



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 5/2014

### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI: LE DEBOLEZZE EURO-ATLANTICHE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA.

Nel bimestre ottobre/novembre 2014 il Consiglio di sicurezza ha approvato nove risoluzioni, delle quali sette adottate ai sensi del cap. VII della Carta dell'ONU e ben quattro dedicate alle crisi dell'Africa Orientale, in particolare a quella somala e a quella che interessa il Sud Sudan. Risulta, dunque, evidente che il Consiglio continua a rimanere spettatore delle principali crisi geo-politiche presenti sullo scacchiere internazionale, il suo ruolo essendo ormai limitato, per il concatenarsi di una serie di fattori illustrati nei numeri precedenti dell'Osservatorio, a quello di “pacificatore” dell'Africa sub-sahariana (non a caso, sei delle nove risoluzioni adottate nel periodo di riferimento sono relative a questa macroregione).

Tuttavia, le risoluzioni in esame presentano alcuni spunti giuridici interessanti che sono stati anche oggetto di contestazione nel processo decisionale del Consiglio di sicurezza, tanto è vero che in due casi non è stata raggiunta l'unanimità per l'astensione della Federazione russa e (in un caso) del Regno di Giordania. Tali questioni saranno segnalate nel presente numero dell'Osservatorio insieme ad altre tematiche meritevoli di analisi giuridica.

L'unica risoluzione tematica adottata (all'unanimità) nel periodo in esame dal Consiglio di sicurezza è la [ris. 2185](#) (2014) del 20 novembre 2014 che tratta per la prima volta nella storia dell'organo del ruolo della componente di polizia nelle operazioni di pace e nelle missioni politiche speciali delle Nazioni Unite. Infatti, tale ruolo è diventato sempre più importante negli ultimi anni in corrispondenza dell'ampliamento dei mandati delle operazioni di pace e si è riflesso nell'aumento considerevole delle forze di polizia impiegate in tali operazioni. Appare, dunque, giustificata l'attenzione prestata dal Consiglio a questo fenomeno e il suo impegno *«to include, as appropriate, policing as an integral part of the mandates of United Nations peacekeeping operations and special political missions, and to give clear, credible, and achievable mandates for policing-related activities, matched by appropriate resources»* (par. 1 del dispositivo).

Quanto alle altre due risoluzioni che non interessano il continente africano, si evidenzia, in primo luogo, la [ris. 2180](#) (2014) sulla situazione ad Haiti, adottata all'unanimità il 14 ottobre 2014. Tale risoluzione, inquadrata dal Consiglio di sicurezza nel cap. VII della Carta (con riferimento al par. 7, sez. 1, della [ris. 1542](#) (2004), risoluzione in cui il Consiglio accertava *«the existence of challenges to the political, social and economic stability of Haiti and determining that the situation in Haiti continues to constitute a threat to international peace and security in*

*the region*», dispone l'estensione del mandato di MINUSTAH (*United Nations Stabilization Mission in Haiti*) fino al 15 novembre 2015 (primo par. del dispositivo).

La [ris. 2183](#) (2014) dell'11 novembre 2014 riguarda la situazione in Bosnia Erzegovina: il Consiglio di sicurezza, dopo aver ricordato *«the support of the authorities of Bosnia and Herzegovina for EUFOR ALTHEA and the continued NATO presence and their confirmation that both are the legal successors to SFOR for the fulfilment of their missions for the purposes of the Peace Agreement, its annexes and appendices and relevant United Nations Security Council resolutions and can take such actions as are required, including the use of force, to ensure compliance with annexes 1-A and 2 of the Peace Agreement and relevant United Nations Security Council resolutions»* (settimo par. del dispositivo), autorizza per un periodo di dodici mesi (ma questa limitazione è specificata solo per EUFOR ALTHEA) le due entità di cui sopra, nella qualità di “legal successor[s] to SFOR” a dare attuazione in cooperazione tra di loro agli Allegati 1-A e 2 dell'Accordo di Pace, pur riconoscendo che *«EUFOR ALTHEA will have the main peace stabilization role under the military aspects of the Peace Agreement»* (parr. 10-11 del dispositivo).

Il punto più critico della risoluzione emerge peraltro dal suo preambolo in cui il Consiglio di sicurezza sottolinea *«the importance of Bosnia and Herzegovina's progress towards Euro-Atlantic integration on the basis of the Peace Agreement, while recognizing the importance of Bosnia and Herzegovina's transition to a functional, reform oriented, modern and democratic European country»* (dodicesimo paragrafo preambolare). A parte la difficoltà insita nell'interpretazione del concetto di «paese europeo democratico ... e funzionale» (non risolta neanche dalle altre versioni linguistiche della risoluzione), risulta giuridicamente insostenibile il primo passaggio sull'importanza dei progressi bosniaci verso l'integrazione Euro-Atlantica.

Non a caso, l'astensione della Federazione russa è giustificata proprio dal fatto che detto membro permanente è *«against maintaining an international presence in the sphere of security that could be viewed as a tool for accelerating the country's integration into the European Union and NATO»* e considera inaccettabile *«[u]sing a resolution of the Security Council based on Chapter VII of the Charter of the United Nations to push Bosnia and Herzegovina in that direction»*. Secondo il rappresentante della Federazione russa, infatti, *«[s]uch a far-reaching decision cannot be imposed from outside. It should be the result of the sovereign choice and free will of all three peoples that make up the country, the more so because, as we all know full well, there is no consensus on the issue of Euro-Atlantic integration in Bosnia and Herzegovina»* ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza dell'11 novembre 2014, UN Doc. S/PV.7307, p. 2). Tale critica è condivisa dalla Cina che, pur votando a favore della risoluzione perché considera positivamente il ruolo svolto da EUFOR nel promuovere la sicurezza e la stabilità della Bosnia Erzegovina, non manca di sottolineare che *«the path for development and diplomatic policies should be decided by its Government and people»* e che *«during the consultations on the resolution, the Security Council should have thoroughly considered the opinions of all sides and paid sufficient attention to the concerns of its members, so as to achieve the greatest possible consensus and broadest possible support for its»* (*ibidem*, p. 3).

In realtà, il considerando incriminato non è una novità, essendo stato introdotto nella [ris. 1639](#) (2005) sulla situazione in Bosnia Erzegovina, per essere poi riproposto di anno in anno senza mai suscitare contestazioni ufficiali da parte della Federazione Russa. È dunque evidente che l'attuale posizione russa è figlia della crisi ucraina e della conseguente tensione tra il regime di Putin e l'Alleanza Atlantica. Non va peraltro sottovalutata la “copertura” offerta dalla Cina alla posizione russa, circostanza che è probabilmente espressione di un connubio più o meno sotterraneo di interessi geopolitici tra i due Paesi che, secondo alcuni analisti, si sarebbe già manifestato proprio in occasione della crisi ucraina e che vedrebbe la Russia in una situazione di obiettiva sotto-ordinazione rispetto al potente vicino orientale.

Ciò detto, il riferimento contenuto nel preambolo della ris. 2183 (2014) all'integrazione Euro-Atlantica rimane inconsueto e non poco imbarazzante, anche perché ancora nel 2002 il Consiglio di sicurezza auspicava, con ben altro rigore giuridico e concettuale, che «*Bosnia and Herzegovina will commit itself to make progress towards fully meeting the standards of a modern democracy as a multi-ethnic, multicultural and united society*» (ris. 1423 (2002), sesto par. preambolare).

Come si è anticipato, il Consiglio di sicurezza ha adottato nel periodo di riferimento sei risoluzioni che riguardano il continente africano:

- la [ris. 2179](#) (2014) del 14 ottobre 2014 sulla situazione in Sudan e in Sud Sudan, in cui il Consiglio di sicurezza decide all'unanimità, agendo ai sensi del cap. VII della Carta, «*to extend until 28 February 2015 the mandate of the United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA)*» (primo par. del dispositivo), nel tentativo di indurre le parti a dare finalmente attuazione al *Comprehensive Peace Agreement* e ai successivi accordi in merito alla soluzione della questione di Abyei;

- la [ris. 2187](#) (2014) del 25 ottobre 2014 sulla crisi interna in Sud Sudan, adottata sempre all'unanimità e nel quadro del cap. VII, in cui il Consiglio di sicurezza, dopo aver espresso «*grave alarm and concern regarding the further deteriorating political, security, and humanitarian crisis in South Sudan resulting from the internal Sudan People's Liberation Movement (SPLM) political dispute and subsequent violence caused by the country's political and military leaders*» (quarto paragrafo preambolare) e aver condannato le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario perpetrate da tutte le parti interessate (quinto e sesto paragrafo preambolare), chiede alle suddette parti di dare attuazione agli accordi già conclusi per la soluzione della crisi, limitandosi peraltro a minacciare di adottare misure appropriate «*against those who take action that undermines the peace, stability, and security of South Sudan, including those who prevent the implementation of these agreements*» (primo paragrafo del dispositivo). Nella stessa risoluzione il Consiglio decide di estendere il mandato dell'UNMISS (*United Nations Mission in South Sudan*) fino al 30 maggio 2015 (terzo par. del dispositivo), attribuendo alla missione un mandato tripartito (protezione dei civili/monitoraggio e indagine sulla violazione dei diritti umani/creazione delle condizioni per la distruzione degli aiuti umanitari (quarto par. del dispositivo), sottolineando che «*protection of civilians, as described in paragraph 4 (a), must be given priority in decisions about the use of available capacity and resources within the Mission*» (quinto paragrafo del dispositivo);

- la [ris. 2181](#) (2014) del 21 ottobre 2014 relativa alla situazione nella Repubblica Centrafricana, in cui il Consiglio di sicurezza, ai sensi del cap. VII della Carta, si limita «*to extend the authorization of the European Union operation contained in paragraph 44 of resolution 2134 (2014) until 15 March 2015*» (primo paragrafo del dispositivo);

- la [ris. 2186](#) del 25 novembre 2014 relativa alla situazione in Guinea Bissau, in cui il Consiglio di sicurezza decide «*to extend the mandate of UNIOGBIS [Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau] for a period of 3 months beginning on 1 December 2014 until 28 February 2015*» (primo par. del dispositivo), con il compito di promuovere la *governance* democratica, lo stato di diritto, i diritti umani, la lotta contro il narcotraffico e la criminalità transnazionale, la mobilitazione e il coordinamento dell'assistenza internazionale, tutto ciò in simbiosi con l'operato della Commissione delle Nazioni Unite per la costruzione della pace delle Nazioni Unite e le priorità stabilite a livello nazionale.

- la [ris. 2184](#) (2014) del 12 novembre 2014 ha come oggetto il contrasto al fenomeno della pirateria in Somalia e presenta diversi aspetti giuridici interessanti che i limiti del presente Osservatorio non consentono di analizzare come pure meriterebbero. In ogni caso, si segnala il fatto che il Consiglio di sicurezza riconosca che «*the on-going instability in Somalia is one of the underlying causes of the problem of piracy and contributes to the problem of piracy and*

*armed robbery at sea off the coast of Somalia, while piracy, in turn, exacerbates instability by introducing large amounts of illicit cash that fuels additional crime and corruption in Somalia»* (secondo paragrafo del dispositivo). Il fine principale della risoluzione in esame, adottata dal Consiglio all'unanimità e ai sensi del cap. VII, è quello di prorogare di un anno il regime autorizzatorio introdotto dalla [ris. 1846](#) (2008) in materia di attività contro la pirateria poste in essere da Stati terzi finanche nel mare territoriale somalo (par. 13 del dispositivo), peraltro con tutte le limitazioni e le salvaguardie elencate nel par. 14 del dispositivo della [ris. 2184](#) (2014), in particolare, il Consiglio afferma che *«the authorizations renewed in this resolution apply only with respect to the situation in Somalia and shall not affect the rights, obligations, or responsibilities of Member States under international law, including any rights or obligations under the Convention with respect to any other situation, and underscores in particular that this resolution shall not be considered as establishing customary international law; and affirms further that such authorizations have been renewed only following the receipt of the 4 November 2014 letter conveying the consent of Somali authorities»*;

- infine, la [ris. 2182](#) (2014) del 24 ottobre 2014 che riguarda la situazione in Somalia ed Eritrea e presenta una struttura piuttosto complessa. In questa sede, ci limitiamo ad elencare gli aspetti più rilevanti sotto il profilo giuridico: a) l'accertamento piuttosto articolato dell'esistenza di una minaccia alla pace (il Consiglio determina che *«the situation in Somalia, Eritrea's influence in Somalia, as well as the dispute between Djibouti and Eritrea, continue to constitute a threat to international peace and security in the region»*, penultimo paragrafo preambolare); b) l'autorizzazione di misure di interdizione marittima per impedire violazioni dell'embargo sulle armi e del divieto di esportare carbone vegetale: a questo fine, il Consiglio *«[a]uthorizes for a period of 12 months from the date of this resolution Member States, acting nationally or through voluntary multinational naval partnerships, such as 'Combined Maritime Forces', in cooperation with the FGS and which the FGS has notified to the Secretary General and which the Secretary General has subsequently notified to all Member States, in order to ensure strict implementation of the arms embargo on Somalia and the charcoal ban, to inspect, without undue delay, in Somali territorial waters and on the high seas off the coast of Somalia extending to and including the Arabian sea and Persian Gulf, vessels bound to or from Somalia»* (par. 15 del dispositivo); c) proprio questo regime autorizzatorio, in deroga al diritto internazionale del mare, che conferisce a tutti gli Stati il potere di ispezionare navi battenti bandiera straniera non solo nel mare territoriale somalo, ma anche nell'alto mare adiacente, sulla base di *«reasonable grounds»* che le navi fermate siano dedite al contrabbando di armi o di carbone vegetale, è stato contestato sia dalla Giordania (sotto il profilo che i limiti e le condizioni poste dalla risoluzione - nei parr. 16-21 del dispositivo - non sarebbero sufficienti ad evitare il rischio di abusi che potrebbero danneggiare il commercio marittimo in una delle rotte più trafficate del mondo, [verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 24 ottobre 2014, UN Doc. S/PV.7286, p. 3) che dalla Federazione russa (sotto il profilo di un *drafting* unilaterale della risoluzione non finalizzato alla sua adozione consensuale, *ibidem*, p. 4) che conseguentemente si sono astenute.

RAFFAELE CADIN