



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2014

1. CONSIDERAZIONI GENERALI E NUOVE TENDENZE IN MATERIA DI *PEACE-KEEPING*

Mentre venti di guerra infuocano i principali scacchieri internazionali (da Gaza all'Iraq passando per la Libia e la Siria) e in altri le ceneri covano ancora sotto fragili tregue (Ucraina, Sud Sudan, Mali, Repubblica Centro-Africana), il Consiglio di sicurezza non riesce ad evadere dal suo consueto *modus operandi*: nel bimestre maggio-giugno 2014 ha adottato, sempre all'unanimità, undici risoluzioni, più della metà delle quali relative a crisi africane. Vani sono stati, invece, i tentativi di adottare risoluzioni in merito alle situazioni conflittuali in atto che riguardano gli interessi geopolitici delle grandi Potenze.

A colpire non è tanto l'assordante silenzio del Consiglio su drammi umanitari di inaudite proporzioni che chiama in causa la classica contrapposizione tra i P3 (Stati Uniti, Regno Unito e Francia) e i P2 (Federazione russa e Cina) nelle crisi di Gaza e siriana, quanto la sensazione più profonda di essere testimoni del fallimento completo della strategia delle Potenze occidentali di inizio XXI secolo (o post-11 settembre), della quale il Consiglio è stato a volte complice rassegnato, a volte semplice spettatore.

Detta strategia, asseritamente fondata sulla lotta al terrorismo internazionale e ai regimi dispotici, ma più pragmaticamente diretta ad acquisire *manu militari* il controllo diretto delle fonti energetiche a livello globale (quelle che gli storici del futuro chiameranno "guerre del petrolio"), si è risolta in un fenomeno inquietante dagli esiti imprevedibili: lo "State destroying". A differenza dei c.d. "failed State" (la Somalia ne è il classico esempio) nei quali le dinamiche prevalenti hanno avuto origine endogena, in Paesi come l'Iraq, il Sudan, la Siria, la Libia, l'Ucraina e in prospettiva l'Afghanistan, ma l'elenco potrebbe continuare, il fattore disgregante di entità statali già di per sé fragili è stato rappresentato da un intervento esterno (militare, "mediatico" o "bello-mediatico", a seconda dei casi) giustificato dall'ideologia dei diritti umani nelle sue varie versioni, inclusa la tanto sbandierata "responsabilità di proteggere". L'eccezione parziale egiziana conferma l'analisi che precede non soltanto perché il già paradossale "colpo di stato democratico" del luglio 2013 ha generato una dittatura militare che ha poco a che spartire con lo stato di diritto, ma per l'elementare considerazione che l'Egitto, a differenza delle entità di cui sopra, è uno "Stato" nel senso occidentale (ovvero "westfaliano" e non sub-coloniale) del termine.

Le dinamiche sopra descritte nella massima sintesi hanno creato una serie di emergenze umanitarie senza precedenti nella storia recente della comunità internazionale ed è qui, detto per inciso, che dovrebbero entrare in gioco i "diritti umani", intesi non come modello astratto da esportare o da imporre dall'alto, ma come rivendicazione concreta dal basso delle persone e dei popoli vittime di dominio, sfruttamento e discriminazione, situazioni che si acquiscono e moltiplicano proprio nei contesti conflittuali. Gli ultimi dati

pubblicati qualche giorno orsono nel [Millennium Development Goals Report](#) del 2014 sono assai allarmanti: «*The year 2013 was marked by a continuation of multiple refugee crises, resulting in numbers unseen since 1994. Conflicts during the year such as those in the Central African Republic, the Democratic Republic of the Congo, Mali, the Syrian Arab Republic, and the border area between South Sudan and Sudan, among others, have forced an average 32,000 people per day to abandon their homes and seek protection elsewhere*» (p. 15). Queste statistiche, che già segnano un numero giornaliero di nuovi sfollati triplicato rispetto al 2010, sono ulteriormente peggiorate nei primi mesi del 2014 in seguito alla proliferazione continua di conflitti e al deteriorarsi di crisi già in corso.

Di fronte a tale situazione di anarchia e sofferenza diffusa, il Consiglio di sicurezza appare debole (a parte la necessità ormai improcrastinabile di una riforma della sua composizione, ne è ulteriore riprova la presenza tra i membri non permanenti attuali di ... Ciad, Ruanda, Lituania, Lussemburgo), diviso a causa della contrapposizione tra gruppi di membri permanenti (P3 *versus* P2) e dunque impossibilitato ad espletare la sua responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. La credibilità dell'organo consigliere è veramente ai minimi storici e questo si traduce sia nella sua ormai cronica incapacità di elaborare e di imporre soluzioni politiche ai conflitti in essere sia (e di conseguenza) nella deriva militaristica che caratterizza la sua residua attività con riferimento, in particolare, alle operazioni di pace (il termine usuale "*peace-keeping operations*" appare da tempo un eufemismo che non trova rispondenza nella realtà di riferimento), fenomeno al quale più avanti sarà dedicato un approfondimento.

Con tutta probabilità, il punto di non ritorno (in negativo) delle dinamiche geopolitiche, umanitarie e istituzionali appena evidenziate è stato rappresentato dall'intervento militare della NATO in Libia autorizzato dal Consiglio di sicurezza (ris. 1973 (2011) con conseguente "cambio di regime" a danno del *leader* libico Gheddafi. Si è trattato di un passaggio fondamentale che ha determinato non soltanto conseguenze specifiche dirette, ma anche un impatto sistemico nell'ambito delle relazioni internazionali istituzionalizzate. Tra le prime vanno ricordate:

- la destabilizzazione della Libia, ridotta ad un territorio in stato di anarchia preda di bande armate e faide tribali (uno Stato ... "lost *before* transition") che, nella migliore delle ipotesi, può aspirare a diventare una sorta di "protettorato petrolifero" delle Potenze occidentali;

- un effetto contagio nella regione del Sahel che ha alimentato il gravissimo conflitto interno nel Mali caratterizzato da un inedito connubio tra le rivendicazioni secessionistiche dei Tuareg nel Nord del Paese e l'azione di gruppi terroristici di matrice islamica;

- l'aggravamento del fenomeno dei flussi migratori incontrollati tra la sponda Sud e Nord del Mediterraneo che ha assunto le dimensioni di una vera e propria emergenza umanitaria con decine di migliaia di vittime, che interessa direttamente il nostro Paese come meta di sbarco delle "carrette del mare" in partenza dalle coste libiche.

Quanto alle conseguenze sistemiche a carattere istituzionale, le principali possono essere così sintetizzate:

- nel Consiglio di sicurezza, il venir meno della fiducia reciproca tra Membri permanenti occidentali e Federazione Russa (la cui astensione nella ris. 1973 (2011) era dovuta alla garanzia che l'uso della forza dalla stessa autorizzata sarebbe stato finalizzato alla protezione dei civili e non al cambio di regime) con conseguenze incalcolabili nel processo decisionale dell'organo, con particolare riferimento alle crisi aventi rilevanza strategica (si consideri l'impatto della crisi libica sul processo decisionale del Consiglio in quella siriana);

- nei rapporti tra Consiglio di sicurezza ed Unione africana, non soltanto una battuta d'arresto importante nel partenariato universale/regionale in materia di sicurezza (l'Unione africana si era espressa negativamente circa l'opportunità di interventi militari nell'ambito della crisi libica), ma soprattutto un episodio che ha evidenziato una differenza chiave nell'approccio seguito dal Consiglio onusiano (più militare) e dall'Unione (più politico) nella soluzione dei conflitti interni ai Paesi africani;

- nell'ambito dell'Unione africana, l'assenza di una *leadership*, quale quella di Gheddafi, discutibile quanto si vuole, ma capace di rappresentare gli interessi africani a livello globale e di elaborare e concretizzare visioni innovative per il futuro del continente.

È nell'ambito del contesto e delle dinamiche descritte che deve essere inquadrato lo studio giuridico della prassi attuale del Consiglio di sicurezza, incluse le ultime risoluzioni che di seguito verranno sommariamente analizzate. Alcuni profili ricostruttivi emergono subito: sono le crisi africane a rappresentare il centro dell'attività di un Consiglio di sicurezza impossibilitato ad avere un ruolo decisivo nei conflitti aventi rilevanza globale (verrebbe anche da ricordare che l'Africa non vanta né membri permanenti nel Consiglio, né potenze nucleari); la risposta a tali crisi diventa sempre più militare, sia per la necessità obiettiva di assicurare la protezione effettiva della popolazione civile che è diventata l'obiettivo principale della violenza nei conflitti interni contemporanei caratterizzati da emergenze umanitarie complesse, sia per l'incapacità del Consiglio di elaborare e mettere in pratica adeguate soluzioni politiche; di conseguenza, le operazioni di pace delle Nazioni Unite in Africa sono in continua evoluzione sotto i profili del mandato sempre più "robusto" dal punto di vista militare, della convivenza con altre forze internazionali dispiegate "in parallelo" nei teatri di crisi e autorizzate all'uso della forza e, infine, dell'utilizzo di nuove tecnologie militari.

Questi nuovi trends del *peace-keeping* onusiano sono stati al centro di una riunione tematica del Consiglio di sicurezza che analizzeremo al termine del presente contributo. Inoltre, in questo numero dell'Osservatorio è presente un secondo contributo che ha come oggetto il mancato *referral* della situazione siriana alla Corte penale internazionale a causa del duplice veto russo-cinese che ha impedito l'adozione da parte del Consiglio del relativo progetto di risoluzione presentato il 22 maggio 2014 dai Paesi occidentali.

Quanto alle risoluzioni approvate dal Consiglio di sicurezza nel periodo maggio/giugno 2014, ve ne sono alcune che si limitano a prorogare il mandato a missioni o entità di vario genere:

- nella ris. 2163 (2014) del 25 maggio 2014, il Consiglio «*Decides to renew the mandate of the United Nations Disengagement Observer Force for a period of six months, that is, until 31 December 2014, and requests the Secretary-General to ensure that UNDOF has the required capacity and resources to fulfil the mandate in a safe and secure way*» (par. 6 del dispositivo, la cui ultima frase è dovuta al nuovo contesto determinato dalla guerra civile in Siria, nel cui ambito non sono mancati attacchi delle forze di opposizione ai Caschi Blu dispiegati nelle Alture del Golan);

- nella ris. 2159 (2014) del 9 giugno 2014 viene rinnovato fino al 9 luglio 2015 il mandato del Panel di esperti, istituito dalla ris. 1929 (2011), che ha il compito, sotto la guida del relativo Comitato delle sanzioni, di monitorare l'attuazione del regime sanzionatorio in materia di non proliferazione nucleare imposto a suo tempo all'Iran a partire dalla ris. 1737 (2006).

Anche le risoluzioni "gemelle" 2160 e 2161 (2014) del 17 giugno 2014 non rivestono grande importanza perché si limitano a ribadire, con modifiche a carattere procedurale di poco rilievo, il regime sanzionatorio incentrato sulle "liste nere" di presunti terroristi

collegati ad Al Qaida (ris. 2161) e di Talebani o persone/entità a loro associate nel costituire una minaccia alla pace, stabilità e sicurezza dell'Afghanistan (ris. 2160): com'è noto, la decisione di sdoppiare tale regime inizialmente unitario fu a suo tempo presa per cercare di facilitare il processo di riconciliazione con alcuni gruppi di talebani disponibili a cessare i loro legami con Al Qaida e a partecipare al percorso di stabilizzazione nazionale.

Mero valore simbolico ha poi la ris. 2154 (2014) dell'8 maggio 2014, nella quale il Consiglio «*Decides to create “the Captain Mbaye Diagne Medal for Exceptional Courage” to be awarded to those military, police, civilian United Nations personnel and associated personnel who demonstrate exceptional courage, in the face of extreme danger, while fulfilling the mandate of their missions or their functions, in the service of humanity and the United Nations* (par. 1 del dispositivo)». Tale onorificenza si aggiunge alla “Dag Hammarskjöld Medal” istituita dalla ris. 1121 (1997) per ricordare il sacrificio di coloro che hanno perso la vita al servizio di operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite.

Le restanti sei risoluzioni, tutte adottate ai sensi del cap. VII della Carta eccetto una (la ris. 2158 (2014) sulla Somalia), hanno come oggetto crisi africane con riferimento alle quali sono in corso importanti attività di *peace-keeping*. Di seguito, con riferimento a ciascuna di esse verrà offerta una breve descrizione, evidenziandone eventuali aspetti giuridici degni di rilievo, in specie sotto il profilo dell'emersione di nuove tendenze nell'ambito delle operazioni di pace.

La ris. 2155 (2014) del 27 maggio 2014 sulla guerra civile e la situazione di grave emergenza umanitaria in Sud Sudan è molto interessante sotto il profilo giuridico perché decide, ai sensi del cap. VII della Carta dell'ONU, di riformare l'operazione di pace dispiegata dall'ONU fin dal luglio 2011 (la *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) istituita con la ris. 1996 (2011)), il cui mandato viene esteso fino al 30 novembre 2014, nel senso di trasformarla in una operazione inquadrabile nel *peace-keeping* “robusto” di nuova generazione che deve assicurare una protezione prioritaria ed effettiva alla popolazione civile. I punti innovativi presenti nella risoluzione (anche se già la precedente ris. 2109 (2013) ne anticipava alcuni elementi sia pure in maniera non sistematica) sono i seguenti:

- il riferimento nel secondo paragrafo preambolare, ai «*basic principles of peacekeeping, including consent of the parties, impartiality and non-use of force, except in self-defence and defence of the mandate*», ma anche il riconoscimento che «*the mandate of each peacekeeping mission is specific to the need and situation of the country concerned*» (su tali principi, si veda da ultimo la ris. 2086 (2013));

- la riforma del mandato dell'UNMISS (quarto par. del dispositivo) attraverso la sua articolazione in soli quattro punti (protezione dei civili, monitoraggio ed indagine sulla violazione dei diritti umani, creazione delle condizioni per la fornitura di assistenza umanitaria, promozione dell'attuazione dell'Accordo sulla cessazione delle ostilità), la priorità espressamente e chiaramente attribuita alla protezione dei civili (nel quinto par. del dispositivo il Consiglio «*Emphasizes that protection of civilians ... must be given priority in decisions about the use of available capacity and resources within the Missions*») e una definizione ampia di tale protezione che include l'adozione di misure a carattere proattivo e preventivo (con la solita esclusione di quelle a carattere offensivo che non vengono elencate nel par. 4, lett. a) del dispositivo);

- il rafforzamento della componente militare di tale operazione (naturalmente autorizzata ad utilizzare tutti i mezzi necessari per dare attuazione al proprio mandato) attraverso la previsione del dispiegamento di «*three battalions, with additional responsibility*» (par. 3 del dispositivo) e la richiesta all'UNMISS «*to increase its presence and active patrolling in areas of high-risk of conflict, high concentrations of IDPs, including as guided by its early warning strategy*

and key routes for population movement, and to conduct regular reviews of its geographic deployment to ensure that its forces are best placed to protect civilians» (par. 12 del dispositivo).

La risoluzione in esame non prevede l'imposizione di un regime sanzionatorio nei confronti delle parti in conflitto (Governo e gruppo di ribelli), nonostante il ripetuto riferimento in essa contenuto a gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario alle stesse attribuibili, ma si limita a minacciare l'adozione di *«appropriate measures against those who take action that undermines the peace, stability, and security of South Sudan»* (primo paragrafo del dispositivo).

La successiva ris. 2156 (2014) del 29 maggio 2014, adottata ai sensi del cap. VII della Carta, riguarda sempre il Sud Sudan, questa volta con riferimento alla complessa disputa con il Sudan relativa alla regione confinaria di Abyei ricca di importanti giacimenti petroliferi. Pur senza poter entrare nei particolari della risoluzione, in essa il Consiglio di sicurezza proroga e rivede il mandato dell'UNISFA (*United Nations Interim Security Force for Abyei*) fino al 15 ottobre 2014 e chiede alle parti di dare finalmente attuazione agli accordi del 20 giugno 2011 (in materia di sicurezza ed amministrazione della regione) e del successivo 28 giugno (sul *Joint Verification and Monitoring Mechanism*), al fine, tra l'altro, di evitare il riaccutizzarsi della violenza intercomunale tra le diverse etnie locali, anche se in realtà l'interruzione del processo di stabilizzazione è addebitabile alle misure unilaterali adottate dal Sud Sudan o da gruppi ad esso riconducibili (come lo stesso Consiglio riconosce nei paragrafi 6 e 9 del dispositivo).

La tematica della transizione democratica in Guinea Bissau è al centro della ris. 2157 (2014) del 29 maggio 2014 che rinnova il mandato dell'UNIOGBIS (*United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau*) fino al 30 novembre 2014. Tale transizione era stata bruscamente interrotta dal colpo di stato militare dell'aprile 2012 che aveva portato il Consiglio ad imporre nella ris. 2048 (2012) sanzioni mirate (nello specifico, il divieto di lasciare il proprio Paese) ai principali esponenti politici e militari della giunta militare golpista.

Ques'ultima risoluzione (la 2048) presentava la particolarità di non contenere un accertamento espresso dell'esistenza di una minaccia alla pace, pur essendo stata dichiaratamente adottata ai sensi dell'art. 41 del cap. VII della Carta (ultimo paragrafo preambolare). Anche se non mancano precedenti in cui il Consiglio ha qualificato la rottura dell'ordine democratico o la sua mancata restaurazione quale minaccia alla pace (si veda, ad esempio, la celebre ris. 841 (1993) sulla mancata restaurazione dell'ordine democratico ad Haiti), è possibile che nel caso di specie il mancato accertamento sia dovuto alla circostanza che il colpo di stato in Guinea Bissau non è stato accompagnato da gravi violazioni dei diritti umani (che pure non sono mancate) o dall'insorgenza di una crisi umanitaria complessa. In ogni caso, a parere di chi scrive, tale omissione (non sanata dalle risoluzioni successive) pone in dubbio la legittimità delle misure coercitive non implicanti l'uso della forza decise dal Consiglio nella ris. 2048 (2012).

La restaurazione dell'ordine democratico in Guinea Bissau, con l'esito positivo delle elezioni presidenziali e legislative dell'aprile 2014, ha consentito al Consiglio di sicurezza di impostare nella ris. 2157 (2014) una strategia integrata di costruzione della pace (*peacebuilding*) nel Paese dell'Africa Occidentale finalizzata, in particolare, alla lotta contro il criminale transnazionale (dedito soprattutto al traffico di droga), le violazioni dei diritti fondamentali e l'impunità goduta dai perpetratori di quest'ultime.

Un cauto ottimismo (ma forse sarebbe il caso di parlare di rassegnazione realista) pervade la ris. 2158 (2014) sulla situazione in Somalia, adottata dal Consiglio di sicurezza il

29 maggio 2014. Nel più che compromesso contesto somalo, il ruolo del Consiglio è limitato a prestare assistenza strategica al debole Governo federale e all'AMISON (*African Union Mission in Somalia*) nelle strategie di *peacebuilding* e *State-building* in vista delle elezioni programmate per il ... 2016. A questo fine, il Consiglio ha istituito un anno orsono PUNSOM (*United Nations Assistance Mission in Somalia*) il cui mandato è stato rinnovato per 12 mesi dalla ris. 2158 (2014). Il settore della promozione dei diritti umani, in particolare di donne e bambini, è naturalmente al centro delle attività dell'UNSOM che dovrà occuparsi anche del monitoraggio delle violazioni di questi diritti e delle attività di prevenzione (par. 1, lett. d), e) del dispositivo). Il quadro generale descritto dalla risoluzione rimane peraltro sconcertante: le secessioni di "fatto" del Puntland e della Somaliland, i continui attacchi terroristici perpetrati dal gruppo Al-Shabaab e soprattutto la catastrofica situazione umanitaria. A questo proposito, il Consiglio «*highlights in particular that 2.9 million Somali people require humanitarian assistance, underlines the risk of further deterioration, highlights the urgent need for funding for the United Nation's Consolidated Appeal for Somalia which is only 19 per cent funded, and reiterates its demand that all parties allow and facilitate full, safe and unhindered access for the timely delivery of aid to persons in need across Somalia*» (decimo paragrafo del dispositivo).

La risoluzione 2162 (2014) adottata dal Consiglio di sicurezza, ai sensi del cap. VII della Carta, il 25 giugno 2014, affronta i delicati e complessi problemi posti dal processo di stabilizzazione e ricostruzione post-conflitto in Costa d'Avorio. Pur nell'ambito di una valutazione positiva da parte del Consiglio sull'evoluzione della situazione sotto il profilo della riconciliazione nazionale, del superamento dell'emergenza umanitaria e dei progressi nella pacificazione (soprattutto nella parte Occidentale del Paese e nelle zone di confine con la Liberia), la risoluzione presenta diversi punti in comune con la ris. 2155 (2014) sul Sud Sudan, quanto al tentativo di sistematizzare le nuove tendenze del *peace-keeping* nell'ambito di emergenze umanitarie complesse. In particolare, si segnala la priorità che viene espressamente attribuita alla protezione dei civili (par. 21 del dispositivo che conferma quanto disposto dalla precedente ris. 2062 (2012)) nell'ambito del mandato conferito all'UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*), che la risoluzione provvede a rinnovare fino al 30 giugno 2015, la volontà di rendere effettiva tale protezione (nel par. 19, lett. a), primo alinea del dispositivo il Consiglio «*encourages UNOCI to move to a more preventive and pre-emptive posture in pursuit of its priorities and in active defence of its mandate, building on positive steps taken so far, without prejudice to the agreed basic principles of peacekeeping*») e la conseguente riconfigurazione della componente militare che pure viene ridotta sotto il profilo numerico alla luce del miglioramento del contesto securitario (si veda il par. 26 del dispositivo).

Sotto quest'ultimo profilo della riconfigurazione della componente militare, rileva anche la c.d. "*inter-mission cooperation*" (un elemento non presente nella ris. 2155 (2014) sul Sud Sudan, ma che sta diventando tipico nell'ambito delle operazioni di pace in Africa). A tal proposito, il Consiglio «*Welcomes the proposal by the Secretary-General as set out in his report of 15 May 2014 (S/2014/342), to establish, in the context of inter-mission cooperation arrangements between UNMIL and UNOCI, for an initial period of one year and within the authorized military strength of UNOCI, a quick reaction force to implement UNOCI's mandate as defined in paragraph 19 of this resolution and to support UNMIL as defined in paragraph 33 of this resolution while recognizing that this unit will remain primarily a UNOCI asset*» (par. 32 del dispositivo). Sempre nell'ambito della cooperazione militare tra le missioni delle Nazioni Unite dispiegate nello stesso contesto regionale, il Consiglio decide che «*UNOCI and UNMIL military utility helicopters shall be utilized in both Côte d'Ivoire and Liberia in order to facilitate rapid response and mobility, while not*

affecting the area of responsibility of either mission» (par. 31 del dispositivo). Del resto, non si tratta di una novità assoluta perché già nella precedente ris. 2062 (2012) sulla situazione in Costa d'Avorio il Consiglio aveva autorizzato il Segretario generale «*to transfer the three armed helicopters, currently deployed in UNMIL, to UNOCI, to be used in both Côte d'Ivoire and Liberia along and across their borders»* (par. 21 del dispositivo).

Infine, giova osservare che, sotto il profilo militare, l'UNOCI è supportata da un contingente francese, la cui autorizzazione viene prorogata fino al 30 giugno 2015 dal par. 28 del dispositivo della risoluzione in esame. La presenza in parallelo di operazioni “robuste” di *peace-keeping* delle Nazioni Unite e di forze nazionali o multinazionali autorizzate dal Consiglio di sicurezza costituisce una costante della risposta della comunità internazionale a crisi umanitarie complesse nel continente africano come dimostra anche la vicenda maliana che ora prenderemo in esame, pur nella massima sintesi, con particolare riferimento agli ultimi sviluppi.

Infatti, il 25 giugno 2014 il Consiglio di sicurezza ha adottato, sempre ai sensi del cap. VII della Carta, la ris. 2164 (2014) che estende il mandato di MINUSMA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) fino al 30 giugno 2015. Detta operazione di pace delle Nazioni Unite, sicuramente inquadrabile nel *peace-keeping* “robusto” (e multidimensionale), è succeduta nel luglio del 2013 all'AFISMA (*African-led International Support Mission in Mali*) che era stata autorizzata ad intervenire nel conflitto maliano dalla ris. 2085 (2012).

L'autorizzazione contenuta in quest'ultima risoluzione, sia detto per inciso, presentava due particolarità giuridiche degne di rilievo. Da un lato, contemplava il ricorso da parte di AFISMA ad operazioni militari a carattere offensivo per supportare l'azione delle forze maliane diretta a riconquistare il Nord del Paese controllato da un inquietante connubio di forze jihadiste-tuareg; dall'altro, proprio in connessione a dette attività militari, si segnalava per il fatto che riservava al Consiglio di sicurezza un controllo non limitato alla dimensione politica in linea con la prassi prevalente. Ciò emerge chiaramente dal par. 11 del dispositivo, nel quale il Consiglio evidenziava che «*the military planning will need to be further refined before the commencement of the offensive operation and requests that the Secretary-General, in close coordination with Mali, ECOWAS, the African Union, the neighbouring countries of Mali, other countries in the region and all other interested bilateral partners and international organizations, continue to support the planning and the preparations for the deployment of AFISMA, regularly inform the Council of the progress of the process, and requests that the Secretary-General also confirm in advance the Council's satisfaction with the planned military offensive operations»*. Anche se la risoluzione in oggetto non richiamava il cap. VIII della Carta delle Nazioni Unite che disciplina i rapporti tra Consiglio di sicurezza ed organizzazioni regionali (limitandosi a fare il consueto riferimento al cap. VII), a parere di chi scrive la base giuridica dell'autorizzazione in esame andava ricercata nell'art. 53, par. 1, della Carta e più specificatamente (e questa è la novità) nella prima modalità da esso contemplata in materia di uso della forza («*The Security Council shall, where appropriate, utilize ... regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority»*) e non nella seconda come da prassi consolidata («*But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Councils*). Il punto evidenziato è molto importante non soltanto sotto il profilo delle dinamiche emergenti nel sistema onusiano di sicurezza collettiva (il tentativo del Consiglio di utilizzare le organizzazioni regionali come “braccio armato” e non come semplici destinatarie di un'autorizzazione all'uso della forza), ma anche per le sue conseguenze in materia di responsabilità internazionale (essendo ipotizzabile una “dual responsibility” dell'Unione

Africana e delle Nazioni Unite per i fatti illeciti eventualmente commessi nell'ambito dell'AFISMA, dato che il controllo esercitato dal Consiglio su questa operazione non era limitato al c.d. "controllo finale", ma era inquadrabile nel "controllo generale", non potendosi neanche escludere un "controllo effettivo" su alcune specifiche attività militari poste in essere dalla medesima.

Tornando all'evoluzione militare della crisi maliana, si ricorda che nel gennaio 2013 il ritardo nel dispiegamento dell'AFISMA e la contestuale avanzata dei ribelli del Nord verso la capitale del Mali rese necessario l'intervento militare della Francia (Operazione Serval), richiesto dalle autorità transitorie del Paese (al potere in seguito al colpo di stato del marzo del 2012, condannato dall'Unione africana e dallo stesso Consiglio di sicurezza). Detta Operazione Serval è stata autorizzata *ex post e pro futuro* dal Consiglio di sicurezza nella ris. 2100 (2013). Per completare il quadro, si ricorda infine che in Mali è presente l'EUTM Mali (*European Union Training Mission in Mali*) per l'addestramento e la riforma delle forze armate maliane e che in prospettiva sarà dispiegata l'EUCAP Sahel Mali (*European Union Capacity Building Mission*) che svolgerà analoghi compiti con riferimento alle forze di polizia.

Nel quadro delineato nei suoi aspetti principali, la ris. 2164 (2014) riprende gli aspetti caratteristici ed in parte innovativi già segnalati in precedenza, anche se nel mandato attribuito MINUSMA gli obiettivi della promozione della sicurezza e della stabilizzazione del Nord del Mali, da una parte, e della protezione dei civili, dall'altra, sono messi sullo stesso piano data l'assoluta rilevanza della minaccia terroristica nel Paese (par. 13, lett. a) del dispositivo). Grande interesse riveste, in particolare, la disciplina della "*inter-mission cooperation in West Africa*" di cui al par. 25 del dispositivo. Il Consiglio non soltanto autorizza il Segretario generale «*to take the necessary steps in order to ensure inter-mission cooperation, notably between MINUSMA, UNMIL and UNOCI, appropriate transfers of troops and their assets from other United Nations missions to MINUSMA*», ma specifica le condizioni alle quali tali trasferimenti possono avvenire: «*(i) the Council's information and approval, including on the scope and duration of the transfer, (ii) the agreement of the troop-contributing countries and (iii) the security situation where these United Nations missions are deployed and without prejudice to the performance of their mandates, and, in this regard, encourages further steps to enhance inter-mission cooperation in the West African region, as necessary and feasible, and to report thereon for consideration as appropriate*».

Con riferimento all'autorizzazione all'uso della forza conferita alle truppe francesi dispiegate in Mali, la formula utilizzata è assai particolare perché collega sia temporalmente che funzionalmente le attività dell'Operazione Serval a quelle dell'UNISMA. Infatti, nel par. 26 del dispositivo si legge che il Consiglio «*Authorizes French forces, within the limits of their capacities and areas of deployment, to use all necessary means until the end of MINUSMA's mandate as authorized in this resolution, to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat upon request of the Secretary-General, requests France to report to the Council on the implementation of this mandate in Mali and to coordinate its reporting with the reporting by the Secretary-General*». La stessa formula era stata peraltro utilizzata nella precedente ris. 2100 (2013) sulla crisi maliana (par. 18 del dispositivo).

Infine, occorre evidenziare, che nella risoluzione in esame il Consiglio invita «*MINUSMA and all military forces in Mali to take them into account and to abide by international humanitarian, human rights and refugee law, and recalls the importance of training in this regard*» (par. 29 del dispositivo).

A conclusione della presente panoramica sulla prassi del Consiglio di sicurezza nel periodo maggio/giugno 2014 che si è soffermata, in particolare, sulle dinamiche innovative che hanno interessato le operazioni di pace delle Nazioni Unite in Africa, è utile

evidenziare, come si è già anticipato, che proprio su questa tematica (“[United Nations peacekeeping operations: new trends](#)”) si è tenuta l’11 giugno 2014 una importante riunione tematica in seno al Consiglio di sicurezza sulla base di un *concept-paper* (S/2014/284) preparato dalla Federazione russa, presidente di turno dell’organo. La riunione, pur non portando all’adozione di un documento, ha visto la partecipazione del Segretario generale dell’Organizzazione e di un numero elevato di Paesi non membri del Consiglio (una trentina ai quali si è aggiunta l’Unione Europea) e ha consentito di aprire una riflessione proficua sulle sfide contemporanee al *peace-keeping* e sugli strumenti e i meccanismi idonei ad affrontarle. Nella sintesi del rappresentante del Ruanda, le tematiche chiave sono le seguenti: «*robustness, new technology, inter-mission cooperation and multidimensional mandate*» (S/PV.7196 , 11 giugno 2014, p. 4). Ad essa va aggiunta quella della presenza “in parallelo” in un teatro di crisi di operazioni di pace dell’ONU e di altre forze (nazionali, multinazionali, regionali) autorizzate dal Consiglio di sicurezza.

In particolare, in relazione al mandato “robusto” delle operazioni di pace, il Segretario generale ha ricordato che la “Resolution 2098 (2013) on the Democratic Republic of the Congo, was a milestone” (*ibidem*, p. 3). In effetti, tale risoluzione ha autorizzato l’adozione di iniziative militari a carattere offensivo dirette a neutralizzare specifici obiettivi (nel par. 9 del dispositivo della suddetta risoluzione, il Consiglio decide che «*MONUSCO shall, for an initial period of one year and within the authorized troop ceiling of 19,815, on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping, include an “Intervention Brigade” consisting inter alia of three infantry battalions, one artillery and one Special force and Reconnaissance company with headquarters in Goma, under direct command of the MONUSCO Force Commander, with the responsibility of neutralizing armed groups as set out in paragraph 12 (b) below [the notorious 23 March Movement (M23), as well as other Congolese rebels and foreign armed groups in strife-riven eastern Democratic Republic of Congo] and the objective of contributing to reducing the threat posed by armed groups to state authority and civilian security in eastern DRC and to make space for stabilization activities*». In effetti, anche dalla prassi ultima, esaminata in questa sede, emergono casi di *peace-keeping* “robusto” che, pur non contemplando espressamente il ricorso a misure militari a carattere offensivo, sono inquadrabili nella tendenza indicata. Pare anche chiaro il collegamento tra questa dinamica e la necessità di garantire la protezione effettiva della popolazione civile, aspetto che non viene colto a pieno nel *concept-paper* della Federazione russa.

Quanto all’utilizzo di nuove tecnologie nell’ambito del *peace-keeping*, sempre nell’ambito della MONUSCO è stato per la prima volta sperimentato con successo l’utilizzo di droni. Ciò ha suscitato una serie di perplessità per l’assenza di un quadro normativo in materia di raccolta, disseminazione e riservatezza dei dati che sono state condivise da molti degli Stati intervenuti nel dibattito. Quello dei droni è naturalmente solo un esempio delle possibilità offerte dallo sviluppo tecnologico e nel contempo delle questioni giuridiche che queste innovazioni possono far sorgere.

Infine, rispetto alla cooperazione tra missioni delle Nazioni Unite dispiegate nella stessa regione, si sono già evidenziate nel corso del presente contributo diverse situazioni che hanno originato la necessità di operare trasferimenti di uomini e mezzi tra diverse operazioni per consentire alle stesse di superare criticità improvvise che rischiavano di mettere a repentaglio il conseguimento degli obiettivi della missione, in particolare la protezione della popolazione civile da minacce imminenti (si pensi alla cooperazione tra MINUSMA, UNMIL e UNOCI prevista dalla ris. 2164 (2014)).

È evidente che, pur trattandosi di questioni collegate, mentre alcuni degli sviluppi segnalati richiedono un mero adattamento delle procedure e del quadro giuridico di riferimento, è la possibilità di introdurre attività militari a carattere offensivo, sia pure su basi eccezionali, a mettere in discussione i principi tradizionali del *peace-keeping*, in particolare sotto il profilo della percezione dell'imparzialità dei Caschi Blu e del consenso delle parti interessate, come del resto hanno osservato diversi partecipanti al dibattito in esame, in particolare i Paesi in via di sviluppo.

In questa sede non è possibile approfondire come meriterebbe la tematica in oggetto, se non evidenziando come l'unica soluzione in grado di depotenziare la tensione esistente tra i principi tradizionali del *peace-keeping* e le dinamiche segnalate sia la costituzione da parte dell'Unione africana e delle organizzazioni regionali del continente di una forza africana di reazione rapida e che detta forza non potrà nascere se non con il supporto finanziario e logistico delle Nazioni Unite.

RAFFAELE CADIN

* *Post scriptum*: nelle more della pubblicazione del presente contributo il Consiglio di sicurezza è riuscito ad adottare una dichiarazione per la stampa del suo Presidente (*sic*) sulla crisi di Gaza (SC/11472 del 12 luglio 2014) in cui chiede alle parti la «*reinstitution of the November 2012 ceasefire*» e una risoluzione (la ris. 2165 (2014) del 14 luglio 2014) sulla crisi siriana in cui «*Decides that the United Nations humanitarian agencies and their implementing partners are authorized to use routes across conflict lines and the border crossings of Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah and Al-Ramtha, in addition to those already in use, in order to ensure that humanitarian assistance, including medical and surgical supplies, reaches people in need throughout Syria through the most direct routes, with notification to the Syrian authorities*» (par. 2 del dispositivo). Troppo poco e ... troppo tardi per mutare la nostra opinione sulla recente prassi consigliare.



OSSERVATORIO SULLA CONSIGLIO DI SICUREZZA N. 3/2014

1. IL MANCATO *REFERRAL* DELLA SITUAZIONE IN SIRIA ALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Lo scorso 22 maggio, a più di tre anni dall'inizio del conflitto in corso in Siria, l'esercizio del potere di veto da parte di Cina e Federazione Russa in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha impedito l'adozione di una risoluzione che deferiva la situazione in Siria al Procuratore della Corte penale internazionale, affinché avviasse un'indagine preliminare.

A partire dal febbraio del 2011, come sappiamo, la Siria è dilaniata da un aspro conflitto armato che vede impegnati l'esercito regolare e le milizie pro Assad, da un lato, e una "costellazione" di gruppi ribelli più o meno coordinati e uniti dalla volontà di rovesciare il regime, dall'altro. In questi anni si calcola che siano morte circa 160mila persone, mentre sarebbero oltre 9 milioni i rifugiati e gli sfollati interni. Dal canto suo, in questo lungo periodo la comunità internazionale non è riuscita a trovare un accordo e ad intervenire in maniera decisa: per ben tre volte, prima del 22 maggio, Cina e Federazione russa hanno opposto il proprio veto a dei progetti di risoluzione del Consiglio di sicurezza, limitandosi a votare a favore dell'adozione di due decisioni a carattere "tecnico": la [risoluzione 2118](#) del 27 settembre 2013 (che imponeva alle autorità siriane l'obbligo di distruggere le armi chimiche, conformemente alla coeva [decisione del Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche](#), limitandosi invece, rispetto alla gestione del conflitto, a chiedere la convocazione di un nuovo tavolo negoziale a Ginevra) e la [risoluzione 2139](#) del 22 febbraio 2014 (con cui si condannavano le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse da entrambe le parti del conflitto e si domandava loro di cessare gli attacchi contro i civili e di consentire e facilitare gli aiuti umanitari, anche attraverso la creazione di corridoi e *safe areas* nelle principali città del Paese).

A differenza dei progetti di risoluzione su cui si era votato il [4 ottobre 2011](#), il [4 febbraio 2012](#) e il [19 luglio 2012](#), nei quali in modi diversi si chiedeva al regime di Assad di favorire il processo di democratizzazione (minacciando nell'ultima occasione l'adozione di vere e proprie sanzioni nel caso d'inadempimento), il progetto recentemente sottoposto al Consiglio di sicurezza dalla Francia e sponsorizzato da altri 64 Stati, tra cui gli Stati Uniti ([UNSC, S/2014/348](#)) rappresentava il primo tentativo di intervenire nella crisi in maniera "neutrale", con lo scopo primario di far cessare la commissione di crimini internazionali. La risoluzione si fondava, infatti, sull'assunto per cui, non avendo mostrato le parti in conflitto

in Siria alcuna volontà di negoziare una soluzione politica della crisi, l'unico modo per far cessare il senso d'impunità e non distogliere lo sguardo dalle atrocità commesse ogni giorno in quel Paese sarebbe stato quello di coinvolgere l'organo giurisdizionale universale, attivando la giurisdizione della Corte penale internazionale mediante *referral* al Procuratore (cfr. il discorso del rappresentante permanente della Francia presso il Consiglio di sicurezza Gérard Araud – [Security Council 7180th meeting, S/PV.7180](#), 22 May 2014).

Innanzitutto, appare interessante soffermarsi sul dato letterale della risoluzione.

Se nei *consideranda* si ripercorrono le tappe fondamentali della vicenda dal punto di vista della comunità internazionale, ricordando il supporto fornito al Comunicato di Ginevra del 30 giugno 2012 ("[Action Group for Syria Final Communiqué](#)", 30 June 2012), ma anche i rapporti della Commissione indipendente internazionale d'inchiesta e le dichiarazioni del Segretario generale e dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (e gli inviti di quest'ultimo a riferire la situazione alla Corte penale internazionale), scompaiono i riferimenti alle misure *ex art. 41* (anche nella forma di *targeted sanctions* nei confronti di singoli individui) e al principio della *responsibility to protect*, che ne avrebbe potuto costituire il fondamento giuridico. Volendo rimarcare la distanza dai progetti precedentemente bocciati da Cina e Federazione russa, abbandonato l'approccio politico si sceglieva di rimettere alla giurisdizione internazionale – e in prima battuta al Procuratore Bensouda – il compito di verificare il grado di responsabilità e punire gli individui che avessero commesso crimini di competenza della Corte, rappresentando di per sé il conflitto civile una minaccia alla pace e sicurezza internazionali.

Da questo punto di vista, è interessante sottolineare come nel primo paragrafo della parte dispositiva il Consiglio di sicurezza intendesse riaffermare «*its strong condemnation of the widespread violations of human rights and international humanitarian law by the Syrian authorities and pro-government militias, as well as the human rights abuses and violations of international humanitarian law by non-State armed groups, all committed in the course of the ongoing conflict in the Syrian Arab Republic since March 2011*»: premessa che non troviamo nella corrispondente parte della [risoluzione 1970](#) del 26 febbraio 2011, con cui era stata riferita al Procuratore della CPI la situazione in Libia. Sembra a chi scrive che il contenuto del paragrafo citato sia piuttosto il risultato del recepimento dei rapporti della Commissione indipendente internazionale d'inchiesta istituita mediante la [risoluzione S-17/1 del Consiglio dei diritti umani ONU](#) del 22 agosto 2011 (e il cui mandato sarebbe stato ampliato e rinnovato con successive risoluzioni); e in particolare dell'ultimo, pubblicato il 5 marzo 2014 (*7th Report of Commission of Inquiry on Syria*, A/HRC/25/65, scaricabile [sul sito della commissione](#)), nel quale si dava conto di come tanto l'esercito regolare siriano e le milizie governative, quanto i gruppi armati non statali avessero condotto azioni nei confronti di civili e commesso violazioni del diritto umanitario riconducibili alla fattispecie di crimini contro l'umanità e crimini di guerra; e si concludeva evidenziando come la Corte penale internazionale apparisse lo strumento più adatto a perseguire la lotta all'impunità rispetto ai crimini commessi in Siria.

Così come il par. 2 del progetto ricalcava il tenore letterale del par. 4 della risoluzione 1970 (2011), anche il successivo par. 3 riprendeva in maniera pressoché pedissequa il par. 5 di quest'ultima, imponendo al Governo siriano, alle organizzazioni regionali e internazionali e agli Stati limitrofi di cooperare con la Corte penale internazionale e il suo Procuratore (estendendo a questi enti gli obblighi previsti dalla Parte IX dello Statuto di Roma, di cui la Siria non è Parte). Obblighi che al par. 4 venivano imposti anche ai «gruppi armati non statali» che agiscono in Siria, che dal canto loro avrebbero dovuto garantire «*any necessary assistance to the Court and the Prosecutor in connection with investigations and prosecutions undertaken*

pursuant to this resolution». Ancora una volta equiparando, dal punto di vista della comunità internazionale – e in attesa di un intervento della giurisdizione internazionale –, la posizione delle due parti del conflitto.

Desti poi qualche perplessità la scelta di riproporre, al par. 7, quella delimitazione della competenza *ratione personae* della Cpi che tanto aveva fatto discutere dopo l'approvazione della risoluzione 1970. La decisione di specificare che tutti i cittadini di Stati diversi dalla Siria e che non fossero Parti dello Statuto di Roma «*shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in the Syrian Arab Republic established or authorized by the Council, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by the States*» sarebbe stata peraltro utilizzata dal rappresentante della Federazione russa, l'Ambasciatore Vitaly Churkin. Il quale avrebbe evidenziato, nel proprio intervento, che ancora una volta Stati Uniti e Regno Unito non dimostravano una reale volontà di combattere l'impunità, come già avvenuto nel caso della mancata attivazione della Cpi sulle condotte della NATO in Libia (potendo risultare taluni bombardamenti nella violazione del diritto umanitario), ma soprattutto dal mancato riferimento alla giurisdizione internazionale della situazione in Iraq (e delle condotte delle forze occupanti).

Il discorso dell'Ambasciatore Churkin merita tuttavia una più approfondita analisi. Innanzitutto, dopo aver sottolineato come la Francia avesse deciso di sottoporre a votazione il progetto, nonostante fosse già stato ampiamente discusso tra i membri permanenti senza trovare un accordo, questi muoveva una serie di critiche di natura politica alle conseguenze della sua eventuale adozione. A seguito delle dimissioni del rappresentante speciale congiunto delle NU e della Lega araba in Siria, l'algerino Lakhdar Brahimi, [ufficialmente accettate dal Segretario generale Ban Ki-moon](#) il 13 maggio scorso, si sarebbe creato lo spazio per perseguire la riapertura di un negoziato che coinvolgesse tutte le parti del conflitto, la quale sarebbe stata al contrario irrimediabilmente pregiudicata dall'approvazione del progetto di risoluzione. In aggiunta, la Federazione russa si dichiarava contraria a qualsiasi iniziativa che avesse come obiettivo il cambiamento di regime in Siria, considerato che Ahmad Jarba, leader della c.d. *National Coalition*, anziché prendere parte ai negoziati di Ginevra aveva preferito garantire alla propria parte i rifornimenti di armi. Quanto al *referral* al Procuratore della Corte penale internazionale, non soltanto questo non avrebbe alcuna efficacia sul piano politico, ma rischierebbe al contrario di acuire le tensioni e il conflitto interno come già avvenuto in Libia. In quell'occasione, peraltro, la Corte non soltanto non aveva contribuito alla normalizzazione della situazione post-conflittuale, ma era stata ancora una volta lo strumento attraverso cui perseguire la giustizia dei vincitori (decidendo tra l'altro di non occuparsi dei crimini eventualmente commessi dalla NATO). In questo senso, si spiegherebbe l'inserimento all'interno del progetto del par. 7, fortemente voluto da Stati Uniti e Regno Unito, accusati da Churkin di essere in prima linea nella lotta all'impunità soltanto quando non direttamente coinvolti dalle indagini della Corte penale internazionale.

In conclusione, la Federazione Russa si dice convinta del fatto che ogni sforzo della comunità internazionale debba fondarsi sui principi riconosciuti nel Comunicato di Ginevra del 2012. Ritenere, come fatto dalla Francia, che il processo di pace sia morto sarebbe al contrario da irresponsabili.

Quanto alla Cina, l'Ambasciatore Wang Min aveva ricordato il più generale scetticismo del suo Paese nei confronti di qualsiasi iniziativa finalizzata al riferimento di una situazione alla Cpi, dal momento che la competenza della Corte dovrebbe trovare la propria premessa nel rispetto della sovranità giurisdizionale statale (conformemente al principio di

complementarietà) ed essere attivata soltanto dopo aver perseguito una soluzione politica attraverso la conclusione di un accordo tra le parti sul cessate il fuoco e la ripresa del negoziato (risultati, questi, che il *referral* avrebbe vanificato per sempre).

Altrettanto interessante risulta indagare la posizione statunitense, specie ove si consideri che questa risulta oggi molto diversa da quella espressa ad esempio a settembre 2013 (cfr. [Remarks by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at the Security Council Stakeout Following Consultations on Syria](#), 26 September 2013 – occasione in cui, commentando la [risoluzione 2118](#) sulla distruzione delle armi chimiche da parte della Siria, l'Ambasciatore Power aveva espressamente escluso il ricorso alla Corte penale internazionale come strumento per far valere la responsabilità internazionale degli autori dei crimini). Nel suo intervento al Consiglio di sicurezza, il rappresentante permanente degli Stati Uniti ha infatti affermato che il Consiglio di sicurezza ha una responsabilità rispetto all'efficace perseguimento della lotta all'impunità sul piano internazionale: in quest'ottica, andrebbe perciò biasimata “la decisione della Federazione russa di appoggiare il regime siriano”. L'Ambasciatore Power ha poi evidenziato che i processi dinanzi alla Corte penale internazionale, oltre che con l'accertamento delle responsabilità individuali, hanno a che fare con l'esigenza di rendere giustizia alle vittime, dando loro modo di essere ascoltate. Il veto di Cina e Federazione russa avrebbe al contrario impedito loro non soltanto di testimoniare, ma anche di ottenere una “giustizia imparziale”. Di modo che, non potendo far valere la responsabilità personale degli autori dei crimini internazionali commessi in Siria dinanzi alla CPI, bisognerebbe imputare una responsabilità politica a quei due membri permanenti del Consiglio di sicurezza che tale risultato hanno impedito.

La comparazione delle opposte posizioni, russa e statunitense, ci conduce a svolgere un paio di considerazioni in merito ai rapporti tra Consiglio di sicurezza e giustizia internazionale, nonché rispetto al ruolo del primo nell'ambito della lotta all'impunità.

Su un piano più generale, la questione del rapporto tra pace e giustizia e della funzione di quest'ultima nelle situazioni (post-)conflittuali sembra in effetti tutt'altro che risolta. Per quanto riguarda il caso siriano, poi, appare difficile affermare che il riferimento della situazione al Procuratore della Corte penale internazionale possa avere conseguenze positive sul processo di pace: in questo senso, rappresenta un pericoloso precedente proprio il caso libico, citato dall'Ambasciatore Churkin (cfr., tra gli altri, [“Why a Syria UNSC Referral to the ICC is not necessarily a good idea \(and why we should be allowed to say that\)”](#), 22.05.2014).

Più nello specifico, in merito al progetto di risoluzione in commento, non sembra che dalla lettera di questo si possa dedurre l'effettiva volontà della comunità internazionale di legittimare la Cpi, riconoscendole la funzione di perseguire in maniera efficace la lotta all'impunità (e conferendole dunque un mandato “pieno”). In primo luogo, ciò che come detto desta perplessità è l'inserimento nel par. 7 della clausola di limitazione della sua competenza *ratione personae*. A questo proposito, l'Ambasciatore Maria Cristina Perceval, rappresentante permanente dell'Argentina presso le Nazioni Unite, ha osservato che se è vero che la rappresentazione di una dicotomia tra pace e giustizia può risultare al giorno d'oggi persino offensiva, è d'altro canto necessario preservare, nel combattere l'impunità, l'integrità dello Statuto di Roma – e di conseguenza l'effettività della Corte. Il *referral*, nei termini in cui veniva formulato nel progetto sottoposto a votazione il 22 maggio, avrebbe invece costituito la giustificazione dell'esercizio di una “giustizia selettiva”, impedendo alla giurisdizione internazionale di occuparsi di talune condotte attraverso la limitazione di cui al par. 7 – e dunque creando i presupposti affinché venisse resa una “giustizia dei vincitori”. Rispetto al contenuto del par. 7, come già avvenuto per le disposizioni di analogo tenore contenute nelle

risoluzioni sul Darfur e la Libia, l'Argentina esprimeva perciò una forte obiezione; e sottolineava come in conformità allo Statuto del 1998, il Consiglio di sicurezza non sia autorizzato ad esercitare un potere di adottare degli emendamenti (più o meno taciti) dell'atto istitutivo della Corte, al solo scopo di garantire l'immunità di cittadini di Stati non Parti che abbiano commesso crimini di competenza della giurisdizione internazionale nell'ambito di una situazione ad essa riferita.

Riteniamo, inoltre, di fare nostra anche una seconda critica mossa dall'Argentina al progetto di risoluzione in commento. Per quanto concerne il finanziamento della Corte penale internazionale, infatti, appare preoccupante la prassi di inserire nelle risoluzioni contenenti il *referral* una clausola mediante cui le Nazioni Unite neghino qualsiasi forma di contributo economico alle indagini (ed eventualmente ai procedimenti) che sulla base di quello venissero avviate. Che si condivida o meno l'affermazione dell'Ambasciatore Perceval, secondo cui ciò risulterebbe in contrasto tanto con l'art. 115 dello Statuto quanto con il c.d. [Relationship Agreement](#) tra CPI e ONU entrato in vigore nel 2004, è evidente come dal mancato finanziamento delle attività della Corte derivi, se non una sua vera e propria delegittimazione, quanto meno una impossibilità oggettiva di perseguire tutti coloro i quali siano sospettati di aver commesso crimini internazionali (per una critica al mancato finanziamento della Corte, si veda anche "[A Few Thoughts on a Syria Referral](#)"). Considerato che già nella Strategia dell'Ufficio del Procuratore della CPI del 2010 si citava la limitatezza delle risorse finanziarie, oltre che "umane" a disposizione, come una delle ragioni alla base della volontà di perseguire una più proficua collaborazione con gli Stati interessati dai procedimenti internazionali ([OTP Prosecutorial Strategy 2009-2012](#), 1 February 2010 – in particolare, *Executive Summary*, par. 4), si comprenderà come il rifiuto dell'ONU di contribuire alle attività della Corte finisca di fatto per costringere gli organi di questa a perseguire, più ancora che la citata politica di "consensuale divisione del lavoro" con le autorità statali (che peraltro ad oggi non ha mai condotto a risultati apprezzabili, specie quando gli interessi della giustizia sono entrati in conflitto con gli interessi della classe dirigente statale), quanto una politica di "concentrazione" delle risorse finanziarie sui procedimenti nei confronti degli accusati rispetto ai quali si presupponga l'esistenza di un grado di responsabilità più elevato, che troppo spesso risulta nella persecuzione di una sola delle parti in conflitto, quella cioè alla quale siano attribuibili i crimini più gravi.

Tutto quanto premesso, ritiene chi scrive che la vicenda della persecuzione dei crimini internazionali commessi in Siria non possa – e non debba – ritenersi conclusa.

Apparendo irrealistico un "*revirement*" di Cina e Federazione russa, due sembrano essere al momento le strade percorribili. Se l'istituzione di un Tribunale *ad hoc*, ovvero di un Tribunale "misto" appaiono poco probabili, implicando il consenso della Siria e/o una decisione vincolante del Consiglio di sicurezza (cfr. "[Options for Accountability in Syria](#)"), più intrigante appare una seconda opzione: la possibilità cioè di inserire in un nuovo progetto di risoluzione, accanto al *referral*, il c.d. *deferral* previsto dall'art. 16 dello Statuto di Roma. Il contestuale "congelamento" dell'azione internazionale da un lato potrebbe convincere la Cina e la Federazione russa a non utilizzare il potere di veto, ma dall'altro consentirebbe alla comunità internazionale di perseguire una soluzione negoziale della crisi con le parti in conflitto, essendo queste ultime "sotto minaccia" dell'indagine internazionale (cfr. "[Trading Justice for Temporary Peace: Not Just a Bad Idea?](#)", 21.1.2013).

LUIGI PROSPERI