



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2014

1. Considerazioni generali

Ci voleva il fantasma di Nikita Krusciov e l'abiura ufficiale del suo "dono fraterno" della Crimea all'Ucraina del 1954 (che Molotov all'epoca così chiosò: "Certo, la proposta è sbagliata. Ma, a quanto pare, dovrà essere presa"), ad alimentare il dibattito pubblico all'interno del Consiglio di sicurezza. Dibattito nella forma della dialettica argomentativa che è il sale del diritto internazionale, che altrimenti rischia di ridursi a mero feticcio giuridico utile a coprire gli interessi geopolitici delle potenze dominanti. Altra questione è poi quella del livello di questo dibattito – generalmente assai scadente – e del suo richiamare, in maniera anche inconsapevole, il "vecchio" diritto internazionale pre-Carta delle Nazioni Unite. Proprio alla crisi ucraina dedicheremo un approfondimento nel secondo contributo del presente numero dell'Osservatorio.

Dunque, è stata questa vicenda a dominare la scena consigliare nel secondo bimestre del 2014: a tale questione sono state dedicate una decina di infuocate riunioni del Consiglio di sicurezza, anche se, com'è noto, il progetto di risoluzione sul *referendum* in Crimea proposto dai paesi occidentali il 15 marzo 2014 è stato bloccato dal veto solitario della Federazione russa. Ciononostante, tale incidente di percorso non ha apparentemente avuto un impatto negativo sul processo decisionale del Consiglio. Nel periodo considerato, sono state, infatti, adottate ben tredici risoluzioni, delle quali sette inquadrabili nel cap. VII della Carta delle Nazioni Unite. Ma, soprattutto, tutte le risoluzioni in parola sono state approvate all'unanimità confermando un *trend* già evidenziato nel primo numero di questo osservatorio.

Di queste tredici risoluzioni, dieci hanno riguardato situazioni critiche in un determinato Paese, mentre tre sono ascrivibili al genere delle risoluzioni tematiche del Consiglio che vengono adottate al termine di un dibattito aperto a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite: si tratta, in ordine cronologico, delle ris. 2143 (2014) del 7 marzo 2014 sui bambini e i conflitti armati, 2150 (2014) del 16 aprile 2014 sulla prevenzione del genocidio, dal significato anche simbolico perché adottata in commemorazione del XX anniversario del genocidio in Ruanda, 2151 (2014) del 28 aprile 2014 sulla riforma del settore della sicurezza nelle transizioni post-conflitto. Tutte queste risoluzioni tematiche declinano questioni relative alla tutela dei diritti

fondamentali nell'ambito del concetto della sicurezza umana e rappresentano un punto di riferimento normativo in tutte le attività del Consiglio di sicurezza nel campo del mantenimento della pace.

Le risoluzioni-Paese hanno avuto come oggetto principale due tematiche: la riforma/ammorbidente di regimi sanzionatori già imposti e l'estensione/trasformazione del mandato di operazioni di pace/missioni/*panel* di esperti delle Nazioni Unite. Tra le prime ricordiamo la ris. 2142 (2014) del 5 marzo 2014 sulla Somalia che introduce una deroga all'embargo sulle armi a favore del Governo federale somalo e l'importante ris. 2153 (2014) del 29 aprile 2014 sulla Costa d'Avorio, nella quale il Consiglio non soltanto ha parimenti ammorbidito l'embargo sulle armi (leggere) nei confronti del governo, ma ha anche deciso "to terminate as of the date of adoption of this resolution the measures preventing the importation by any State of all rough diamonds from Côte d'Ivoire imposed by paragraph 6 of resolution 1643 (2005), in light of progress made towards Kimberley Process Certification Scheme (KPCS) implementation and better governance of the sector" (par. 13 del dispositivo). Il rappresentante degli Stati Uniti, intervenuto in senso al Consiglio dopo l'approvazione all'unanimità della risoluzione in esame, ha espresso alcune riserve in merito alla mitigazione dell'embargo sulle armi: "We were concerned, however, by the findings in the report of the Group of Experts (S/2014/266) regarding inconsistent compliance with existing arms embargo procedures. We therefore urge Côte d'Ivoire to tighten its control over arms and ammunition and to continue the important work of security sector reform. We urge the Council to closely monitor developments on the ground. If the arms embargo modifications in resolution 2153 (2014) have any negative repercussions on stability in Côte d'Ivoire, then the Council should be prepared to take appropriate action" ([verbale della riunione del 29 aprile 2014](#), S/PV.7163, p. 2).

Tra le seconde, una menzione specifica merita la ris. 2145 (2014) del 17 marzo 2014, non tanto per l'estensione temporale del mandato dell'UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), quanto per la fase cruciale del processo di transizione in corso nel Paese ben rappresentata dal ritiro dell'ISAF (*International Security Assistance Force*) programmato per la fine del 2014. Non a caso, il dibattito tenutosi nell'ambito del Consiglio di sicurezza in occasione dell'adozione di questa risoluzione è stato particolarmente ricco e partecipato (si segnala l'intervento del rappresentante italiano), nonché segnato dall'emergere di qualche ruggine determinata dalla crisi ucraina come dimostrano i toni particolarmente critici utilizzati dal rappresentante russo: "It is our belief that, if Kabul agrees to Nato's further presence after 2014, it must be based on an international legal framework in a form of a Security Council resolution. After stabilization tasks have been achieved, there will not further need of foreign military contingents in Afghanistan" ([verbale della riunione del 17 marzo 2014](#), S/PV.7139, p. 20). In effetti, sempre più spesso il delegato russo si erge a fustigatore della "cattiva coscienza" delle potenze occidentali, una parte fino a qualche anno orsono recitata da Paesi "antagonisti" o supposti tali, categoria ormai in via di estinzione.

Le altre risoluzioni hanno riguardato:

- a) l'estensione del mandato del Panel di esperti sulla non proliferazione nucleare nella Repubblica Democratica di Corea (ris. 2141 (2014) del 5 marzo 2014);

b) il rinnovo del mandato della MONUSCO (*United Nations Organization Stabilization Mission in the DRC*) nella Repubblica democratica del Congo (ris. 2147 (2014) del 28 marzo 2014), operazione di pace inquadrabile nel *peace-keeping* “rinforzato” come dimostra sia la particolare formulazione utilizzata nel primo par. del dispositivo (il Consiglio decide “to extend the mandate of MONUSCO in the DRC, including, on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping, its Intervention Brigade, within the authorized troop ceiling of 19,815 military personnel, 760 military observers and staff officers, 391 police personnel, 1050 personnel of formed police units, until 31 March 2015”) sia l’ampiezza dell’autorizzazione a utilizzare la forza prevista nel successivo par. 4, che attiene alla protezione dei civili, alla neutralizzazione dei gruppi armati tramite la Brigata d’intervento, al monitoraggio dell’attuazione dell’embargo sulle armi e al sostegno ai procedimenti giudiziari a livello nazionale ed internazionale (inclusi quelli che fanno capo alla Corte penale internazionale).

c) il sostegno al piano di riforma dell’UNAMID (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) proposto dal Segretario generale (ris. 2147 (2014) del 3 aprile 2014);

d) l’istituzione della MINUSCA (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Central African Republic*) che, a partire dal settembre 2014, prenderà il posto della MISCA (*African-led International Support Mission to the Central African Republic*) e sarà autorizzata ad utilizzare la forza per realizzare il proprio mandato (ris. 2149 (2014) del 10 aprile 2014, vedi, in particolare, i parr. 29 e 30 del dispositivo).

Sono poi di grande importanza le due risoluzioni che riguardano la situazione in Libia: la ris. 2144 (2014) del 14 marzo 2014 ha carattere generale e cerca di definire le priorità della transizione verso la democrazia in questo paese che continua ad attraversare un periodo di grande instabilità. A questo fine, il Consiglio ha deciso di prorogare il mandato dell’UNSMIL (*United Nations Support Mission in Libya*). La ris. 2146 (2014) del 19 marzo 2014 tratta, invece, della questione specifica del traffico illecito di petrolio dalla Libia, rispetto al quale è stato istituito un regime speciale in cui il Consiglio “[a]uthorizes Member States to inspect on the high seas vessels designated by the Committee pursuant to paragraph 11, and authorizes Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances, in full compliance with international humanitarian law and international human rights law, as may be applicable, to carry out such inspections and direct the vessel to take appropriate actions to return the crude oil, with the consent of and in coordination with the Government of Libya, to Libya” (par. 5 del dispositivo). Di rilievo giuridico è anche la clausola di salvaguardia contenuta nel par. 9 del dispositivo in cui il Consiglio afferma che “the authorization provided by paragraph 5 of this resolution applies only with respect to vessels that are the subject of a designation made by the Committee pursuant to paragraph 11 and shall not affect the rights or obligations or responsibilities of Member States under international law, including rights or obligations under the United Nations Convention on the Law of the Sea, including the general principle of exclusive jurisdiction of a flag State over its vessels on the high seas, with respect to other

vessels and in any other situation, and underscores in particular that this resolution shall not be considered as establishing customary international law”. Anche in questo caso la Federazione russa, pur votando a favore della risoluzione in esame, si è resa protagonista di un durissimo intervento nel dibattito consigliare che ha seguito la sua approvazione: “[I]t is no secret to anyone that the situation that the resolution aims at did not arise yesterday, or even when the groups active in the eastern part of Libya expressed ambitions. It predates that. I would like to recall that the first delivery of oil from the eastern part of the country made without central Government authority took place in April 2011. Moreover, in May of that year, an American company acquired oil in such an unlawful manner. The State Department of the United States, in a statement on 20 June 2011, supported those unlawful actions. The genie was let out of the bottle, and certain Libyan groups seemed to take a liking to that. If it worked three years ago, why not try today? Therefore, unfortunately not for the first time, we are having to use emergency measures to deal with problems that were created with the connivance and even support of a number of Member States, including some represented at this table” ([verbale della riunione del 14 marzo 2014](#), S/PV.7142, p. 2).

RAFFAELE CADIN