



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2015

1. CONSIDERAZIONI GENERALI E PROVE DI RICOSTRUZIONE, SOTTO GLI AUSPICI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA, DELLA “CORTINA D’ACQUA” TRA SPONDA SUD E NORD DEL MEDITERRANEO.

Infine, con l'intervento tenuto l'11 maggio 2015 dall'Alto rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esterni e la politica di sicurezza (Federica Mogherini) la crisi del Mediterraneo è entrata dalla porta principale nell'agenda del Consiglio di sicurezza. Si tratta di un passaggio importante che merita un approfondimento in attesa di eventuali sviluppi che probabilmente si concretizzeranno già nelle prossime settimane. Prima di immergerci in queste profondità, di seguito verranno illustrate le attività del Consiglio di sicurezza nel bimestre marzo/aprile 2015, prestando particolare attenzione agli aspetti più innovativi sotto il profilo giuridico.

Nel bimestre in esame il Consiglio di sicurezza ha adottato quattordici risoluzioni, quasi tutte ai sensi del cap. VII della Carta e finalizzate alla proroga di operazioni di pace/missioni delle Nazioni Unite nell'ambito delle crisi africane. Non si registra l'adozione di risoluzioni tematiche. Quanto alle dinamiche decisionali, i nuovi membri non permanenti (in particolare il Venezuela) non hanno di regola impedito il raggiungimento dell'unanimità (solo in due occasioni le risoluzioni sono state adottate con astensioni), limitandosi a chiedere una consultazione più inclusiva e trasparente sui progetti di risoluzione proposti (quasi sempre) dalle potenze occidentali.

Ben tre risoluzioni sono state dedicate alla crisi libica: le [risoluzioni 2208 \(2015\)](#) del 5 marzo 2015 e [2213 \(2015\)](#) del 27 marzo 2015 si limitano a prorogare, senza particolari novità, il mandato dell'UNSMIL e dei regimi sanzionatori già vigenti, mentre la [risoluzione 2214 \(2015\)](#) del 27 marzo 2015 ha come oggetto la diffusione del terrorismo in Libia e presenta contenuti normativi che non si discostano dalla narrativa giuridica dominante. Data la centralità della questione libica per il nostro paese e la necessità di analizzare, anche sotto il profilo della loro applicazione concreta, i regimi sanzionatori in parola, il presente numero dell'osservatorio ospita un contributo di approfondimento della suddetta tematica.

Tra le delibere che si occupano delle crisi africane, spicca la [risoluzione 2206 \(2015\)](#) del 3 marzo 2015 sulla guerra civile in Sud Sudan. La finalità di questa risoluzione, adottata “*under Article 41 of Chapter VII of the Charter of the United Nations*” (ultimo considerando), è quella “*to impose targeted sanctions in order to support the search for an inclusive and sustainable peace in South Sudan*” (par. 5 del dispositivo) tra il regime del Presidente Kiir (di etnia dinka) e le forze di opposizione guidate dall'ex Vice-Presidente Machar (di etnia nuer). Il regime sanzionatorio in parola presenta alcune caratteristiche interessanti: a) si applica a persone od entità “*responsible for or complicit in, or having engaged in, directly or indirectly, actions or policies that*

threaten the peace, security or stability of South Sudan” (par. 6 del dispositivo); b) i criteri di designazione includono sia comportamenti di natura politica (ad esempio, “[a]ctions or policies that threaten transitional agreements or undermine the political process in South Sudan”), sia violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario (par. 7 del dispositivo); le misure sanzionatorie previste includono il divieto di espatrio e il congelamento dei beni dei proscritti (parr. 9-15 del dispositivo), mentre l’embargo sulle armi (la prima misura che dovrebbe essere imposta in situazioni del genere) viene soltanto (*sic*) minacciato (nel par. 21 del dispositivo, il Consiglio “[e]xpresses its intent to review the situation [...] and also expresses its intent to impose any sanctions that may then be appropriate to respond to the situation, which may include an arms embargo”); d) detto regime sanzionatorio, pur essendo stato istituito in tutti i suoi elementi (incluso il Comitato delle sanzioni e il Panel di esperti), viene lasciato in una specie di limbo giuridico di non operatività, quasi come ulteriore strumento di pressione per convincere le parti a dare finalmente attuazione ai *Cessation of Hostilities Agreements* (“CoH Agreements”) conclusi sotto gli auspici dell’IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*).

Di rilievo la posizione espressa dal delegato russo nel dibattito che ha seguito l’approvazione della risoluzione: “[t]he Russian Federation voted in favour of resolution 2206 (2015), guided by the importance of supporting the Council’s unity in the interest of settling the situation in South Sudan. However, we continue to feel that today’s Security Council decision was hasty. No one should have any illusion that we unconditionally support the implementation of a sanctions regime against South Sudan. Our principled position is well known. We have never felt and do not feel that sanctions are an effective means for achieving a political settlement to a conflict. Today, as progress has been made in the negotiations between the warring sides, South Sudan continues to need understanding and unified support rather than pressure and threats, which could lead to the opposite result” ([verbale](#) della riunione del 3 marzo 2015, UN Doc. S/PV.7396, p. 4). A nostro parere, tale dichiarazione è assai discutibile, per di più in quanto posizione di principio, dato che le violenze efferate perpetrate nell’ambito del conflitto sud-sudanese e le sue gravi conseguenze umanitarie avrebbero giustificato già da diverso tempo l’imposizione di sanzioni mirate alle parti in contrapposizione. Inoltre, non può essere messa in dubbio la natura politica dello strumento sanzionatorio che emerge chiaramente dalla Carta delle Nazioni Unite ed è confermata da una prassi ormai decennale.

Quello che stupisce, semmai, è che, nonostante le apparenze giuridiche, dette sanzioni siano state soltanto “minacciate” (nella sua veemente protesta il delegato sud-sudanese afferma che “[i]f, as we have been made to understand, resolution 2206 (2015) is merely procedural, aimed at creating a framework for a sanctions regime and not at actually implementing sanctions, then it amounts to a threat”, p. 5) o comunque siano al momento “congelate” (come ... spiega la delegata statunitense: “Under the terms of the resolution, the parties must meet IGAD’s deadlines for the resolution of all outstanding issues of the conflict and to begin the process of establishing a transitional Government of national unity. The consequences for not doing so could include the designation of senior individuals for asset freezes and travel bans, or the imposition of an arms embargo”, p. 2). Alchimie diplomatiche a parte, si spera che i condizionamenti geopolitici, che hanno contraddistinto in negativo la giovane vita dello Stato sud-sudanese fin dalla sua nascita, non finiscano per minare la credibilità (e quindi l’efficacia) all’azione consigliata per ristabilire la pace in Sud Sudan.

Le [risoluzioni 2211 \(2015\)](#) del 26 marzo 2015 e [2217 \(2015\)](#) del 28 aprile 2015, dedicate, rispettivamente, alle crisi nella Repubblica democratica del Congo e nella Repubblica Centrafricana, presentano interesse perché confermano le dinamiche prevalenti

in materia di operazioni di pace già evidenziate in un numero precedente di questo osservatorio (R. CADIN, [Considerazioni generali e nuove tendenze in materia di peace-keeping](#), in *Ordine Internazionale e diritti umani*, n. 3/2014, p. 552 ss.). Nello specifico, nella risoluzione 2211 (2015) il Consiglio di sicurezza, agendo ai sensi del cap. XVII della Carta, decide “*to extend until 31 March 2016 the mandate of MONUSCO in the DRC, including, on an exceptional basis and without creating a precedent or any Prejudice to the agreed principles of peacekeeping, its Intervention Brigade*” (primo paragrafo del dispositivo). Nel contesto della trasformazione della MONUSCO al fine di renderla “*more efficient and effective in implementing its mandate*” (par. 2 del dispositivo) e della riaffermazione della priorità che deve essere accordata alla protezione dei civili “*in decisions about the use of available capacity and resources*” (par. 8 del dispositivo), la *Intervention Brigade* avrà il compito di “[n]eutralizing armed groups” conducendo “*targeted offensive operations [...] in cooperation with the whole of MONUSCO, either unilaterally or jointly with the FARDC [Congolese Armed Forces], in a robust, highly mobile and versatile manner and in strict compliance with international law, including international humanitarian law*” (par. 9, lett. e), del dispositivo). Inoltre, il Consiglio evidenzia “*the need for a clear exit strategy of the Intervention Brigade, including through sustainable progress in ending the threat of armed groups and the implementation of sustainable SSR which may include the development of a Congolese rapid reaction force*” (par. 41 del dispositivo).

Quanto alla crisi nella Repubblica Centrafricana, il Consiglio di sicurezza, dopo aver autorizzato un incremento degli effettivi della MINUSCA (*Multi-dimensional Mission in the Central African Republic*) nella [risoluzione 2212 \(2015\)](#) del 26 marzo 2015, ha adottato, sempre all’unanimità e ai sensi del Cap. VII della Carta, la risoluzione 2217 (2015) che ha sottoposto a revisione il mandato dell’operazione di pace otto mesi dopo il suo effettivo dispiegamento (avvenuto il 15 settembre 2014 con la transizione dalla MISCA, *African-led International Support Mission to the Central African Republic*, a suo tempo decisa dal Consiglio nella [risoluzione 2149 \(2014\)](#)). Si tratta di una risoluzione molto complessa ed articolata (dalla lunghezza enciclopedica di 16 pagine) che qui ci limitiamo a ricordare nei suoi aspetti essenziali o che presentano elementi di novità: a) come osserva il Consiglio, “*while improving, the security situation in the CAR remains fragile*” in particolare a causa delle “*multiple violations of international humanitarian law and the widespread human rights violations and abuses committed by both former Seleka elements and militia groups, in particular the ‘anti-Balaka’*”, che secondo il [rapporto](#) della Commissione internazionale d’inchiesta (UN Doc. S/2014/928 del 22 dicembre 2014) “*may amount to war crimes and crimes against humanity, including ethnic cleansing by elements of the anti-balaka militia*” (ottavo, nono e decimo considerando della risoluzione); b) in questo contesto, e nella prospettiva delle elezioni legislative e presidenziali programmate per l’agosto 2015 che dovrebbero costituire un passaggio importante nella transizione democratica del Paese, il Consiglio ha esteso il mandato della MINUSCA fino al 30 aprile 2016 (par. 22 del dispositivo) con chiare priorità rappresentate dalla protezione dei civili e dalla promozione dei diritti umani; c) l’elemento forse più caratteristico del mandato della MINUSCO, già presente nella risoluzione 2149 (2014), è rappresentato dalla autorità di adottare “*at the formal request of the Transitional Authorities and in areas where national security forces or judicial authorities are not present or operational, urgent temporary measures on an exceptional basis and without creating a precedent and without prejudice to the agreed principles of peacekeeping operations, which are limited in scope, time bound [...] to arrest and detain in order to maintain basic law and order and fight impunity*” (par. 32, lett. f), i), del dispositivo); d) nel quadro della lotta all’impunità va inserito l’elemento di novità presente nella delibera costituito dal sostegno espresso dal Consiglio di sicurezza alla istituzione di una “*national Special Criminal Court (SCC) consistent*

with CAR laws and jurisdiction and in line with the CAR's international humanitarian law and international human rights law obligations", alla quale la MINUSCO dovrà prestare assistenza tecnica "in particular in the areas of investigations, arrests, detention, criminal and forensic analysis, evidence collection and storage, recruitment and selection of personnel, and the establishment of a legal aid system" (par. 32, lett. g), i) e ii), del dispositivo); e) quanto, infine, ai rapporti tra la istituenda Corte penale speciale della Repubblica Centrafricana e la Corte penale internazionale, ci limitiamo in questa sede a riportare la ricostruzione offerta dalla Commissione internazionale d'inchiesta nel già citato rapporto: "after almost two years of analyzing the situation, the Prosecutor of the ICC announced on 24 September 2014 that she had concluded that there is a 'reasonable basis' to open an investigation into the situation in the Central African Republic [...]. That investigation has now begun. The Commission considers that, under these conditions the principle of complementarity will be applied. It will be for the Central African courts, and particularly the Special Criminal Court, to show that they are both willing and able genuinely to carry out the investigation and prosecution of those alleged to have committed crimes against humanity or war crimes. In the event that the national courts are not able to satisfy this burden, the ICC should exercise its jurisdiction where appropriate" (raccomandazione 4, lett. e), al Consiglio di sicurezza, p. 29).

Nel periodo di riferimento il Consiglio di sicurezza ha adottato altre tre risoluzioni con riferimento a crisi africane. Nella [risoluzione 2215 \(2015\)](#) del 2 aprile 2015, relativa alla Liberia, il Consiglio, dopo aver lodato le autorità nazionali e la popolazione locale per la capacità di reazione alla epidemia di Ebola, ha deciso di procedere nella programmata riduzione degli effettivi della UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*) (primo paragrafo del dispositivo) e ha riaffermato la sua aspettativa che il governo liberiano riassuma completamente le sue responsabilità nel settore della sicurezza entro il 30 giugno 2016 (secondo paragrafo del dispositivo). In tale contesto di progressiva smobilitazione, il Consiglio ha evidenziato l'importanza della cooperazione intermissione tra l'UNMIL e l'UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*), in specie nelle zone di confine tra i due Paesi. Proprio alla Costa d'Avorio è dedicata la [risoluzione 2219 \(2015\)](#) del 28 aprile 2015, nella quale il Consiglio, pur riconoscendo i progressi compiuti dal Paese nella stabilizzazione della situazione, in particolare nei settori della riforma della sicurezza e del disarmo, smobilitazione e reintegrazione, ha rinnovato fino al 30 aprile 2016 il regime sanzionatorio (incluso l'embargo sulle armi) imposto ormai da diversi anni. Ciò ha determinato la caustica reazione del delegato ivoriano: "We note that it [resolution 2219 (2015)] is identical in many ways to resolution 2513 (2014), in which the Council unanimously recognized that undeniable progress had been achieved on the ground by the Ivorian Government. My delegation therefore has mixed feelings, but in a constructive spirit we remain hopeful that, at its next meeting on the sanctions imposed on Côte d'Ivoire, the Council will be able to reach an assessment and a decision that truly reflect the efforts of my country's authorities" ([verbale](#) della riunione del 28 aprile 2015, UN Doc. S/PV.7436, p. 2). La terza delibera riguarda la *vexata quaestio* della autodeterminazione del Sahara Occidentale e non presenta novità di rilievo: nella [risoluzione 2218 \(2015\)](#) del 28 aprile 2015 il Consiglio si limita a prorogare fino al 30 aprile 2016 il mandato della MINURSO (*United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*) (primo paragrafo del dispositivo) e a chiedere alle parti (il Fronte Polisario e il Marocco) di continuare gli sforzi per trovare una soluzione politica negoziale (leggi: robusta autonomia del Sahara Occidentale nel quadro della sovranità marocchina) nell'ambito della mediazione del Segretario generale delle Nazioni Unite. Nel corso del dibattito che ha seguito l'approvazione all'unanimità della risoluzione, il delegato venezuelano ha espresso "certain concerns about the procedure used in the drafting of the resolution just adopted. A text was presented to us

that had been previously agreed by the Group of Friends of Western Sahara which did not address the legitimate concerns and proposals that were made by numerous countries that are interested in this specific issue, Venezuela among them” e ha riaffermato “the Council’s responsibility in working with resolve towards a fair and lasting solution to the colonial situation endured by the Sabrawi people through the fulfilment of their right to selfdetermination, including the option of independence, pursuant to international law, and in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations” ([verbale](#) della riunione del 28 aprile 2015, UN Doc. S/PV.7435, pp. 4-5).

Tra le altre delibere, spicca la [risoluzione 2216 \(2015\)](#) del 14 aprile 2015 sul conflitto nello Yemen, approvata con l’astensione della Federazione Russa (curiosamente il delegato inglese ha iniziato il suo intervento consigliare seguito all’adozione della delibera affermando che “[t]he United Kingdom welcomes the unanimous [sic] adoption of resolution 2216 (2015)” ([verbale](#) della riunione del 14 aprile 2015, UN Doc. S/PV.7426, p. 2). Con riferimento alla *escalation* della crisi yemenita, il Consiglio di sicurezza aveva già adottato la [dichiarazione presidenziale](#) del 22 marzo 2015 (UN Doc. S/PRST/2015/8) in cui condannava “the ongoing unilateral actions taken by the Houthis, which undermine the political transition process in Yemen, and jeopardize the security, stability, sovereignty and unity of Yemen” (sesto paragrafo). Nel testo della risoluzione non si fa riferimento al successivo intervento militare della coalizione araba a guida saudita, se non indirettamente all’inizio del preambolo quando il Consiglio ricorda “the letter dated 24 March 2015 from the Permanent Representative of Yemen, to the United Nations, transmitting a letter from the President of Yemen, in which he informed the President of the Security Council that ‘he has requested from the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf and the League of Arab States to immediately provide support, by all necessary means and measures, including military intervention, to protect Yemen and its people from the continuing aggression by the Houthis” (secondo considerando). Nel dispositivo, il Consiglio chiede che “all Yemeni parties, in particular the Houthis, fully implement resolution 2201 (2015), refrain from further unilateral actions that could undermine the political transition in Yemen, and further demands that the Houthis immediately and unconditionally: (a) end the use of violence; (b) withdraw their forces from all areas they have seized, including the capital Sana’a [...]” (primo paragrafo). Inoltre, il Consiglio impone un embargo mirato sulle armi nei confronti dei *leaders* dei ribelli Houthi (paragrafo 14 del dispositivo) e li designa quali destinatari del divieto di espatrio e del congelamento dei beni (terzo paragrafo del dispositivo), ovvero delle misure sanzionatorie decise nella precedente risoluzione 2140 (2014). Il delegato russo ha spiegato l’astensione del proprio Paese facendo riferimento alle circostanze che gli “sponsors refused to include the requirements insisted upon by Russia, which were addressed to all parties to the conflict, to swiftly halt fire and begin peace talks” e che “the resolution makes inappropriate reference to the sanctions aspect. We insisted on the necessity of a comprehensive arms embargo. It is well known that Yemen is awash in weapons” (verbale della riunione del 14 aprile 2015, cit., pp. 2-3).

Il Consiglio di sicurezza è anche tornato sull’uso di armi chimiche nel conflitto siriano con la [risoluzione 2209 \(2015\)](#) del 6 marzo 2015, approvata con l’astensione del Venezuela. La delibera prende spunto dai tre rapporti finora presentati dalla *Fact Finding Mission* dell’Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche e soprattutto dalla decisione adottata il 4 febbraio 2015 dal suo Consiglio esecutivo che “while stating diverse views on these reports, expressed serious concern regarding the findings of the Mission made with a high degree of confidence that chlorine has been used repeatedly and systematically as a weapon in the Syrian Arab Republic” (sesto considerando della risoluzione). Tale accertamento, sia pure assai generico, consente al Consiglio di ribadire la condanna dell’utilizzo di armi chimiche, incluso il cloro, nel conflitto siriano e di ricordare la vigenza di obblighi giuridici

internazionali in materia e del principio della responsabilità penale individuale, ma soprattutto di decidere “*in the event of future non-compliance with resolution 2118 to impose measures under Chapter VII of the United Nations Charter*” (settimo paragrafo del dispositivo). La decisione in parola, oltre ad essere proiettata nel futuro, appare strumentale perché non è chiaro chi ne potrà essere il destinatario. Non a caso, nel dibattito consigliare il delegato del Venezuela ha puntualizzato che “*we consider it necessary, prior to the adoption of a resolution such as that on which we have abstained, to conclude the investigation to determine who is responsible for such an abominable act*” ([verbale](#) della riunione del 6 marzo 2015, UN Doc. S/PV.7401, p. 2). In compenso, il dibattito seguito all’adozione della risoluzione sarà ricordato per il duello diplomatico d’altri tempi tra Russia e Stati Uniti. Alla provocazione statunitense: “*I would note, however, that the Council, in the wake of the monstrous attack in August 2013, came together and did decide, very much with the Russian Federation’s support and partnership, to take away one party’s chemical weapons. It is a little strange to take away one party’s entire stockpile of chemical weapons in the wake of a monstrous attack and then later claim that the party whose chemical weapons one has taken away is not implicated in that attack*”, il delegato russo ha replicato: “*It is very strange that the United States stated that the use of chemical weapons by the Government of Syria would be a red line and that it would cause the United States to use force, and yet after the events of 21 August it did not do so. Therefore, the Al-Assad Government did not cross that red line. The President of the United States stated that it was a red line and then he did nothing. That means that the Al-Assad Government did not use chemical weapons*” (p. 7).

Pochi cenni meritano, infine, la [risoluzione 2207 \(2015\)](#) del 4 marzo 2015 sulla non proliferazione nucleare nella Corea del Nord in cui il Consiglio di sicurezza proroga fino al 5 aprile 2016 il mandato del Panel di esperti istituito dal paragrafo 26 della [risoluzione 1874 \(2009\)](#), e la [risoluzione 2210 \(2015\)](#) del 16 marzo 2015 sulla situazione in Afghanistan. Quest’ultima risoluzione si dilunga (addirittura in ... 17 pagine) in una narrativa auto-consolatoria che celebra “*the completion at the end of 2014 of the Transition (Inteqal) Process and the initiation of the Transformation Decade (2015-2024) with the assumption of full responsibility for the security sector by Afghan institutions*” (terzo considerando) e “*the inauguration on 29 September 2014 of the new President of Afghanistan, marking the first democratic transition of power in the country’s history, as well as the establishment of a Government of National Unity*” (settimo considerando). In questo contesto di “transizione felice”, il Consiglio decide di prorogare fino al 17 marzo 2016 il mandato della UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) e non manca di sottolineare “*the importance of the long-term commitment by the international community to ensure a capable, professional and sustainable Afghan National Security Force*” e di richiamare a tale titolo “*the establishment of the non-combat, train, advise and assist Resolute Support Mission, based on the bilateral agreements between NATO and Afghanistan and at the invitation of Afghanistan*” (paragrafo 24 del dispositivo). A riportare il Consiglio alla dura realtà dei fatti ci pensa, come al solito, il delegato russo nell’intervento seguito all’approvazione all’unanimità della delibera: “*A difficult situation continues to prevail in Afghanistan, and we are concerned about the increasing activities of fighters, of which civilians are the primary victims. This negative trend is reflected in the most recent report of the Secretary-General (S/2015/151), which states that in past year alone, the conflict has claimed the lives of more than 10,000 civilians. This is a regrettable scorecard for the contemporary history of Afghanistan. This state of affairs clearly suggests that the International Security Assistance Force, which has left the country, did not fulfil the mandated handed down by the Security Council, just as it has not provided us with a comprehensive report on the work it did over the 13 years of its presence in the country*” ([verbale](#) della riunione del 16 marzo 2015, UN Doc. S/PV.7403, p. 15).

Arriviamo finalmente alla riunione del Consiglio di sicurezza dell'11 maggio 2015 in cui l'Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza ha presentato una prima bozza del piano in preparazione a Bruxelles per affrontare la crisi migratoria nel Mediterraneo. In primo luogo, bisogna riconoscere che si è trattato di un discorso ben preparato e diplomaticamente efficace nella prospettiva di arrivare ad una futura autorizzazione consigliare di misure coercitive, anche nel mare territoriale e nei porti della Libia, nei confronti dei trafficanti di migranti. Tale prima valutazione è avvalorata dai seguenti elementi: a) la qualificazione della situazione quale vera e propria emergenza umanitaria, con la postilla che “*an exceptional situation requires an exceptional and coordinated response*” ([verbale](#) della riunione dell'11 maggio 2015, UN Doc. S/PV.7439, p. 2); b) la sottolineatura ripetuta della finalità umanitaria del piano dell'Unione Europea, ben presente in questo passaggio: “*I believe that we are ready to address challenges that affect us all and to do so not only from a security perspective, but first and foremost from a humanitarian perspective*” (p. 4), e ancora di più in questa affermazione fin troppo impegnativa: “*Let me explicitly assure the Security Council that no refugee or migrants intercepted at sea will be sent back against their will*” (p. 3); c) l'autocritica sul passato (“*The European Union is ready to do its part. That has not always been the case, I know. Now, I believe, we are ready to do it*”, p. 4), certamente inusuale nei dibattiti dinanzi al Consiglio di sicurezza, che tuttavia dà maggiore credibilità ai nuovi propositi; d) il collegamento effettuato tra la tragedia umanitaria, l'instabilità nella regione e il traffico di migranti (“*It is not only a humanitarian emergency but also a security crisis, since migrant networks are linked to, and in some cases finance, terrorist activities; which contributes to instability in a region that is already unstable enough*”, p. 2); e) la volontà più volte affermata nell'intervento di voler affrontare la crisi in maniera olistica ed articolata, in una prospettiva di lungo periodo e in coordinamento con tutti i partners regionali e globali; f) il tentativo di eludere il punto critico dei rapporti con le diverse autorità libiche in contrapposizione facendo esclusivo riferimento al sostegno dato dall'Unione europea alla mediazione del Rappresentante speciale Bernardino León e alla circostanza generica che “*Europeans and Libyans need to work together in partnership to fight trafficking and smuggling organizations*”, p. 3); g) i vaghi riferimenti alla natura delle iniziative militari in materia di lotta al traffico dei migranti in preparazione nel quadro dell'Unione europea (la Mogherini si limita a ricordare la Dichiarazione del Consiglio europeo del 23 aprile 2015 che chiede all'Alto Rappresentante di “*undertake systematic efforts to identify, capture and destroy vessels before they are used by traffickers*”, p. 3), che sono naturalmente funzionali ad offrire un ampio margine negoziale alle trattative in corso nell'ambito del Consiglio di sicurezza.

Premesso tutto ciò ed anche che l'iniziativa diplomatica dell'Unione Europea ha buone probabilità di successo, si impongono una serie di riflessioni, per forza di cose sintetiche, sulle dinamiche in esame. Innanzitutto, sul loro significato reale. Al di là della stessa narrativa dominante della tragedia umanitaria che richiede una immediata azione repressiva nei confronti dei trafficanti di migranti, ci pare indiscutibile che la finalità della politica migratoria dell'Unione Europea rimanga sempre quella della chiusura delle sue frontiere dai flussi migratori esterni (la “*fortezza Europa*”), a prescindere dal fatto che si tratti di migranti economici o alla ricerca di protezione internazionale (dunque, l'esatto contrario dell'assicurazione fornita dalla Mogherini al Consiglio di sicurezza). Se la sostanza non muta, cambiano gli strumenti e i meccanismi di gestione (aventi rilevanza sia interna che esterna) in funzione dell'evoluzione della situazione. E' chiaro, ad esempio, che la svolta militare è giustificata (nell'ottica sottoposta a critica) dalla necessità di creare un cordone sanitario intorno alla Libia che, a causa dell'anarchia dominante, è diventata una falla

intollerabile nella “cortina d’acqua” che separa le due sponde del Mediterraneo. Del resto, se la finalità dell’Unione Europea fosse effettivamente umanitaria e non quella di impedire l’arrivo indiscriminato di migranti sulle coste europee, perché all’Italia è stato a suo tempo praticamente impedito di continuare l’*Operazione Mare Nostrum* che aveva assicurato la ricerca e il salvataggio dei disperati del mare? E perché non reprimere seriamente ed effettivamente negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri il trasporto illecito di migranti e la tratta di essere umani, utilizzando a questo fine gli strumenti offerti dalla cooperazione internazionale in ambito penale?

La seconda riflessione è che, alla luce dell’attuale situazione libica, il ricorso all’uso della forza rischia di essere del tutto inefficace o controproducente in assenza di interventi di terra mirati che consentano la neutralizzazione delle reti criminali locali dedite al traffico di migranti. Tuttavia, tale opzione, esclusa dalla stessa Mogherini in recenti dichiarazioni, pare impraticabile per diverse ragioni: la contrarietà delle diverse autorità/entità libiche, i costi e i rischi militari e politici di tali operazioni terrestri, le riserve di alcuni membri permanenti (leggi: Federazione Russa). Non rimarrebbe, quindi, che la paventata distruzione indiscriminata attraverso bombardamenti aereo-navali delle imbarcazioni e delle attrezzature portuali presenti sulle coste libiche con il rischio di tragedie umanitarie determinate dall’utilizzo di scudi umani da parte dei trafficanti o del ricorso di quest’ultimi ad odiose ritorsione nei confronti degli stessi migranti impossibilitati a partire. Dunque, il risultato di arrestare temporaneamente il flusso di migranti dalle coste libiche sarebbe forse raggiunto, ma a quale “prezzo umanitario” per le comunità locali di pescatori private dei mezzi di sussistenza e per le masse di disperati intrappolati sulle coste libiche in condizioni inumane, in gran parte in fuga da guerre e violenze e quindi titolari del diritto a ricevere protezione internazionale?

Infine, una volta chiarito come l’opzione militare sia funzionale alla protezione non “*de*” ma “*da*” migranti, è utile evidenziare che “[i]l ricorso alla forza militare come mezzo di contrasto della tratta o, in generale, di reati transnazionali, in sostituzione dei poteri coercitivi interni [...] non costituisce solo violazione del divieto della forza, ma è profondamente eversivo dell’intero sistema dei diritti umani” (G. CARELLA, [Tratta degli essere umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi \(... dello stato di diritto\)](#), in *SIDIBlog*). Infatti, nella brillante esemplificazione fornita sempre dalla stessa autrice, “il bombardamento dei barconi, come misura volta ad eliminare gli strumenti della commissione di un grave reato, costituisce applicazione agli individui, proprietari dei barconi stessi, di una sanzione senza processo e senza condanna. Nell’ipotesi, non del tutto eliminabile, in cui i bombardamenti causassero vittime, si tratterebbe di privazione arbitraria della vita, senza processo e senza condanna”. Nasce dunque il problema non secondario della valutazione del “*se*” ed “*entro quali limiti*” il Consiglio di sicurezza possa autorizzare tali condotte, nonché quello successivo ed eventuale del rispetto da parte degli Stati autorizzati degli obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti dell’uomo. Di queste ed altre questioni dovremo probabilmente occuparci nel prossimo numero dell’osservatorio.

RAFFAELE CADIN