



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N.4/2014

2. IL CONSIGLIO DI SICUREZZA TORNA A LEGIFERARE NELLA RISOLUZIONE 2178 (2014) SUI “COMBATTENTI TERRORISTI STRANIERI”

La “scoperta” da parte del Consiglio di sicurezza del potenziale destabilizzante delle relazioni internazionali e della stessa convivenza civile rappresentato dall’ISIL è stata assai recente. Si può tranquillamente aggiungere che è stata terribilmente tardiva. Infatti, a parte una [dichiarazione presidenziale](#) del 28 luglio 2014 relativa al traffico illecito di petrolio perpetrato da gruppi terroristici nel Medio Oriente (S/PRST/2014/14), soltanto il 15 agosto del 2014 il Consiglio ha adottato all’unanimità la [ris. 2170](#) (2014) in cui ha imposto, ai sensi del cap. VII della Carta, una serie di sanzioni individuali ai principali esponenti di questa entità che nel frattempo aveva assunto il controllo di vaste aree dell’Iraq e della Siria arrivando a proclamare un “Califfato” sui territori conquistati in una prospettiva totalizzante (religiosa e politica) di unificazione dell’Islam sunnita da perseguire a qualsiasi prezzo, incluso il rigetto dichiarato del diritto internazionale quale parametro giuridico di riferimento dei propri comportamenti.

Non essendo questa la sede per indagare sulle responsabilità (auto-evidenti) e sugli errori (molteplici e in parte già riconosciuti) commessi dai vari attori internazionali nella gestione di tale dinamica patologica, ci limiteremo a fornire un resoconto sintetico delle recenti decisioni adottate dal Consiglio per contrastare l’ISIL con qualche approfondimento sugli aspetti che presentano un particolare interesse giuridico.

Il primo punto da sottolineare con riferimento alla ris. 2170 (2014) è il seguente: è stato l’inquadramento della dinamica in esame nella lotta al terrorismo internazionale, anzi l’apertura di un “nuovo fronte” contro il “Califfato Nero” e altri gruppi islamisti radicali come *Al-Nusrah Front* (ANF) nell’ambito della stessa, a consentire ai membri permanenti di superare le divisioni, i sospetti e i diversi interessi geo-politici che avevano fino allora bloccato il processo decisionale del Consiglio con riferimento alla gestione politica della crisi siriana. La risoluzione in commento ha, infatti, il significato meta-giuridico di esprimere l’unità della comunità internazionale nel ripudio di questa metastasi del fenomeno del terrorismo internazionale, intento che ben si riflette nel primo paragrafo del dispositivo in cui il Consiglio «*[d]eplores and condemns in the strongest terms the terrorist acts of ISIL and its violent extremist ideology, and its continued gross, systematic and widespread abuses of human rights and violations of international humanitarian law*». Nello stesso senso va l’accertamento della «*continued threat posed to international peace and security by ISIL, ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida*» da parte del Consiglio che riafferma «*its resolve to address all aspects of that threat*» (penultimo paragrafo preambolare).

Sotto il profilo operativo, il fine della risoluzione è quello di confermare che il regime di sanzioni mirate (le famose “liste nere”) imposto a suo tempo nei confronti di Al-Qaida e dei suoi affiliati è applicabile anche all’ISIL e all’ANF. A questo proposito, il Consiglio «[o]bserves that ISIL is a splinter group of Al-Qaida» e «recalls that ISIL and ANF are included on the Al-Qaida sanctions list and in this regard, expresses its readiness to consider listing individuals, groups, undertakings and entities providing support to ISIL or to ANF, including those who are financing, arming, planning or recruiting for ISIL or ANF and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al-Qaida through information and communications technologies including the internet and social media or through any other means» (diciottesimo paragrafo del dispositivo). A dimostrazione di ciò e quasi a scopo esemplificativo, nell’allegato alla ris. 2170 (2014) è contenuto un elenco di 6 nominativi (*leaders* dell’ISIL o dell’ANF) che vengono inseriti direttamente dal Consiglio nella “lista nera” di Al-Qaida. A tal proposito, il delegato russo, nella dichiarazione seguita all’approvazione della risoluzione, ha osservato che «[w]e are concerned about the departure from the procedure established by the Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011), concerning Al-Qaida and associated individuals and entities, for the inclusion of new names on the sanctions list» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 15 agosto 2014, UN Doc. S/PV.7242, p. 3).

La ris. 2170 (2014) si segnala anche per la comparsa del concetto di “combattenti terroristi stranieri”, patologia alla quale è dedicata un’intera parte dell’atto (paragrafi 7-10 del dispositivo e che sarà l’oggetto specifico della successiva ris. 2178 (2014)). In tali paragrafi il Consiglio ha invitato gli Stati membri ad adottare le misure nazionali necessarie per evitare che i combattenti possano muoversi dal loro territorio per unirsi ai gruppi di terroristi e ha ribadito gli obblighi nascenti da precedenti risoluzioni anti-terrorismo in materia di circolazione di terroristi, di fornitura di armi e di sostegno finanziario, dichiarandosi pronto ad includere nelle “liste nere” chi facilita il reclutamento e gli spostamenti di combattenti stranieri.

Come si è anticipato, nel contesto caratterizzato dalla rinnovata *leadership* degli Stati Uniti di Obama di cui al contributo precedente, il 24 settembre 2014 il Consiglio di sicurezza è andato oltre, adottando all’unanimità la [ris. 2178](#) (2014), ovvero un atto giuridicamente vincolante (*ex cap.* VII della Carta) in cui il Consiglio legifera sul fenomeno astratto dei “combattenti terroristi stranieri” imponendo una serie di obblighi giuridici agli Stati membri non collegati alla necessità di estirpare una situazione specifica di minaccia alla pace.

A conferma di ciò, l’accertamento contenuto nel preambolo della ris. 2178 (2014) dell’esistenza di una minaccia alla pace quale presupposto per l’azione ai sensi del cap. VII della Carta ha natura astratta: infatti, il Consiglio osserva «*the continued threat to international peace and security posed by terrorism*» e afferma «*the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts, including those perpetrated by foreign terrorist fighters*» (penultimo paragrafo preambolare).

Inoltre, a differenza delle risoluzioni tematiche del Consiglio di sicurezza, il contenuto normativo della ris. 2178 (2014) viene espresso in termini imperativi creando degli obblighi giuridici in capo agli Stati membri. Così, ad esempio, nel quinto paragrafo del dispositivo, particolarmente rilevante perché contiene la stessa definizione di “combattenti terroristi stranieri”, il Consiglio «[d]ecides that Member States shall, consistent with international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law, prevent and suppress the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation

in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities». A questi obblighi se ne aggiungono altri, in particolare quelli di criminalizzare negli ordinamenti interni, con la previsione di pene adeguate, tutti i comportamenti intenzionali che integrano la, o sono collegati alla realizzazione della, fattispecie di “combattenti terroristi stranieri” (sesto paragrafo del dispositivo) e di impedire a persone, diverse da cittadini e residenti a titolo permanente, di entrare e di transitare nel proprio territorio se sospettate, sulla base di indizi credibili, di voler porre in essere le attività terroristiche, o ad esse collegate, vietate dalla risoluzione stessa (ottavo paragrafo del dispositivo).

La natura, la struttura e il contenuto normativo della ris. 2178 (2014) non lasciano dunque alcun dubbio sul suo inquadramento nel *genus* assai discutibile delle risoluzioni legislative adottate dal Consiglio di sicurezza nella lotta al terrorismo internazionale, prassi emergenziale iniziata in seguito agli attacchi dell’11 settembre 2001 con la celebre ris. 1373 (2001) (sul finanziamento del terrorismo internazionale) e poi continuata con la ris. 1504 (2004) (sulla proliferazione di armi di distruzione di massa verso attori non statali).

Dato che non è questa la sede per ribadire le critiche mosse a suo tempo alla prassi legislativa del Consiglio (cfr. R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di sicurezza nell’articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, pp. 278-312), conviene invece sottolineare due importanti aspetti innovativi, emergenti dalla risoluzione in esame e dalla procedura che ha portato alla sua adozione, che paiono in qualche modo collegati all’affermazione della *leadership* democratica di Barack Obama: il limite, riaffermato più volte nell’ambito della ris. 2178 (2014), del rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario che dovrà essere assicurato dagli Stati membri nell’attuazione degli obblighi discendenti dalla risoluzione (prospettiva non del tutto pacifica alla luce delle misure annunciate dal *leader* inglese Cameron nel corso del dibattito consigliare seguito all’approvazione della risoluzione: «*We must be clear that to defeat the ideology of extremism, we need to deal with all forms of extremism, not just violent extremism. That means banning preachers of hate from coming to our countries. It means proscribing organizations that incite terrorism against people at home and abroad. It means stopping extremists, whether violent or non-violent, from inciting hatred and intolerance in our schools, in our universities and even sometimes in our prisons. In other words, it means firm, decisive action to protect and uphold the values of our free and democratic societies*», [verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 24 settembre 2014, UN Doc. S/PV.7272, p. 14); il sostegno di più di cento Stati membri al progetto di risoluzione presentato dagli Stati Uniti che lascia intravedere una sorta di procedura ibrida finalizzata a fornire una maggiore legittimazione politica all’azione ... legislativa del Consiglio di sicurezza.

RAFFAELE CADIN