



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2021

### 1. LA RISOLUZIONE 2565 (2021) E LA STRATEGIA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL CONTRASTO ALLA PANDEMIA DA COVID-19\*

#### 1. *Introduzione*

Con la [risoluzione 2565 \(2021\)](#) del 26 febbraio 2021 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (d'ora innanzi anche, semplicemente "CDS") è tornato ad occuparsi della pandemia da COVID-19, circa otto mesi dopo l'adozione della [risoluzione 2532 \(2020\)](#) del 1° luglio 2020, con cui, per la prima volta, aveva assunto provvedimenti in ragione della diffusione su vasta scala di tale malattia infettiva (per un commento su quest'ultima, si veda P. BRECCIA, *La risoluzione 2532 (2020) del Consiglio di sicurezza sulla pandemia da Covid-19: il confronto USA/Cina non blocca la richiesta di un inedito cessate il fuoco globale*, in questa *Rivista*, 2020, pp. 988-994).

Con la [risoluzione 2532 \(2020\)](#) il CDS, richiamata la propria responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, aveva raccomandato l'adozione di un cessate il fuoco globale e di una tregua umanitaria di almeno 90 giorni, estesa a tutti i conflitti sul pianeta e funzionale a garantire i necessari aiuti umanitari (con l'eccezione delle operazioni militari condotte contro gruppi terroristici internazionali).

La nuova risoluzione adottata dal CDS conferma contenuti e strategia che animavano quella precedente, con un richiamo più marcato all'esigenza di una diffusa cooperazione internazionale. Cionondimeno, entrambe denotano molteplici profili critici. Essi riguardano l'inquadramento sistematico di tali risoluzioni nell'ambito del Capitolo VI ovvero del Capitolo VII della Carta, la coerenza con gli orientamenti manifestati dal CDS in punto di diffusione di malattie infettive, nonché la questione del ruolo assunto dall'esigenza di tutelare i diritti individuali, nel quadro delle priorità perseguite dalle risoluzioni in parola.

La presente nota si propone di svolgere talune considerazioni in merito a siffatti profili critici, esaminando la [risoluzione 2565 \(2021\)](#) alla luce della precedente [risoluzione 2532 \(2020\)](#), anche al fine di verificare quanto la strategia complessivamente intrapresa dal CDS possa contribuire concretamente a contrastare la pandemia ed a mantenere la pace e la sicurezza internazionale.

## 2. I contenuti della risoluzione 2565 (2021)

La [risoluzione 2565 \(2021\)](#) si incentra sulla questione dell'accesso equo e solidale ai vaccini ed ai *medical products* preordinati a contrastare la COVID-19 e, pur con alcuni sviluppi d'interesse, reitera e consolida l'impostazione della precedente [risoluzione 2532 \(2020\)](#).

Per prima cosa, essa ribadisce in sede preambolare il rapporto di reciproca influenza tra pandemia e conflitti armati, già evocato nella precedente [risoluzione 2532 \(2020\)](#) e, di conseguenza, reca un'analogia misura di accertamento.

Tanto premesso, la [risoluzione 2565 \(2021\)](#) raccomanda, ancora una volta, un cessate il fuoco globale ed una tregua umanitaria duratura (funzionale anche consentire l'avvio delle necessarie campagne vaccinali), fatta eccezione per le operazioni militari anti-terrorismo.

Quanto *supra* viene arricchito da ulteriori previsioni improntate ad una più profonda esigenza di cooperazione internazionale: anzitutto, si rinviene un significativo riconoscimento delle iniziative multilaterali attivate dall'OMS, per un accesso equo e solidale ai vaccini ed agli strumenti per diagnosi e trattamento della COVID-19.

In secondo luogo, la risoluzione richiama tutte le parti di ogni conflitto armato al rispetto dei diritti umani e delle norme di diritto internazionale umanitario, specie nell'ottica di tutelare il personale medico ed umanitario operante sul campo.

Da ultimo, il CDS raccomanda ai Paesi membri di condividere i vaccini in maniera solidale – anche mediante donazione – con gli Stati meno sviluppati, incentivando, ad un tempo, la relativa produzione e la ricerca scientifica in materia.

## 3. L'inquadramento sistematico delle risoluzioni

La prima questione concernente le risoluzioni in esame riguarda il loro inquadramento nel contesto della Carta dell'ONU: non è chiaro, infatti, se esse siano state adottate ai sensi del Capitolo VI, deputato alla risoluzione pacifica delle controversie internazionali, ovvero se esse siano ascrivibili al Capitolo VII che, invece, disciplina le azioni del Consiglio rispetto a minacce alla pace, violazioni della pace ed atti di aggressione, anche perché nessuna delle due risoluzioni menziona espressamente uno di tali Capitoli od anche solo una delle pertinenti norme.

In ogni caso, è opportuno premettere che i due atti in parola possono essere presi in esame congiuntamente. Difatti, la [risoluzione 2565 \(2021\)](#) richiama espressamente la precedente [risoluzione 2532 \(2020\)](#) ed è stata adottata agli esiti di una discussione incentrata proprio su quest'ultima. In più, le due risoluzioni trovano parimenti nella pandemia da COVID-19 il proprio presupposto e recano contenuti sostanzialmente analoghi.

La [risoluzione 2532 \(2020\)](#) offre elementi che richiamano sia il Capitolo VI, che il Capitolo VII della Carta. A favore di tale ultima opzione, è stato osservato, anzitutto, il richiamo, contenuto nel primo capoverso del preambolo, alla responsabilità primaria del CDS nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (si veda M. ARCARI, *Some Thoughts in the Aftermath of Security Council Resolution 2532 (2020) on Covid-19*, in *Quest. Int. Law*, 2020, pp. 59-76, il quale, però, propende per la sussunzione della risoluzione in seno al Capitolo VI). Tuttavia,

tale richiamo manca del tutto nella risoluzione successiva: è difficile, quindi, trarre da quest'ultimo un sicuro collegamento tra il Capitolo VII e le risoluzioni in parola.

Parimenti per l'inquadramento nel Capitolo VII farebbe propendere la considerazione che identifica nelle richieste di un cessate il fuoco globale e di una tregua umanitaria estesa a tutti i conflitti in atto delle vere e proprie misure provvisorie *ex art.* 40 della Carta (così S. NEGRI, *Introductory Note to United Nations Security Council Resolution 2532 (July 1, 2020)*, in *Int. Leg. Mat.*, 2021, p. 24 ss.). In base a quest'ultima norma, il CDS può raccomandare l'adozione di misure cautelari finalizzate a prevenire l'aggravarsi di una situazione di conflitto vero e proprio o, comunque, perigliosa per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Ebbene, le suesposte misure sembrano, in apparenza, riportabili a tale norma. Tuttavia, va rilevato che nessuna delle risoluzioni in esame menziona espressamente l'art. 40. D'altronde, spesso, il Consiglio ha assunto misure *prima facie* provvisorie, evitando di specificare se stesse agendo nel quadro del Capitolo VI ovvero del Capitolo VII e, addirittura, senza neppure richiamare espressamente lo stesso art. 40 (si veda B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*<sup>11</sup>, Milano, 2017, pp. 254-259), come nel caso qui d'interesse.

Inoltre, le misure raccomandate dalle risoluzioni *de quibus* appaiono informate ad uno scopo parzialmente diverso da quello perseguito dall'art. 40: non solo evitare un esacerbarsi delle violenze e dei conflitti in corso, ma anche mobilitare gli sforzi di tutti gli attori coinvolti verso il comune obiettivo di contrastare la pandemia, mettendo da parte ogni possibile dissidio.

Alla luce di tanto, non è possibile stabilire in maniera inequivoca che le suesposte previsioni consistano in vere e proprie misure provvisorie *ex art.* 40. Nulla esclude, per esempio, che esse possano essere qualificate in guisa di meri termini di regolamento di controversie internazionali ai sensi dell'art. 37 della Carta.

Più fondati appaiono gli argomenti a sostegno della sussunzione delle risoluzioni in esame in seno al Capitolo VI. In primo luogo, a livello testuale, è emblematico che la misura di accertamento ivi contenuta («*Considering that the unprecedented extent of the COVID-19 pandemic is likely to endanger the maintenance of international peace and security*») riprenda, parola per parola, una formula linguistica espressamente impiegata non solo da alcune delle norme del Capitolo VI (tra cui gli artt. 33, 34 e 37), ma anche, per esempio, dalla [dichiarazione di Manila del 1982 sulla risoluzione pacifica delle controversie internazionali](#).

Parimenti significative appaiono l'assenza, in entrambe le risoluzioni, di un qualsivoglia richiamo, esplicito od implicito, al Capitolo VII ed alle pertinenti norme e la mancanza dell'accertamento della minaccia alla pace *ex art.* 39. Tale assenza appare ancor più rilevante ove si consideri l'ampia discrezionalità riconosciuta sul punto al Consiglio (per un approfondimento in merito all'articolo 39 della Carta, si veda R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008). Inoltre, come si vedrà, non manca un rimarchevole precedente in cui la diffusione senza precedenti di una malattia infettiva è stata qualificata in guisa di minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Un ulteriore elemento che riconduce al Capitolo VI le risoluzioni *de quibus* è dato dalla formulazione linguistica della loro parte operativa. Difatti, quest'ultima è articolata in termini non già immediatamente precettivi, ma meramente raccomandatori: le misure ivi contenute sono introdotte da verbi e locuzioni tipicamente esortativi come “demands”, “calls”, “reiterates its demand”, “calls for”, *etc.* Tutto questo si confà maggiormente alle funzioni *lato sensu* concii-

liative di cui il CDS è investito ai sensi del Capitolo VI. Tuttavia, tale argomento, pur significativo, non è per se stesso risolutivo, giacché è possibile che il Consiglio assuma misure meramente raccomandatorie, anche agendo nel contesto del Capitolo VII (si veda S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*<sup>2</sup>, Bologna, 2012, p. 213 ss.).

L'ultimo elemento che induce a propendere per l'inquadramento nel Capitolo VI è legato al sostegno alla cooperazione internazionale, che emerge implicitamente già nella [risoluzione 2532 \(2020\)](#) e si palesa con evidenza nella risoluzione successiva: il riconoscimento del ruolo dell'OMS, il sostegno alle iniziative multilaterali che quest'ultima ha lanciato, l'accorato appello agli Stati membri affinché sospendano le ostilità in nome del comune obiettivo di contrastare la COVID-19 ed i continui richiami alla solidarietà ed alla collaborazione a tal fine sembrano plasmare con chiarezza la funzione che il CDS si sta ritagliando nella lotta alla pandemia. Quanto osservato, infatti, appare poco coerente con il ruolo autoritativo che quest'ultimo assume quando agisce secondo il Capitolo VII, intervenendo, direttamente od indirettamente, per ripristinare e/o salvaguardare pace e sicurezza internazionale. Al contrario, il CDS si sta comportando da collettore globale di consenso, intervenendo in chiave preventiva su ogni situazione suscettibile di mettere in pericolo pace e sicurezza internazionale, con il fine di mobilitare l'intera Comunità internazionale verso l'obiettivo comune di contrastare la diffusione del virus SARS-Cov-2.

In altri termini, il CDS ha lanciato una sorta di *rallying call* rivolta a tutti gli attori internazionali, affinché vengano messi da parte conflitti, violenze e controversie di ogni tipo, in nome della comune lotta alla pandemia. Tanto risponde alle funzioni *lato sensu* conciliative che il Consiglio assume, quando agisce nel solco del Capitolo VI.

Un'ulteriore conferma rinviene dalle previsioni operative delle risoluzioni in parola, che chiedono al Segretario generale di istruire le missioni di *peace-keeping* spiegate dall'ONU affinché sostengano i governi locali nella lotta alla pandemia e di riportare gli sforzi delle Nazioni Unite per supportare i Paesi affetti da conflitti armati e/o da crisi umanitarie: esse attestano un approccio di prevenzione delle controversie e dei conflitti che meglio si collega alle funzioni definite dal Capitolo VI della Carta.

Alla luce di quanto esposto, si può concludere che il CDS ha scelto di affrontare la pandemia da COVID-19 con gli strumenti conciliativi – e non vincolanti – del Capitolo VI.

#### 4. *Gli orientamenti in materia del Consiglio di sicurezza*

Le risoluzioni del CDS sulla COVID-19 non appaiono un inedito nella storia delle Nazioni Unite (sul punto, si veda G. BURCI, *Health and Infectious Disease*, in T. G. WEISS, S. DAWS (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*<sup>2</sup>, Oxford, 2018, pp. 680-692). Che la diffusione di malattie infettive potesse costituire una minaccia per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale era già stato rilevato nel [Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change «A more secure world: our shared responsibility»](#), ove la questione veniva inquadrata negli schemi della prevenzione delle minacce alla sicurezza collettiva. Tale indicazione sarebbe stata raccolta e sviluppata, poco dopo, in seno al [Report of the Secretary General «In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All»](#), ove la diffusione di *infectious diseases* veniva annoverata tra le minacce “non convenzionali” a pace e sicurezza internazionale.

È interessante, dunque, esaminare gli orientamenti in materia del CDS, anche per verificare se sussistano eventuali tendenze consolidate sul punto.

L'applicazione della logica securitaria, perseguita dal CDS nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale, alla diffusione di malattie infettive permette di categorizzare i relativi interventi in due filoni: da un canto, quelli che si occupano di cd. «*diseases within security*», che raccolgono le iniziative del CDS rispetto a gravi patologie diffuse in contesti di conflitto armato o comunque, già connotati da violenze e instabilità; dall'altro, quelli preordinati ad affrontare le cd. «*securitized diseases*», le quali assumono la diffusione dell'epidemia in sé quale vera e propria minaccia alla pace (P. VILLAREAL, *The Security Council and COVID-19: Towards a Medicalization of International Peace and Security*, in *ESIL Reflections Covid-19 Series*, 26 febbraio 2021).

Alla prima categoria si ascrivono le risoluzioni [1308 \(2000\)](#) e [1983 \(2011\)](#) del CDS concernenti la diffusione del virus HIV/AIDS. Con la prima, il CDS prendeva atto della proliferazione del virus *de quo* nel continente africano, rilevando come una diffusione incontrollata dello stesso potesse minacciarne stabilità e sicurezza. Di conseguenza, tale risoluzione stigmatizzava il rischio che il virus potesse pregiudicare la salute del personale di *peace-keeping* spiegato sul campo ed incoraggiava gli Stati membri a potenziare la propria cooperazione per arrestarne la diffusione, senza, peraltro, assumere particolari misure concrete in tal senso.

Con la seconda, il CDS aveva evidenziato che violenze ed instabilità nel continente africano rischiavano di rendere catastrofica la diffusione dell'HIV/AIDS, già di per sé foriero di un impatto devastante sulla società civile. Pertanto, il CDS aveva stabilito l'integrazione, nel mandato delle missioni di *peace-keeping*, di misure per cura, trattamento e prevenzione della patologia in parola.

Entrambe le risoluzioni esprimevano la preoccupazione che, in un contesto connotato da conflitti armati ed instabilità, ove numerosi scenari erano già stati qualificati come vere e proprie minacce alla pace, un'esplosione incontrollata dei contagi potesse esacerbare le violenze e pregiudicare gli sforzi delle missioni di *peace-keeping* interessate. Peraltro, tali risoluzioni, pur richiamando la responsabilità primaria del CDS nel mantenimento di pace e sicurezza internazionale, non disponevano misure coattive preordinate al contenimento dei contagi.

Tuttavia, il precedente più significativo delle risoluzioni sulla COVID-19 è dato dalla nota [risoluzione 2177 \(2014\)](#), ove la diffusione senza precedenti del virus Ebola, nel continente africano, è stata qualificata in guisa di una vera e propria minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. Tale atto trovava appunto nell'epidemia in parola il proprio presupposto, ascrivendosi, così, alla seconda delle summenzionate categorie. Esso ha avviato la tendenza alla cd. «*securitization*» della salute pubblica (per un approfondimento si veda I. R. PAVONE, *Ebola and the Securitization of Health: United Nations Security Council Resolution 2117/2014 and Its Limits*, in P. VILLARREAL et al (eds.), *The Governance of Disease Outbreaks. International Health Law: Lessons from the Ebola Crisis and Beyond*, Nomos, 2017, p. 301 ss.). Tendenza che avrebbe potuto spingere il CDS a ricorrere al Capitolo VII della Carta anche nel contrasto alla COVID-19.

È altresì vero che essa non ha imposto misure coattive di salute pubblica, tanto che, per alcuni, la qualificazione *de qua* avrebbe assunto valore essenzialmente simbolico, con il fine di mobilitare gli sforzi politici e finanziari della Comunità internazionale verso tale crisi sanitaria (così G. L. BURCI, *Ebola, the Security Council and the Securitization of Public Health*, in *Quest. Int. Law*, 2014, pp. 27-39). Tuttavia, mediante la [risoluzione 2177 \(2014\)](#), il CDS si è comunque

considerato intitolato ad avvalersi dei poteri coercitivi di cui al Capitolo VII per contrastare la diffusione dell'epidemia di Ebola, anche solo su di un piano meramente teorico.

L'ultima risoluzione d'interesse è la [2439 \(2018\)](#), concernente una grave ondata di virus Ebola che aveva colpito, in quel periodo, la Repubblica Democratica del Congo: essa, pur richiamando la suesposta [risoluzione 2177 \(2014\)](#), non ha ripreso la misura di accertamento ivi sancita, anche perché la situazione in tale Paese era già stata qualificata, per se sessa, come minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale. La risoluzione [2439 \(2018\)](#) si è, quindi, limitata a richiamare, in chiave raccomandatoria, tutti gli attori internazionali coinvolti ad uno sforzo comune per il contenimento dell'epidemia

Comunque, è proprio alla luce della [risoluzione 2177 \(2014\)](#) che vanno esaminate le due risoluzioni sulla COVID-19, visto che tutti questi atti trovano per l'appunto nella diffusione senza precedenti di un'epidemia il proprio presupposto operativo.

Considerando le risoluzioni [2532 \(2020\)](#) e [2565 \(2021\)](#) alla luce della suesposta risoluzione [2177 \(2014\)](#) emergono alcuni profili di incoerenza o, quantomeno, di discontinuità: in primo luogo, entrambe le risoluzioni sulla COVID-19 rimarcano il legame tra situazioni di conflitto armato, violenza ed instabilità e pandemia, le quali finiscono per esacerbarsi a vicenda. Logica e coerente conseguenza di tale assunto sarebbe stato l'accertamento della minaccia alla pace. Tuttavia, a tale accertamento mancante si sostituisce la più sfumata formula, riportata in precedenza, che rimanda al Capitolo VI.

Ma le risoluzioni sulla COVID-19 denotano, altresì, una discontinuità rispetto a quanto il CDS aveva stabilito in punto di emergenza Ebola. D'altro canto, è comunque vero che tra le due crisi sanitarie sussistono differenze epidemiologiche rilevanti: il virus Ebola presentava – e presenta – un tasso di letalità esponenzialmente più elevato di quello del SARS-Cov-2 (secondo i [dati statistici OMS](#), il virus Ebola denota un tasso di mortalità media del 50%, con punte del 90% in alcune ondate, mentre, stando ai [dati rilevati dalla Johns Hopkins University](#), il tasso di letalità del SARS-Cov-2, eccezion fatta per un picco di quasi il 20% nello Yemen, è incluso tra lo 0,5% ed il 9,2%). Per converso, quest'ultimo, è oggi diffuso su tutto il pianeta, mentre l'Ebola è rimasto sostanzialmente confinato in alcuni Stati africani. Non sembra, però, che tali differenze, per se stesse, possano giustificare lo scostamento delle risoluzioni [2532 \(2020\)](#) e [2565 \(2021\)](#) da quanto lo stesso CDS aveva accertato in relazione al virus Ebola.

È probabile che il *double standard* impiegato si giustifichi con motivazioni *lato sensu* politiche. D'altronde, il continente africano è da tempo terra d'elezione per le iniziative che il CDS può intraprendere ai sensi del Capitolo VII della Carta e ciò potrebbe aver spinto quest'ultimo ad accertare con... più disinvoltura la minaccia alla pace, in relazione all'epidemia di Ebola. D'altro canto, il fatto che la circolazione di tale virus fosse circoscritta ad alcuni Stati rendeva anche più facilmente concepibili eventuali misure coattive di contenimento dei contagi, potenzialmente imposte ai sensi del Capitolo VII.

Ben più arduo sarebbe stato fare lo stesso con riguardo alla COVID-19, che, invece, concerne direttamente anche gli Stati membri (permanenti e non) del CDS stesso. Era, quindi, improbabile che si rinvenisse un *idem sentire* in merito alla possibilità di ricorrere al Capitolo VII per contrastare la pandemia in atto, prefigurando, anche solo in chiave meramente teorica, misure di salute pubblica coattivamente imposte a tutti gli Stati ovvero a numerosi di essi, ivi compresi i membri (permanenti e non) del CDS..

Perciò, le scelte del CDS si sono orientate verso le più tranquille acque del Capitolo VI, così che i relativi Paesi membri non risultassero esposti, anche solo formalmente, ad... intrusioni internazionali nella gestione domestica della pandemia. Ed anche perché sarebbe stato arduo, in effetti, concepire misure coercitive anti-contagio da imporre ad un numero molto elevato di Stati allo stesso tempo.

##### 5. *Valutazione delle risoluzioni alla luce dell'esigenza di tutelare i diritti individuali*

L'ultima perplessità suscitata dalle due risoluzioni sulla COVID-19 concerne la dimensione secondaria ivi assunta dalla questione della salvaguardia dei diritti umani fondamentali e del rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

La [risoluzione 2532 \(2020\)](#) non presenta alcun riferimento ai diritti umani ed al diritto umanitario, neppure in guisa di un mero richiamo di stile. Invece, la [risoluzione 2565 \(2021\)](#) rimedia parzialmente a siffatta mancanza, esortando tutti gli attori coinvolti da conflitti in essere a rispettare i diritti umani, nonché il diritto internazionale umanitario, specie a beneficio del personale sanitario impegnato sul campo. In ogni caso, la questione non appare centrale nell'economia delle due risoluzioni considerate.

È vero che il CDS non è un organo internazionale deputato alla protezione dei diritti umani, visto che il suo mandato consiste nel garantire pace e sicurezza internazionale, ai sensi dall'art. 24 della Carta. Tuttavia, allo stato dell'ordinamento internazionale, non può più sostenersi che la pace che quest'ultimo deve preservare possa risolversi in una mera assenza di violenze nei rapporti internazionali (così C. TOMUSCHAT, *Article 33*, in B. SIMMA ET AL. (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*<sup>3</sup>, Vol. I., Oxford, 2012, pp. 1069-1085) Essa, infatti, dovrebbe essere connotata proprio da un elevato livello di garanzia dei diritti umani, oltre che di cooperazione socioeconomica, e dal rispetto del principio di autodeterminazione dei popoli (così U. VILLANI, *Uso della forza e diritti umani: dal cd. intervento umanitario alla responsabilità di proteggere*, in S. PETRILLI (a cura di), *Diritti umani e diritti altrui. Per una semioetica della comunicazione globale*, Milano, 2020, p. 39 ss.).

Si aggiunga che, nella [risoluzione 2439 \(2018\)](#) sulla proliferazione del virus Ebola nella Repubblica Democratica del Congo, il CDS aveva comunque avvertito l'esigenza di richiamare tutti gli attori coinvolti nel conflitto armato di riferimento al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Ciò dimostra come il Consiglio, a volte, abbia manifestato una sensibilità al tema che, però, appare *in parte qua* ridimensionata nell'ambito delle due risoluzioni sulla COVID-19. Cosa che suscita perplessità, a maggior ragione ove si consideri che numerosi Stati, per contenere la diffusione dei contagi, hanno adottato misure profondamente restrittive dei diritti fondamentali, spesso ai limiti della violazione delle pertinenti norme internazionali.

Non è chiaro, poi, quale ruolo spetti all'esigenza di tutelare i diritti umani e garantire il rispetto del diritto umanitario, nell'ambito delle priorità perseguite dalle due risoluzioni sulla pandemia: osservando le misure ivi raccomandate, si rileva che la tregua umanitaria sollecitata non si estende alle operazioni militari anti-terrorismo. Da ciò può ricavarsi che, nella considerazione del CDS, il contrasto al terrorismo internazionale rimane prioritario, anche rispetto

all'obiettivo di contrastare la pandemia. Non è dato sapere, invece, quale peso assuma, in tale contesto, l'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario.

##### 5. *Considerazioni conclusive*

L'intervento del CDS in tema di COVID-19 si è dimostrato tardivo, incerto ed informato a soluzioni di compromesso, che riflettono più tensioni politiche endogene, che non fondate ragioni di contrasto all'epidemia. In proposito, il CDS ha assunto, anzitutto, la [risoluzione 2532 \(2020\)](#): essa si è limitata a raccomandare un cessate il fuoco globale ed una tregua umanitaria estesa a tutti i conflitti in atto, eccezion fatta per le operazioni militari anti-terrorismo.

In seguito, il Consiglio ha adottato la [risoluzione 2565 \(2021\)](#), in tema di vaccinazione contro il virus SARS-Cov-2, che ha sostanzialmente confermato i dettami operativi di quella precedente, quantunque in uno spirito di più diffusa cooperazione internazionale.

Il CDS non ha qualificato la diffusione senza precedenti della COVID-19 in guisa di una minaccia alla pace, come pure aveva fatto, nel 2014, riguardo alla proliferazione del virus Ebola nel continente africano. Ne è scaturita – al momento – la rinuncia all'utilizzo dei poteri "autoritativi" che spettano al Consiglio in virtù del Capitolo VII della Carta.

Difatti, il CDS ha scelto di affrontare la pandemia con gli strumenti del Capitolo VI, volto a regolarne le funzioni conciliative in punto di risoluzione delle controversie internazionali: ciò spiega la raccomandazione delle suesposte misure, che dovrebbero catalizzare gli sforzi della Comunità internazionale verso il comune obiettivo di contrastare la pandemia.

Tuttavia, tali scelte suscitano perplessità, anche perchè la rinuncia alla possibilità di attuare gli interventi più incisivi, consentiti dal Capitolo VII, rischia di rendere la pandemia da COVID-19 una sorta di «*business as usual*» per il CDS, privo di significativi risvolti concreti (così M. ARCARI, *Some Thoughts*, cit., pp. 73-76).

Un primo riscontro d'interesse, in tal senso, si ricava già esaminando i [dibattiti](#) interni al CDS, che hanno seguito l'adozione della [risoluzione 2532 \(2020\)](#), da cui è emerso un bilancio gramo delle misure ivi raccomandate: a fronte di numerosi scenari connotati da violenze e scontri ancora in essere, sono stati comunque citati, tra gli esempi virtuosi, l'[accordo di pace di Juba per il Sudan del 3 ottobre 2020](#), l'[accordo per il cessate il fuoco in Libia del 23 ottobre 2020](#) e l'[accordo per il cessate il fuoco nel Nagorno-Karabagh del 10 novembre 2020](#). Tuttavia, nessuno di essi menziona espressamente la crisi pandemica, né la [risoluzione 2532 \(2020\)](#): non è chiaro, quindi, quanto quest'ultima abbia effettivamente concorso a determinare la volontà delle parti alla conclusione degli accordi in questione.

Neppure gli sviluppi successivi all'adozione della [risoluzione 2565 \(2021\)](#) denotano conseguenze pratiche di rilievo: per esempio, nelle tre risoluzioni adottate il 12 marzo 2021, concernenti, rispettivamente, la [situazione nella Repubblica Centrafricana](#), la [situazione in Somalia](#) e [quella in Sudan e Sud Sudan](#), il Consiglio ha richiamato la pandemia in sede preambolare, censurandone gli effetti devastanti sulle popolazioni interessate, senza, però, disporre misure concrete per contrastarla. Solo in tale ultimo caso è stato chiesto al Segretario generale di attivarsi per avviare la vaccinazione del personale della missione di *peace-keeping* di riferimento.

Le risoluzioni in parola, poi, non hanno fornito risposte convincenti neppure riguardo all'accesso ai vaccini ed alla loro distribuzione equa e solidale: nelle discussioni che hanno pre-

ceduto l'adozione della [risoluzione 2565 \(2021\)](#) era stata avanzata la proposta di qualificare i vaccini in guisa di un vero e proprio «global public good». Questa riprendeva *in parte qua* la [proposta](#) formulata, ad ottobre 2020, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio, con cui era stata prefigurata una deroga ad alcune norme dell'accordo TRIPs protettive dei diritti di proprietà intellettuale sui vaccini ed ogni altro «medical product» inteso a contrastare la COVID-19 (per un commento, più sensibile alla protezione della proprietà intellettuale, che non a quella della salute collettiva, J. BACCHUS, *An Unnecessary Proposal. A WTO Waiver of Intellectual Property Rights for Covid-19 Vaccines*, in *Free Trade Bulletin*, 16 dicembre 2020). Tale iniziativa, tuttavia, non ha sortito effetti concreti, per via dell'opposizione di Stati Uniti, Unione Europea, Regno Unito ed altri Paesi industrializzati.

Anche la corrispondente proposta in sede di CDS ha conseguito un risultato modesto: infatti, la susseguente [risoluzione 2565 \(2021\)](#) ha qualificato in guisa di bene pubblico globale non già i vaccini od i «medical products» *de quibus*, ma una non meglio circostanziata «*extensive immunisation against COVID-19*».

Ai suesposti dubbi di effettività in merito alla strategia intrapresa dal CDS per contrastare la pandemia, si aggiunge la relativa incoerenza rispetto a quanto prefigurato con riguardo all'emergenza Ebola.

Inoltre, dalle risoluzioni in parola si ricava che l'impegno del CDS per il contrasto al terrorismo internazionale resta comunque prioritario rispetto alla lotta al virus SARS-Cov-2. E non è chiaro quale peso assumano, in tale contesto, la salvaguardia dei diritti umani fondamentali e l'osservanza del diritto internazionale umanitario.

Non è facile preconizzare gli sviluppi di siffatta strategia, e, comunque, rimane pur sempre aperta la possibilità che, in futuro, il CDS ricorra al Capitolo VII, quantomeno per qualificare di conseguenza la pandemia. Difatti, non sembra che, mediante le risoluzioni esaminate, esso abbia inteso stabilire una definitiva cesura rispetto alla tendenza alla «*securitization of public health*», precludendo anche *pro futuro* la qualificazione della pandemia da COVID-19 in guisa di vera e propria minaccia alla pace.

Resta, però, poco probabile che si proceda a tanto, attesa la portata globale della pandemia ed il fatto che essa stia toccando direttamente gli stessi Stati membri (permanenti e non) del Consiglio.

Quanto, poi, questa strategia contribuirà, in concreto, a contenere la diffusione della COVID-19 e, come si spera, a debellarla, è questione da valutarsi nei mesi – e, forse, negli anni – a venire.

ANTONIO J. PALMA

\* La presente nota consiste in un estratto, parzialmente rielaborato, della relazione tenuta dall'A. nell'ambito del Convegno SIOI intitolato «L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive», del 29-30 marzo 2021, in corso di pubblicazione in seno ai correlati atti del convegno. Quanto esposto in questo contributo corrisponde esclusivamente alle ricerche ed ai convincimenti personali dell'autore e non riflette in alcun modo la posizione, né la volontà della Pubblica Amministrazione di appartenenza.