



## Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights  
 Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos  
 Ordre juridique international et Droits de l'Homme

### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2014

#### 1. Nota introduttiva

Il rapporto tra Consiglio di sicurezza e tutela dei diritti umani è contrassegnato da una certa ambiguità di fondo. Da una parte, infatti, la responsabilità principale del Consiglio nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (art. 24, par. 1, Carta delle Nazioni Unite) è collegata alla tematica dei diritti umani attraverso il concetto di “sicurezza umana” che integra e non si contrappone a quello di “sicurezza internazionale”. Dall'altra, i diritti umani costituiscono un limite giuridico ai poteri del Consiglio di sicurezza come emerge chiaramente da una lettura sistematica in combinato disposto degli articoli 1, par. 3, e 25, par. 2, della suddetta Carta.

Affermare che la tutela dei diritti umani costituisce nello stesso tempo un “fine” e un “limite” all'attività del Consiglio di sicurezza non significa naturalmente equiparare le due situazioni che rimangono distinte. La prima appartiene alla dimensione “positiva” dell'azione del Consiglio di sicurezza e ha natura essenzialmente politica rientrando nella discrezionalità decisionale dell'organo: è una possibilità che può concretizzarsi o meno a seconda, in particolare, degli interessi geopolitici dei membri permanenti del Consiglio. Il cd. *double standard* è infatti connaturato al sistema di voto del Consiglio di sicurezza che garantisce una sorta di immunità/impunità ai membri permanenti (e ai loro alleati) che godono del diritto di veto.

Al contrario, la seconda attiene alla dimensione negativa dell'attività consigliare e ha natura prevalentemente giuridica: il Consiglio di sicurezza deve necessariamente conformarsi allo *jus cogens* internazionale e vale la presunzione che le sue risoluzioni devono essere interpretate in linea con il diritto internazionale dei diritti umani, salvo che il Consiglio abbia manifestato in maniera chiara ed espresa la propria volontà di derogare a quest'ultimo.

In definitiva, il Consiglio di sicurezza *deve* rispettare i diritti umani e *può* promuovere la loro realizzazione nelle relazioni internazionali, ma questa rappresentazione ha carattere dinamico e non statico e determina, soprattutto nella prassi più recente, una tendenziale

convergenza tra le due situazioni sopra descritte nella massima sintesi. Ciò si deve a una serie di fattori che possono essere così elencati:

1. il Consiglio di sicurezza può certamente “disinteressarsi” di una crisi internazionale contrassegnata da gravi violazioni dei diritti umani a causa del veto minacciato o esercitato da uno o più membri permanenti, ma tale inazione non è senza conseguenze perché indebolisce la “legittimazione profonda” dell’operato del Consiglio;
2. quando, invece, il Consiglio interviene qualificando come “minaccia alla pace” una situazione caratterizzata dalla perpetrazione di crimini internazionali o invocando la cd. “responsabilità di proteggere” la popolazione civile, tali circostanze sono produttive di effetti giuridici che devono essere attentamente valutati caso per caso;
3. l’asserzione che la tutela dei diritti umani costituisce un limite giuridico all’azione del Consiglio non significa che si tratti di un ostacolo insuperabile (salvo il caso, peraltro da non sopravvalutare, dello *jus cogens*), per non parlare del fatto che si tratta di una posizione che, pur essendo sostenuta da chi scrive sulla base dell’adesione all’approccio sistematico allo studio del diritto internazionale, non è pacifica né in dottrina né, più in generale, tra i soggetti della comunità internazionale;
4. in tale contesto, la circostanza che il Consiglio di sicurezza faccia espresso riferimento alla necessità di rispettare i diritti umani in una determinata situazione (ad esempio, nel par. 9 del dispositivo della ris. 2085 (2012) in cui autorizza l’uso della forza in Mali) è di grande significato perché determina una convergenza e un rafforzamento reciproco tra la dimensione negativa e positiva della sua azione che in qualche modo stempera quell’ambiguità che altrimenti caratterizza il rapporto tra Consiglio e diritti umani.

All’interno delle coordinate descritte, il presente Osservatorio si propone pertanto di monitorare la prassi del Consiglio di sicurezza in materia di diritti umani cercando di evidenziarne le dinamiche evolutive, ma anche le contraddizioni emergenti. Lo studio anche analitico delle risoluzioni consiliari non sarà dunque fine a se stesso, ma contribuirà all’elaborazione di chiavi di lettura sistematiche nel quadro di un approccio deduttivo/induttivo/deduttivo che consentirà di meglio precisare la logica dominante il processo decisionale del Consiglio e soprattutto le conseguenze giuridiche della sua azione in materia di diritti umani.

I risultati prospettati non saranno immediati ma progressivi grazie all’accumulazione scientifica di elementi conoscitivi: l’Osservatorio crescerà insieme alla Rivista anche con il contributo di coloro che parteciperanno al forum che presto sarà attivato per sfruttare al meglio le possibilità offerte dallo strumento telematico.

## 2. Considerazioni generali

Nel primo bimestre del 2014 l’attività del Consiglio di sicurezza è stata particolarmente intensa e di interesse per la materia dei diritti umani. Lo dimostra lo stesso dato quantitativo: 8 risoluzioni adottate (tutte all’unanimità) alle quali si aggiungono 5 dichiarazioni del Presidente del Consiglio di sicurezza (approvate come di regola *per consensus*).

Sotto il profilo qualitativo, si tratta nella quasi totalità di risoluzioni “pesanti” in quanto per la maggior parte adottate ai sensi del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite e caratterizzate dall’adozione di misure coercitive implicantanti (autorizzazione all’uso della

forza contenuta nella ris. 2134 (2014) del 28 gennaio 2014 sulla Repubblica Centro-Africana) o meno (sanzioni “mirate” decise nella ris. 2134 (2014) del 28 gennaio 2014 sulla Repubblica Centro-Africana e nella ris. 2140 (2014) del 26 febbraio 2014 sullo Yemen o riconfermate con specificazioni nella ris. 2136 (2014) del 30 gennaio 2014 sulla Repubblica Democratica del Congo) l’uso della forza. Fa eccezione la ris. 2139 (2014) del 22 febbraio 2014 sulla crisi siriana che, nonostante l’asprezza del conflitto in corso che ha provocato finora più di 100.000 morti (tra i quali 10.000 bambini), non contempla l’adozione di sanzioni nei confronti dei belligeranti e anzi non è neanche formalmente inquadrabile nel cap. VII della Carta (il suo contenuto normativo è a metà strada tra cap. VI e VII della Carta, ovvero tra le misure raccomandate dal Consiglio di sicurezza e le misure cautelari *ex art. 40*; sul ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza nel caso siriano ci ripromettiamo di tornare in un prossimo numero dell’Osservatorio). Di interesse giuridico è anche la prima risoluzione adottata dal Consiglio nel 2014 (la ris. 2133 (2014) del 27 gennaio 2014) sul pagamento di riscatti a gruppi di terroristi per la liberazione di ostaggi che sarà oggetto di approfondimento nel prosieguo di questo aggiornamento, mentre di *routine* o comunque interlocutorie sono le ris. 2135 (2014) del 30 gennaio 2014 su Cipro (estensione del mandato dell’UNFICYP), 2137 (2014) del 13 febbraio 2014 sul Burundi (che peraltro segnala incoraggianti progressi nel processo di transizione) e 2138 (2014) del 13 febbraio 2014 sul conflitto in Darfur nel Sudan (estensione del mandato del Panel di esperti e problemi nell’applicazione delle sanzioni a suo tempo imposte).

Quanto alla rilevanza specifica delle risoluzioni in esame per la tematica dei diritti umani, è facile riscontrare che, salvo la risoluzione su Cipro, tutte le altre risoluzioni sono state originate da situazioni di conflitto o di pacificazione post-conflitto caratterizzate da gravi violazioni dei diritti umani e/o del diritto internazionale umanitario o hanno comunque interessanti implicazioni giuridiche nella materia indicata, come la risoluzione sul pagamento di riscatti a gruppi di terroristi per la liberazione di ostaggi. Proprio quest’ultima risoluzione, significativa sotto vari profili perché “figlia” più o meno legittima della risoluzione “madre” nella lotta al terrorismo dopo gli attacchi terroristici dell’11 settembre 2011 (la tanto celebre quanto discutibile ris. 1373 (2001) del 28 settembre 2011) e la risoluzione sulla Repubblica Centro-Africana, esemplificativa sia della prassi delle autorizzazioni all’uso della forza sia di quella delle sanzioni “mirate”, saranno più avanti analizzate in dettaglio.

Conviene ora fare due considerazioni generali utili per comprendere con maggiore profondità l’attuale prassi del Consiglio di sicurezza. La prima attiene alla presente composizione del Consiglio che vede tra i membri non permanenti una inusuale predominanza di Paesi piccoli e/o di non consolidate tradizioni diplomatiche in ambito onusiano: esemplare è il caso dell’Europa rappresentata dalla Lituania e dal Lussemburgo, ovvero da due matricole assolute, ma anche la scelta dei due membri non permanenti del continente asiatico (Corea del Sud e Giordania), entrambi alla seconda esperienza, appare discutibile per differenti ragioni e comunque non in grado di dare legittimità democratica al Consiglio. Più equilibrata appare la rappresentanza africana (Nigeria, Sud Africa, Ruanda e Chad), anche se la presenza di due Paesi (Chad e Ruanda, alla prima e alla seconda esperienza nel Consiglio) al centro di conflitti interni o regionali potrebbe pesantemente condizionare il processo decisionale del Consiglio (l’elezione del Ruanda è probabilmente dovuta alla ricorrenza del ventennale dal genocidio del 1994). Completano la formazione dei 10 membri non permanenti l’Argentina e il Cile per il continente americano e l’Australia per il gruppo dell’Asia/Pacifico.

Se compariamo gli attuali membri non permanenti a quelli in carica nel 2011, tra i quali spiccavano potenze regionali come Brasile, India, Germania, Nigeria e Sud Africa, appare evidente come il Consiglio di sicurezza attuale sia *debole* sotto tutti i profili e (troppo) filo-occidentale. Si badi bene, il problema non deriva dal fatto che sia stata data applicazione alla regola dell'alternanza a favore degli Stati medio-piccoli, quanto semmai dal suo abuso che ha portato all'elezione di una maggioranza di membri non permanenti (6 su 10) che sono matricole assolute o quasi. Anche se è ancora presto per giungere a conclusioni sull'impatto che questa situazione avrà sul processo decisionale prossimo venturo del Consiglio, il fatto che tutte le risoluzioni in esame siano state approvate all'unanimità sulla base di progetti presentati dalle potenze occidentali è piuttosto indicativo. È poi chiaro che la composizione del Consiglio di sicurezza è strutturalmente troppo ristretta sotto il profilo della capacità dell'organo di rappresentare le varie anime della comunità internazionale e che, a prescindere dai differenti progetti di riforma presentati negli ultimi anni, s'impone un suo allargamento a 24/25 membri rispetto ai 15 attuali.

La seconda considerazione generale, in qualche modo collegata alla precedente, riguarda il carattere sempre più riservato del processo decisionale del Consiglio di sicurezza. Mentre fino a qualche anno orsono le riunioni a porte chiuse del Consiglio costituivano un'eccezione, la prassi esaminata conferma che attualmente sono sempre più frequenti e che anche quando il Consiglio si riunisce pubblicamente spesso la discussione pre/post-voto è limitata alla dichiarazione di un membro intesa ad evidenziare le proprie riserve rispetto ad un testo il più delle volte approvato all'unanimità e negoziato in riunioni "private" delle quali si dà mera notizia in uno scarno comunicato. Non è questa certamente la sede per aprire una discussione sui vizi e le (presunte) virtù della cd. diplomazia "coperta", ma quello che è certo è che la diplomazia "aperta" di wilsoniana memoria è ormai stata definitivamente seppellita e che la dinamica descritta rende sempre meno intellegibile la prassi consigliare.

### 3. *La risoluzione 2133 (2014) sul pagamento di riscatti a gruppi di terroristi per la liberazione di ostaggi*

La risoluzione in esame presenta interesse giuridico per una serie di ragioni in gran parte collegate le une alle altre che di seguito verranno sommariamente analizzate: l'attualità e la rilevanza della patologia internazionale affrontata; il suo inquadramento nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale; la sua presunta natura di risoluzione "quasi legislativa" diretta a regolare un fenomeno astratto; le sue implicazioni di carattere umanitario.

Nel Preambolo della risoluzione il Consiglio di sicurezza esprime la propria preoccupazione per "the increase in incidents of kidnapping and hostage-taking committed by terrorist groups with the aim of raising funds, or gaining political concessions, in particular the increase in kidnappings by Al-Qaida and its affiliated groups, and underscoring that the payment of ransoms to terrorists funds future kidnappings and hostage-takings which creates more victims and perpetuates the problem" (sesto par. preambolare). Nel dispositivo, dopo aver riaffermato "its resolution 1373 (2001) and in particular its decisions that all States shall prevent and suppress the financing of terrorist acts and refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts" (par. 1 del dispositivo), il Consiglio "[c]alls upon all Member States to prevent terrorists from benefiting directly or indirectly from ransom payments or from political concessions and to secure the safe release of hostages" (par. 3

del dispositivo). È questo il cuore giuridico della risoluzione che va interpretato alla luce delle seguenti osservazioni:

1. nonostante i numerosi richiami alla ris. 1373 (2001) e agli obblighi giuridici da essa discendenti in capo agli Stati membri, la risoluzione in esame ha natura meramente raccomandatoria (il Consiglio “calls upon all Members States”), come si evince anche dalla mancanza di un suo inquadramento esplicito nel cap. VII della Carta delle Nazioni Unite;
2. a questo proposito, è poi significativo il fatto che il Consiglio di sicurezza metta sullo stesso piano le richieste agli Stati membri di prevenire il pagamento di riscatti a gruppi di terroristi e di assicurare il rilascio e l’incolumità degli ostaggi, omettendo il riferimento alla necessità di eliminare tale pratica a prescindere dalle considerazioni di carattere umanitario;
3. nello stesso senso va il riconoscimento effettuato dal Consiglio nell’ottavo par. preambolare della necessità “to further strengthen efforts to support victims and those affected by incidents of kidnapping for ransom and hostage-taking committed by terrorist groups and to give careful consideration to protecting the lives of hostages and those kidnapped, and *reaffirming* that States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with their obligations under international law, in particular international human rights law, refugee law and international humanitarian law, as appropriate”;
4. che si tratti, infine, di due priorità normative (la prevenzione del pagamento del riscatto e il rilascio degli ostaggi) difficili da conciliare in ogni circostanza è amesso dallo stesso Consiglio che nel sesto par. del dispositivo “[r]ecognizes the need to continue expert discussions on kidnapping for ransom by terrorists”.

Tali osservazioni trovano conferma nella dichiarazione resa dal rappresentante dell’Argentina dopo l’approvazione all’unanimità della risoluzione in esame da parte del Consiglio, in particolare nei passaggi in cui il delegato afferma la necessità di trattare un fenomeno così complesso sotto il profilo giuridico a livello multilaterale e dichiara che “we must prioritize the lives of hostages over other considerations”, in linea con quanto stabilito dalla Convenzione contro la presa di ostaggi adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979. Conviene anche ricordare che, secondo il rappresentante dell’Argentina, la risoluzione non crea nuovi obblighi giuridici per gli Stati membri e avrebbe invece il “symbolic value” di manifestare il consenso unanime del Consiglio sull’opportunità di iniziare una discussione nella sede competente (leggi: Assemblea generale) circa le modalità da seguire nella lotta a questa particolare forma di finanziamento del terrorismo (*S/PV.7101* del 27 gennaio 2014, p. 2).

In conclusione, tale risoluzione, nonostante il dichiarato collegamento con la ris. 1373 (2001), non sembra essere inquadrabile nell’ambito delle assai discutibili risoluzioni “legislative” del Consiglio, quanto piuttosto nel *genus* delle dichiarazioni di principi sulla sicurezza collettiva, categoria ricostruita in via prospettica da chi scrive in un precedente lavoro (per approfondimenti, cfr. R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di sicurezza nell’articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008).

#### 4. *La ris. 2134 (2014) sulla crisi nella Repubblica Centro-Africana*

La situazione attuale nella Repubblica Centro-Africana è ben espressa dal Preambolo della risoluzione, in particolare dal par. 6 in cui il Consiglio di sicurezza afferma di essere allarmato “by the increasing cycle of violence and retaliation and degeneration into a countrywide religious and ethnic divide, with the potential to spiral into an uncontrollable situation, including serious crimes under international law in particular war crimes and crimes against humanity, with serious regional implications”. Senza poter entrare nei dettagli delle dinamiche che hanno portato al drammatico contesto appena evocato, è chiaro che siamo in presenza di una *emergenza umanitaria complessa* caratterizzata da gravi violazioni dei diritti umani che richiede un intervento rapido ed articolato su più livelli da parte delle Nazioni Unite e delle organizzazioni continentali e regionali di riferimento (Unione africana e Comunità economica degli Stati Centro-Africani).

Rispetto alle risoluzioni precedentemente adottate dal Consiglio di sicurezza sulla crisi in questo Paese, in particolare la 2121 (2013) e la 2127 (2013) (in quest’ultima risoluzione, approvata il 5 dicembre 2013, il Consiglio aveva *inter alia* autorizzato sia il dispiegamento dell’*African-Led International Support Mission in the CAR*, MISCA, sia l’azione di “sostegno” delle forze militari francesi presenti nel Paese il cui intervento era stato richiesto dal governo transitorio in una lettera del 20 novembre 2013), la ris. 2134 (2014) si segnala per l’inasprimento del regime sanzionatorio (limitato nella precedente risoluzione ad un embargo sulle armi) e per l’autorizzazione all’uso della forza (la terza!) conferita ad una missione militare dell’Unione europea.

Quanto al regime sanzionatorio, il Consiglio impone per un periodo di un anno sia il congelamento dei fondi che il divieto di espatrio delle persone ed entità incluse nell’apposita “lista nera” compilata dal Comitato delle sanzioni istituito nella precedente risoluzione (parr. 30-42). Si tratta delle cd. sanzioni “mirate” che hanno caratterizzato la prassi consigliare a partire dalla seconda metà degli anni novanta del XX secolo. L’elemento di maggior interesse giuridico che presenta il regime in esame è costituito dal fatto che i criteri di designazione elencati nei parr. 36 e 37 del dispositivo rispondono ad una doppia logica. Il par. 36 risponde ad una logica imperniata su una responsabilità politica in quanto riguarda persone od entità “engaging in or providing support for acts that undermine the peace, stability or security of the CAR, including acts that threaten or violate transitional agreements, or that threaten or impede the political transition process, including a transition toward free and fair democratic elections, or that fuel violence”. Al contrario, il successivo par. segue una logica para-giurisdizionale nel designare persone ed entità responsabili di comportamenti anti-giuridici qualificati con precisione, in particolare di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Si tratta di una questione che meriterà un approfondimento in un prossimo numero dell’Osservatorio, per il momento è utile ricordare che tale approccio è discutibile sotto i profili della legittimità dell’azione del Consiglio, al quale la Carta delle Nazioni Unite non attribuisce poteri in ambito penale-amministrativo, e della tutela dei diritti fondamentali dei proscritti come il celebre caso delle “liste nere” di presunti terroristi ampiamente dimostra.

Mentre con riferimento al regime delle sanzioni “mirate” contro individui accusati di comportamenti anti-giuridici l’estrinsecarsi della tutela dei diritti umani come “fine” e come “limite” dell’azione del Consiglio di sicurezza sembra entrare in contraddizione, una valutazione diversa deve essere data, limitatamente a questo profilo, rispetto all’autorizzazione all’uso della forza contenuta nella ris. 2134 (2014). Sotto questo aspetto, è

di grande importanza il fatto che il Consiglio affermi “the need for all military forces in CAR, while carrying out their mandate, to act in full respect of the sovereignty, territorial integrity and unity of CAR and in full compliance with applicable international humanitarian law, human rights law and refugee law” (par. 48 del dispositivo). Si tratta di una clausola di grande importanza sistemica che è stata recentemente introdotta nella prassi autorizzatoria del Consiglio di sicurezza e che era stata omessa nella risoluzione precedente. Questo spiega perché il suo ambito di applicazione non sia limitato alla missione militare dell’Unione europea il cui dispiegamento è autorizzato per un periodo iniziale di 6 mesi dalla ris. 2134 (parr. 43-44 del dispositivo), ma sia esteso a tutte le forze militari (*sic*) operanti nella Repubblica Centro-Africana. Quanto precede non significa naturalmente che l’autorizzazione in esame non presenti aspetti critici, che in questa sede non è possibile approfondire, come, ad esempio, quello del coordinamento tra le missioni dell’Unione africana e dell’Unione europea operanti nella Repubblica Centro-Africana, ben espresso dal rappresentante della Federazione Russa nel suo intervento davanti al Consiglio di sicurezza seguito all’approvazione dell’atto (*S/PV.7103* del 28 gennaio 2014, p. 2).

RAFFAELE CADIN