



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA N. 2/2020

### 1. L'EMERGENZA DA COVID-19 E L'IMPASSE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

#### 1. Introduzione

Nel contesto della pandemia di CoViD-19, mentre l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha nuovamente palesato i suoi limiti strutturali nel coordinare la risposta alle emergenze sanitarie, l'ONU ha anch'essa evidenziato carenze legate al suo funzionamento con riferimento all'organo che ha la responsabilità principale nel mantenimento della pace e i poteri decisivi nell'ambito del sistema di sicurezza collettiva, il Consiglio di sicurezza (CS).

L'[Assemblea generale](#) dell'ONU con la risoluzione del 27 marzo 2020 «*Global Solidarity to fight COVID-19*», ha ribadito il suo impegno «to international cooperation and multilateralism and its strong support for the central role of the United Nations system in the global response to the coronavirus disease 2019 (COVID-19) pandemic».

Il [Segretario generale dell'ONU](#), dal canto suo, ha espressamente richiamato all'attenzione del Consiglio di sicurezza le potenziali ricadute sulla pace e la sicurezza internazionali della pandemia di CoViD-19 (per approfondimenti, v. [I.R. PAVONE](#), *La Pandemia di CoViD-19: L'ONU finalmente batte un colpo?* In *SIDI Blog*, 2020). Tuttavia, il Consiglio non ha dato seguito all'invito di Guterres a causa della controversia in atto tra Cina e Stati Uniti sulla gestione delle prime fasi della pandemia di CoViD-19, che ha portato le relazioni diplomatiche tra i due Paesi a livelli propri della Guerra Fredda. Infatti, il Presidente degli USA D.J. [Trump](#) ha accusato la Cina di avere occultato i dati reali sulla pandemia nelle sue prime fasi di sviluppo e addirittura di avere creato il virus artificialmente in laboratorio. Inoltre – al fine di distogliere l'attenzione dell'opinione pubblica dall'eccessivo ritardo su base nazionale nella risposta dell'esecutivo alla pandemia – Trump ha accusato l'OMS di eccessivo *appeasement* nei confronti di Pechino, decidendo di [tagliare i fondi](#) all'Organizzazione. In effetti, la Cina – che ha [replicato](#) duramente alle accuse statunitensi – non è esente da colpe avendo con tutta probabilità violato i suoi obblighi di *early warning*, informazione e trasparenza previsti dal Regolamento Sanitario Internazionale (RSI-2005) (per approfondimenti, v. [P. TZENG](#), *Taking China to the International Court of Justice over COVID-19*, in *EJIL Talk*, 2020).

La crisi nelle relazioni diplomatiche tra le due super-potenze ha avuto un effetto negativo sia sul processo multilaterale di risposta all'emergenza da CoViD-19, sia su un eventuale ruolo del Consiglio di sicurezza nella gestione della pandemia. In generale, la

gestione del CoViD-19 da parte dei singoli Stati Membri dell'ONU ha mostrato un ritorno ad un forte unilateralismo; infatti, è mancata qualsiasi forma di coordinamento nell'attuare le misure di *lockdown* che sono state attuate con tempi e modalità differenti. Inoltre, il ruolo dell'OMS nell'assicurare questo coordinamento è stato fortemente messo in discussione (v. [A. VON BOGDANDY, P. VILLARREAL](#), *The Law of the WHO, COVID-19 and the Multilateral World Order*, in *Verfassungblog*, 2020), dato che gli egoismi nazionali hanno alla fine prevalso sull'interesse comune alla tutela della salute pubblica.

Lo stallo in seno al CS ha impedito, ad ora, l'adozione di un atto ai sensi del Capitolo VII della Carta dell'ONU sulla scia della nota [risoluzione 2177 \(2014\)](#) sull'Ebola che qualificò – per la prima volta nella prassi del CS – un'emergenza umanitaria collegata ad una malattia infettiva come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali (v. P. ACCONCI, *The Reaction to the Ebola Epidemic within the United Nations Framework: What Next for the World Health Organization?* in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 2014, p. 405 ss.).

La prassi del CS in merito alle successive emergenze sanitarie di rilevanza internazionale (ceppi di Polio Selvatico nel 2014, Zika nel 2016, Ebola nella Repubblica Democratica del Congo nel 2019 e CoViD-19 nel 2020) non pare, tuttavia, deporre nel senso di un proseguimento del processo di 'securitization of health' che pareva avere avuto inizio nel caso dell'Ebola (per approfondimenti, v. G. BURCI, *Ebola, the Security Council and the securitization of public health*, in *Quest. Int. Law*, 2014). Probabilmente, l'intento stesso dei redattori della risoluzione 2177 (2014) non era quello di creare un precedente, bensì di fornire una risposta eccezionale ad un evento eccezionale e dunque non può sorprendere più di tanto che il CS non sia intervenuto con riferimento all'emergenza di CoViD-19.

## 2. I precedenti

Il percorso di graduale ampliamento della nozione di minaccia alla pace e alla sicurezza, oltre le situazioni "classiche" collegate a guerre civili e gravi e persistenti violazioni dei diritti umani. ha avuto inizio alla fine della Guerra Fredda con il del 31 gennaio 1992. In tale documento, per la prima volta, il Consiglio di sicurezza accennava a forme di instabilità diverse dai conflitti armati. Nel rapporto dell'allora Segretario generale dell'ONU Kofi Annan [In Larger Freedom](#) (2005) le malattie infettive venivano poi incluse tra le minacce alla pace e alla sicurezza del XXI secolo. Infatti, il rapporto affermava che «[t]he threats to peace and security in the twenty-first century also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences. All of these threats can cause death or lessen life chances on a large scale. All of them can undermine States as the basic unit of the international system».

Come noto, la minaccia alla pace e alla sicurezza è una nozione essenzialmente politica e rappresenta una "situazione specifica di grave pericolosità sociale" (in tal senso, R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 362 ss.). Pertanto, il CS ha un potere assai ampio, ma non illimitato, nel classificare situazioni potenzialmente lesive della pace e della sicurezza come minaccia alla pace e alla sicurezza ai sensi dell'art. 39 della Carta.

In linea con il concetto di *Human Security* (v. R. ULLMAN, *Redefining Security*, in *Int. Sec.*, 1983, p. 133 ss.), il CS nella sua prassi recente ha individuato nuove minacce alla pace e alla sicurezza internazionali non strettamente legate a conflitti armati, quali, ad esempio, il terrorismo in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, il bracconaggio di elefanti e il commercio illegale dell'avorio e le malattie infettive (per approfondimenti, v. I.R. PAVONE,

*The Human Security Dimension of Ebola and the Role of the Security Council in Fighting Health Pandemics: Some Reflections on Resolution 2177/2014*, in *South African Yearbook of International Law*, 2014, p. 56 ss.).

Con particolare riferimento agli aspetti securitari legati alle epidemie e pandemie, il CS con le risoluzioni 1308 (2000) e 1983 (2011), pur non qualificando espressamente l'HIV/AIDS come una minaccia alla pace e alla sicurezza, ha affrontato le problematiche relative alla salute del personale impegnato in operazioni di *peace-keeping*.

Il vero *turning point* si ha nel 2014 in seguito all'emergenza sanitaria rappresentata dall'Ebola, che colpì principalmente Liberia, Guinea, Sierra Leone, causando una crisi umanitaria senza precedenti. Si trattava, infatti, di Paesi che uscivano da anni di forte instabilità politica e stavano affrontando processi di "post-conflict reconstruction". L'Ebola rappresentò indubbiamente un fattore che rischiava di accelerare e peggiorare tensioni e conflitti in atto. Il CS tenne una [riunione di emergenza](#) il 18 settembre 2014 e adottò all'unanimità la risoluzione 2177 (2014) in cui affermò che «*the unprecedented extent of the Ebola outbreak in Africa constitutes a threat to international peace and security*».

Anche se non seguirono misure coercitive ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta dell'ONU, né l'invio concreto di truppe nei Paesi interessati, tale risoluzione parve segnare la definitiva consacrazione di un approccio securitario alle malattie infettive. Se non altro, alla luce dell'autorità del CS, del fatto che anche i P5 avessero votato a suo favore, essa assunse un forte valore simbolico e riuscì a catalizzare fondi per la lotta all'Ebola e ad intensificare la cooperazione tra gli Stati.

L'elemento che emerge dall'analisi di tale risoluzione è l'assenza del linguaggio tipico del capitolo VII della Carta. Infatti, il CS si è focalizzato sul problema dell'isolamento economico a cui si trovavano sottoposti i Paesi dell'Africa Occidentale maggiormente colpiti dall'Ebola a causa delle restrizioni ai voli e ai commerci imposte dagli altri Paesi. Chiedeva, pertanto, agli Stati Membri, di «*lift general travel and border restrictions, imposed as a result of the Ebola outbreak, and that contribute to the further isolation of the affected countries and undermine their efforts to respond to the Ebola outbreak and also calls on airlines and shipping companies to maintain trade and transport links with the affected countries and the wider region*» (par. 4). In secondo luogo, il CS si è soffermato sulla debolezza delle strutture sanitarie di questi Paesi, invitando gli Stati Membri «*to facilitate the delivery of assistance, including qualified, specialized and trained personnel and supplies, in response to the Ebola outbreak to the affected countries*» (par. 5).

Alla luce del precedente menzionato, è sembrato possibile ipotizzare un nuovo coinvolgimento del CS in occasione della pandemia di CoViD-19, che, ad ora, non si è concretizzato a causa del differente contesto politico. Nel 2014, gli USA erano stati tra i promotori del processo di "securitization of health" e perseguivano una politica volta al multilateralismo a differenza dell'amministrazione del Presidente Trump, apertamente ostile verso le istituzioni internazionali (per approfondimenti, v. H.H. KOH, *The Trump Administration and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018). Inoltre, il CoViD-19 ha avuto origine in Cina, ormai economia emergente che potrebbe incorrere in responsabilità internazionale per diversi comportamenti omissivi che hanno, come minimo, facilitato la diffusione del virus.

### 3. Il Consiglio di sicurezza e il CoViD-19

La situazione rappresentata dall'emergenza di CoViD-19 non può, pertanto, essere paragonata a quella dell'Ebola, per il semplice fatto che l'attuale pandemia ha colpito tutti i Paesi Membri dell'ONU, mentre nel caso precedente il virus rimase confinato in Paesi

economicamente arretrati con una forte instabilità politica. Era, pertanto, necessario fornire un aiuto concreto per potenziare sistemi sanitari locali e per impedire che una situazione economica già di per sé critica peggiorasse ulteriormente. Inoltre, i Paesi industrializzati avevano un interesse concreto ad impedire che l'epidemia di Ebola ([con un tasso di mortalità del 50%](#), quindi molto più elevato del CoViD-19) si diffondesse in Occidente. Nonostante le differenze tra le due emergenze sanitarie, è indubbio l'impatto del CoViD-19 in situazioni di crisi, causate da guerre civili, arretratezza economica e sanitaria, persistenti violazioni dei diritti umani, presenza di Stati deboli o addirittura "falliti". Come sostenuto dall'[UNDP](#), il CoViD-19 rischia di devastare le già fragili economie dei Paesi in via di sviluppo e di accrescere le ineguaglianze sociali.

Il virus è, pertanto, un moltiplicatore di instabilità preesistenti e, non a caso, il Segretario generale dell'ONU ha lanciato un appello per un [cessate il fuoco globale](#) il 23 marzo 2020 reiterato il 3 aprile 2020, sottolineando le potenziali implicazioni securitarie del CoViD-19. Dato che la pandemia ha colpito anche Paesi economicamente depressi con conflitti in atto, egli ha evidenziato il rischio di *escalation* di violenze e tumulti e le difficoltà nel far pervenire aiuti umanitari e sanitari in tali Paesi (si pensi alle guerre civili in atto in Libia, Mali, Filippine, Yemen).

In seguito ad una richiesta avanzata da nove membri non permanenti del CS (Belgio, Estonia, Germania, Indonesia, Niger, Repubblica Dominicana, Saint Vincent e Grenadine, Tunisia e Vietnam), si è tenuto il 9 aprile 2020 un *meeting* informale in tele-conferenza in presenza di Guterres per discutere dell'emergenza CoViD-19. I temi in agenda hanno riguardato il suo appello ad un cessate il fuoco globale, l'impatto della pandemia sulle operazioni di *peace-keeping*, le risposte umanitarie al CoViD-19. In tale contesto, sono state presentate [due distinte bozze di risoluzioni](#), una presentata dalla Francia discussa esclusivamente dai P5 ed una dalla Tunisia negoziata tra i Membri non-permanenti.

Tuttavia, è mancata la volontà politica di dichiarare il CoViD-19 alla stregua di una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali per due ordini di ragioni. In primo luogo, la minaccia di ricorrere al potere di veto da parte di Cina e USA ha bloccato sul nascere ogni iniziativa ed ha giocato un ruolo rilevante. Non bisogna comunque trascurare le reticenze della Federazione Russa (già manifestate, tra l'altro, in occasione della Risoluzione 2177) nel considerare questioni sanitarie quali minacce alla pace e alla sicurezza.

Non è ancora chiaro se una [nuova bozza di risoluzione](#) presentata il 12 maggio 2020 da Germania ed Estonia, che chiede un'immediata cessazione di tutte le ostilità in corso, potrà essere discussa con successo in seno al CS. Tale esito sarebbe sicuramente auspicabile, ma allo stato e in assenza di fatti nuovi appare poco probabile.

#### 4. Conclusioni

Alla luce dello stallo del CS, vi sarebbero, tuttavia, due soluzioni percorribili, considerando che il potere di veto dei P5 non si applica alle risoluzioni del CS che li riguardano direttamente e che sono adottate ai sensi del Cap. VI della Carta dell'ONU, mentre invece il principio "nemo iudex in re sua" non è invocabile quando il CS adotta una risoluzione *ex* Cap. VII. Il CS potrebbe, pertanto, tentare di adottare una risoluzione ai sensi del Cap. VI della Carta ("Soluzione pacifica delle controversie") dato che l'art. 36, par. 1, in particolare, attribuisce al CS un potere raccomandatorio in merito non solo a controversie, ma anche a *situazioni* suscettibili di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali (v. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna,

2000, p. 199 ss.). Nel caso dell'emergenza di CoViD-19 si potrebbero mettere in rilievo, oltre naturalmente il dissidio tra Cina e USA, al fine appunto di depotenziare il loro potere di veto, le situazioni di tensione all'interno di Stati con conflitti interni in corso che rischiano indubbiamente di essere acuite dalla pandemia. Una situazione del genere, oltre ad assumere rilevanza *ex Cap. VI* della Carta ha anche ricadute sulla pace e sulla sicurezza ai fini del *Cap. VII*. In tal caso, il potere di iniziativa non è attribuito al Segretario generale bensì ad ogni Stato membro (anche se portare una situazione all'attenzione del Consiglio non implica automaticamente che essa sia poi messa all'ordine del giorno e seguano raccomandazioni). Dovrebbero, pertanto, essere i Membri non permanenti del CS o la stessa Francia a farsi promotori di un'iniziativa di tal genere.

Un'altra soluzione potrebbe implicare l'adozione di una risoluzione ai sensi dell'art. 40 della Carta ("misure provvisorie"); anche in questo caso il CS si limiterebbe a raccomandare agli Stati misure per alleviare l'impatto della pandemia nei Paesi con economie più fragili e sistemi sanitari poco sviluppati, oltre a reiterare l'invito del Segretario generale ad un cessate il fuoco globale e ad una maggiore solidarietà internazionale. Tuttavia, alla luce delle critiche USA all'operato dell'OMS, tale risoluzione dovrebbe comunque evitare qualsiasi riferimento a tale Organizzazione per non incorrere nel rischio di incorrere nel voto contrario di Washington. Viceversa, una mancata menzione dell'OMS rischierebbe di determinare il voto contrario di Pechino.

In conclusione, l'unico dato che emerge è rappresentato dal fatto che il CoViD-19 ha ormai raggiunto la dimensione di pandemia e rischia di mettere in crisi gli sforzi di pace e i negoziati in Paesi afflitti da anni di guerre civili. Le difficoltà pratiche che le forze di pace incontrano in questi Paesi nell'interpretazione del loro ruolo di cuscinetto e nell'erogazione di aiuti umanitari sono un elemento che merita una riflessione più accurata ed un intervento da parte del CS. Una semplice risoluzione che richiami i Paesi ad un cessate il fuoco ed inviti alla creazione di corridoi umanitari – anche senza espressamente richiamare l'art. 39 della Carta dell'ONU – sarebbe un segnale verso un rinnovato coordinamento internazionale in un'epoca di grande tensione tra unilateralismi forti e un diritto internazionale debole.

ILJA RICHARD PAVONE