



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2015

### 1. MAPPA DELLE ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA NEL 2014: LE DIECI DINAMICHE PREVALENTI NELL'ANNO DELLA DÉBÂCLE.

Se è vero, come sosteneva il Segretario generale Dag Hammarskjöld, che il Consiglio di sicurezza «*was not created to take humankind to heaven, but to save it from hell*» (si veda l'intervento del Ministro degli esteri russo Lavrov nella riunione del Consiglio del 23 febbraio 2015, [UN Doc. S/PV.7389](#), p. 5), è pacifico che il 2014 possa essere rappresentato come l'anno della *débâcle* dell'organo onusiano che ha la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Pesa l'incapacità di elaborare soluzioni politiche e/o militari alle gravi crisi internazionali che non soltanto mettono a repentaglio la sicurezza regionale e globale, ma determinano addirittura il fenomeno dello “*state destroying*”. Ne è la dimostrazione il fatto che nel 2015 è in cantiere la riforma sia del *peace-keeping* che del *peace-building*. Per non parlare dell'improcrastinabile necessità di riformare lo stesso Consiglio di sicurezza che peraltro non è realisticamente in programma nel prossimo futuro anche per il basso profilo da sempre mantenuto dall'attuale Segretario generale in un contesto internazionale sempre più inquietante.

La crisi del Consiglio di sicurezza e il disordine internazionale non hanno tuttavia impedito l'emersione di dinamiche interessanti sia sotto il profilo giuridico sia per il loro impatto, attuale e in linea prospettica, sulle relazioni internazionali. Di queste daremo conto nel presente contributo, non prima di aver presentato un quadro sintetico delle attività del Consiglio nel 2014.

Nell'anno da poco concluso, si registra, innanzitutto, un aumento sia delle risoluzioni che delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio di sicurezza: le prime passano da 47 nel 2013 a 63 nel 2014 (con una media negli ultimi 5 anni di 57), le seconde da 22 a 28 (media di 26). Si tratta di un moderato incremento quantitativo dell'attività del Consiglio che, tuttavia, non è in linea con le necessità emergenti dalla continua destabilizzazione del quadro internazionale: ne è una dimostrazione evidente il fatto che in merito alla crisi ucraina il Consiglio abbia adottato in tutto il 2014 una sola risoluzione con riferimento all'abbattimento dell'aereo malese ([risoluzione 2166 \(2014\)](#)), mentre rispetto alla crisi libica le tre risoluzioni approvate hanno carattere vagamente interlocutorio ([risoluzione 2144 \(2014\)](#)) o si limitano ad approfondire il regime sanzionatorio ([risoluzione 2146 \(2014\)](#) e [risoluzione 2174 \(2014\)](#)).

Quasi la metà delle risoluzioni adottate nel 2014 hanno riguardato crisi africane (ben 29 più una risoluzione tematica sulla sicurezza nel continente), circa un quinto situazioni localizzate in Asia (in particolare, sei risoluzioni hanno avuto come oggetto le crisi del Medio Oriente), mentre marginale è stata l'attività consigliare con riferimento all'Europa (tre risoluzioni su Cipro e Bosnia Erzegovina) e al continente americano (una risoluzione su Haiti). Si registrano, inoltre, ben dieci risoluzioni tematiche (con riferimento, in particolare, al diritto internazionale umanitario, alle operazioni di pace e al terrorismo) e una risoluzione a carattere "legislativo" (la [risoluzione 2178 \(2014\)](#) sui "foreign terrorist fighters").

I tre progetti di risoluzione non approvati dal Consiglio riguardano le principali crisi internazionali: mentre la Federazione Russa ha dovuto utilizzare il veto per bloccare l'adozione di progetti di risoluzioni sulla [Crimea](#) (sul *referendum* che poi ha sancito l'annessione di questa regione ucraina alla Federazione Russa) e la [Siria](#) (in quest'ultimo caso un doppio veto russo-cinese sul *referral* della situazione siriana alla Corte penale internazionale), gli Stati Uniti hanno potuto evitare di apporre il loro veto ad un progetto di risoluzione sullo *status* della [Palestina](#) grazie alla composizione filo-occidentale del Consiglio che non ha consentito il raggiungimento della maggioranza richiesta di nove membri (in particolare, in questa occasione ha sorpreso non poco l'astensione del [delegato nigeriano](#); per un quadro sintetico ed efficace delle dinamiche consigliari in materia di diritto di veto, si veda il contributo di E. McClean, [Hard Evidence: who uses veto in the UN Security Council most often – and for what?](#)).

Non bisogna peraltro sottostimare l'impatto del diritto di veto dei membri permanenti sul processo decisionale del Consiglio, dato che esso ha un effetto inibitorio ben più marcato che si manifesta già a livello di discussioni informali tra i membri dell'organo. A questo proposito, peraltro, si registra la decisione prenatalizia del Consiglio di inserire nell'ordine del giorno dell'organo la situazione (di grave e sistematica violazione) dei diritti umani in [Corea del Nord](#) nonostante il voto negativo di Cina e Russia. Anche se nel caso specifico, con tutta evidenza, l'opposizione russo-cinese non ha bloccato il processo decisionale del Consiglio in virtù della natura procedurale della questione (il diritto di veto dei membri permanenti è invocabile solo con riferimento a questioni sostanziali), è utile ricordare che si tratta di un limite al diritto di veto che non aveva quasi mai trovato applicazione nella recente prassi consigliare.

1. *Ascesa della "sicurezza umana" nella scala dei valori.* L'adesione del Consiglio di sicurezza al concetto di "sicurezza umana" (che, lo ribadiamo, non è in contrapposizione, ma completa quello di "sicurezza internazionale") è ormai dichiarata e senza riserve come dimostrano i seguenti tre elementi principali risultanti dalla prassi del 2014: la priorità espressamente accordata alla protezione della popolazione civile da violenze o da violazioni dei diritti umani nei mandati delle operazioni di pace delle Nazioni Unite (si vedano, tra le altre, la [risoluzione 2155 \(2014\)](#) sulla guerra civile in Sud Sudan e la [risoluzione 2162 \(2014\)](#) sul processo di stabilizzazione post-conflitto in Costa D'Avorio); il limite del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario esplicitamente posto alle misure nazionali di attuazione della [risoluzione 2178 \(2014\)](#) sui "foreign terrorist fighters"; la previsione dello stesso limite con riferimento alle autorizzazioni all'uso della forza accordate dal Consiglio a forze nazionali o multinazionali (ad esempio, [nella risoluzione 2164 \(2014\)](#) sulla situazione in Mali).

2. *Nuove vie della legittimazione democratica?* Sotto il profilo della legittimazione democratica dell'azione del Consiglio di sicurezza, la prassi innovativa dei progetti di

risoluzione presentati o comunque formalmente sostenuti da una larga maggioranza degli Stati membri delle Nazioni Unite (si vedano, in particolare, la [risoluzione 2177 \(2014\)](#) sull'emergenza sanitaria determinata dal virus Ebola che ha avuto ben 134 Stati co-sponsor e la già citata [risoluzione 2178 \(2014\)](#) sui "combattenti terroristi stranieri" che è stata presentata da più di 100 Stati) apre nuove prospettive che potrebbero, tra l'altro, intersecarsi con i tentativi di arrivare ad una limitazione *soft* del diritto di veto, ma nel contempo solleva diverse inquietudini perché potrebbe pregiudicare il ruolo dell'Assemblea generale e "giustificare" il riconoscimento di poteri legislativi diretti al Consiglio.

3. *Militarizzazione delle operazioni di pace.* La crescente militarizzazione delle operazioni di pace delle Nazioni Unite è un dato che emerge in maniera inequivocabile dalla prassi consigliare del 2014 relativa alle crisi africane (per tutte, si veda la [risoluzione 2155 \(2014\)](#) sulla crisi in Sud Sudan) che conferma la svolta epocale impressa dalla [risoluzione 2098 \(2013\)](#) sulla Repubblica Democratica del Congo. Tale dinamica presenta diversi aspetti critici (mandato "robusto", creazione di battaglioni predisposti per azioni a carattere proattivo, cooperazione militare inter-missione, proliferazione delle autorizzazioni all'uso della forza e conseguenti problemi di coordinamento tra le varie entità interessate, ecc.) difficilmente inquadrabili nei principi cardine del *peace-keeping*. Per essere realmente efficace, la riforma delle operazioni di pace, che il Consiglio di sicurezza ha preannunciato per il 2015, dovrà essere radicale e propositiva come quella che seguì al Rapporto Brahimi del 2000.

4. *Proliferazione delle autorizzazioni all'uso della forza e Cap. VIII revival?* Tra le ragioni che spiegano la proliferazione delle autorizzazioni consigliari all'uso della forza nell'ambito delle crisi africane un posto di primo piano spetta alla mancata istituzione nel quadro dell'Unione africana di una forza continentale di reazione rapida che possa intervenire rapidamente nelle fasi critiche di queste situazioni al fine di inibire il ricorso ad interventi militari esterni più o meno richiesti dagli Stati interessati ed autorizzati dal Consiglio. È chiaro che detta forza non potrà mai nascere senza il (concreto ed effettivo) sostegno politico, finanziario e logistico delle Nazioni Unite e che i suoi rapporti con il Consiglio di sicurezza dovranno essere improntati non tanto al classico modello autorizzatorio, quanto ad un ritorno al modello integrato disegnato dalla prima frase del par. 1 dell'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite ("The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority"). Nel senso indicato, già nel 2014 è richiamabile una prima prassi di un certo interesse (ad esempio, la [risoluzione 2164 \(2014\)](#) sulla crisi in Mali con riferimento, peraltro, all'autorizzazione conferita all'*Operazione Serval* condotta dalle forze militari francesi), ma la svolta decisiva dovrà essere impressa dalla già evocata riforma delle operazioni di pace.

5. *Ampliamento ed istituzionalizzazione dei regimi sanzionatori.* In linea di continuità con le dinamiche precedenti, il 2014 è stato caratterizzato da un significativo ampliamento dei regimi sanzionatori (sia sotto il profilo del ricorso a diverse tipologie di misure in differenti ambiti, sia sotto quello delle categorie di persone sanzionate) e da una loro progressiva istituzionalizzazione (in particolare, la proliferazione di gruppi di esperti che devono coadiuvare sotto il profilo tecnico le funzioni dei consueti comitati delle sanzioni). Si tratta di due fenomeni collegati perché la creazione di procedure ed organi tecnici *ad hoc* è funzionale a predisporre garanzie a carattere amministrativo a favore dei proscritti che sempre più spesso, e non solo nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale che pure costituisce il modello di riferimento, sono inseriti nelle "liste nere" a causa non di una

responsabilità di tipo politico (appartenenza ad un determinato regime politico-militare/costituzione di un ostacolo all'attuazione o alla conclusione di accordi di pacificazione, ecc.), ma della asserita perpetrazione di veri e propri illeciti internazionali (violazione dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario, ecc.). Costituisce un chiaro esempio di quanto precede il regime sanzionatorio imposto rispetto alla situazione in Libia, con particolare riferimento alle [risoluzioni 2146 \(2014\)](#) e [2174 \(2014\)](#).

6. *Il ritorno alla decretazione d'urgenza in materia di lotta al terrorismo internazionale.* Con la [risoluzione 2178 \(2014\)](#) sui "foreign terrorist fighters" il Consiglio di sicurezza è tornato a legiferare nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale. Si tratta di una prassi discutibile nel metodo (il Consiglio non ha il potere statutario di imporre obblighi giuridici agli Stati membri su fenomeni astratti) e nel merito (la nozione di "foreign terrorist fighters" si colloca ai confini del diritto internazionale e non pare essere stata accolta nelle misure attuative già adottate a livello nazionale) che peraltro presenta aspetti innovativi che si intersecano con alcune dinamiche già evidenziate, in particolare con il tentativo di dare maggiore legittimità democratica all'azione consigliare (il progetto di risoluzione è stato sottoscritto da più di 100 Stati membri) e il riconoscimento da parte del Consiglio della necessità di rispettare il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. In questa prospettiva, la soluzione teorica *de lege ferenda* a suo tempo da noi prospettata, ovvero quella di trasfigurare questo (assai discutibile) potere di decretazione in situazioni di emergenza nella competenza ad adottare dichiarazioni di principi sulla sicurezza collettiva a carattere non legislativo (inquadabili non nel cap. VII della Carta, ma nei poteri generali del Consiglio in materia di mantenimento della pace), conserva la propria ragione d'essere.

7. *La qualificazione delle emergenze sanitarie quale minaccia alla pace.* Nell'importante [risoluzione 2177 \(2014\)](#) il Consiglio di sicurezza ha per la prima volta determinato che una situazione creata da una epidemia particolarmente virulenta (nel caso specifico scatenata dal virus Ebola) costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Tale qualificazione presenta interesse sia sotto il profilo giuridico (si conferma la nozione "politica" di minaccia alla pace quale "situazione di grave pericolosità sociale") sia sotto quello operativo della promozione della cooperazione internazionale diretta a prevenire e a contrastare l'insorgere di una grave emergenza umanitaria.

8. *Un rapporto ancora incompiuto con la Corte penale internazionale.* Le complesse dinamiche che da sempre hanno contraddistinto le relazioni tra Consiglio di sicurezza e Corte penale internazionale sono diventate ancora più laceranti a causa del clima politico generale di contrapposizione tra i membri permanenti (esemplificativo in questo senso il veto congiunto russo-cinese sul [progetto di risoluzione](#) contenente il *referral* alla Corte della situazione in Siria) e del consolidamento nel continente africano della percezione della Corte quale strumento neocoloniale (mancata approvazione senza voti contrari del [progetto di risoluzione](#) che stabiliva la sospensione delle indagini e dei procedimenti - *deferral* - nei confronti delle cariche supreme del Kenya).

9. *Il rinnovo parziale dei membri non permanente per il biennio 2015-2016: il senso dell'elezione del Venezuela.* Nell'ottobre 2014 l'Assemblea generale ha proceduto al rinnovo parziale dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza con l'elezione di cinque Stati che siederanno nell'organo consigliare nel biennio 2015-2016. I risultati di questa elezione sono stati significativi (Angola, Malesia, Venezuela, Nuova Zelanda e Spagna in sostituzione, rispettivamente, di Ruanda, Corea del Sud, Argentina, Australia e Lussemburgo) nel senso di dare maggiore rappresentatività all'organo consigliare anche sotto il profilo di una sua

più spiccata autonomia dagli interessi e dalle visioni dei Paesi occidentali che hanno pesantemente condizionato il suo processo decisionale negli ultimi anni. Tutti i nuovi membri non permanenti sono stati eletti al primo scrutinio con ampia maggioranza, in assenza di candidature alternative nel gruppo regionale di riferimento, con l'eccezione della Spagna che soltanto al terzo scrutinio è riuscita a prevalere sulla Turchia (132 voti contro 60). Ai fini del rafforzamento della legittimità dell'azione del Consiglio, sarà di grande importanza che il trend descritto continui anche nel rinnovo dei restanti cinque membri permanenti (Ciad, Nigeria, Cile, Giordania e Lituania) previsto per il prossimo autunno.

10. *Di nuovo al centro della politica estera italiana.* Dopo anni di colpevole ed incomprensibile assenza, il 2014 ha segnato un lento ma progressivo riavvicinamento dell'Italia ai dibattiti in seno al Consiglio di sicurezza e alle dinamiche relative all'azione e al processo decisionale dell'organo consiliare. Tale *upgrading* del ruolo del Consiglio nell'ambito delle priorità della politica estera italiana non è casuale o passeggero, ma è dovuto ad una serie di fattori e circostanze che giungeranno a maturazione nel futuro più o meno prossimo: il tentativo di trovare una soluzione alla crisi libica che dovrà necessariamente comportare l'assunzione di responsabilità da parte del Consiglio e, correlativamente, del nostro Paese; la già annunciata candidatura italiana a membro non permanente per il biennio 2017-2018 (l'Italia è stata eletta sei volte quale membro non permanente del Consiglio e l'ultimo mandato biennale è terminato alla fine del 2008); l'interesse ad assumere un ruolo attivo in seno al Consiglio anche nella prospettiva dell'elezione del prossimo Segretario generale, prevista per la fine del 2016, che dovrebbe spettare ad una personalità europea alla luce della rotazione regionale finora osservata (tra le candidature ipotizzabili c'è anche quella di Romano Prodi).

RAFFAELE CADIN