



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

1. CONSIDERAZIONI GENERALI: IL CONSIGLIO DI SICUREZZA DI BARACK OBAMA

L'affermazione bello-mediatica nel periodo di riferimento (luglio/settembre 2014) dell'*Islamic State of Iraq and the Levant* (ISIL, nella denominazione utilizzata in ambito onusiano e dal Dipartimento di Stato statunitense) ha apparentemente consentito al Consiglio di sicurezza di ricompattarsi dietro la narrativa della lotta al terrorismo internazionale e sotto la *leadership* del Presidente degli Stati Uniti Barack Obama.

La comparsa improvvisa di un “nemico perfetto” (la felice espressione è di N. COLACINO, [contributo](#) sul blog della SIDI dedicato all'intervento militare degli Stati Uniti contro l'ISIL). ha resuscitato l'ormai logora ed abusata guerra al terrorismo post-11 settembre che peraltro si palesa oggi dinanzi al Consiglio di sicurezza nella sua variante democratica: così Barack Obama presiede da *leader* globale il Consiglio dispensando la sua eloquenza e un progetto di risoluzione sui “terroristi combattenti stranieri” che, sponsorizzato da più di 100 Stati membri dell'ONU e purificato da continui riferimenti ai diritti umani, viene approvato all'unanimità dal ristretto consesso (ris. 2178 (2014) del 24 settembre 2014).

Sarebbe bello pensare che una siffatta immagine “democratica” possa taumaturgicamente cancellare il caos che regna sovrano nelle relazioni internazionali, che l'ISIS sia all'origine del “male” e non la sua estrinsecazione più diabolica e che il Consiglio di sicurezza abbia assunto il controllo politico e militare degli sforzi della comunità internazionale per combattere il “Califfato Nero”.

Purtroppo la realtà odierna non consente di perdersi in facili illusioni e richiama il giurista a una serie di domande che ancora non hanno trovato risposta: è possibile tornare all'epopea di Bush *junior*, sia pure bonificata e rivestita dal *politically correct*, senza fare la minima autocritica sul suo fallimento che ha contribuito a generare, con l'apporto decisivo del *modus operandi* di Obama basato sull'appoggio “dietro le quinte” (e ... “dall'alto”) ai ribelli di turno, la drammatica situazione attuale? Ha senso cercare di inquadrare la lotta al terrorismo nella legalità internazionale in assenza di una definizione giuridica condivisa ed accettata internazionalmente di questa patologia, stante lo stallo che da decenni blocca su questo punto i negoziati in corso nell'ambito dell'Assemblea generale sull'adozione di una convenzione quadro in materia? Ed infine, perché mai il Consiglio di sicurezza dovrebbe, da una parte, arrogarsi abusivamente la competenza a “legiferare” nella lotta al terrorismo internazionale e, dall'altra, abdicare *de facto* agli Stati Uniti la direzione politica e militare

delle azioni di contrasto che rientra nella sua responsabilità principale ai sensi della Carta dell'ONU?

Questi quesiti costituiranno lo sfondo generale all'approfondimento che dedicheremo nel presente numero dell'osservatorio alla ris. 2178 (2014) sui "combattenti terroristi stranieri" che sarà completato dall'analisi della precedente ed importante ris. 2170 (2014) del 15 agosto 2014 diretta all'imposizione da parte del Consiglio di sicurezza di sanzioni mirate nei confronti dei combattenti dell'ISIL.

Un'altra decisione di grande rilievo, non soltanto giuridico, adottata dal Consiglio di sicurezza nel periodo di riferimento è la ris. 2170 (2014) del 15 agosto 2014 sulla crisi umanitaria originata dalla epidemia di Ebola. Detta risoluzione è caratterizzata da diversi aspetti innovativi che saranno debitamente evidenziati nel commento ad essa dedicato in questo numero dell'osservatorio. Fin d'ora, giova ricordare che l'accertamento in essa contenuto che «*the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*» (quinto paragrafo prambolare) costituisce l'ultima ma significativa conferma del fatto che il Consiglio può determinare che una situazione obiettiva di grave pericolosità sociale costituisce una "minaccia alla pace" a prescindere dall'accertamento di un qualsivoglia illecito internazionale.

Gli ultimi due approfondimenti ospitati nel presente numero dell'osservatorio hanno come oggetto la posizione del Consiglio di sicurezza in merito alla riforma delle *peace-building operations* e alla richiesta di approvazione di un *deferral* presentata dal Kenya (e dall'Unione africana) con riferimento ai procedimenti contro le più alte cariche dello Stato pendenti dinanzi la Corte penale internazionale. Si tratta di tematiche di indubbio interesse che saranno analizzate alla luce delle complesse dinamiche internazionali nell'ambito delle quali vanno correttamente inquadrare con spirito critico.

Delle restanti 11 risoluzioni adottate, sempre all'unanimità, dal Consiglio di sicurezza nel periodo luglio/settembre 2014, tre hanno carattere tematico, mentre otto riguardano una situazione specifica. Nel dettaglio, le risoluzioni tematiche hanno riguardato:

- la cooperazione del Consiglio di sicurezza con le organizzazioni regionali e sub-regionali, con particolare riferimento all'Unione africana, nell'ambito delle operazioni di mantenimento della pace (ris. 2167 (2014) del 28 luglio 2014);

- la prevenzione dei conflitti, ris. 2171 (2014) del 21 agosto 2014, in cui, se non altro, il Consiglio «*recognizes that some of the tools in Chapter VI of the Charter of the United Nations, which can be used for conflict prevention, have not been fully utilized, including negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement and resort to regional and subregional organizations and arrangements, as well as the good offices of the Secretary-General, and stresses its determination to make and call for the greater and more effective use of such tools*» (sesto paragrafo del dispositivo) e «*emphasizes the important role that women and civil society, including women's organizations and formal and informal community leaders, can play in exerting influence over parties to armed conflicts*» (diciottesimo paragrafo del dispositivo);

- la protezione dei civili nei conflitti armati, con particolare riguardo alla necessità di adottare delle misure idonee ad arrestare le crescenti violenze perpetrate in situazioni conflittuali nei confronti del personale umanitario (ris. 2175 (2014) del 29 agosto 2014), quali, ad esempio, la previsione nel mandato delle operazioni di pace delle Nazioni Unite del compito di contribuire ad assicurare un ambiente sicuro per la distribuzione degli aiuti umanitari; l'inclusione negli accordi con il Paese ospitante delle disposizioni chiave della Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e di quello associato; l'allarme lanciato dal Segretario generale in merito a situazioni in cui l'assistenza umanitaria

è impedita da violenze consumate a danno del personale umanitario; quando le circostanze lo richiedono, l’emanazione della dichiarazione di “rischio eccezionale” ai sensi dell’art. 1, lett. c), (ii), della sopra menzionata Convenzione; la ratifica e l’effettiva applicazione della suddetta Convenzione (paragrafo sesto del dispositivo).

Tra le risoluzioni operative ve ne sono alcune che sono dirette a prorogare il mandato di missioni/operazioni delle Nazioni Unite già dispiegate sul campo. Anche se il Consiglio ne trae occasione per operare un aggiornamento della situazione, quasi sempre in termini non proprio rosei, ci limitiamo in questa sede ad elencarle dato che nei casi di specie non presentano un particolare interesse giuridico: la ris. 2168 (2014) del 30 luglio 2014 che proroga l’UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) fino al 31 gennaio 2015; la ris. 2169 (2014) in pari data che estende il mandato dell’UNAMI (*United Nations Assistance Mission for Iraq*) fino al 31/07/2015; la ris. 2172 (2014) del 26 agosto 2014, adottata ai sensi del cap. VII della Carta, che rinnova l’UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) fino al 31 agosto 2014; la ris. 2173 (2014) del 27 agosto 2014 relativa alla proroga *ex cap. VII* del mandato dell’UNAMID (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) in Sudan fino al 30 giugno 2015; e, infine, la ris. 2176 (2014) del 15 settembre 2014 che prevede il rinnovo, sempre ai sensi del cap. VII, dell’UNIMIL (*United Nations Mission in Liberia*) fino al 31 dicembre 2014.

Le tre risoluzioni sull’accesso umanitario in Siria, sull’abbattimento nelle regioni secessioniste dell’Ucraina dell’aereo della *Malaysia Airlines* e sulle innovazioni al regime sanzionatorio in vigore in Libia meritano invece un piccolo approfondimento. La prima, la ris. 2165 (2014), è stata adottata *ex cap. VII* dal Consiglio di sicurezza il 14 luglio 2014 e segna il tentativo assai tardivo di assicurare l’assistenza umanitaria alla popolazione siriana duramente colpita dalla guerra civile in corso nel Paese. Nella risoluzione, approvata all’unanimità, il Consiglio dopo aver manifestato «*grave alarm at the significant and rapid deterioration of the humanitarian situation in Syria, at the fact that the number of people in need of assistance has grown to over 10 million, including 6.4 million internally displaced persons and over 4.5 million living in hard-to-reach areas, and that over 240,000 are trapped in besieged areas, as reported by the United Nations Secretary-General*» (quarto paragrafo preambolare) e aver deplorato il fatto che «*the demands in its resolution 2139 (2014) and the provisions of its presidential statement of 2 October 2013 (S/PRST/2013/15) have not been heeded by the Syrian parties to the conflict*» (quinto paragrafo preambolare), decide di autorizzare per 180 giorni la consegna, da parte delle agenzie onusiane e dei loro *partners* con semplice notifica alle autorità siriane, degli aiuti umanitari (incluse le forniture mediche) tramite le strade che attraversano le linee di conflitto e quattro addizionali valichi di confine in modo da raggiungere le persone in stato di bisogno attraverso i collegamenti più diretti (secondo e quarto paragrafo del dispositivo).

Viene, inoltre, decisa la rapida attivazione di un meccanismo di monitoraggio del regime in parola, con il consenso dei Paesi confinanti e sotto l’autorità del Segretario generale, per assicurarne il rispetto (terzo paragrafo del dispositivo). Infine, a scanso di equivoci, il Consiglio decide che «*all Syrian parties to the conflict shall enable the immediate and unhindered delivery of humanitarian assistance directly to people throughout Syria, by the United Nations humanitarian agencies and their implementing partners, on the basis of United Nations assessments of need and devoid of any political prejudices and aims, including by immediately removing all impediments to the provision of humanitarian assistance*» (sesto paragrafo del dispositivo). Non manca l’avvertimento finale del Consiglio che «*will take further measures in the event of non-compliance with this resolution or resolution 2139 (2014) by any Syrian party*» (undicesimo paragrafo del dispositivo).

Nel dibattito seguito all'adozione della risoluzione, i rappresentanti della Federazione Russa e degli Stati Uniti, pur plaudendo entrambi all'approccio "costruttivo" che ha consentito di raggiungere un compromesso sul testo, hanno evidenziato aspetti speculari della risoluzione. Il delegato russo ha sottolineato, in particolare, il passaggio che chiede la cessazione delle attività terroristiche in Siria e quello che riconosce, per il vero assai timidamente, al governo siriano di aver adottato alcune misure per migliorare l'accesso umanitario, avvertendo che *«the text does not provide for an automatic authorization of enforcement measures»* (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 14 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7216, pp. 5-6), mentre la rappresentante statunitense ha osservato che la risoluzione in esame garantisce l'attuazione della risoluzione 2139 (2014) sull'accesso umanitario in Siria e che l'adozione di una ulteriore risoluzione non sarebbe stata necessaria se il regime siriano non avesse utilizzato *«the denial of aid and the starvation, sickness and misery imposes as yet another weapon in its cruel and devastating arsenal»*, concludendo che il Consiglio *«must be prepared to take decisive should the parties to the conflict, particularly the Al-Assad regime, fail to comply with it»* (ibidem, pp. 6-7). Nessun riferimento alle attività terroristiche perpetrate in Siria dall'ISIL e da *Jabhat AL-Nursa*, sulle quali si dilunga invece il delegato russo, e tale particolare è piuttosto imbarazzante se considerato alla luce dell'evoluzione seguente della situazione e del successivo quanto repentino cambiamento delle priorità della politica estera statunitense nella regione.

Di grande impatto mediatico è stata la ris. 2166 (2014) adottata il 21 luglio 2014 con voto unanime del Consiglio di sicurezza e relativa all'abbattimento, avvenuto il 17 luglio sui cieli ucraini nella parte orientale del Paese sotto il controllo dei separatisti filorussi, del volo MH-17 della *Malaysia Airlines* che ha causato la morte di tutti i 298 passeggeri e membri dell'equipaggio.

Già il giorno seguente al disastro aereo il Consiglio di sicurezza aveva emesso una dichiarazione stampa in cui chiedeva *«a full, thorough and independent international investigation into the incident in accordance with the international civil aviation guidelines»* (UN Doc. SC/11480 del 18 luglio 2014, secondo paragrafo) e sottolineava *«the need for all parties to grant immediate access by investigators to the crash site to determine the cause of the incident»* (terzo paragrafo). Qualche giorno dopo, nella ris. 2166 (2014) il Consiglio, oltre a ribadire le richieste contenute nella dichiarazione stampa, ha riconosciuto *«the efforts under way by Ukraine, working in coordination with ICAO and other international experts and organizations ... to institute an international investigation of the incident»* (quarto paragrafo del dispositivo) ed espresso *«grave concern at reports of insufficient and limited access to the crash site»* (quinto paragrafo del dispositivo) con indiretto riferimento ai ribelli russosofili dato che nel preambolo della risoluzione il Consiglio ha deplorato che *«armed groups in Ukraine have impeded immediate, safe, secure and unrestricted access to the crash site and the surrounding area»* (quinto paragrafo preambolare). Inoltre, il Consiglio ha chiesto a tali gruppi armati di astenersi da *«any actions that may compromise the integrity of the crash site»* (sesto paragrafo del dispositivo) e, più in generale, la sospensione di tutte le attività militari nell'area interessata (settimo paragrafo del dispositivo). A parte questi riferimenti che lasciano trasparire un malcelato sospetto nei confronti degli insorti, il Consiglio non si è sbilanciato sulla questione principale dell'accertamento della responsabilità per il disastro aereo, demandata appunto all'inchiesta internazionale, ma si è limitato a chiedere che *«those responsible for this incident be held to account and that all States cooperate fully with efforts to establish accountability»* (undicesimo paragrafo del dispositivo).

Le accuse reciproche tra Ucraina e Federazione russa (accusata di aver fornito ai ribelli attrezzature militari ad alta tecnologia e supporto operativo) sulla paternità

dell'abbattimento del velivolo civile non sono invece mancate nel corso degli infuocati dibattiti in seno al Consiglio che hanno preceduto e seguito l'adozione della ris. 2166 (2014). Non è questa la sede idonea ad approfondire questi aspetti sui quali non ha fatto chiarezza neanche il Rapporto preliminare del *Dutch Safety Board* pubblicato il 9 settembre 2014, peraltro diretto esclusivamente all'accertamento dei fatti e non delle responsabilità (secondo detto Rapporto, al quale seguirà quello definitivo entro un anno dal disastro, il velivolo è stato probabilmente colpito «da oggetti ad alta velocità provenienti dall'esterno del velivolo», ipotesi che nell'opinione di diversi esperti privilegierebbe la tesi dell'abbattimento da parte di un missile terra/aria). Giova peraltro osservare che la posizione al riguardo della Federazione russa, inizialmente piuttosto timida e sulla difensiva (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 18 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7219, pp. 13-14), è diventata via via sempre più aggressiva (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 21 luglio 2014, UN Doc. S/PV.7221, pp. 9-10), fino a paventare, più o meno apertamente, la volontà delle Potenze occidentali di insabbiare l'inchiesta per coprire le responsabilità dell'Ucraina nell'accaduto (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 19 settembre 2014, UN Doc. S/PV.7269, pp. 4-6, pp. 22-25).

Di notevole rilievo è anche la ris. 2174 (2014), adottata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza il 21 agosto 2014, sulla situazione in Libia. Di fronte alla recrudescenza delle violenze e degli scontri armati in tutto il Paese, il Consiglio, agendo ai sensi del cap. VII della Carta, chiede alle parti di concludere un immediato cessate il fuoco e di terminare i combattimenti (primo paragrafo del dispositivo) e di attivare un dialogo politico inclusivo al fine di restaurare la stabilità e completare la transizione libica (terzo paragrafo del dispositivo).

Al di là di questi “inviti” disarmati e disarmanti del Consiglio di sicurezza destinati a rimanere lettera morta in un contesto ormai ampiamente pregiudicato, la risoluzione in esame presenta interesse giuridico perché innova il regime sanzionatorio in vigore in Libia per adattarlo alla nuova situazione di anarchia e di violenza diffusa e renderlo idoneo a promuovere la stabilità e la transazione politica del Paese. Non a caso, il Consiglio esprime la sua determinazione «*to use targeted sanctions in pursuit of stability in Libya, and against those individuals and entities who threaten its stability and obstruct or undermine its successful completion of the political transition*» (nono paragrafo preambolare). Nello specifico, il Consiglio decide di applicare le sanzioni mirate imposte dalle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2014) anche alle persone e alle entità designate dal Comitato 1970 in quanto «*to be engaging in or providing support for other acts that threaten the peace, stability or security of Libya, or obstruct or undermine the successful completion of its political transition*» (quarto paragrafo del dispositivo). Secondo il Consiglio, tali comportamenti includono, ma non sono limitati a: «*(a) planning, directing, or committing, acts that violate applicable international human rights law or international humanitarian law, or acts that constitute human rights abuses, in Libya; (b) attacks against any air, land, or sea port in Libya, or against a Libyan State institution or installation, or against any foreign mission in Libya; (c) providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of crude oil or any other natural resources in Libya; (d) acting for or on behalf of or at the direction of a listed individual or entity (ibidem)*».

Tale regime è fondato su una ambiguità di fondo che, pur nei limiti della presente rassegna, è utile sottolineare. Da una parte, infatti, le sopra ricordate misure sanzionatorie seguono, quanto alla loro configurazione generale, una logica politica coerente con le funzioni assegnate dalla Carta delle Nazioni Unite al Consiglio di sicurezza. Dall'altra, però, nel momento in cui la loro applicazione può dipendere formalmente dall'accertamento di

una violazione di una norma internazionale (ad esempio, a protezione dei diritti umani come nella risoluzione in esame), si crea una situazione di doppia qualificazione (politica e giuridica) in cui la qualificazione giuridica diventa il presupposto di quella politica. Di conseguenza, in questi casi e nei termini indicati, l'inclusione di un nominativo nella "lista nera" da parte del Comitato 1970 (a ciò delegato dal Consiglio) diventa sindacabile sotto il profilo del diritto internazionale alla stregua di quanto avvenuto con riferimento alla *black list* onusiana di presunti terroristi associati ad *Al Qaida*. Non a caso, anche se si tratta di un mero palliativo, il Consiglio richiede che «*the Committee give due regard to requests for delisting of individuals and entities who no longer meet the designation criteria*» (settimo paragrafo del dispositivo).

Un'altra novità introdotta nella ris. 2174 (2014) è l'istituzione di un complesso regime a carattere sostanzialmente amministrativo sulla vendita di armamenti alla Libia, fondato sulla previa richiesta di un'autorizzazione al Comitato 1970 e sulle ispezioni dei carichi sospetti da parte degli Stati che dovranno sequestrare e smaltire le merci di contrabbando recuperate, cooperare a questo fine e presentare dei rapporti al Comitato sulle attività ispettive intraprese (paragrafi 8-11 del dispositivo).

RAFFAELE CADIN



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 di tale dinamica 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 esame 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 e 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. 2176 (2014). In tali paragrafi il Consiglio ha invitato gli Stati membri ad adottare 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 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 nella fase emergenziale aperta dagli attacchi dell'11 settembre 2001, accanto ad altre celebri risoluzioni quali la ris. 1373 (2001) (sul finanziamento del terrorismo internazionale) e la ris. 1504 (2004) (sulla proliferazione di armi di distruzione di massa verso attori non statali).

Dato che non è questa la sede per riproporre le critiche mosse a suo tempo alla prassi legislativa del Consiglio, 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, ribadito più volte nell'ambito della ris. 2178 (2014), del rispetto del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario nella sua attuazione da parte degli Stati membri; 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 all'azione del Consiglio di sicurezza.

RAFFAELE CADIN



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

3. PROFILI DI NOVITÀ NELL'ATTIVITÀ DI *PEACE-BUILDING* DELLE NAZIONI UNITE

1. *Considerazioni generali*

La prassi degli ultimi mesi del Consiglio di Sicurezza offre alcuni interessanti spunti di riflessione sull'attività delle Nazioni Unite in ambito di *peace-building*, che nel presente contributo verrà trattata in maniera separata dalle operazioni di *peace-keeping* e *peace-enforcement* (sui nuovi *trend* del *peace-keeping* si rimanda al contributo di R. CADIN, *nuove tendenze in materia di peace-keeping*, pubblicato sul numero [3/2014](#) di questa rivista). Questa distinzione fra *peace-building* e *peace-keeping* sarà svolta tenendo conto dei caratteri peculiari delle due categorie di intervento, con la consapevolezza, tuttavia, che esse sono spesso interdipendenti ed in alcuni casi sovrapposte. Sotto un profilo teorico, infatti, si tratta di operazioni complementari e successive nel tempo. A tal proposito si può richiamare quanto espresso nella [risoluzione 2086](#) del Consiglio del 21 gennaio 2013, secondo la quale «*the United Nations peacekeeping activities should be conducted in a manner so as to facilitate post-conflict peacebuilding, prevention of relapse of armed conflict and progress towards sustainable peace and development*». Tuttavia, nella pratica, i programmi di *peace-building*, soprattutto nella loro fase iniziale, per poter essere concretamente realizzati, necessitano del supporto di operazioni di *peacekeeping*, le quali hanno il compito «*to help to create an enabling environment for relevant national and international actors to perform peacebuilding tasks*».

Inoltre le forze di *peacekeeping* possono essere incaricate di supportare le autorità locali nella realizzazione di alcuni obiettivi necessari per il compimento delle strategie di *peace-building*. Possono, ad esempio, coadiuvare le nascenti istituzioni nelle attività di disarmo o di supporto alle forze di polizia per il mantenimento della sicurezza interna. In questi casi, quindi, i due tipi d'intervento si sovrappongono e rendono necessario il dispiegamento di entrambe le operazioni contemporaneamente, almeno fino a quando la situazione del Paese non sarà di una stabilità tale da consentire il ritiro dei *peace-keepers* e il mantenimento solo di programmi di *peace-building* di medio e lungo termine. In tal senso, riprendendo le parole del Segretario generale, il *peacekeeping* e il *peace-building* «*should not be kept in separate silos*», ma dovrebbero essere considerati come interventi di natura differente che si inseriscono in una complessiva strategia delle Nazioni Unite per ristabilire la pace in maniera stabile negli Stati in situazioni conflittuali o post-conflittuali.

Per quanto riguarda la recente attività del Consiglio di sicurezza in materia di *peace-*

building, si prenderà in esame: il dibattito del [15 luglio](#) sul [rapporto annuale](#) adottato dalla *Peacebuilding Commission*, che fornisce degli interessanti spunti di riflessione in vista della conferenza di revisione della Commissione del 2015; la discussione del [19 marzo](#), che riprende le priorità sul *post-conflict and peacebuilding* enunciate dal Segretario generale nel [rapporto](#) *Peacebuilding in the aftermath of conflict*; il dibattito del [28 luglio](#) in sede di adozione della risoluzione [2167](#), che affronta il tema del rapporto fra Nazioni Unite e organizzazioni regionali, nell'ottica di un migliore coordinamento delle rispettive attività, oltre che la necessità di un maggiore coordinamento fra operazioni di *peace-keeping* e *peace-building*.

Tenendo, quindi, conto dei profili di novità che emergono dall'esame dei documenti sopra citati, sarà possibile fare alcune considerazioni sulle recenti missioni di *peace-building*, in modo da valutare, in base ai risultati che sono stati raggiunti nei singoli casi, le lezioni che si possono trarre dalla prassi attuale delle Nazioni unite in questo settore.

2. Il rapporto annuale della Peacebuilding Commission

Il 15 luglio 2014 il Consiglio di sicurezza ha discusso il rapporto annuale adottato dalla *Peacebuilding Commission* (PBC) durante la sua settima sessione del 29 gennaio 2014. Il rapporto, così come richiesto dall'Assemblea generale e dal Consiglio attraverso le risoluzioni [65/7](#) e [1947](#) del 2010, analizza i progressi fatti dalla PBC per raggiungere gli obiettivi indicati nel [documento finale](#) adottato a termine della conferenza del 2010 *on the review of the United Nations peacebuilding architecture*. Si deve, infatti, ricordare che le risoluzioni istitutive della PBC, la [60/180](#) e la [1645](#) del 2005, prevedono che ogni cinque anni si debba tenere una *Periodical Review* per discutere le eventuali misure di riforma da adottare per migliorare il suo operato. Si tratta di incontri di particolare importanza, nei quali si dovrebbero proporre le soluzioni idonee a superare quegli ostacoli che in fase istitutiva hanno determinato un ridimensionamento del ruolo della PBC rispetto alla proposta originaria avanzata nel 2004 dall'*High Level Panel* attraverso il rapporto [a More Secure World: our Shared Responsibility](#), secondo il quale, come ribadito anche dall'allora Segretario generale Kofi Annan, la PBC avrebbe dovuto colmare *a gaping hole in the United Nations institutional machinery* (V. C. STAHN, *Comment on the Role and Mandate of the Peacebuilding Commission*, in *Int. Org. Law Rev.*, 2005, p. 403; L. PANELLA, *La Commissione di Consolidamento della Pace: un successo delle Nazioni Unite?*, in *Riv. coop. giur.*, 2006, p. 54 ss.; G. THALLINGER *The UN Peacebuilding Commission and Transitional Justice*, in *Ger. Law Jour.*, 2007, p. 681 ss.). A tal fine, quindi, le conferenze di revisione dovrebbero essere l'occasione per svolgere un ampio esame dell'attività svolta dalla PBC nel quinquennio precedente e, alla luce di ciò, identificare i punti di debolezza sui quali intervenire per rilanciare la sua attività. Quest'obiettivo, che era anche alla base della prima *review* del 2010, necessita ancora di un importante sforzo da parte degli Stati membri dell'ONU per essere raggiunto. Come affermato nel 2010, infatti, «*despite committed and dedicated efforts, the hopes that accompanied the founding resolutions have yet to be realized. We are now at a crossroads: either there is a conscious recommitment to peacebuilding at the very heart of the work of the United Nations, or the Peacebuilding Commission settles into the limited role that has developed so far*».

In quest'ottica la discussione del rapporto annuale tenuta dal Consiglio di sicurezza lo scorso 15 luglio assume una particolare importanza, perché è stata l'occasione per trarre un bilancio dei progressi compiuti dal 2010 ad oggi e, al contempo, per iniziare la

discussione in prospettiva della prossima *Periodical Review* che si terrà nel 2015. Da un esame del dibattito, quindi, si può già tentare di capire quale sarà l'approccio che gli Stati adotteranno in sede di revisione, cioè se proporranno una riforma sostanziale della PBC, che prenda in esame anche la sua posizione istituzionale all'interno dell'ONU e la sua composizione, o se, così come fatto nel 2010, continueranno a seguire la strada dei piccoli passi. È necessario, infatti, ricordare che durante la prima *review*, nonostante sia stato ampiamente riconosciuto che il ruolo svolto dalla PBC era ben lontano da quello prospettato in origine, non sono state avanzate proposte di riforma sostanziali. In quell'occasione sono state formulate solo delle raccomandazioni di carattere generale riguardanti il miglioramento del rapporto con le amministrazioni locali, al fine di renderle più partecipi alla fase di ricostruzione; lo snellimento dei lavori delle riunioni in forma Paese e del Comitato organizzativo; l'adozione di un approccio più flessibile che tenga conto delle circostanze specifiche in cui opera, e conseguente abbandono del metodo di lavoro standard; il rafforzamento dei rapporti con le organizzazioni regionali interessate nel processo di pacificazione; l'intensificazione dei rapporti con gli organi delle Nazioni Unite. Questo metodo di lavoro è stato ritenuto necessario per evitare di riaprire discussioni già affrontate in fase istitutiva e rispetto alle quali non si sarebbe probabilmente trovato un punto d'accordo nemmeno in quella circostanza. Riguardo la spinosa questione della composizione dell'organo e di un suo eventuale snellimento, fu affermato, ad esempio, che «*The question of composition consumed considerable time in 2005, and the formula eventually identified is set out in the founding resolutions. Opinions may differ as to whether the overall Organizational Committee membership figure of 31 is too large to be efficient or too small to be appropriately representative. However, we do not see any desire to reopen a debate which was conducted in 2005 and which would be unlikely to lead to any different conclusion if rerun today*».

Dall'analisi del rapporto adottato dalla PBC e della discussione tenuta dal Consiglio di sicurezza, si evince come anche oggi solo alcuni Stati abbiano manifestato l'intenzione, in vista della prossima *Periodical Review*, di riaprire il dibattito sulle questioni rispetto alle quali non si è riusciti a trovare un accordo né in fase istitutiva né in sede di prima revisione, in modo da discutere una riforma profonda della *peacebuilding architecture*. La maggioranza, invece, si è espressa a favore di modifiche circoscritte ad alcuni aspetti specifici. Fra gli interventi favorevoli ad una riforma di carattere generale della PBC, si può richiamare quello del delegato del Regno Unito, secondo il quale la *review* del 2015 dovrà riprendere in considerazione «*the original vision behind the creation of the architecture in 2005 and take stock of the developments in United Nations peacebuilding over the last 10 years*». A tal fine, «*the review must avoid a narrow focus on the Peacebuilding Commission [...] It should not just a tinker at the margins of the architecture and there should be no sacred cows [...] it important to have a thorough and ambitious review that reconsiders the architecture in the light of our common ambition to improve the ability of the United Nations to support countries recovering from conflict on their road to peace*». Questa posizione è stata condivisa dal delegato australiano, che ha sottolineato come «*the 2015 review of the peacebuilding architecture, which is mandated to be comprehensive, should take as its starting point the original purpose of the peacebuilding architecture – namely the gaping hole – because clearly important gaps still exist*».

Più moderato è stato l'intervento del delegato statunitense, che ha invitato ad essere pragmatici e «*to be clear and candid*», in modo da individuare le riforme che realisticamente si possono adottare per migliorare l'attività della PBC. Allo stesso modo, i rappresentanti di Francia, Cina e Russia, dopo aver espresso un giudizio positivo sui progressi fatti per raggiungere gli obiettivi fissati nel 2010, si sono limitati ad indicare solo alcuni punti

specifici sui quali dovrebbe continuare a concentrarsi l'attenzione degli Stati membri, senza fare alcun riferimento alla possibilità di una revisione di carattere generale. In particolar modo, questi ultimi hanno rimarcato la necessità «*to strenghten the links with the Security Council, the General Assembly and the Economic and Social Council*», al fine di favorire la complementarietà fra la PBC e gli organi principali delle Nazioni Unite per evitare un'eventuale sovrapposizione di competenze. In quest'ottica, hanno semplicemente richiamato l'attenzione sulla necessità di intensificare il dialogo fra gli organi principali dell'ONU e la PBC, attraverso la convocazione di incontri periodici.

Il rafforzamento dei rapporti fra la PBC e gli organi principali delle Nazioni Unite, soprattutto il Consiglio di sicurezza, dovrebbe essere realizzato anche al fine di ampliare le competenze della PBC, alla quale dovrebbero essere affidati compiti di carattere consultivo nell'ambito del c.d. *early warning*, in modo da coadiuvare il Consiglio nell'individuazione delle aree a rischio. Su quest'aspetto, la discussione del 15 luglio scorso ha mostrato una maggiore condivisione di posizioni fra i vari Stati membri. Quasi tutti, infatti, sono intervenuti su quest'argomento, rimarcando la necessità che la PBC si ponga rispetto al Consiglio come un *early warning mechanism and a key source of advice*. Dovrebbe, quindi, indicare al Consiglio gli Stati a rischio di collasso politico-istituzionale, in modo da intervenire con urgenza per evitare che possa riproporsi nuovamente una situazione di conflitto.

Una simile funzione era stata ipotizzata anche in fase istitutiva, ma fu successivamente esclusa perché si riteneva che potesse causare una sovrapposizione di competenze fra il Consiglio e la PBC. Lo stesso Segretario generale nel 2005 affermò che esistevano già «*other mechanism in the United Nations for what has become known as operational prevention*» e che «*these are necessary parts of the United Nations and regional organizations capacity and should continue to be strengthened*». La possibilità, quindi, di riaprire il dibattito su un'eventuale competenza di carattere consultivo per identificare preventivamente gli Stati a rischio, rappresenta un'importante possibilità di ampliamento delle competenze della PBC, attualmente limitate quasi esclusivamente alla mobilitazione delle risorse necessarie per attuare programmi di sviluppo nei paesi in situazioni post-conflittuali e di coordinamento dei diversi attori impegnati nelle operazioni di *peace-building*. Tuttavia, affinché lo svolgimento di una simile funzione possa produrre dei risultati vantaggiosi per l'intera Organizzazione delle Nazioni Unite, è necessaria una sempre più stretta collaborazione fra la PBC e gli altri organi dell'ONU, in particolar modo il Consiglio di sicurezza. Quest'ultimo, in un'ottica di reciproca collaborazione, dovrebbe adottare in tempi rapidi le misure necessarie per affrontare in maniera concreta le situazioni di rischio che gli vengono indicate dalla PBC, tenendo anche in conto i suggerimenti pratici su come intervenire. Come affermato dal vice Segretario generale nel dibattito sul *peace-building* tenuto dal Consiglio di sicurezza il 19 marzo 2014, «*the Peacebuilding Commission is a subsidiary organ of this body and can be of optimal use only if the Council empowers it and utilizes its potential*». D'altronde lo stesso Consiglio di sicurezza, nella [risoluzione del 21 agosto 2014](#), dopo aver ripetutamente affermato la necessità di rafforzare le proprie capacità di *early warning*, ha sottolineato la volontà «*to make use of the advisory, advocacy and resource mobilization roles of the Peacebuilding Commission*».

In vista della prossima conferenza di revisione del 2015, quindi, sembra che gli argomenti su cui si concentrerà la discussione, in linea di continuità con quanto avvenuto nel 2010, saranno quelli di un eventuale ampliamento delle competenze della Commissione e di una maggiore collaborazione con il Consiglio di sicurezza. Sembra

meno probabile, invece, che si riescano ad adottare modifiche di carattere generale che prendano in considerazione la struttura della PBC o la sua collocazione istituzionale all'interno dell'ONU, che continuerà a restare quella di organo sussidiario sia del Consiglio che dell'Assemblea generale. Solo pochi Stati, infatti, hanno fatto riferimento alla necessità di una *comprehensive review*, senza, fra l'altro, indicare alcuna proposta concreta in tal senso. Resta ferma, comunque, la comune intenzione di sfruttare l'attività finora svolta dalla PBC e le competenze acquisite per rendere più efficace l'azione delle Nazioni Unite nell'ambito del *peace-building*.

3. Le priorità delle Nazioni Unite in materia di *peace-building* e il modus operandi da adottare

In vista di una generale revisione dell'attività dell'ONU nel *peace-building*, volta a uniformare la sua azione in questo settore, il rapporto della PBC va esaminato congiuntamente agli altri incontri tenuti dal Consiglio sull'argomento.

A tal riguardo, è particolarmente interessante quello del 19 marzo scorso, durante il quale sono state discusse le priorità dell'ONU nel *peace-building*, al fine di delineare un *framework* comune a tutte le missioni che indichi gli obiettivi da raggiungere e il *modus operandi* da adottare. Finora, infatti, gli interventi delle Nazioni Unite per il consolidamento della pace, anche dopo l'istituzione della PBC, sono stati caratterizzati da una certa eterogeneità, da mancanza di pianificazione strategica e da un'incertezza sugli obiettivi da raggiungere. Sebbene ciò sia in parte dovuto alla complessità e alle peculiari circostanze dei contesti in cui si agisce, sarebbe, comunque, opportuno che le Nazioni Unite uniformino la propria azione in questo settore. In particolar modo, si dovrebbero individuare con chiarezza gli obiettivi a lungo termine e gli strumenti maggiormente idonei per raggiungerli. Si tratta, quindi, di creare, sulla base delle *lessons learned*, un approccio comune che consenta di eliminare in maniera permanente le cause che hanno scatenato il conflitto e di creare le condizioni necessarie per l'affermazione di una pace permanente. Come affermato nel rapporto della *World Bank* su [Conflict relapse and the Sustainability of post-conflict peace](#): «*the problem of civil war is not a problem of preventing new conflicts from arising but of permanently ending those that have already started*». Affinché ciò possa essere realizzato è necessario che si intervenga su più settori, come lo sviluppo economico, *l'institution building*, il rispetto dei diritti umani, la pacificazione sociale e la *gender equality*. In maniera riassuntiva, così come indicato dal Segretario generale nei vari *reports* su *Peacebuilding in the aftermath of conflict* ([A/63/881-S/2009/304](#), [A/65/354-S/2010/466](#), [A/67/499-S/2012/746](#)), si può affermare che le attività di *peace-building* devono essere strutturate su tre pilastri principali: *economic recovery*, *social cohesion*, *political legitimacy*.

In queste differenti aree di intervento, tuttavia, è necessario che l'azione dell'ONU sia realizzata tenendo conto di alcune priorità comuni, emerse, appunto, dal dibattito del 19 marzo scorso.

In primo luogo, è stato evidenziato che, per garantire il reale successo delle operazioni, le misure nei settori appena indicati non devono essere imposte dall'esterno, nello specifico dalle Nazioni Unite, ma devono essere quanto più possibile condivise con gli attori locali. Come sottolineato durante il dibattito sul rapporto annuale della PBC dal rappresentate del Brasile, intervenuto in qualità di *Chairperson* della PBC, «*the best way to assist countries going through post conflict transition is to help them generate their own resources and capacities*». L'intervento della comunità internazionale deve essere, pertanto, diretto a favorire lo sviluppo delle condizioni endogene indispensabili per l'affermazione di una

pace duratura, anche in quei casi in cui il conflitto ha determinato un vero e proprio collasso dell'apparato istituzionale, tale da richiedere un intervento che può essere qualificato, più che come *peace-building*, come *state-building*. A tal proposito si può prendere ad esempio il caso della UNSOM in Somalia, nella cui [risoluzione istitutiva](#) il Consiglio, dopo aver sottolineato la sua funzione non solo di *peace-building* ma anche di *state-building*, ha ribadito «*the importance of Somali ownership in the context of United Nations support*» e ha quindi richiesto al Rappresentante speciale del Segretario generale in Somalia «*to align closely United Nations Country Team activities in Somalia with the priorities of UNSOM and to coordinate United Nations activities with the Federal Government of Somalia, as well as the African Union*».

In Libia l'assenza del requisito della *national ownership* è stato considerato come determinante per il fallimento delle attività che, come si evince chiaramente dalle risoluzioni che ne hanno esteso il mandato la [prima](#) e la [seconda](#) volta, l'UNSMIL avrebbe dovuto condurre nell'ambito dell'*institution building*. A tal proposito si può richiamare l'intervento del [27 agosto 2014](#) dello *Special Representative of the Secretary-General and Head of the UNSMIL*, il quale ha affermato: «*Once again, we have been asked to play a greater role in institution-building. An adequate response would necessitate further developing UNSMIL's capacities. But that is not in itself a guarantee of the achievement desired. Previous experience tells us that, without collective Libyan political will and clearly defined national priorities, UNSMIL is likely to face difficulties in implementation. National ownership is not only about ensuring that United Nations actions accord with Libyan strategies; it also requires Libya's continued and lasting receptivity to subsequent advice and technical assistances*».

Questo concetto di *national ownership*, espresso anche dal Segretario generale nei vari rapporti sopra citati, è stato richiamato da quasi tutti gli Stati nel dibattito del 19 marzo scorso. Fra questi, l'intervento più incisivo è stato quello del rappresentante cileno che, con riferimento alle attività di *institution-building*, ha ricordato come «*the process of institutionalization must be adaptable and able to respond to the needs of the population, while possessing transparent working mechanism that make their work subject to accountability. In that work, particular attention must be paid to the political and social dynamics of the country and its practices, ensuring the central importance of national ownership of such process*». In questo modo, quindi, si è voluto far emergere il principio di democraticità che deve essere alla base delle operazioni di consolidamento della pace e che è necessario per legittimare le azioni intraprese dall'ONU e le istituzioni che si vanno a creare.

La *national ownership* è strettamente legata ad un'altra priorità indicata dal Segretario generale in ambito di *peace-building* e ampiamente condivisa dai membri del Consiglio di sicurezza: l'*inclusivity*. Questa, che come la *national ownership* può essere collegata alla necessità di affermare il principio democratico nelle operazioni di costruzione della pace dell'ONU, deve essere intesa come la capacità di favorire «*the engagement and participation of all social groups, beyond the main protagonists to a conflict, and urban centres*». Si tratta, quindi, di una priorità abbastanza complessa che può essere raggiunta solo attraverso l'attuazione di un metodo di lavoro trasparente basato sul principio di *accountability*, da adottare in maniera trasversale a tutti i settori del *peace-building*.

Tale principio, infatti, deve essere fermamente tenuto in considerazione non solo nelle decisioni di natura politica, cioè quelle specifiche di *institution-building*, ma anche in quelle, ad esempio, di carattere economico, che hanno l'obiettivo di favorire lo sviluppo dei Paesi in situazioni post-conflittuali. Anche in questo caso, si devono adottare misure attraverso un *modus operandi* trasparente ed inclusivo, che tenga conto, cioè, delle reali

necessità di tutta la popolazione. Lo sviluppo del Paese, quindi, deve avere l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita dell'intera popolazione, senza arrecare pregiudizio a nessun gruppo sociale. Per garantire che le risorse economiche immesse nei Paesi in fase di ricostruzione vengano spese tenendo conto delle priorità finora elencate, in diversi casi i Governi locali, con il supporto delle Nazioni Unite, hanno adottato dei documenti programmatici «*to align donors with the priorities articulated by the government and the counterparts*». In Somalia e in Liberia, ad esempio, nel settembre 2013 sono state istituite delle *High Level Task Forces*, composte da rappresentanti del Governo, del Parlamento, delle Nazioni Unite, della società civile e dei principali donatori, che hanno elaborato i *New Deal Compact*, adottati successivamente dai Governi locali, il cui obiettivo è quello «*to drive the economic and political recovery*».

Il rispetto del principio di inclusione nelle scelte di natura economica, inoltre, è al centro del dibattito del Consiglio di sicurezza sul *peace-building* nell'ambito della gestione delle risorse naturali nei Paesi in fase di transizione. Come ampiamente riconosciuto, infatti, in larga parte dei Paesi usciti da una situazione di conflitto una delle principali cause di ostilità fra i diversi gruppi belligeranti è stata quella relativa allo sfruttamento delle risorse naturali. Queste, infatti, pur rappresentando una potenziale fonte di ricchezza per il Paese, vengono utilizzate senza tener conto delle esigenze della popolazione. Come sottolineato dal Presidente del Consiglio di Sicurezza, in uno *statement* del marzo scorso relativo alla situazione in in Sierra Leone, nel caso in cui la presenza di risorse naturali possa rappresentare una causa di conflitto, l'obiettivo deve essere quello di «*to strengthen protection of workers' rights and national capacities for transparent regulation, oversight, and revenue collection from such industries, as well as to address issues of land ownership with a view to establishing mutually beneficial arrangements for local communities and the private sector*». Proprio in Sierra Leone, la gestione delle risorse naturali è uno degli aspetti maggiormente attenzionati dalla PBC e dall'ECOWAS, in particolar modo dopo il ritiro dello *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL)*, avvenuto lo scorso 31 Marzo.

Ultimo aspetto relativo alle priorità da perseguire nei Paesi in fase di transizione, sul quale si sta molto concentrando l'attività delle Nazioni Unite, è quello del *women empowerment*. In tal senso l'obiettivo principale è quello di coinvolgere nelle attività di *peace-building* degli esperti sulla *gender equality* che favoriscano l'adozione di politiche e programmi per l'inclusione delle donne. Inoltre, è stata richiamata l'attenzione sulla necessità di destinare una quota minima dei fondi per la ricostruzione, che secondo il rapporto del 2010 del Segretario generale doveva essere del 15%, a progetti per l'inclusione delle donne.

Dall'analisi del dibattito sui principi e le priorità su cui devono fondarsi le operazioni di *peace-building* emerge come questo sia stato abbastanza approfondito e condiviso dagli Stati membri. Più lacunosa, invece, è stata la discussione sulle modalità operative da adottare per rendere più efficace l'intervento delle Nazioni Unite in questo settore. Come accennato in precedenza, infatti, le attività di *peace-building* sono state finora caratterizzate da un'eccessiva frammentarietà, dovuta alla molteplicità degli attori impegnati e all'assenza di coordinamento, oltre che alla mancanza di una pianificazione strategica. In tal senso, la proposta di istituire la PBC era stata avanzata per tentare di unificare e dare maggiore organicità all'azione delle Nazioni Unite. Tuttavia, allo stato attuale la PBC è semplicemente un altro attore che si è aggiunto a quelli già presenti e che, fra l'altro, opera solo in un numero ristretto di Paesi, attualmente solo sei. Questa

condizione, quindi, rende necessario un più articolato dibattito su come semplificare e rendere maggiormente efficiente l'azione di ricostruzione dell'ONU nei Paesi in via di transizione, al fine «*to ensuring a united "One UN" approach to peacebuilding*». Su quest'importante aspetto, che dovrebbe comunque essere uno degli argomenti di discussione della conferenza di revisione della PBC del 2015, non si è attualmente soffermato il Consiglio di sicurezza. Nell'ottica della razionalizzazione delle attività di *peace-building*, invece, attraverso la [risoluzione 2167](#) del 28 luglio 2014 è stata espressa la necessità «*to take effective steps to further enhance the relationship between the United Nations and regional and subregional organizations*». L'intento, quindi, è quello di creare un maggior coordinamento fra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali, in modo che le rispettive attività, in funzione di una maggiore efficacia del *peace-building*, rientrino in un *comprehensive framework*. A tal fine, per monitorare i progressi compiuti, la risoluzione «*Requests the Secretary-General, in close consultation with the AU Commission and EU to produce, not later than 31 March 2015, an assessment report and recommendations on the progress of the partnerships between the UN and relevant regional organizations in peacekeeping operations*».

4. *Considerazioni conclusive: le lessons learned dalla recente prassi delle Nazioni Unite*

Alla luce dei profili di novità emersi dall'analisi finora svolta, è opportuno fare alcune brevi considerazioni sulle missioni attualmente in corso, in modo da poter svolgere alcune riflessioni sulle lezioni che si possono trarre dalla più recente prassi delle Nazioni Unite.

Detta analisi, visto carattere multidimensionale che si è affermato nelle operazioni di mantenimento della pace, deve essere realizzata tenendo conto di un elemento particolarmente importante, cioè quello del rapporto fra *peace-keeping* e *peace-building*. I due tipi di interventi, infatti, dovrebbero essere organizzati all'interno di un unico e organico progetto di pacificazione e sviluppo del Paese interessato. In quest'ottica le due operazioni dovrebbero essere l'una funzionale all'altra anche avendo mandati distinti che individuano obiettivi e competenze ben precisi. L'assenza di queste condizioni può chiaramente inficiare sull'efficacia delle missioni. A tal proposito, si può richiamare come esempio concreto il caso libico, dove il dispiegamento di una forza di pace, l'UNSMIL, con un mandato abbastanza vago, contenente sia competenze di *peace-keeping* che di *institution-building*, in un contesto in cui non si era ancora raggiunta una pacificazione fra le parti in conflitto, ha determinato il fallimento e il necessario ritiro della missione.

Allo stesso modo, negli altri Paesi in cui sono presenti missioni dell'ONU si sono raggiunti risultati altalenanti. A fronte di risultati soddisfacenti, registrati ad esempio in Sierra Leone, nella maggioranza degli altri Stati in cui sono presenti missioni delle Nazioni Unite non sono stati raggiunti i risultati auspicati. Anche nei Paesi inseriti nell'agenda della PBC non si è riusciti a creare quelle condizioni di stabilità necessarie per il consolidamento della pace. In Burundi, ad esempio, come sottolineato in un ampio e articolato [rapporto del Segretario generale](#) del 31 luglio 2014, è ancora presente una preoccupante tensione politica, si registrano ripetute violazioni dei diritti umani e sono stati fatti limitati progressi nel settore della giustizia. Ancor più critica è la situazione della Repubblica Centro Africana, rispetto alla quale il Segretario generale, nel [rapporto](#) del 1° agosto 2014, ha evidenziato in particolar modo le violazioni dei diritti umani nei confronti di civili i quali «*across the country suffer appalling violence and brutality, widespread insecurity and a complete absence of basic services, with women and children paying the highest prices*».

Infine, una breve considerazione deve essere fatta in merito all'attività in Sud Sudan, dove la [risoluzione 2155](#) del 27 maggio 2014 ha modificato il mandato dell'UNMISS. Quest'ultima, che in precedenza aveva compiti di supporto al governo locale per il consolidamento della pace, inquadrabili quindi nel *peace-building*, è stata trasformata in una operazione di *peace-keeping* robusto. In questa circostanza, quindi, a causa dell'inasprimento della situazione, si è seguito un percorso inverso, istituendo prima una missione impegnata nel consolidamento della pace, per poi riformare il suo mandato, prevedendo anche una riduzione della componente civile ed un incremento di quella militare, affidandole compiti inquadrabili nel *peace-keeping* rinforzato. L'intervento del Consiglio di sicurezza, quindi, è stato diretto a ridurre la multidimensionalità della missione, per ristabilire un'operazione prettamente di *peace-keeping*. Questa particolarità è stata sottolineata, in termini critici, anche dal Presidente del Sud Sudan, *Salva Kiir*, nel [dibattito](#) che si è tenuto in Assemblea generale lo scorso 27 settembre. A tal proposito, il Presidente *Kiir* ha affermato che nonostante continui la collaborazione fra il Sud Sudan e l'UNMISS «*he was very concerned regarding recent adjustments to the operation's mandate that have very serious implications in service delivery to the people of South Sudan. He noted in particular that the new mandate does not allow UNMISS to support requests from national, state and local partners for assistance in important activities connected with capacity building, peace-building, disarmament, demobilization and reintegration, security sector reforms, recovery and development*». Per questo motivo, ha invitato il Consiglio di sicurezza «*to reconsider this decision when the renewal of UNMISS mandate comes up in November 2024*».

I casi presi in esame mostrano come il carattere multidimensionale delle missioni dovrebbe essere attentamente valutato caso per caso, in modo da capire se sussistono le condizioni per prevedere un mandato ampio, che ricomprenda contestualmente finalità di *peace-keeping* e di *peace-building*, o se, invece, si rende necessario, quantomeno in una prima fase, dispiegare un'operazione che si occupi prevalentemente del mantenimento della pace e successivamente, solo quando le condizioni all'interno del Paese si sono stabilizzate, ampliare gradualmente il mandato. In assenza di un'attenta valutazione delle specifiche situazioni, infatti, si rischia, come avvenuto in alcuni casi precedentemente richiamati, di incorrere in un fallimento della missione e di dover intervenire per rimodularne il mandato.

Francesco Battaglia



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

4. IL VIRUS EBOLA COME NUOVA MINACCIA ALLA PACE E ALLA SICUREZZA INTERNAZIONALE

Salito agli onori della cronaca sul finire dell'estate del 2014, quello che oggi è unanimemente ritenuto come uno dei più gravi disastri sanitari dell'epoca contemporanea, l'epidemia di Ebola in Africa occidentale, aveva fatto registrare il suo primo focolaio già nel dicembre del 2013 in Guinea. Tuttavia, la gravità e le dimensioni del fenomeno sono state riconosciute ufficialmente solo l'8 agosto scorso quando, durante una [riunione del Comitato di emergenza](#) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), la situazione è stata formalmente definita come una *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC), categoria giuridica che - in base alle [International Health Regulations](#) del 2005 - consente di invocare misure di prevenzione, monitoraggio e risposta da parte di tutti gli Stati membri.

Nonostante fosse già stato stabilito in quella sede come «*a coordinated international response is deemed essential to stop and reverse the international spread of Ebola*», la Comunità internazionale non è riuscita ad attivare una pronta risposta in grado di contenere gli effetti del virus, il quale è gradualmente arrivato a colpire la popolazione, oltre che della Guinea, anche della Sierra Leone e della Liberia (che secondo le [ultime stime dell'OMS](#) starebbe pagando il prezzo più alto, se si considera che 3834 dei 7470 casi conclamati e 2096 delle 3431 vittime sono state registrate all'interno dei suoi confini). Col passare del tempo si sono quindi palesati i caratteri di una vera e propria crisi internazionale di vaste dimensioni, la quale ha assunto forte rilevanza non soltanto sotto il profilo umanitario, ma anche sotto quello politico, sociale ed economico della regione interessata. Tale consapevolezza è emersa anche a seguito delle crescenti tensioni registratesi a partire della fine di agosto, quando a Monrovia un gruppo di manifestanti ha preso il controllo di un centro di isolamento sanitario, consentendo la fuga di 17 pazienti portatori del virus. Ciò aveva spinto il governo liberiano a mettere [in quarantena un intero quartiere](#) (*West Point*), abitato da circa 70.000 persone, portando a quattro giorni di scontri e violenze - anche letali - tra i residenti e le forze di sicurezza liberiane.

La necessità di un coinvolgimento generalizzato e di un efficace meccanismo di coordinamento, sia degli Stati che delle principali organizzazioni intergovernative e non governative attive nel settore, è quindi emersa con chiarezza solo di recente, a seguito di alcune importanti iniziative intraprese nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Dal punto di vista del coinvolgimento istituzionale, rileva innanzitutto la decisione del Segretario generale di istituire la prima missione sanitaria di emergenza nella storia

dell'ONU, ovvero la [United Nations Mission for Ebola Emergency Response \(UNMEER\)](#). Questa, sulla base dell'esperienza, del supporto e delle risorse fornite da parte delle principali agenzie, fondi e programmi ONU, e il coinvolgimento dell'OMS in qualità di *leader agency*, sarà finalizzata a creare una struttura operativa unificata con l'obiettivo di fermare la diffusione del virus, assicurare il trattamento degli individui colpiti e in generale la fornitura dei servizi essenziali, il tutto in stretto coordinamento con i governi dei tre Paesi interessati, l'Unione africana e l'ECOWAS.

È tuttavia nell'ambito del Consiglio di sicurezza che sono state prese importanti decisioni in relazione alla capacità d'azione e di intervento dell'Organizzazione nello scenario di riferimento. In particolare, a seguito dell'*open debate* organizzato su iniziativa dell'Ambasciatore statunitense Samantha Power, il 18 settembre 2014 si è giunti all'adozione unanime da parte del Consiglio della [risoluzione 2177 \(2014\)](#), dedicata al tema «*Peace and Security in Africa*». A tal riguardo, appare rilevante sottolineare da subito come detta risoluzione, il cui contenuto presenta spunti di interesse sotto diversi profili, abbia per la prima volta inquadrato una crisi sanitaria come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Nel quinto considerando preambolare, infatti, il Consiglio “determina” in maniera esplicita che «*the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*».

Il coinvolgimento di importanti personalità e anche di testimoni privilegiati nel dibattito che ha accompagnato l'adozione della risoluzione, ha da subito lasciato intuire l'importanza del negoziato politico in corso, volto soprattutto a ridimensionare gli scetticismi del delegato della Federazione russa rispetto alla definizione della crisi e dello scenario di riferimento. Tale dibattito ha, infatti, beneficiato del diretto contributo del Segretario generale Ban Ki-moon, di David Nabarro, Coordinatore delle Nazioni Unite per la crisi dell'Ebola, di Margaret Chan, Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità, e Jackson K. P. Niamah, un operatore sanitario di Medici senza frontiere in video-collegamento dalla Liberia. È anche grazie a quest'azione di ampio coinvolgimento, realizzata con l'intento di mettere in luce l'effettiva gravità della crisi, che è stato possibile ottenere il più alto numero di Stati co-sponsor – ben 134 - mai registrati per una risoluzione adottata dal Consiglio.

In secondo luogo, da un punto di vista procedurale, si può evidenziare come il documento sia stato discusso al termine di una sessione di emergenza che, per la prima volta nella storia del Consiglio, è stata dedicata ad una questione inerente la salute pubblica. Tale approccio “emergenziale” è rinvenibile ancora una volta nel Preambolo del documento, dove l'epidemia del virus Ebola viene definita come un evento senza precedenti per l'Africa, in grado di mettere a repentaglio i processi di pacificazione, di sviluppo sociale e più in generale la stabilità degli Stati interessati. Qualora non debitamente contenuto, il fenomeno sarebbe infatti suscettibile di provocare “*further instances of civil unrest, social tensions and a deterioration of the political and security climate*” (quarto considerando).

Pochi sono i precedenti in cui il Consiglio di sicurezza si è attivato in maniera diretta su questioni di natura sanitaria. Si ricordano, in particolare, le due risoluzioni adottate sul tema *HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations* ([S/RES/1308 del 2000](#) e [S/RES/1983 del 2011](#)). Nondimeno tali risoluzioni, adottate nel corso di sessioni ordinarie, non stabilivano un nesso diretto tra gli aspetti epidemiologici e il mantenimento della pace, ma erano piuttosto volti a delineare il mandato delle missioni ONU - di natura sia civile che militare – nel quadro dell'azione internazionale di risposta alla diffusione dell'HIV (anche in

termini di protezione del personale stesso), e più in generale ad evidenziare i rilievi che tale problematica assumeva negli scenari di conflitto e di ricostruzione post-conflitto. In realtà, un primo riferimento al nesso esistente tra la salute pubblica e il mantenimento della pace era già stato formulato nel 2011 dal Ministro degli esteri portoghese Paulo Portas, il quale nel corso di un dibattito sulle nuove minacce alla sicurezza internazionale ([S/PV.66668](#)), aveva evidenziato come «*Integrating the fight against pandemics into the peacebuilding strategies of post-conflict countries [...] is an essential measure to avoid jeopardizing the gains made in consolidation of peace*». Nonostante ciò, durante un incontro tenutosi l'8 giugno 2014 sull'attività dell'Ufficio ONU per l'Africa occidentale ([S/PV.7213](#)), l'epidemia di Ebola veniva ancora definita come crisi unicamente sanitaria, piuttosto che di sicurezza, e nel comunicato stampa finale ci si limitava ad esprimere «*deep concern*» per la situazione, sottolineando la necessità di fornire una pronta assistenza ([SC/11466](#)).

Per quanto concerne l'analisi del contenuto della risoluzione 2177 (2014), appare interessante riflettere sul suo inquadramento nell'ambito della Carta dell'ONU. Sebbene infatti il «tenore» raccomandatorio che caratterizza le disposizioni operative possa essere considerato più affine alle risoluzioni adottate nell'alveo del capitolo sesto, appare indubbio che l'accertamento dell'esistenza di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale induca a collocare tale risoluzione nell'ambito del capitolo settimo, il cui articolo 39 prevede non a caso che nello svolgimento di tale compito il Consiglio «*shall make recommendations*», prima di adottare eventuali decisioni ex artt. 41 e 42. Tale profilo «ibrido», che pare abbia provocato alcuni attriti in sede di negoziato soprattutto da parte della Federazione russa, appare comunque in linea con la tendenza all'ampliamento delle situazioni rientranti nelle competenze del Consiglio oltre a quelle «tipiche» che erano state immaginate al momento della sua creazione.

Un secondo aspetto rilevante della risoluzione in esame riguarda poi il contenuto vero e proprio dei suoi elementi dispositivi. Questa si rivolge, infatti, agli Stati membri, e ad alcune categorie di entità private, «richiamandole» in maniera diretta ad intraprendere determinate azioni. A seguito di un'esplicita esortazione rivolta alla Liberia, alla Guinea e alla Sierra Leone ad adottare «*strengthened preventive and preparedness measures to detect, mitigate and respond to Ebola exposure, as well as to coordinate the rapid delivery and utilization of international assistance*» (par. 1), il Consiglio esprime la sua preoccupazione per la condizione di crescente isolamento in cui tali Paesi si sono ritrovati a seguito delle restrizioni sul transito di individui e beni imposte alle loro frontiere (par. 3). In tale direzione, viene quindi indirizzato un invito agli Stati membri, con particolare riferimento a quelli della regione interessata, a rimuovere tali restrizioni nella loro generalità, individuate come fattori in grado di indebolire le capacità di risposta coordinata al fenomeno epidemico. Una «menzione speciale» viene quindi rivolta al governo ghanese, per aver recentemente permesso il ripristino del ponte aereo Monrovia - Accra della missione UNMIL, arteria fondamentale per l'invio di personale sanitario via aria (par. 5).

Un altro passaggio interessa poi le compagnie aeree e navali (nella loro generalità), alle quali viene esplicitamente richiesto di mantenere attivi i collegamenti di trasporto e commercio con gli Stati colpiti, per facilitare l'invio di personale qualificato ed equipaggiamenti speciali (par. 4). Le suddette richieste sono state fatte anche in risposta ad una lettera datata 29 agosto (S/2014/669) inviata al Segretario generale dai Presidenti dei tre Paesi interessati, nella quale venivano messi in luce gli effetti negativi delle restrizioni e della sospensione dei collegamenti aero-navali, definite alla stregua di «*virtual economic and trade embargo*». Del resto, gli stessi attori umanitari internazionali, di natura sia governativa

che non governativa, avevano segnalato nelle settimane antecedenti l'approvazione della risoluzione, le crescenti difficoltà logistiche riscontrate nei viaggi e nel trasporto di rifornimenti di natura medica e assistenziale, che impedivano di fatto lo svolgimento dei loro compiti.

Tale disposizione costituisce un elemento di indubbio interesse alla luce della tendenza evolutiva della «capacità di manovra» *rationae personae* del Consiglio, che vede quest'ultimo sempre più incline a rapportarsi in maniera diretta con entità anche di natura non-statale. Nella stessa direzione può essere intesa la richiesta rivolta – oltre che agli Stati anche a tutti i *relevant actors providing assistance* - di attenersi ai protocolli sanitari ufficiali e alle indicazioni fornite in materia di comunicazione mediatica. Ciò al fine di ridurre i rischi di disinformazione e di allarmi ingiustificati in merito all'estensione dell'epidemia e alla trasmissibilità del virus, anch'essi causa scatenante di agitazioni ed instabilità sociali (par. 6).

Un ulteriore elemento degno di nota riguarda il mutamento di prospettiva che la risoluzione in esame potrebbe comportare rispetto alla missione ONU in Liberia (UNMIL), la cui situazione non a caso è oggetto di un'altra risoluzione approvata solo tre giorni prima ([S/RES/2176 del 2014](#)). Dal combinato dei due strumenti, appare infatti chiara la volontà di indirizzare tale missione, istituita nel 2003 ([S/RES/1509](#)) e rinnovata annualmente fino al 2012 ([S/RES/2066](#)), verso un mandato meno “impositivo” – anche a seguito della scelta di ammorbidire [le sanzioni imposte al Paese](#) alla luce della crisi sociale e umanitaria generata dall'epidemia, prevedendo un ruolo dei *peacekeepers* in funzione di supporto logistico all'azione di contenimento e risposta del virus.

Una volta preso atto delle ricadute dell'epidemia sul piano della sicurezza e della stabilità sociale, in particolare a seguito degli avvenimenti di Monrovia, il 28 agosto il Segretario generale aveva inviato al Consiglio una comunicazione ([S/2014/644](#)) nella quale si proponeva un *technical rollover* di tre mesi della missione UNMIL, la cui scadenza del mandato era prevista per il 31 settembre 2014. Tale scelta è stata dettata anche dalle preoccupazioni espresse da parte dei *troop-contributing countries* (TCCs) i quali, a seguito di consultazioni con il Segretario generale, avevano espresso preoccupazioni per la salute dei propri soldati, minacciandone addirittura il ritiro se non si fosse provveduto a riformulare le regole di ingaggio al fine di garantire l'incolumità dei caschi blu ([S/PV.7260](#)).

Un'ultima osservazione riguarda la natura e il fondamento giuridico della già evocata missione sanitaria UNMEER, rispetto alla quale la risoluzione 2177 (2014) rimane silente. Per quanto, nel momento in cui si scrive, il suo processo di attivazione sia ancora ad uno stato embrionale, è possibile ritenere che il suo futuro inquadramento istituzionale, ricadrà sotto la competenza dell'Assemblea generale, come auspicato tra l'altro dal delegato argentino in sede di dibattito. Tale prospettiva sarebbe inoltre deducibile dal contenuto della [Ris. 69/1](#) adottata il 19 settembre scorso, nella quale l'Assemblea ha accolto con favore la decisione del Segretario generale di istituire la missione, e in cui viene richiesto a quest'ultimo di prendere «*such measures as may be necessary for the prompt execution of his intention and to submit a detailed report thereon for consideration by the General Assembly at its sixty-ninth session*». Ciò non andrebbe tra l'altro ad inficiare la capacità d'azione del Consiglio, alla luce della tendenza ormai riconosciuta in dottrina (v. S. MARCHISIO, *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, 2013, p. 145 e ss.) secondo cui una stessa situazione può essere oggetto dell'azione parallela e complementare di entrambi gli organi, nella misura in cui il Consiglio non abbia intrapreso alcuna azione coercitiva.

In conclusione, con la risoluzione 2177 (2014) il Consiglio ha manifestato una notevole compattezza nel voler indirizzare la propria azione in un settore nuovo, pur

limitandosi per il momento a disposizioni di natura raccomandatoria. È possibile quindi riscontrare i segnali di una tendenza che, a fronte di un relativo immobilismo istituzionale nella gestione delle crisi politicamente più problematiche, vede il Consiglio ricoprire un ruolo maggiormente incisivo nel quadro di situazioni di natura umanitaria. Allo stesso tempo, gli sviluppi sopra descritti vanno considerati come segnali preoccupanti del fatto che, come detto, l'epidemia è oggi in grado di interessare in maniera significativa la dimensione politica, sociale ed economica (oltre che umanitaria) della regione colpita. È quindi comprensibile che il Consiglio abbia deciso di creare un precedente giuridico in grado di garantirgli capacità di azione anche dinnanzi ad un eventuale deterioramento della situazione, attraverso l'individuazione dei meccanismi e delle sinergie ritenute più appropriate ed efficaci.

TOMMASO NATOLI



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

5. L'UNIONE AFRICANA SFERRA UN ATTACCO ALLA GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE IN CONSEGUENZA DELLA MANCATA SOSPENSIONE DEI PROCESSI KENIOTI DA PARTE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Il 24 giugno scorso, a margine del *summit* dell'Unione africana tenutosi a Malabo, capitale della Guinea Equatoriale, l'Assemblea composta dai Capi di Stato di 54 Paesi Membri, ha adottato (con il solo voto contrario del Botswana) un [Progetto di Protocollo sugli emendamenti al Protocollo sullo Statuto della Corte africana di giustizia e diritti umani](#) – Statuto che peraltro è stato ad oggi ratificato da soli 5 Stati rispetto ai 15 richiesti per l'entrata in vigore. Molto scalpore ha destato tra gli osservatori l'inserimento, all'interno del Protocollo, dell'art. 46A *bis*, intitolato “Immunità”, che prevede che la futura divisione penale della Corte africana non possa iniziare o continuare procedimenti nei confronti: di un Capo di Stato o di Governo in carica in uno dei Paesi membri; di chiunque agisca o sia autorizzato ad agire in tale veste; ovvero nei confronti di qualsiasi altro alto funzionario di Stato, rispetto a condotte poste in essere durante lo svolgimento e in esecuzione delle sue funzioni ufficiali.

Al di là dei rilievi sulla attualità della “minaccia” rappresentata da uno strumento che dovrebbe emendare uno Statuto la cui entrata in vigore non appare certo imminente, ciò che non potrà sfuggire anche all'occhio meno attento è lo stridente contrasto tra la stessa *ratio* della norma citata e quella dell'art. 27 dello Statuto della Corte penale internazionale (che preclude l'invocabilità del principio sull'immunità delle più alte cariche dello Stato), se non addirittura con l'obiettivo della lotta all'impunità, cui la stessa istituzione del tribunale a competenza universale era orientata. Proprio nell'ottica del bilanciamento tra l'esigenza di reprimere i crimini internazionali e il perseguimento della pace e delle transizioni democratiche nelle situazioni post-conflittuali più complesse, i redattori dello Statuto avevano d'altro canto attribuito al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il potere di deferral per sospendere (l'avvio o la prosecuzione di) un procedimento penale internazionale per un anno, quando questo potesse rappresentare una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali (art. 16 dello Statuto di Roma). A fronte del mancato esercizio di questo potere in una situazione che pure avrebbe potuto legittimare l'adozione della misura sospensiva, l'organizzazione continentale africana ha sferrato un “attacco frontale” alla Corte penale internazionale, che pure dal canto suo aveva tentato di evitare lo scontro attraverso un approccio pragmatico alla questione. Più che presentare un'analisi sul

contenuto della disposizione contenuta nel Protocollo sulla Corte africana, allora, appare opportuno indagare le ragioni e gli effetti del deterioramento di un rapporto che pareva solido, ove si consideri come il continente africano sia quello maggiormente rappresentato all'interno dell'Assemblea degli Stati Parti della Corte penale (34 dei 54 membri dell'UA hanno ratificato lo Statuto di Roma) e di come proprio agli Stati africani si debba la pratica dei c.d. *self-referrals*, ossia le richieste alla suddetta Corte di indagare su una situazione nel cui ambito si presume siano stati commessi crimini di sua competenza e che si sia verificata sul territorio dello stesso Stato referente (sinora ne sono stati effettuati ben quattro).

Il *casus belli* è rappresentato dai procedimenti intentati nel 2010 dal Procuratore Moreno Ocampo, sulla base dell'esercizio dei poteri *motu proprio*, nei confronti – tra gli altri – di Uhuru Muigai Kenyatta e William Samoei Ruto, oggi rispettivamente Presidente e Vice Presidente in carica del Kenya (ma all'epoca avversari politici). I due erano, infatti, accusati di aver pianificato e/o contribuito alla commissione di crimini contro l'umanità nel corso degli scontri interetnici scoppiati all'indomani delle votazioni presidenziali del 27 dicembre 2007 (e protrattisi fino alla fine del febbraio successivo), che vedevano confrontarsi proprio i rispettivi “clan”.

Avendo optato il Procuratore, nella fase pre-processuale, per la richiesta di due ordini di comparizione (emessi dalla II Camera preliminare, ai sensi dell'art. 58 dello Statuto di Roma, nel marzo 2011) anziché di mandati d'arresto, gli accusati avevano stretto un'alleanza politica (cfr. “[Uhuru Kenyatta and William Ruto confirm Kenyan alliance](#)”, in *BBC News Africa*, 3 dicembre 2012) e preso parte alle elezioni presidenziali del marzo 2013; essendone risultato vincitore Kenyatta (cfr. “[Kenya election: Uhuru Kenyatta wins presidency](#)”, in *BBC News Africa*, 9 marzo 2013), Ruto sarebbe stato nominato Vice Presidente. A seguito dell'elezione e nonostante il fatto che sin dal gennaio 2012 fossero state confermate le imputazioni nei confronti dei due accusati, il Kenya, che sin dalle prime fasi del procedimento ne aveva eccepito l'improcedibilità dinanzi ai giudici de L'Aja, aveva promosso una campagna politica finalizzata ad ottenere l'interruzione o quantomeno il rinvio dei due processi. Nell'immediato (e in assenza di opposizione da parte del Procuratore Bensouda, che dal dicembre 2011 aveva preso il posto di Moreno Ocampo), la V Camera della Corte penale internazionale aveva peraltro accolto le richieste dei collegi difensivi degli accusati (giustificate dalla necessità di avere più tempo per preparare la difesa), garantendo la posticipazione dell'apertura dei processi nei confronti di Kenyatta e Ruto, rispettivamente al 9 luglio (cfr. “[Mutibaura and Kenyatta case: The trial opening is postponed to 9 July 2013](#)”, ICC Press Release, 7 marzo 2013) e al 28 maggio 2013 (cfr. “[Ruto and Sang case: The trial opening is postponed to 28 May 2013](#)”, ICC Press Release, 8 marzo 2013).

Attraverso una efficace campagna di lobbying – e favorito anche dal precedente di Al Bashir (Presidente in carica del Sudan, destinatario di due mandati d'arresto mai eseguiti e a favore del quale l'UA si è più volte espressa nel corso degli anni) – il Kenya era riuscito nel maggio 2013 a far approvare dall'Assemblea dell'UA una decisione in cui tra le altre cose, dopo aver ricordato come la mancata esecuzione del mandato d'arresto nei confronti di Al Bashir fosse pienamente legittima ai sensi delle decisioni della stessa Assemblea, si chiedeva al Consiglio di sicurezza ONU di sospendere tramite un *deferral* sia quello nei confronti del Presidente sudanese che i procedimenti nei confronti degli alti funzionari keniani e alla Corte penale internazionale di riconoscere la primazia della giurisdizione statale keniana, in applicazione del principio di complementarietà (cfr. “[Decision on International Jurisdiction, Justice and the International Criminal Court \(ICC\)](#)”, Doc. Assembly/AU/13(XXI), 27 maggio 2013).

L'Assemblea dell'UA aveva in effetti espresso la propria posizione in tema di immunità in una serie di decisioni precedenti (emesse nel [gennaio 2011](#), nel [luglio 2011](#), nel [gennaio 2012](#) e nel [luglio 2012](#)) in cui si sottolineava come l'art. 98 dello Statuto di Roma riconoscesse la prevalenza, nell'ambito delle relazioni con gli Stati non Parti, degli obblighi nascenti dal diritto internazionale su quelli di cooperazione imposti dall'atto istitutivo della Corte. Tale argomentazione, utilizzata per difendere la scelta di quegli Stati membri dell'organizzazione regionale che non intendessero procedere all'arresto (e alla consegna) di Al Bashir in assenza di un previo consenso del Sudan (in quanto Stato non Parte), non poteva tuttavia essere utilizzata rispetto al Kenia, che aveva ratificato lo Statuto il 15 marzo 2005, ossia in una data di molto antecedente all'avvio delle indagini sulle violenze post-elettorali della fine del 2007.

Quanto alle reiterate richieste di *deferral* ai sensi dell'art. 16, occorre ricordare come il primo tentativo di far approvare al Consiglio di sicurezza una risoluzione di quel tenore, rispetto ai procedimenti nei confronti di Kenyatta e Ruto, risalisse al marzo 2011: dopo aver investito l'organo della questione, attraverso una lettera sottoscritta dal Rappresentante permanente del Kenia presso le Nazioni Unite e indirizzata al Presidente del Consiglio, il Governo del Paese africano aveva suggerito che una sospensione dei procedimenti internazionali avrebbe consentito alle autorità statali di dimostrare la propria volontà di perseguire gli accusati sul piano interno (cfr. "[Letter dated 23 March 2011 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the President of the Security Council – Request of Kenya for deferral under article 16 of the Rome Statute of the International Criminal Court](#)", S/2011/201, 29 marzo 2011). Tale iniziativa non aveva tuttavia incontrato il favore dei membri del Consiglio di sicurezza: il 9 aprile seguente, infatti, il Presidente di turno, l'ambasciatore colombiano Nestor Osorio, aveva fatto sapere che nel corso di una riunione a porte chiuse "i membri del Consiglio di sicurezza non si erano detti d'accordo sulla questione" (cfr. "[UN council shelves Kenya request to defer ICC case](#)", in *Reuters*, 9 aprile 2013).

Nei mesi seguenti i giudici della Corte penale internazionale avevano concesso (ancora una volta sulla base di considerazioni relative al diritto alla difesa) un altro rinvio per ciascuno dei due processi, rispettivamente al 10 settembre (cfr. "[Ruto and Sang case: Trial to open on 10 September 2013](#)", ICC Press Release, 3 giugno 2013) e al 12 novembre (cfr. "[Kenyatta case: Trial scheduled to commence on 12 November 2013](#)", ICC Press Release, 20 giugno 2013). I giudici avevano poi "esonero" il Vice Presidente Ruto – e più tardi anche il Presidente Kenyatta – dalla partecipazione alla quasi totalità delle udienze, ai sensi del nuovo art. 134^{quater} del Regolamento di procedura e prova, approvato a margine dell'Assemblea degli Stati parti dello Statuto del 20 novembre 2013 e su cui ci soffermeremo più avanti (cfr. rispettivamente "[Trial Chamber V\(A\) conditionally excuses William Samoei Ruto from continuous presence at the trial starting on 10 September 2013](#)", ICC Press Release, 18 giugno 2013; e "[Trial Chamber V\(b\) conditionally excuses Uhuru Muigai Kenyatta from continuous presence at his trial starting on 12 November 2013](#)", ICC Press Release, 18 ottobre 2013), ma avevano al contrario rigettato una mozione dei collegi difensivi di Ruto e del coimputato Sang, mediante la quale si chiedeva il trasferimento del processo in Kenia o in Tanzania ai sensi dell'[art. 100 delle Regole di procedura e prova](#) della Corte (cfr. "[Ruto and Sang case: Trial to open in The Hague](#)", ICC Press Release, 15 luglio 2013).

Ai primi di settembre, pochi giorni prima dell'avvio del processo nei confronti di Ruto, il Parlamento keniano aveva approvato una mozione che tra le altre cose proponeva al Governo di assumere urgentemente tutte le misure necessarie alla denuncia dello Statuto

di Roma (cfr. [“Thursday September 5, 2013 – Special sitting of the House”](#), in *Kenyan Parliament official site*).

Nonostante tale iniziativa – che in ogni caso non potrebbe spiegare alcun effetto sui procedimenti in corso – il processo nei confronti del Vice Presidente Ruto è effettivamente iniziato il 10 settembre 2013 (cfr. [“Ruto and Sang trial opens at the International Criminal Court”](#), ICC Press Release, 10 settembre 2013); quanto a quello nei confronti del Presidente Kenyatta, dopo altri due rinvii (prima [al 12 novembre](#), poi [al 5 febbraio 2014](#)) la Corte, riconoscendo per l’ennesima volta l’esistenza di esigenze difensive, ha da ultimo aggiornato il processo al 7 ottobre prossimo (cfr. [“Kenyatta case: Trial adjourned until 7 October 2014”](#), ICC Press Release, 31 marzo 2014).

Il 12 ottobre 2013, a margine di una sessione straordinaria dell’Assemblea dell’UA svoltasi ad Addis Abeba, i Capi di Stato dei Paesi africani approvavano la *“Decision on Africa’s relationship with the International Criminal Court (ICC)”* (cfr. [Extraordinary Session of the Assembly of the African Union, 12 October 2013, Addis Abeba – Decisions and Declarations](#), pag. 3). Nei *consideranda* della decisione si sottolineava come quello nei confronti del Presidente e del Vice Presidente del Kenia fosse il primo processo condotto da un tribunale internazionale contro le due più alte cariche di uno Stato nel corso del loro mandato; il rischio che tale situazione potesse minare innanzitutto la sovranità, la stabilità della pace e della sicurezza di quel Paese e degli altri Stati membri dell’Unione; ma soprattutto il fatto che il Kenia fosse in quel momento non soltanto uno dei Paesi maggiormente impegnati nella lotta al terrorismo, fatto esso stesso bersaglio di attacchi (il 21 settembre alcuni militanti del gruppo terroristico al-Shabaab aveva assaltato il Westgate mall di Nairobi, causando la morte di 67 persone – cfr. [“Terror in Westgate mall: the full story of the attacks that devastated Kenya”](#), in *The Guardian*, 4 ottobre 2013), con la conseguenza che quei processi avrebbero impedito alle due massime cariche dello Stato di approfondire un impegno commisurato alla gravità della minaccia che quella situazione rappresentava per l’intero continente africano. Ribadendo i principi derivanti dal diritto internazionale generale in materia di immunità delle più alte cariche dello Stato, l’Assemblea dell’UA decideva perciò, tra le altre cose, di istituire un Gruppo di contatto del Consiglio esecutivo dell’organizzazione regionale (costituito da 5 membri rappresentanti delle maggiori regioni del continente e presieduto dal Presidente del Consiglio), affidandogli il compito di avviare delle consultazioni con il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite allo scopo di rappresentare tutte le preoccupazioni dei Paesi africani rispetto alla relazione con la Corte penale internazionale e prospettare l’eventualità di deferire i processi sui casi keniani e sudanese (par. 10, iii); di invitare il Governo keniano a inviare una lettera al Consiglio di sicurezza (da far sottoscrivere a tutti gli altri membri dell’UA) mediante cui chiedere formalmente che venisse approvata una risoluzione *ex art.* 16 dello Statuto di Roma (par. 10, ix); di chiedere alla Corte penale internazionale di posticipare l’avvio del processo nei confronti di Kenyatta e di sospendere quello nei confronti di Ruto finché il Consiglio di sicurezza non si fosse espresso sulla richiesta di *deferral* (par. 10, x); e che il Presidente Kenyatta non sarebbe dovuto comparire davanti ai giudici finché il Consiglio di sicurezza non avesse dato risposte adeguate alle suddette preoccupazioni (par. 10, xi) (sulla decisione dell’UA, si veda [“The AU’s Extraordinary Summit decisions on Africa-ICC Relationship”](#), in *EJIL Talks*, 28 ottobre 2013).

Nei giorni successivi al *summit*, il rappresentante permanente del Kenia presso le Nazioni Unite inoltrò due lettere di identico tenore al Consiglio di sicurezza e al suo Presidente. Alla luce delle decisioni assunte dall’UA, il Kenia chiedeva formalmente

l'adozione di una risoluzione ai sensi dell'art. 16 dello Statuto della Corte penale internazionale, allo scopo di impedire l'avvio o la prosecuzione di qualsiasi indagine relativa alla situazione nel Paese, per tre ordini di ragioni: l'esistenza di una minaccia alla pace e sicurezza – se non la vera e propria violazione della pace –, rappresentata dai continui attacchi terroristici nella zona dell'Africa orientale e in particolare del Corno d'Africa; la necessità di non aggravare la situazione con riferimento alla pace e sicurezza del Kenia e dei Paesi limitrofi; l'opportunità di concedere il tempo sufficiente al Kenia affinché, all'esito di consultazioni con la Corte e l'Assemblea degli Stati Parti, potesse garantire un'efficace risposta alla suddetta minaccia alla pace e sicurezza (cfr. [“Identical letters dated 21 October 2013 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council”](#), S/2013/624, 22 ottobre 2013, pag. 1). A questa veniva quindi allegata una seconda lettera, sottoscritta dagli Stati membri dell'UA, in cui si ricordavano le decisioni assunte nelle ultime sessioni dell'Assemblea dell'organizzazione e, tenuto conto della delicata situazione interna keniana e del ruolo di questo Paese nella lotta al terrorismo, così come degli sforzi e delle iniziative intrapresi allo scopo di rafforzare la democrazia sul piano statale, riconciliare le fazioni coinvolte negli scontri interetnici del 2007-2008 e indagare sui crimini commessi in quel periodo, si sollecitava il perseguimento di una soluzione negoziata e condivisa con il Consiglio di sicurezza e che si sostanziasse nel *deferral* del procedimento o, in alternativa, nella posticipazione del processo nei confronti del Presidente Kenyatta e nella sospensione di quello nei confronti del Vice Presidente Ruto (cfr. [Enclosure 2](#) to the [“Identical letters dated 21 October 2013 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council”](#), pag. 4).

Tra la fine di ottobre e la prima parte di novembre, i membri del Consiglio di sicurezza davano luogo a una serie di incontri informali (e a un “dialogo interattivo” con il gruppo di contatto dell'UA) e avviavano infine delle consultazioni sulla richiesta di *deferral*, svelando sin dalle prime battute come in effetti all'interno dell'organo politico delle Nazioni Unite non vi fosse una posizione nettamente prevalente, sebbene la maggioranza propendesse per il rigetto della richiesta (ai 7 Stati che erano anche parti dello Statuto di Roma si affiancavano in questo senso gli Stati Uniti). In questa situazione, i tre Stati africani membri del Consiglio decidevano di presentare un progetto di risoluzione (*ex art. 16* dello Statuto). L'11 e il 12 novembre si tenevano quindi delle nuove riunioni, all'esito delle quali – essendo prevalsa la posizione di chi chiedeva che ciò avvenisse prima dell'imminente riunione dell'Assemblea degli Stati parti dello Statuto della Corte penale internazionale, prevista per il 20 novembre seguente nonostante gli appelli della società civile (su tutti, cfr. quello di *Amnesty International* del 13 novembre: [“UN Security Council must reject calls to defer ICC trial on Kenya”](#)) – si decideva di procedere ad una votazione formale sulla questione il 15 novembre (sulle vicende di cui si è dato conto sin qui, cfr. [“AU Request for ICC Deferral of Kenyan Situation”](#), in *What's in blue – Insights on the work of the United Nations*, 13 novembre 2013).

Il 15 novembre 2013 i membri del Consiglio di sicurezza addivenivano perciò ad una formale votazione sull'adozione del progetto di risoluzione (S/2013/660), avente ad oggetto il *deferral* dei procedimenti riguardanti le due massime cariche del Kenia. Se per tutto quanto avvenuto nelle settimane precedenti la vittoria del fronte del no non appare sorprendente, ciò che occorre rimarcare è il fatto che, a fronte di 7 voti favorevoli (di Azerbaigian, Cina, Federazione Russa, Marocco, Pakistan, Ruanda, Togo), 8 membri del Consiglio (cioè Argentina, Australia, Francia, Guatemala, Lussemburgo, Regno Unito,

Repubblica di Corea e Stati Uniti) abbiano scelto di astenersi anziché esprimersi in maniera contraria. Ciò detto, sembra interessante approfondire le dichiarazioni dei rappresentanti di alcuni degli Stati maggiormente coinvolti e dei membri permanenti, tra i quali si è registrata una spaccatura (per una panoramica completa, si veda [“Security Council Resolution seeking Deferral of Kenyan Leaders’ Trial fails to win Adoption, with 7 voting in favour, 8 abstaining”](#), Security Council SC/11176, 15 novembre 2013).

Il Presidente di turno, il cinese Liu Jieyi, nell’esprimere il voto favorevole del proprio Paese rimarcava il ruolo del Kenia nella lotta al terrorismo e nella promozione della pace e sicurezza in Africa e il fatto che fosse una scelta “di senso comune” quella di aiutare i leader democraticamente eletti dal popolo ad espletare il proprio mandato nel miglior modo possibile; oltre a tale senso comune, il diritto internazionale avrebbe imposto di tener conto del principio di complementarietà e della sovranità statale.

Il delegato russo, Vitaly Churkin, spiegava il voto favorevole del proprio Paese sottolineando il ruolo centrale dell’esercito keniano nella lotta al terrorismo sul territorio somalo. Quanto agli accusati, nella loro qualità di leader democraticamente eletti dal popolo avrebbero dovuto poter restare nel loro Paese per svolgere le proprie funzioni. L’applicazione dell’art. 16 avrebbe inoltre accresciuto la credibilità del sistema della giustizia internazionale tra i Paesi africani.

Tra i rappresentanti africani sembra utile dar conto della posizione del ruandese Eugene-Richard Gasana, che evidenziava come il terrorismo rappresentasse una minaccia alla pace e sicurezza e come i due accusati fossero sempre stati in prima fila nel combatterlo – e perciò meritassero rispetto, supporto e legittimazione. Bocciando il progetto di risoluzione il Consiglio avrebbe dunque indebolito il principio di sovranità e confermato ancora una volta che i meccanismi internazionali sono strumentalizzati e funzionali ad una serie di “interessi selezionati”: in particolare, l’art. 16 rappresenterebbe una misura a tutela di quelli delle potenze occidentali.

L’Ambasciatrice Samantha Power, rappresentante degli Stati Uniti, affermava invece che alla base dell’astensione del proprio Paese vi era la convinzione che le preoccupazioni del Kenia sarebbero state più opportunamente affrontate in seno all’Assemblea degli Stati parti dello Statuto della Corte penale internazionale; e che d’altro canto sarebbe stato doveroso da parte di tutti assumere decisioni conformi al diritto delle vittime delle violenze di ottenere giustizia a distanza di diversi anni.

Il rappresentante britannico Mark Lyall Grant, dal canto suo, oltre a condividere le considerazioni in merito all’opportunità che il Kenia si rivolgesse piuttosto all’Assemblea degli Stati parti dello Statuto, sottolineava come soltanto pochi giorni prima fosse stato posticipato l’avvio del processo nei confronti del Presidente Kenyatta (il che avrebbe dimostrato la sensibilità dei giudici rispetto alla questione); ribadendo infine il supporto del Regno Unito ai Paesi africani e il riconoscimento dell’importanza degli sforzi da questi profusi nella lotta al terrorismo, si rammaricava della stessa scelta di “forzare” la votazione sulla risoluzione nonostante il disaccordo all’interno del Consiglio.

Quanto infine al Kenya, in un lungo intervento l’Ambasciatore Macharia Kamau si doleva del fatto che il riconoscimento dell’attualità della minaccia alla pace e sicurezza costituita dal terrorismo non avrebbe avuto alcun effetto rispetto alla questione del ricorso all’art. 16 (affermando che in tal modo la ragione e il diritto sarebbero stati “gettati fuori dalla finestra”) e del fatto che molti membri del Consiglio avrebbero lasciato prevalere la paura di possibili, futuri abusi di quello strumento sulla necessità di promuovere la solidarietà, la pace e la sicurezza internazionali e di aiutare a garantire il mantenimento della

stabilità in un'area sotto minaccia terroristica. Dopo aver denunciato l'immobilismo della maggioranza, che con questo voto avrebbe lasciato intendere che sarebbe spettato ai Paesi africani e all'organizzazione regionale risolvere i pressanti problemi del continente, concludeva sostenendo che essendosi rifiutato l'organo politico di perseguire una soluzione amichevole della questione, avrebbe al contempo danneggiato in maniera irreparabile lo Statuto di Roma. Ancor più netto era stato nel suo giudizio il Ministro degli esteri keniano, Amina Mohamed, che avrebbe parlato di "evidente codardia rispetto ad un problema africano" e di "umiliazione nei confronti del continente e dei suoi leader" (cfr. "[Africa fails to get Kenya ICC trials deferred at United Nations](#)", in *Reuters*, 15 novembre 2013).

Pochi giorni dopo, nell'ambito della riunione annuale dei 122 membri dell'Assemblea degli Stati parti dello Statuto di Roma, svoltasi tra il 20 e il 28 novembre a L'Aja, i delegati degli Stati membri dell'UA hanno sottoposto una serie di proposte di emendamento dell'atto istitutivo e del Regolamento di procedura e di prova della Corte. Tra queste, sono state recepite (e subito applicate ad entrambi i leader keniani, come abbiamo già evidenziato) soltanto quelle relative alla modifica delle norme sulla presenza degli accusati: come risultato della mediazione tra le opposte posizioni, sono state quindi approvate le regole 134**bis**, *ter* e *quater* del Regolamento (soluzione a cui si era pervenuti tenuto conto del fatto che a differenza di quelle allo Statuto, le modifiche al Regolamento entrano in vigore immediatamente dopo l'adozione). In particolare, tale ultima disposizione prevede che durante lo svolgimento della propria funzione gli accusati su cui gravino doveri pubblici straordinari (ossia che rivestano le più alte cariche dello Stato) possano chiedere di essere esonerati dalla presenza ad una serie di udienze (sulla specifica questione degli emendamenti al Regolamento di procedura e prova e dei loro effetti, cfr. A.S. Knottnerus, "[The International Criminal Court on Presence at Trial: the \(invalidity\) of Rule 134quater](#)", in *International Crimes Database*, ICD Brief 5, September 2014).

La sessione del 21 novembre, dedicata alla questione delle immunità dei Capi di Stato in carica, non ha condotto all'assunzione di alcuna decisione (cfr. *Coalition for the International Criminal Court*, "[Report on the 12th Session of the Assembly of the States Parties to the Rome Statute](#)", pag. 6 ss.)

L'insoddisfacente esito della riunione de L'Aja non ha tuttavia scoraggiato i rappresentanti keniani, che il 14 marzo 2014 hanno depositato presso il Segretariato Generale ONU una serie di proposte di emendamento dello Statuto di Roma, tra cui quelle degli artt. 63 ("Processo in presenza dell'accusato") e 27 ("Irrilevanza della funzione ufficiale"). Il combinato disposto delle due disposizioni, così come risultanti dal progetto, consentirebbe da un lato di prevedere un'esenzione dalle indagini per i Capi di Stato e i propri vice (e i rispettivi "facenti funzioni") fintantoché rivestissero la propria carica e dall'altro di scusare l'assenza dall'aula dell'accusato o l'utilizzo di misure alternative che la garantissero attraverso l'utilizzo di mezzi tecnologici in situazioni eccezionali, da decidere caso per caso (cfr. United Nations, [Kenya: Proposals of amendments](#), Reference: C.N.1026.2013.TREATIES-XVIII.10 – Depositary Notification, 14 marzo 2014).

La decisione dell'Assemblea dell'UA del 24 giugno scorso, di cui si è detto nella premessa del presente contributo, va dunque inquadrata nel contesto dei burrascosi rapporti intercorsi tra l'organizzazione regionale africana e la Corte penale internazionale in questi ultimi mesi per meglio comprendere la portata "politica" della norma contenuta nell'art. 46A *bis* del Protocollo di Malabo. L'inclusione di tutti i più alti funzionari di Stato tra i soggetti cui riconoscere l'immunità non contrasterebbe soltanto con l'art. 27 dello

Statuto di Roma, ma anche con la corrispettiva norma di diritto internazionale consuetudinario, rappresentando perciò un vero e proprio attacco frontale agli stessi principi cardine della giustizia internazionale. Al di là dei rilievi circa l'effettiva adozione di quello strumento – e tenuto conto tra l'altro di come siano già state sollevate questioni attinenti alla compatibilità tra le disposizioni in materia di immunità e la lettera dell'art. 4 dello Statuto dell'Unione Africana (su tutti si veda B. Van Schaak, "[Immunity Before the African Court of Justice and Human and Peoples Rights – The Potential Outlier](#)", in *Just Security*, 10 luglio 2014) – la decisione dell'UA costituisce una reazione sproporzionata al mancato esercizio da parte del Consiglio di sicurezza, nell'ambito della complessa situazione keniana, del potere di *deferral*.

Nell'alveo delle "contromosse" (di natura meramente politica e pienamente legittime dal punto di vista formale) sembrano potersi invece ricondurre le indicazioni contenute nei paragrafi 3 e 7 della decisione dell'Assemblea africana. Se nel par. 3 i Paesi africani si dicono intenzionati a promuovere la richiesta da parte dell'Assemblea generale dell'ONU di un parere sulla questione delle immunità dei Capi di Stato e dei più alti funzionari degli Stati non parti dello Statuto di Roma alla Corte internazionale di giustizia, ben più preoccupante appare l'invito, contenuto nel par. 7, a concludere accordi tra gli Stati membri che siano parti dello Statuto e quelli che non lo siano, allo scopo di garantire l'immunità ai funzionari statali di più alto livello: accordi che – come specificato nella stessa decisione – potrebbero in futuro essere opposti agli organi della Corte penale internazionale, ai sensi dell'art. 98 dello Statuto di Roma.

Pur non potendo affermare con certezza che le iniziative dell'UA abbiano avuto un ruolo in questo senso, va infine dato conto di come il 19 settembre scorso la Camera della Corte abbia deciso di sospendere a tempo indeterminato il processo nei confronti del Presidente Kenyatta (cfr. "[Kenya case: Trial Chamber V\(b\) vacates trial opening date; convenes status conferences to discuss pending issues](#)", ICC Press Release, 19 settembre 2014). Restano invece da decifrare le reali intenzioni dell'organizzazione continentale: tanto rispetto alle proposte di emendamento dello Statuto di Roma e alle conseguenze di un loro eventuale (ma presumibile) rigetto, quanto rispetto all'effettiva attuazione della decisione da ultimo citata.

LUIGI PROSPERI