



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 4/2015

#### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI: LA DERIVA *VINTAGE* DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA TRA PROVOCAZIONI OCCIDENTALI E VETI RUSSI.

La prima notizia è che, in occasione dell'inaugurazione della settantesima sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il Segretario generale Ban Ki-moon ha pronunciato un discorso che merita di essere ricordato: «*In the 21st century, we should not be building fences or walls. But above all, we must look at root causes in countries of origin. Syrians are leaving their country and their homes because of oppression, extremism, destruction and fear. Four years of diplomatic paralysis by the Security Council and others have allowed the crisis to spin out of control. The responsibility for ending the conflict lies first and foremost with the Syrian warring parties. They are the ones turning their country to ruins. But it is not enough to look only within Syria for a solution. The battle is also being driven by regional powers and rivalries. Weapons and money flowing into the country are fuelling the fire. My Special Envoy is doing everything he can to forge the basis for a peaceful settlement. It is time now for others, primarily the Security Council and key regional actors, to step forward. Five countries in particular hold the key: the Russian Federation, the United States, Saudi Arabia, Iran and Turkey. But as long as one side will not compromise with the other, it is futile to expect change on the ground*» ([Indirizzo di saluto](#) del Segretario Generale all'Assemblea generale, 28 settembre 2015). La circostanza che il Segretario generale, di fronte alle catastrofi geopolitiche ed umanitarie del nostro tempo, richiami il Consiglio di sicurezza e le grandi Potenze alle rispettive responsabilità quando il suo secondo mandato volge ormai al termine è un sicuro indicatore della necessità di cambiare le modalità di selezione del successore di Ban Ki-moon e di limitare ad un solo mandato la permanenza in carica del futuro Segretario generale.

In effetti, l'attività consigliare nel periodo luglio/settembre 2015 non è stata particolarmente intensa o significativa: sono state adottate solo dieci risoluzioni, tutte all'unanimità, nella maggior parte dei casi finalizzate all'estensione dei mandati delle operazioni di pace nei contesti delle crisi africane. Tuttavia, questo non significa che nella prassi di riferimento manchino spunti giuridici di interesse che si cercherà di far emergere nella rassegna che segue. Inoltre, nel presente Osservatorio sono ospitati due approfondimenti dedicati alla crisi libica e alle sue conseguenze ampiamente giustificati dal fatto che diversi e concordanti segnali ci inducono a pensare che sia giunto al termine il lungo torpore del Consiglio di sicurezza seguito alla famigerata [risoluzione 1973 \(2011\)](#) che, autorizzando i bombardamenti "umanitari" della NATO (allora Ban Ki-moon plaudiva in quanto convinto assertore della "responsabilità di proteggere"), ha contribuito a determinare il vuoto politico che ha generato una situazione di caos peraltro non limitata al quadrante libico. Il primo di questi contributi ha come oggetto gli ultimi sviluppi sui

complessi negoziati per la formazione di un governo di unità nazionale in Libia (si veda l'interlocutoria [risoluzione 2238 \(2015\)](#) del 10 settembre 2015) che è considerata la precondizione per l'istituzione da parte del Consiglio di sicurezza di una operazione di stabilizzazione con riferimento alla quale il nostro Paese ambisce ad un ruolo guida. Il secondo approfondimento presenta un primo commento alla [risoluzione 2240 \(2015\)](#) del 9 ottobre 2015 sulla crisi dei migranti nel Mediterraneo che, pur essendo stata approvata dal Consiglio nelle more della pubblicazione del presente Osservatorio, merita una riflessione *ad hoc* per l'importanza e l'attualità della tematica trattata.

Una delle dinamiche emergenti dalla prassi consigliare nel periodo di riferimento è il ritorno ad un confronto distruttivo tra la Federazione Russa e i membri permanenti occidentali che non si limita alla vivace dialettica che da sempre contraddistingue i dibattiti in seno alle riunioni pubbliche del Consiglio di sicurezza o alla legittima contrapposizione tra differenti posizioni in merito all'azione consigliare da intraprendere per depotenziare una determinata crisi internazionale, ma che fa sempre più ricorso alla provocazione fine a se stessa. Si fa riferimento ad iniziative assunte in particolare dai Paesi occidentali e dai loro alleati (sotto la regia degli Stati Uniti e dal Regno Unito) che paiono del tutto strumentali, in quanto discutibili sia sotto il profilo politico del loro contributo al mantenimento della pace sia sotto il profilo giuridico della loro conformità al diritto internazionale ed onusiano, e che sono esclusivamente finalizzate a provocare una reazione intransigente da parte della Federazione Russa che inevitabilmente si traduce nell'utilizzo del potere di veto per bloccare l'adozione dei progetti di risoluzione che le incorporano.

Nel mese di luglio del 2015 in ben due occasioni si è palesata una dinamica del genere. Nella riunione consigliare dell'8 luglio 2015 la Federazione Russa ha bloccato l'adozione di un [progetto](#) di risoluzione (UN Doc. S/2015/508) che commemorava il genocidio perpetrato a Srebrenica venti anni prima. La reazione del Regno Unito in quanto principale sponsor del progetto è stata durissima: «*The United Kingdom is outraged that Russia has vetoed this draft resolution today. Russia's action tarnishes the memory of all those who died in the Srebrenica genocide. Russia will have to justify its decision to the families of the more than 8,000 people murdered in the worst atrocity in Europe since the Second World War*» (si veda il [verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza dell'8 luglio 2015, UN Doc. S/PV. 7481, p. 20). Non meno deciso è stato l'intervento degli Stati Uniti e di altri Paesi occidentali. Apparentemente, dunque, la Russia ha abusato del proprio diritto di veto nella peggiore circostanza immaginabile con conseguente discredito a livello diplomatico e davanti all'opinione pubblica internazionale.

Se quest'ultimo era probabilmente l'intento neanche tanto nascosto dei Paesi occidentali, un esame più approfondito non consente di considerare pacifica la ricostruzione che lo sottende. La lettura dei punti salienti del progetto di risoluzione solleva, infatti, diverse perplessità. Nel secondo paragrafo del dispositivo il Consiglio «*condemns in the strongest terms the crime of genocide at Srebrenica as established by judgments of the ICTY and ICJ and all other proven war crimes and crimes against humanity committed in the course of the conflict in Bosnia and Herzegovina*». Il problema non consiste naturalmente nella condanna del genocidio di Srebrenica, ma nel fraintendimento intenzionale tra verità processuale e verità storico-giuridica sui crimini commessi in Bosnia Erzegovina determinato dall'utilizzo del concetto di «*proven crimes*», una nozione che peraltro è del tutto sconosciuta e non ha cittadinanza – né potrebbe mai averla in un ordinamento anorganico – nel diritto internazionale. Ben più discutibile è il paragrafo successivo in cui i redattori del progetto fanno derivare una serie di conseguenze pseudo-giuridiche dalla pretesa ed arbitraria sovrapposizione appena evidenziata. Infatti, il Consiglio «*agrees that acceptance of the tragic events at Srebrenica as genocide is a prerequisite for reconciliation, calls upon political leaders on all sides to*

*acknowledge and accept the fact of proven crimes as established by the courts, and in this context, condemns denial of this genocide as hindering efforts towards reconciliation, and recognises also that continued denial is deeply distressing for the victims».*

Un dispositivo del genere, in cui il Consiglio di sicurezza si erige a “tribunale della Storia” che giudica sulla base dei «*proven crimes*», ha provocato non soltanto un prevedibile aumento della tensione tra le comunità della Bosnia Erzegovina, ma anche una divisione in seno al Consiglio non limitata all’inevitabile apposizione del veto da parte della Federazione Russa, dato che altri quattro Stati membri si sono astenuti (Angola, Cina, Nigeria, Venezuela). In particolare, il delegato cinese, in una dichiarazione pre-voto, ha lucidamente osservato: «*Currently, Security Council members still have grave concerns about the draft resolution to commemorate the Srebrenica event (S/2015/508). To force a vote on a draft resolution on which major differences still remain is not in conformity with national reconciliation within Bosnia and Herzegovina and in the region at large. It will also affect the unity of the members of the Council. China believes that the Council members can continue their exchange of views on the draft resolution, but should refrain from hasty actions*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza dell’8 luglio 2015, cit., p. 7). In effetti, nel contesto appena tratteggiato il punto essenziale non è tanto chiedersi qual è la logica nel forzare una votazione su un contestato progetto di risoluzione che sarà sicuramente bloccato dal veto russo, ma che senso ha voler commemorare il genocidio di Srebrenica sulla base di un testo che divide anziché unire.

La logica anzidetta è appunto quella della propaganda che strumentalizza il fattore umanitario e si avvale della provocazione come modalità tipica di azione. Provocazione che naturalmente determina la dura reazione russa in una dinamica distruttiva di contrapposizione frontale che sa di ritorno al passato e che mette in discredito l’autorevolezza residua del Consiglio prima ancora di paralizzare il suo processo decisionale. Senza contare che le provocazioni sono per definizione un’arma a doppio taglio, come dimostra la cinica dichiarazione del delegato russo che ha concluso il dibattito con toni da guerra fredda: «*We recently marked the fortieth anniversary of the end of the war in Viet Nam. Why did we not hold a Security Council meeting to commemorate that? Why was no draft resolution presented to condemn the carpetbombing of Hanoi, the use of napalm, or the massacre in My Lai led by Lieutenant Calley, who was pardoned by the President of the United States? We also recently marked the tenth anniversary of the illegal invasion of Iraq by the United States and the United Kingdom, as a result of which over a million people may have perished and the entire region remains in crisis to this very day. Why have the United States and the United Kingdom not suggested that the Security Council adopt a resolution on that topic, in which events could be called by their rightful names?*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza dell’8 luglio 2015, cit., p. 2).

Qualche settimana più tardi la deriva appena descritta si è ripetuta con riferimento al caso dell’aereo malese MH 17 distrutto il 17 luglio 2014 mentre sorvolava l’area della città di Donetsk nell’Ucraina orientale controllata dalle forze separatiste filorusse. Nella riunione consiliare del 29 luglio è stato, infatti, messo in votazione e bloccato dal veto russo un [progetto](#) di risoluzione (UN Doc. S/2015/562) sulla creazione di un tribunale penale internazionale *ad hoc* per la punizione dei responsabili di tale abbattimento. Il progetto è stato elaborato dai Paesi membri del *Joint Investigation Team* (JIT, Australia, Belgio, Malesia, Paesi Bassi ed Ucraina), l’entità di coordinamento delle indagini penali creata nel luglio 2014 nell’ambito di EuroJust al fine di portare i «*perpetrators of the attack on MH17 (Malaysian Airlines Flight 17) to justice*», e presentato dalla Malesia dinnanzi al Consiglio il 10 luglio 2015. Mentre il JIT è competente a determinare le responsabilità in merito all’abbattimento dell’aereo malese, si è appena conclusa l’indagine tecnica internazionale condotta dal *Dutch Safety Board* (DSB) che doveva stabilire le circostanze dell’incidente: nel [rapporto](#) finale presentato il 13 ottobre 2015 si afferma che «*[t]he crash of flight MH17 on 17 July 2014 was*

*caused by the detonation of a 9N314M-type warhead launched from the eastern part of Ukraine using a Buk missile system». Questa conclusione assai lapidaria, piuttosto attesa negli ambienti diplomatici internazionale e probabilmente già informalmente conosciuta dai membri del JII al momento della presentazione del progetto di risoluzione, è naturalmente destinata ad orientare le indagini penali in corso verso l'accertamento della responsabilità per l'abbattimento del volo in capo ai separatisti filorusi, che del resto sono stati da sempre considerati i principali sospetti.*

Si ricorda che il Consiglio di sicurezza aveva condannato all'unanimità la distruzione dell'aereo nella [risoluzione 2166 \(2014\)](#) nella quale aveva sostenuto la creazione di «*a full, thorough and independent international investigation into the incident in accordance with international civil aviation guidelines*» (terzo paragrafo del dispositivo). Nella stessa risoluzione, adottata ai sensi del cap. VI della Carta delle Nazioni Unite e dunque senza qualificare l'abbattimento dell'aereo malese quale “minaccia alla pace”, il Consiglio richiedeva al Segretario generale di «*identify possible options for UN support to the investigation and report to the Security Council on relevant developments*» (tredicesimo paragrafo del dispositivo).

Pur in assenza del Rapporto del Segretario generale espressamente richiesto dalla risoluzione 2166 (2014) e in presenza di una forte e dichiarata opposizione russa che si era spinta fino a proporre un testo alternativo (sulle dinamiche del processo decisionale, si veda [Council to vote on a Draft Resolution on MH17 Tribunal](#)), la Malesia con il sostegno degli altri Paesi membri del JII ha deciso di sottoporre il progetto di risoluzione al vaglio del Consiglio di sicurezza che, come si è anticipato, non l'ha approvato a causa del veto russo (11 Paesi membri hanno votato a favore, mentre si sono astenuti Angola, Cina e Venezuela, si veda il [verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 29 luglio 2015, UN Doc. S/PV. 7498, p. 3). Sarà un particolare insignificante, ma era dal 1997 che il processo decisionale del Consiglio non veniva paralizzato due volte nello stesso mese per l'opposizione di un membro permanente.

Nel progetto di risoluzione, inquadrato nel cap. VII della Carta, il Consiglio determinava che «*this violent act and its implications for the safety of civil aviation constitute a threat to international peace and security*» (settimo considerando del preambolo) e che «*the establishment of an international tribunal and the prosecution of persons responsible for this incident will contribute to the safety of civil aviation and to maintenance of international peace and security*» (ottavo considerando). Inoltre, si faceva riferimento all'impegno (*sic*) dei Paesi membri del JII «*to ensuring the effective functioning of an international tribunal, which will build upon the work of the Joint Investigation Team*» (penultimo considerando). La disposizione chiave del progetto era, infatti, il paragrafo sesto del dispositivo in cui il Consiglio decideva «*to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for crimes connected with the downing of Malaysia Airlines flight MH17 on 17 July 2014 in Donetsk Oblast, Ukraine, and to this end adopts the Statute of the International Criminal Tribunal for Malaysia Airlines Flight MH17 annexed hereto*».

Anche il progetto in esame non ha altro senso se non quello di costituire una provocazione nei confronti della Federazione Russa e, aspetto che qui più conta, dello stesso diritto internazionale. Il Consiglio di sicurezza non ha, infatti, il potere normativo di istituire un tribunale penale internazionale, nè tantomeno la Carta delle Nazioni Unite gli attribuisce funzioni a carattere giurisdizionale che possano essere delegate ad un organo sussidiario *sui generis*. Né costituisce un precedente invocabile l'istituzione nei primi anni novanta, tramite risoluzioni *ex cap. VII* della Carta, dei due tribunali penali internazionali *ad hoc* per i crimini commessi nell'*ex* Jugoslavia e in Ruanda. La migliore dottrina ha sempre sostenuto che la natura abusiva delle risoluzioni in esame è stata sì sanata dall'acquiescenza degli Stati membri, ma limitatamente ad esse, senza creare un precedente invocabile in futuro. Del resto, la successiva creazione della Corte penale internazionale



mediante accordo internazionale è interpretabile, nel suo significato generale, come una reazione della maggioranza degli Stati alla suddetta prassi ultronea del Consiglio.

Proprio la Corte penale internazionale potrebbe teoricamente occuparsi dell'abbattimento dell'aereo malese MH 17 dato che l'8 settembre 2015, e dunque poco più di un mese dopo la mancata adozione del progetto di risoluzione, l'Ucraina ha presentato una nuova dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte (*ex art. 12, par. 3, dello Statuto di Roma*) per le condotte perpetrate sul territorio nazionale a partire dal 20 febbraio 2014 (una precedente ed analoga dichiarazione del 14 aprile 2014 faceva riferimento al periodo tra il 21 novembre 2013 e il 22 febbraio 2014; per approfondimenti, si veda L. PROSPERI, [L'Ucraina estende la competenza della Corte penale internazionale sui crimini commessi sul proprio territorio](#)). Ciononostante, appare probabile che l'abbattimento dell'aereo sia stato determinato da un tragico errore e non dall'intento di colpire civili con conseguente impossibilità di configurare tale situazione quale crimine di guerra o contro l'umanità. Tale elemento spiega perché nello Statuto del Tribunale penale internazionale per il volo MH 17 della *Malaysia Airlines*, allegato al progetto di risoluzione, si prevedeva che detto Tribunale sarebbe stato competente a giudicare non solo dei crimini di guerra (art. 2), ma anche dei crimini contro la sicurezza dell'aviazione civile (art. 3, che fa riferimento alla ... sezione 9 dell'*Aviation Offences Act* del 1984 della Malesia) e dei crimini secondo il codice penale ucraino (art. 4). Ed è facile prevedere che tale opzione sulla competenza *ratione materiae* verrà confermata se effettivamente i Paesi che fanno parte del JIT decideranno di creare, tramite un accordo internazionale, un tribunale speciale per giudicare i responsabili dell'abbattimento del volo MH 17, come lasciano intendere diverse dichiarazioni post-voto dei rappresentanti degli Stati in questione (ad esempio, il delegato del Paese Bassi ha dichiarato che «*[t]he Netherlands, Malaysia, Australia, Belgium and Ukraine will continue to work together to find the best way of prosecuting those responsible. We will continue working together to ensure justice is served, and we will lose no time in pursuing this*», verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 29 luglio 2015, cit., p. 15).

In conclusione, risulta evidente il carattere strumentale dell'iniziativa diplomatica in esame, non soltanto perché il Consiglio di sicurezza non ha il potere di istituire un tribunale penale internazionale, ma soprattutto perché il giudice internazionale potenzialmente competente già esiste (nel caso improbabile in cui si riesca a configurare l'abbattimento del volo MH 17 quale crimine di guerra rientrante nella competenza materiale della Corte penale internazionale) o potrà essere istituito in conformità al diritto internazionale dagli Stati che stanno conducendo le indagini penali in maniera coordinata tra di loro, ma in assenza di quel collegamento con il Consiglio per il tramite del Segretario generale richiesto dalla risoluzione 2166 (2014).

RAFFAELE CADIN