



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 acuiscono 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 Hammarskjold 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-Generals*». 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.