



ANDREA CRESCENZI*

LA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI NELLA PRASSI RECENTE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Le Dichiarazioni del Presidente del Consiglio del 2024 per l'UNOWAS e l'UNOCA. - 3. Il Consiglio di sicurezza e la proroga delle Operazioni di mantenimento della pace nelle aree più vulnerabili ai cambiamenti climatici. - 3.1 I motivi alla base delle posizioni contrarie degli stati all'interno del Consiglio. - 4. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

«Il caos climatico è una minaccia grave e crescente per la pace e la sicurezza internazionali, dobbiamo intervenire e agire ora per spezzare i legami mortali tra conflitto, clima e insicurezza alimentare. Dobbiamo creare le condizioni per risolvere il conflitto e preservare la pace, all'interno dei paesi e tra i paesi». Queste sono alcune dichiarazioni che il Segretario generale dell'ONU, Antonio Guterres, ha fatto in occasione del dibattito di alto livello del Consiglio di sicurezza sull'impatto del cambiamento climatico e dell'insicurezza alimentare sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, tenutosi nel febbraio 2024¹.

* Primo Ricercatore presso l'Istituto di studi giuridici internazionali (CNR-ISGI).

¹ UN Security Council Open Debate on "The Impact of Climate Change and Food Insecurity on the Maintenance of International Peace and Security", 13 febbraio 2024. La Guyana, prima dell'incontro, aveva fatto circolare una *Concept Note* in cui affermava che l'obiettivo della riunione era quello di promuovere 1) una maggiore comprensione; 2) risposte più coordinate e 3) approcci proattivi per affrontare i collegamenti tra insicurezza alimentare e cambiamenti climatici in un contesto di pace e sicurezza (*Letter dated 6 February 2024 from the Permanent Representative of Guyana to the United Nations addressed to the Secretary-General, Concept note for the Security Council high-level open debate on the impact of climate change and food insecurity on the maintenance of international peace and security*, S/2024/146, <https://digitallibrary.un.org>). Per una sintesi dell'incontro, si veda: *The Impact of Climate Change and Food Insecurity on the Maintenance of International Peace and Security*, Annex I to the letter dated 8 October 2024 from the Permanent Representative of Guyana to the United Nations addressed to the Secretary-General, S/2024/725, 10 ottobre 2024, <https://digitallibrary.un.org>. Il legame tra clima, conflitti e fame è stato ben sottolineato dal *Global Report on Food Crises* pubblicato dal *Food Security Information Network (FSIN)* nel 2024

L'evento, organizzato su iniziativa della Repubblica della Guyana, presidente di turno del Consiglio, ha visto la partecipazione di oltre 80 Stati membri e numerosi rappresentanti delle organizzazioni internazionali e della società civile.

Come vedremo, l'incontro è solo uno dei risultati che possono essere menzionati a proposito di clima, pace e sicurezza raggiunti dal Consiglio di sicurezza negli anni più recenti.

Si ricordi che l'impegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nei confronti del cambiamento climatico risale al dibattito "aperto", a livello ministeriale, sul legame tra energia, sicurezza e clima convocato dal Regno Unito nell'aprile 2007². Da allora, il Consiglio ha adottato oltre 70 atti, tra risoluzioni e dichiarazioni presidenziali, che affrontano le implicazioni del clima sulla pace e la sicurezza³.

Focalizzando la nostra attenzione sulla prassi recente del Consiglio di sicurezza, la novità più importante che emerge è la presenza all'interno di alcune dichiarazioni presidenziali e risoluzioni di riferimenti espliciti agli effetti del cambiamento climatico sulla sicurezza e la stabilità di alcune regioni. In questo senso, particolare rilievo assume la ris. 2349 sul Lago Ciad adottata nel 2017⁴. In essa si è riconosciuto, per la prima volta, come gli effetti negativi del cambiamento climatico abbiano messo in crisi la sicurezza della regione e favorito l'ascesa del gruppo estremista Boko Haram⁵. Analogamente, l'anno seguente, il Consiglio ha

(<https://www.fsinplatform.org/report/global-report-food-crises-2024/>). In base a quanto affermato all'interno del Report, 282 milioni di persone in 59 paesi stanno affrontando alti livelli di insicurezza alimentare acuta, con oltre due terzi che rientrano in questa categoria come conseguenza del clima e dei conflitti.

² L'evento era stato concepito dal Regno Unito come parte degli sforzi del Consiglio per sviluppare gli aspetti di prevenzione dei conflitti e del ruolo dello stesso Consiglio così come delineati nella risoluzione 1625 (S/RES/1625, 14 settembre 2005), adottata in una riunione a livello di Capi di Stato del Consiglio durante il Vertice mondiale del 2005. In preparazione dell'incontro, il 5 aprile 2007 il Regno Unito aveva fatto circolare un *Concept Paper* sulla relazione tra energia, sicurezza e clima (Annex to the letter dated 5 April 2007 from the Permanent Representative of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council Energy, Security and Climate Security Council open debate: United Kingdom Concept Paper, S/2007/186, 5 febbraio 2007, <https://docs.un.org/en/S/2007/186>). Il *Concept Paper* sottolinea la crescente dipendenza dai combustibili fossili e sosteneva "we use more fossil fuels without mitigating the resulting emissions, we will accelerate climate change, which itself presents risks to the very security we are trying to build". Per tale ragione, il Regno Unito individuava "the aim of the debate is to raise awareness of a set of significant future security risks facing the international community as a result of failing to resolve this shared dilemma, to promote a shared understanding of these risks, and to explore ways to address them". Nello stesso documento, si individuavano le questioni strettamente associate alle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dai cambiamenti climatici (controversie di confine; migrazione; approvvigionamento energetico; altre carenze di risorse, come acqua, terreni coltivabili e stock ittici; stress sociale; crisi umanitarie) e si suggerivano una serie di questioni che il dibattito avrebbe dovuto affrontare, tra cui, i rischi che il cambiamento climatico poneva alla pace e alla sicurezza internazionali e il ruolo che il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto svolgere in termini di prevenzione dei conflitti. Per un approfondimento sul ruolo del Consiglio di sicurezza in materia di cambiamento climatico, si veda: L. MAERTENS, M. J. TROMBETTA, Climate Change at the United Nations Security Council: Securitization, Climatization and Beyond, in M. J. TROMBETTA (Edited by), *Handbook on Climate Change and International Security*, Cheltenham, 2023, p. 182 ss.

³ H. BUHAUG, C. DE CONING, N. VON UEXKULL, *Should the Security Council Engage with Implications of Climate Change? Let's Look at the Scientific Evidence*, in *International Peace Institute Global Observatory*, IPI online, 2023.

⁴ Consiglio di sicurezza, risoluzione 2349 (2017) del 31 marzo 2017; Cfr. S. V. SCOTT, C. KU, *Climate Change and the UN Security Council*, Cheltenham, 2018.

⁵ Il Lago aveva perso il 90% della sua superficie dagli anni '60 con un effetto devastante sui mezzi di sussistenza locali. In particolare, l'allora Presidente del Niger, Mahamadou Issoufou, sottolineò come il cambiamento climatico avesse avuto non solo un effetto dannoso sui mezzi di sussistenza nella regione, ma aveva determinato l'ascesa della milizia terroristica Boko Haram. Il cambiamento nel linguaggio è stato dovuto, come ricordato nella stessa risoluzione, ad una missione condotta agli inizi di marzo del 2017 da alcuni rappresentanti del Consiglio di sicurezza nella regione del Lago Ciad. La missione, avente ad oggetto le sfide umanitarie e di

riconosciuto gli effetti destabilizzanti del cambiamento climatico sui conflitti in Africa occidentale, Somalia, Mali, Sudan, Sud Sudan, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo e Africa centrale. Nel 2019, poi, il Consiglio di sicurezza con la ris. 2457, sull'iniziativa *Silencing the Guns in Africa*, ha inserito il cambiamento climatico tra le principali sfide che i paesi africani avrebbero dovuto affrontare in materia di pace e sicurezza⁶.

L'articolo si pone l'obiettivo di analizzare i legami esistenti tra clima, pace e sicurezza nella prassi più recente del Consiglio di sicurezza. In particolare, l'esame riguarderà: le due dichiarazioni presidenziali adottate nel corso del 2024, rispettivamente, per l'Ufficio delle Nazioni Unite in Africa occidentale e nel Sahel (UNOWAS)⁷ e per l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa centrale (UNOCA)⁸; le risoluzioni di proroga dei mandati delle operazioni di mantenimento della pace (*Peace Keeping Operations* - PKOs) presenti nei paesi più esposti agli effetti dei cambiamenti climatici. Infine, alla luce delle misure e dei meccanismi adottati, si tenterà di comprendere i dibattiti in corso tra i membri delle Nazioni Unite sui possibili ruoli che il Consiglio può avere nella sfida ai cambiamenti climatici, nonché le opzioni che lo stesso organo ha nel rispondere all'insicurezza climatica.

2. Le Dichiarazione del Presidente del Consiglio del 2024 per l'UNOWAS e l'UNOCA

Tra i principali risultati del Consiglio in materia di clima, pace e sicurezza nel corso del 2024 rientrano le due Dichiarazioni presidenziali su l'UNOWAS e l'UNOCA in cui si è riconosciuto come gli effetti negativi derivanti dal cambiamento climatico, dalle trasformazioni ecologiche e dai disastri naturali peggiorano l'insicurezza e l'instabilità nelle

sicurezza nella regione, individuò, tra le cause dell'ascesa del gruppo estremista Boko Haram, l'inaridimento del Lago Ciad, provocato dal cambiamento climatico, che aveva contribuito alla perdita dei tradizionali mezzi di sussistenza. In effetti, a distanza di pochi giorni dal rientro della missione, il Consiglio di sicurezza adottò la ris. 2349 (31 marzo 2017) in cui si sono riconosciuti, appunto, gli "effetti negativi del cambiamento climatico e dei cambiamenti ecologici tra gli altri fattori sulla stabilità della regione, anche attraverso la scarsità d'acqua, la siccità, la desertificazione, il degrado del suolo e l'insicurezza alimentare"; Cfr. Rapporto del *Security Council Mission to the Lake Chad Basin region (Cameroon, Chad, Niger and Nigeria)*, del 5 maggio 2017, S/2017/403.

⁶ La risoluzione 2457(2019) è stata adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 27 febbraio 2019 a sostegno dell'iniziativa dell'Unione africana di porre fine ai conflitti violenti in Africa. La risoluzione ribadisce la necessità di affrontare la natura multidimensionale delle sfide alla pace e alla sicurezza che i paesi africani che escono dal conflitto devono affrontare, e sottolinea l'importanza di un approccio globale e integrato per la costruzione e il mantenimento della pace, al fine di impedire che ricadano nel conflitto. Nel par. 18 della risoluzione si afferma "Recognizes the adverse effects of climate change, ecological changes and natural disasters, among other factors, on the stability of a number of AU Member States, including through drought, desertification, land degradation and food insecurity, and emphasizes the need for adequate risk assessment and risk management strategies by the respective governments and the United Nations relating to these factors"; Cfr. Consiglio di sicurezza, risoluzione 2457 (2019), del 27 febbraio 2019, *Silencing the Guns in Africa Initiative*, S/RES/2457.

⁷ *Statement by the President of the Security Council* del 24 maggio 2024, *Peace Consolidation in West Africa (UNOWAS)*, S/PRST/2024/3.

⁸ *Statement by the President of the Security Council, Central African Region (UNOCA)* del 1 novembre 2024, S/PRST/2024/7.

regioni⁹. Le Dichiarazioni sono state le prime ad essere adottate dal 2019 (UNOCA) e dal 2021 (UNOWAS). Questo perché, nel biennio 2022/2023 i negoziati su una dichiarazione presidenziale di *follow-up* in materia si sono bloccati a causa della forte resistenza di un piccolo numero di membri del Consiglio, tra i quali, alcuni membri permanenti¹⁰. La contrarietà riguardava la previsione all'interno delle stesse di un paragrafo in cui si sottolineava il collegamento tra i cambiamenti climatici e la sicurezza. Si ricordi, infatti, che la Dichiarazione presidenziale del Consiglio dell'agosto 2021 sull'UNOWAS è stata la prima a fare un riferimento esplicito agli effetti dei cambiamenti climatici sulla "sicurezza" e non solo sulla "stabilità della regione"¹¹. Per questo motivo, nella fase successiva al 2021, Cina e Russia, insieme ad alcuni membri non permanenti (India e Brasile), hanno tentato di eliminare la parola "sicurezza" dal testo finale della dichiarazione sostenendo che non esistesse una relazione diretta con il cambiamento climatico. Gli stessi Stati si sono mostrati diffidenti anche nei confronti del coinvolgimento del Consiglio in questioni di sicurezza non tradizionali che, a loro modo di vedere, erano meglio affrontate all'interno del sistema della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC - 1992).

La forte opposizione all'adozione delle due Dichiarazioni derivava anche da quanto accaduto il 13 dicembre 2021 quando, all'interno del Consiglio si è votata una bozza di risoluzione che proponeva di qualificare il cambiamento climatico come una "minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali"¹².

⁹ Per un approfondimento sulle Dichiarazioni presidenziali in materia di cambiamento climatico, si veda: C. M. SCARTOZZI, *Climate Change in the UN Security Council: An Analysis of Discourses and Organizational Trends*, in *International Studies Perspectives*, ISP online, 2022, p. 298 ss.

¹⁰ A. DAY, J. VIVEKANANDA, G. PACILLO, *Climate Change in the Security Council: What New Council Members Can Achieve in 2023*, in *ReliefWeb*, online, 2023.

¹¹ La Dichiarazione del 2021 affermava, infatti "The Security Council recognises the adverse effects of climate change, ecological changes and natural disasters, including through drought, desertification, and land degradation, as well as their impacts on food security, among other factors, on the security and stability of West Africa and the Sahel region (...)"; *Statement by the President of the Security Council* del 17 agosto 2021, *Peace consolidation in West Africa*, S/PRST/2021/16, p. 2. La Dichiarazione del 2019, invece, affermava che "The Security Council recognises the adverse effects of climate change, ecological changes and natural disasters, including through drought, desertification, land degradation and food insecurity among other factors on the stability of West Africa and the Sahel region (...)"; *Statement by the President of the Security Council, Peace Consolidation in West Africa* del 7 agosto 2019, S/PRST/2019/7, p. 4.

¹² Consiglio di sicurezza, Draft Resolution S/2021/990, del 13 dicembre 2021. Il voto ha fatto seguito a un dibattito aperto del Consiglio del 9 dicembre, in cui si è sottolineato come i paesi più vulnerabili ai cambiamenti climatici siano anche i più esposti al reclutamento terroristico e alla violenza. (*Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies*, SC/14732). La nozione classica di "minaccia alla pace", ai sensi dell'art. 39 della Carta ONU, ruota attorno al concetto di conflitto armato. Tuttavia, questa definizione è stata ampliata nel corso degli anni nella prassi del Consiglio di sicurezza. Occorre ricordare, infatti, che la Carta concede al Consiglio ampia discrezionalità nell'indagare le situazioni che potrebbero mettere in pericolo la pace e nell'identificare una questione come "minaccia alla pace". L'ampia autonomia del Consiglio è stata evidenziata dal Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia nel Caso Tadic (1997). In quella circostanza, la Corte, nel considerare la nozione di "atto di aggressione" come una questione legale, ha riportato la "minaccia alla pace" ad una considerazione di carattere politico che il Consiglio può ampliare, qualora lo ritenga necessario. L'ampliamento della nozione di minaccia alla pace è avvenuto soprattutto nella fase successiva alla Guerra Fredda e tra la fine del XX e l'inizio del XXI secolo. In questo periodo il Consiglio ha avuto l'opportunità di affrontare le questioni internazionali con un approccio diverso, che gli hanno permesso di identificare "nuove" minacce globali, come le violazioni dei diritti umani, le emergenze umanitarie, la proliferazione di armi di distruzione di massa, la repressione delle popolazioni civili, i flussi di rifugiati, il terrorismo e particolari situazioni sanitarie (Caso Ebola, 2014). Uno sviluppo recente è stata la determinazione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di minacce "generiche" alla pace come base per l'azione del Capitolo VII. Nella risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite,

La proposta, redatta da Irlanda e Niger e co-sponsorizzata da 113 membri delle Nazioni Unite¹³, era la prima risoluzione “tematica” su cambiamento climatico, pace e sicurezza che veniva presentata e messa a votazione all’interno del Consiglio¹⁴. Il progetto, nel sottolineare la necessità di “un approccio completo e globale delle Nazioni Unite per affrontare il cambiamento climatico e i suoi effetti”, avanzava una serie di proposte per rendere più sistematica l’analisi della sicurezza climatica nei lavori del Consiglio, nonché per intensificare gli sforzi internazionali al fine di comprendere e rispondere alle implicazioni del cambiamento climatico per la pace e la sicurezza.

Nella bozza si chiedeva al Segretario generale delle Nazioni Unite di: presentare al Consiglio, da lì a due anni, un rapporto “sulle implicazioni per la sicurezza degli effetti negativi del cambiamento climatico nei contesti nazionali o regionali pertinenti all’agenda del Consiglio, nonché raccomandazioni su come affrontare i rischi per la sicurezza correlati al clima”; integrare il rischio per la sicurezza correlato al clima nelle strategie di prevenzione dei conflitti; garantire che il personale delle operazioni di pace avesse una formazione adeguata sui rischi per la sicurezza correlati al clima.

Infine, il progetto di risoluzione auspicava che le operazioni di mantenimento della pace prestassero maggiore attenzione ai rischi legati al clima nelle loro aree operative attraverso valutazioni e analisi ma, anche, mediante l’impiego di esperti sulla sicurezza climatica.

La risoluzione, pur avendo avuto il sostegno di 12 membri del Consiglio di sicurezza, non è stata adottata a causa del voto contrario di Russia e India (la Cina si è astenuta)¹⁵. Esisteva, quindi, un consenso abbastanza generalizzato tra i membri dell’ONU sul fatto che il cambiamento climatico rappresentasse una minaccia per l’esistenza umana, come dimostra l’ampio sostegno ricevuto dalla proposta, ma non c’è stato accordo sul qualificare il

il Consiglio ha ribadito che “gli attacchi dell’11 settembre, come qualsiasi atto di terrorismo, costituiscono una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale”. Mentre tutte le precedenti determinazioni di una minaccia alla pace, comprese quelle relative al terrorismo internazionale, si riferivano ad una situazione concreta, la ris. 1373 (2001) non era rivolta solo ad un particolare atto terroristico passato, ma a tutti gli atti terroristici futuri. In questo senso, la ris. 1373 (2001), nel riconoscere il terrorismo come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, ha chiesto agli Stati di adottare una serie di misure, legali e economiche, per contrastare la minaccia del terrorismo. Per un approfondimento generale sulla nozione di minaccia alla pace, si veda: R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di Sicurezza nell’articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, pp. 79 ss.

¹³ M. McDONALD, *Immovable objects? Impediments to a UN Security Council Resolution on Climate Change*, in *International Affairs*, 2023, p. 1635 ss.

¹⁴ Occorre ricordare, infatti, che la bozza di risoluzione presentata dalla Germania l’anno precedente non fu mai messa a votazione per la forte opposizione degli Stati Uniti, che, allora, erano all’ultimo anno della presidenza Trump, oltre che di Cina e Russia. La Germania, allora membro non permanente del Consiglio di sicurezza, aveva predisposto una bozza simile, sebbene più ambiziosa, nel giugno 2020. Nel *draft* si invitava il Segretario generale a considerare le implicazioni per la sicurezza degli effetti del cambiamento climatico in una vasta gamma di attività, che andavano dalla prevenzione dei conflitti al sostegno alla costruzione della pace e alla risposta umanitaria; a nominare un Rappresentante speciale a cui affidare il compito di coordinare gli sforzi delle Nazioni Unite per affrontare le minacce alla sicurezza legate al clima, nonché di sostenere tali sforzi e scambiare informazioni sulle minacce alla sicurezza climatica all’interno del sistema delle Nazioni Unite e con attori esterni; a identificare dei Consulenti per il clima e la sicurezza da impiegare nelle operazioni sul campo pertinenti e avere accesso alla leadership della missione. Cfr. S. TALMON, *Germany Fails to Integrate Climate Security Concerns into the Work of the Security Council*, in *German Practice in International Law*, GPIL online, 31 agosto 2021.

¹⁵ R. CADIN, *Consiglio di sicurezza e cambiamento climatico. Le dinamiche giuridiche prevalenti e l’insostenibile veto della Federazione russa alla cataratica risoluzione tematica sul binomio clima/sicurezza*, in AA. VV. (a cura di), *Liber amicorum Sergio Marchisio. Il diritto della comunità internazionale tra caratteristiche strutturali e tendenze innovative*, Napoli, 2022, pp. 399 ss.

cambiamento climatico come una minaccia alla pace e, soprattutto, sul ruolo che avrebbe dovuto svolgere il Consiglio di sicurezza. È probabile che, qualora fosse stata adottata, la risoluzione avrebbe favorito un'attenzione maggiore all'interno del sistema ONU sulle implicazioni per la pace del cambiamento climatico, al pari di quanto accaduto con la ris. 1325 del 2000 su Donne, pace e sicurezza¹⁶.

Le tensioni emerse nei dibattiti che hanno preceduto la votazione della proposta di risoluzione si sono protratte nei due anni successivi e hanno, di fatto, impedito l'adozione delle due dichiarazioni di *follow up* su UNOWAS e UNOCA. Come accennato in precedenza, l'impasse è stato superato nel corso del 2024. Il linguaggio concordato, identico per entrambe le Dichiarazioni, pur mantenendo il riferimento alla sicurezza, ha evidenziato una correlazione meno diretta con il cambiamento climatico rispetto alla Dichiarazione del 2021. Le Dichiarazioni del 2024 si limitano ad affermare, infatti, che “gli effetti negativi del cambiamento climatico, dei cambiamenti ecologici e dei disastri naturali” aggravano la sicurezza alimentare e le altre sfide umanitarie, sociali ed economiche e che queste (tutte insieme) hanno un impatto sulla sicurezza e la stabilità delle due regioni¹⁷.

Infine, sulla base delle osservazioni di alcuni membri permanenti, le Dichiarazioni del 2024 sottolineano l'importanza di adottare strategie di lungo periodo, basate su valutazioni complete del rischio, per supportare la stabilizzazione e costruire la resilienza nelle due aree, e riconoscono la Convenzione sui cambiamenti climatici e l'Accordo di Parigi, con le Conferenze annuali degli stati parti (COP), come i principali *forum* internazionali e intergovernativi per negoziare la risposta globale al cambiamento climatico.

3. Il Consiglio di sicurezza e la proroga delle Operazioni di mantenimento della pace nelle aree più vulnerabili ai cambiamenti climatici

Negli ultimi anni, il Consiglio di sicurezza ha integrato il linguaggio sul cambiamento climatico nelle risoluzioni relative alla proroga dei mandati di alcune operazioni che sono dislocate in aree particolarmente vulnerabili ai cambiamenti climatici¹⁸.

Nelle risoluzioni più recenti si tende a sottolineare l'importanza di affrontare i cambiamenti climatici ed ecologici, tra gli altri fattori, nelle valutazioni e nelle strategie di gestione del rischio. La formula utilizzata nelle risoluzioni è più o meno la stessa. Di fatto, il Consiglio riconosce gli effetti negativi nelle regioni interessate “del cambiamento climatico,

¹⁶ Per un approfondimento, v. in questa *Rivista*, G. ARDITO, *Ultimi sviluppi sull'Agenda “donne, pace e sicurezza” del Consiglio di sicurezza a quasi vent'anni dall'adozione della risoluzione 1325 (2000)*, 2/2019, p. 402 ss.

¹⁷ La Dichiarazione sull'Africa occidentale e il Sahel afferma “The Security Council recognises the adverse effects of climate change, ecological changes and natural disasters, including through floods, drought, desertification, and land degradation, as well as their exacerbating effects on food security and on other humanitarian, social and economic challenges, which impact the security and stability of West Africa and the Sahel region”.

¹⁸ Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite fa riferimento al clima in alcune risoluzioni istitutive di PKOs in Congo (MONUSCO), nella Repubblica centro Africana (MINUSCA), in Sud Sudan (UNMISS), in Somalia (UNOSOM), per Cipro (UNFICYP). Non va dimenticato, infatti, che dei 15 paesi più esposti ai rischi climatici, otto ospitano una missione politica speciale o di mantenimento della pace delle Nazioni Unite e che tutte le più grandi missioni delle Nazioni Unite in Africa sono dispiegate in aree altamente esposte al clima (Sud Sudan, Mali, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Centrafricana, Sudan e Somalia). Le missioni multidimensionali sono incaricate di condurre valutazioni complete del rischio e strategie di gestione del rischio del cambiamento climatico, tra gli altri fattori, sulla sicurezza e la stabilità dei paesi ospitanti.

dei cambiamenti ecologici, dei disastri naturali e della mancanza di accesso all'energia, tra gli altri fattori, sulla stabilità” e rileva “l'importanza di considerare questi effetti, tra gli altri fattori, sui programmi pertinenti nel paese”. È il caso delle risoluzioni 2755 e 2759 del 2024 con cui si è esteso il mandato, rispettivamente, della Missione di supporto delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL) e della Missione delle Nazioni Unite in Centrafrica (MINUSCA).

In altre risoluzioni, il Consiglio fa esplicito riferimento al ruolo della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici e dell'Accordo di Parigi. Rilevano in questo senso, la Missione nella Repubblica Democratica del Congo (MONUSCO, ris. 2765/2024)¹⁹ e la Missione in Sudan e Sud Sudan (UNMISS, ris. 2729/2024)²⁰. Nel caso della UNMISS, il Consiglio ha chiesto al Segretario generale di riferire sull'attuazione del mandato e sugli ostacoli che l'operazione incontra alla luce, tra l'altro, dei fattori ambientali e climatici²¹.

Inoltre, per quanto riguarda la Forza di sicurezza provvisoria delle Nazioni Unite per Abyei (UNISFA), dislocata al confine tra Sudan e Sud Sudan, il Consiglio, sebbene non abbia ancora dimostrato un impegno sostanziale nel riconoscere il legame esistente tra donne, cambiamento climatico e sicurezza, ha chiesto al Segretario generale di effettuare una valutazione del rischio che tenga conto anche delle considerazioni di genere (ris. 2760/2024)²².

Tuttavia, occorre rilevare come finora il linguaggio sul cambiamento climatico e la sicurezza sia stato integrato principalmente negli atti che hanno avuto ad oggetto il continente africano. Le uniche eccezioni riguardano il mandato della Forza di mantenimento della pace delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP, ris. 2561)²³ e della Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq (UNAMI, ris. 2576)²⁴. Prima di queste due risoluzioni, infatti, le proposte per incorporare il linguaggio sulla sicurezza climatica al di fuori dell'Africa, tra cui Haiti (2019) e Iraq (2020), non avevano avuto successo. Per quanto riguarda la missione ad Haiti, il Consiglio, nel prorogare il mandato fino al luglio 2025 (BINUH, ris. 2743/2024), ha focalizzato la sua attenzione più sui disastri naturali e gli altri eventi meteorologici estremi che sui cambiamenti climatici, sottolineando come i primi “possono avere un impatto negativo sulla sicurezza alimentare, sulla scarsità d'acqua e sulla situazione umanitaria oltre che aggravare qualsiasi instabilità esistente”²⁵.

In termini generali, il fatto di considerare i rischi ambientali nella pianificazione di una PKO, nonché di incorporare i fattori climatici nei meccanismi di allerta precoce, consente di identificare i potenziali punti critici e di prevenire i conflitti in modo più efficace. Ciò ha permesso, nella prassi più recente, alla UNMISS di fornire bacini d'acqua alternativi per il bestiame prevenendo così le tensioni quando l'acqua diventa scarsa durante la stagione di secca; alla MINUSCA, nella Repubblica Centrafricana, di pattugliare militarmente le rotte della transumanza per disinnescare le tensioni e prevenire alterchi; alla MONUSCO, nella Repubblica Democratica del Congo, di schierare peacekeeper nei siti di estrazione dell'oro, dove lo sfruttamento delle risorse naturali da parte di gruppi armati non statali può alimentare la violenza contro i civili.

¹⁹ Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2765 (2024), del 20 dicembre 2024, S/RES/2765 (2024).

²⁰ Rapporto del *Secretary General on the Sudan and South Sudan (UNMISS)* del 29 aprile 2024, S/RES/2729 (2024).

²¹ Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2760 (2024), del 14 novembre 2024, S/RES/2760 (2024).

²² Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2760 (2024), del 14 novembre 2024, *Extension of the Mandate of the UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)*, S/RES/2760 (2024).

²³ Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2561 (2021), del 29 gennaio 2021, S/RES/2561 (2021).

²⁴ Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2576 (2021), del 27 maggio 2021, S/RES/2576 (2021).

²⁵ Consiglio di sicurezza, Risoluzione 2743 (2024), del 12 luglio 2024, S/RES/2743 (2024).

3.1. I motivi alla base delle posizioni contrarie degli stati all'interno del Consiglio

L'utilizzo di un linguaggio sensibile agli aspetti climatici all'interno delle risoluzioni poc'anzi menzionate non è stato comunque facile. Come negli anni passati, infatti, anche nel corso del 2024 si è assistito ad una forte resistenza da parte di una minoranza di stati nell'includere i riferimenti agli effetti dei cambiamenti climatici sulla pace e la sicurezza negli atti adottati dal Consiglio.

Molti degli Stati membri sottolineano come i cambiamenti climatici siano e saranno, in un prossimo futuro, una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali tanto da giustificare l'attenzione del Consiglio. Altri (Russia, Cina e in alcuni casi USA), invece, considerano i cambiamenti climatici una questione legata essenzialmente allo sviluppo sostenibile.

In particolare, gli Stati che si oppongono all'utilizzo di un linguaggio sensibile al clima all'interno degli atti del Consiglio hanno utilizzato una serie di argomentazioni tra cui, *in primis*, il fatto che ancora oggi siano limitate le prove scientifiche relative ad un collegamento diretto tra cambiamento climatico e conflitto armato. Ancora valido, in questo senso, quanto dichiarato in alcune lettere, pressoché identiche, fatte girare tra i membri del Consiglio all'epoca della proposta di risoluzione congiunta di Irlanda e Niger (2021). In quella circostanza, infatti, Cina e Russia si opposero alla bozza di risoluzione sostenendo che non esistesse “nessun chiaro *background* scientifico per equiparare il cambiamento climatico alle preoccupazioni per la sicurezza”²⁶.

Un ulteriore argomento si basa sul fatto che la questione climatica sia fuori dalle competenze del Consiglio e che questo, evocandola a sé, violi le prerogative dell'UNFCCC come principale *forum* delle Nazioni Unite sul clima²⁷. Cina e Russia hanno osservato, anche, che, a differenza di quanto accadrebbe nel Consiglio di sicurezza, ove sono coinvolti solamente i quindici stati membri, il processo all'interno della Convenzione quadro,

²⁶La Russia, con il sostegno di Cina e India, aveva fatto circolare una bozza di dichiarazione presidenziale sulla regione del Sahel come alternativa alla bozza di risoluzione sulla sicurezza climatica (9 dicembre 2021). La bozza si basava in gran parte sul linguaggio concordato negli strumenti adottati dal Consiglio negli anni precedenti e, in particolare, sulla risoluzione 2349/2017 sul bacino del lago Ciad. Alcuni stati membri videro nell'iniziativa russa un modo per distogliere l'attenzione dalla bozza di risoluzione tematica presentata da Irlanda e Nigeria. La bozza di Dichiarazione presidenziale non trovò molto consenso e alla fine del 2021 fu abbandonata.

²⁷ Il collegamento tra gli impatti del cambiamento climatico e i conflitti non sono riconosciuti all'interno dei trattati adottati a livello internazionale sui cambiamenti climatici. Né la Convenzione quadro delle Nazioni Unite né l'Accordo di Parigi dicono nulla a riguardo. La questione della sicurezza climatica deve ancora essere integrata nel diritto internazionale sui cambiamenti climatici. Tuttavia, in occasione della COP28 di Dubai, negli Emirati Arabi Uniti, è stata adottata la *Declaration on Climate, Relief, Recovery, and Peace*. La Dichiarazione, che si fonda sull'iniziativa lanciata nel corso della COP27 (Sharm el-Sheikh, Egitto) su *Climate Responses for Sustaining Peace (CRSP)*, rappresenta un impegno volontario ad aumentare gli sforzi di adattamento al clima e l'accesso ai finanziamenti per le comunità e i paesi minacciati o colpiti da fragilità o conflitto, o che affrontano elevate esigenze umanitarie e insicurezza; a rafforzare la conoscenza e le soluzioni programmatiche per l'azione per il clima in tali luoghi e a promuovere la collaborazione tra attori umanitari, dello sviluppo, del clima e della pace per affrontare le sfide multidimensionali del cambiamento climatico. La Dichiarazione è stata approvata da oltre 90 Stati e 40 organizzazioni, tra cui UNEP, DPPA, UNDP e DPO. Inoltre, in occasione della COP29 di Baku, in Azerbaigian, è stata avviata la *Baku Call on Climate Action for Peace, Relief, and Recovery*. Questa iniziativa si pone l'obiettivo di affrontare il collegamento tra cambiamento climatico, conflitto e bisogni umanitari e ha istituito una piattaforma cooperativa (Hub) progettata per facilitare la collaborazione tra iniziative nazionali, regionali e internazionali per la pace e il clima, per garantire un'azione climatica sensibile alla pace e aumentare il supporto e i finanziamenti per i paesi più vulnerabili al clima, colpiti anche da conflitti e bisogni umanitari. Per un approfondimento, si veda <https://www.un.org/climatesecuritymechanism/en/essentials/ri-conventions/unfccc/cop29-climate-and-peace>.

attraverso le COP annuali, garantisce la partecipazione di tutti gli stati e, quindi, una maggiore rappresentatività.

Infine, la Russia ha mostrato preoccupazione per l'approccio di tipo "securitario" alla questione, esprimendo apprensione sulla possibilità che il Consiglio possa perseguire misure coercitive per affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico²⁸.

A livello generale, occorre rilevare che, sebbene non vi sia alcun collegamento causale diretto tra cambiamento climatico e conflitti, esistono sempre più prove scientifiche che gli *stress* e gli *shock* climatici possano aggravare le vulnerabilità già esistenti ed esacerbare le tensioni e le dinamiche alla base degli stessi conflitti. Non è un caso, infatti, che l'Assemblea generale dell'ONU, già nel 2009, avesse considerato il cambiamento climatico come un "moltiplicatore di minacce" e un "catalizzatore di conflitti"²⁹.

Va sottolineato, inoltre, che negli ultimi anni numerosi studi hanno evidenziato come il cambiamento climatico e, in particolare, alcuni effetti da esso dipendenti (aumento della siccità e scarsità delle risorse idriche) abbiano aumentato le tensioni tra le comunità e favorito il verificarsi di conflitti. Caso spesso citato è quello relativo alla guerra in Darfur (2003) che fu definita dall'allora Segretario generale Ban Ki-Moon come "la prima guerra" causata dai cambiamenti climatici. Questa affermazione, che all'epoca suscitò perplessità, è quanto mai veritiera se si osservano le radici del conflitto. Si scopre, infatti, una dinamica più complessa rispetto al solo contesto etnico. In particolare, nei due decenni precedenti allo scoppio del

²⁸ Questa posizione è stata resa più esplicita durante la conferenza stampa del 30 novembre 2021 nel corso della quale, il vice rappresentante permanente presso le Nazioni Unite della Federazione Russa, Dmitry Polyanskiy, ha affermato "Bringing climate topic to the Security Council and trying to affect, to enact such mechanisms as Chapter Seven of the Security Council, for example, might be very dangerous and instead of helping to fight climate change, it might trigger more divisions, more controversies in climate, in efforts to combat climate change", <https://media.un.org/unifeed/en/asset/d269/d2692100>. Nel corso del dibattito sull'adozione della bozza di risoluzione, l'ambasciatore russo all'ONU, Vassily Nebenzia, ha avuto modi di aggiungere che "Creating a new area for the Council's work which makes a direct connection between climate change and international security may bring a whole range of consequences. This is an attempt to divert attention from genuine deep rooted reasons for conflict in some countries on the agenda. The instability of specific countries or regions is due to complex reasons and the draft does not aim to help them but takes a general approach to climate change. Noting attempts to create a whole range of mandates are the result of a dubious view on peace and security, he said the approach would be a ticking time bomb. Giving political workers the mandate to reach conclusions would cause problems, he said, adding the fight against climate change is also a question of sustainable development. Such debates should be carried out in the appropriate forum, the UNFCCC; it is wrong to shove in this resolution when there are other measures truly necessary for fighting climate change", Consiglio di sicurezza, *Security Council Fails to Adopt Resolution Integrating Climate-Related Security Risk into Conflict-Prevention Strategies*, 13 dicembre 2021, SC/14732.

²⁹ Assemblea generale, risoluzione A/69/350, del 11 settembre 2009, *Climate Change and its Possible Security Implications, Report of the Secretary-General, Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit*, "Climate change is often viewed as a "threat multiplier", exacerbating threats caused by persistent poverty, weak institutions for resource management and conflict resolution, fault lines and a history of mistrust between communities and nations, and inadequate access to information or resources"). In effetti, come emerge dal Report, il cambiamento climatico: rende più difficile l'accesso alle risorse naturali, creando tensioni tra le comunità; amplifica l'insicurezza alimentare; ha un impatto sproporzionato sulle comunità più vulnerabili, aumentando le disuguaglianze sociali; porta, in casi estremi, all'estinzione dello/degli Stati, basti pensare ai piccoli stati insulari del Pacifico (Tuvalu, Vanuatu, Figi, Samoa e Hawaii) che con molta probabilità saranno inabitabili entro la fine del secolo a causa dell'innalzamento del livello del mare e delle frequenti inondazioni; aumenta gli spostamenti di massa all'interno dei paesi o nei paesi vicini. In riferimento a quest'ultima considerazione, non va dimenticato che la crisi climatica globale è, anche, una crisi umana. Rileva, a tal fine, quanto affermato dall'UNCHR nel Report adottato in vista della COP29 della Convenzione sui cambiamenti climatici. In particolare, l'UNHCR ha stimato che circa 1,2 miliardi di persone potrebbero essere interessate da sfollamento entro il 2050 a causa dei disastri legati al clima (*No Escape: On the Frontlines of Climate Change, Conflict and Forced Displacement*, 2024).

conflitto, le precipitazioni erano diminuite rispetto agli inizi degli anni '80 (circa il 40%). Quello che era stato considerato come una variabile naturale del clima, di fatto, coincideva con un aumento delle temperature dell'Oceano Indiano a cui era seguita un'interruzione dei monsoni stagionali. Non è un caso, quindi, che la violenza nel Darfur sia scoppiata proprio durante uno dei periodi più lunghi di siccità³⁰.

Un altro esempio che viene spesso citato negli studi è la crisi dei rifugiati siriani (2015), che è stata preceduta da un periodo di grande siccità che ha provocato uno spostamento della popolazione dalle aree rurali alle grandi città, creando i presupposti per i disordini politici che si sono rapidamente diffusi³¹.

In questo senso, il sesto Rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, 2022) ha mostrato come gli effetti degli eventi climatici estremi e, più in generale, del cambiamento climatico, influenzeranno sempre di più i conflitti intra-statali³². Anche se gli impatti maggiori si avranno in quei contesti già sensibili alle condizioni meteorologiche, il Rapporto non esclude che possano sorgere nuove situazioni di crisi in altre aree/regioni man mano che i cambiamenti climatici raggiungeranno i limiti di adattamento.

4. Considerazioni conclusive

Da quanto affermato nelle pagine precedenti è possibile trarre alcune considerazioni conclusive. La prima attiene al Consiglio ed è, più che altro, una constatazione. Come abbiamo visto, gli sforzi per approvare una risoluzione *omnibus* che riconosca una relazione generale tra cambiamento climatico e sicurezza e, cosa importante, collochi il cambiamento climatico in modo più coerente nell'agenda del Consiglio, sono falliti a causa della profonda polarizzazione tra i membri. È probabile che nel breve periodo le divisioni nel Consiglio rimarranno tali. La maggior parte degli Stati membri continuerà a sostenere l'impegno del Consiglio sul clima, mentre Cina, Russia e Stati Uniti, con la seconda amministrazione Trump, saranno di opposizione.

Sembra plausibile, inoltre, che il Consiglio di sicurezza, tralasciando l'ipotesi di una risoluzione tematica, preferisca continuare nel suo approccio incrementale, riconoscendo alcuni collegamenti specifici per paese tra clima e sicurezza nelle risoluzioni relative alle PKOs senza affrontare gli impatti più estesi della crisi climatica sulla pace. Tuttavia, alla luce delle previsioni scientifiche sempre più nefaste, è auspicabile che il Consiglio assuma un ruolo chiave nella lotta ai cambiamenti climatici e funga da punto focale per una discussione più ampia sui rischi di conflitto derivanti dal clima. La prassi mostrata poc'anzi dimostra che l'adozione di valutazioni e strategie di gestione del rischio climatico, nonché l'impiego di sistemi di allerta precoce che incorporano dati climatici e ambientali correlati, evita possibili *escalation*.

³⁰ B. KI-MOON, *A Climate Culprit in Darfur*, 16 giugno 2007, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2007-06-16/climate-culprit-darfur>.

³¹ C. P. KELLEY, S. MOHTADI, M. A. CANE, Y. KUSHNIR, *Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought*, in AA. VV., *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, 2015, p. 3241 ss.; J. SELBY, O. S. DAHI, C. FRÖHLICH, M. HULME, *Climate Change and the Syrian Civil War Revisited*, in *Political Geography*, 2017, p. 232 ss.

³² Rapporto del Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2022, p. 15.

Allo stesso modo, sarebbe opportuno che il Consiglio istituisse una commissione, ai sensi dell'art. 34 della Carta, al fine di indagare i collegamenti esistenti tra cambiamenti climatici e conflitti e si avvalsesse, in termini consultivi, della Commissione per il consolidamento della pace in merito alle minacce alla sicurezza legate al clima.

Occorrerebbe, inoltre, una maggiore attenzione all'adattamento e alla mitigazione, nonché all'importanza di sostenere tali attività attraverso finanziamenti per il clima. Interventi mal pianificati o mal gestiti possono accentuare, infatti, i fattori trainanti dei conflitti violenti.

Una seconda considerazione riguarda il fatto che il lavoro del Consiglio su cambiamenti climatici, pace e sicurezza è stato accompagnato da attività complementari di iniziativa statale e dall'istituzione di meccanismi *ad hoc*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, particolarmente interessanti sono i *Climate Pledge* (Impegni climatici) adottati tra alcuni Membri (permanenti e non) del Consiglio di sicurezza. È il caso di Malta, Mozambico, Svizzera ed Emirati Arabi Uniti che il 22 marzo 2023 hanno avviato la *Joint Pledges related to Climate, Peace and Security*. Nel corso del 2024, la partecipazione si è ampliata e ha coinvolto anche altri stati, quali, Danimarca, Francia, Grecia, Guyana, Giappone, Panama, Repubblica di Corea, Sierra Leone, Slovenia, Regno Unito e Stati Uniti d'America. Sempre nel 2024, questi Stati hanno organizzato otto incontri su: i collegamenti tra clima, pace e sicurezza nell'Africa occidentale e nel Sahel e le attività dell'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel (11 gennaio e 20 dicembre); l'insicurezza alimentare (13 febbraio); la situazione in Yemen (15 aprile e 13 novembre); l'Afghanistan (21 giugno); l'ONU e il mantenimento della pace (9 settembre); la cooperazione tra Nazioni Unite e Unione Africana (2 ottobre)³³.

Tra le iniziative statali rientra, anche, l'incontro *Arria-formula* tenuto nel luglio 2024 su iniziativa di Slovenia, Guyana, Repubblica di Corea e Sierra Leone sul tema "Intensificare l'azione preventiva: dalle sfide ambientali alle opportunità per la pace"³⁴. Tra le principali raccomandazioni emerse nel corso dell'incontro: la nomina di un rappresentante speciale al fine di integrare in modo più ampio le considerazioni sul clima nel lavoro del Consiglio e l'utilizzo di strumenti di allerta precoce supportati da nuove tecnologie, immagini satellitari e intelligenza artificiale nell'ottica della prevenzione.

³³ *Statement of Joint Pledges Related to Climate, Peace And Security, Letter from the Permanent Representative of Malta to the United Nations addressed to the President of the Security Council* del 30 dicembre 2024, S/2024/989.

³⁴ La Formula *Arria* è un meccanismo informale di consultazione delle ONG su questioni relative alla pace e alla sicurezza internazionale. Gli incontri hanno avuto inizio nel 1992, in occasione della Guerra in Ex-Jugoslavia ad opera dell'ambasciatore venezuelano presso le Nazioni Unite D. Arria. Nel tempo questi incontri hanno assunto un carattere sistematico come dimostra quanto affermato nella Nota del Presidente del Consiglio di sicurezza "I membri del Consiglio di sicurezza intendono utilizzare le riunioni *Arria-formula* come forum flessibile e informale per migliorare le loro deliberazioni. A tal fine, i membri del Consiglio di sicurezza possono invitare su base informale qualsiasi Stato membro, organizzazione o individuo rilevante a partecipare alle riunioni informali. I membri del Consiglio di sicurezza concordano di considerare l'utilizzo di tali riunioni per migliorare i loro contatti con la società civile e le organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni non governative locali (ONG) suggerite dagli uffici sul campo delle Nazioni Unite. I membri del Consiglio di sicurezza incoraggiano l'introduzione di misure quali l'allungamento dei tempi di consegna, la definizione di argomenti che i partecipanti potrebbero affrontare e la possibilità di consentire la loro partecipazione tramite videoconferenza", S/2006/507, 19 luglio 2006, par. 54. Dal 1992 al febbraio 2025 (27.02.2025 data di ultima consultazione) si sono avuti 386 *Arria-formula Meetings*, <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/repertoire/research-tools/Arria-formula>.

Per quanto riguarda i meccanismi istituiti negli anni più recenti, merita attenzione il *Climate Security Mechanism (CSM)*³⁵. In particolare, nel corso del 2024 il CSM ha ampliato i suoi sforzi nel supportare le missioni delle Nazioni Unite più sensibili ai cambiamenti climatici attraverso l'invio di consulenti per clima, pace e sicurezza³⁶. Ad oggi, tali esperti sono previsti nelle missioni in Somalia (UNSOM), Sud Sudan (UNMISS), Mali (MINUSMA), Iraq (UNAMI) e Afghanistan (UNAMA), nonché presso gli uffici regionali delle Nazioni Unite in Africa occidentale e Sahel (UNOWAS), in Africa centrale (UNOCA) e presso l'Ufficio dell'inviato speciale per il Corno d'Africa. A loro è affidato il compito di integrare le tematiche climatiche e ambientali in tutte le attività delle missioni e di aiutare i governi nella pianificazione e adozione dei piani e delle politiche per il clima³⁷. Indubbiamente, l'impiego di consulenti dedicati alla sicurezza climatica all'interno delle missioni ONU aiuta a tradurre le informazioni scientifiche e di sicurezza in raccomandazioni concrete e attuabili per il paese ospitante. Inoltre, l'attività di mappatura dei rischi, nonché l'indicazione di azioni pratiche che possono essere intraprese, tanto dai componenti delle missioni quanto dalle autorità statali, permette di affrontare una specifica criticità ed evitare una possibile *escalation*. Tuttavia,

³⁵ Il *Climate Security Mechanism (CSM)* è un'iniziativa congiunta del Dipartimento per gli affari politici e di costruzione della pace delle Nazioni Unite (DPPA), del Programma per lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), del Programma per l'ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) e del Dipartimento per le operazioni di pace delle Nazioni Unite (DPO). Istituito alla fine del 2018, il CSM mira a rafforzare la capacità delle Nazioni Unite (ONU) e dei suoi partner di analizzare e affrontare sistematicamente i collegamenti tra cambiamento climatico, pace e sicurezza. Il Meccanismo è composto da un piccolo team delle tre entità partecipanti e lavora a stretto contatto con un gran numero di agenzie, fondi e programmi e operazioni di pace delle Nazioni Unite. Oltre al CSM, va ricordato l'*Informal Expert Group of Members of the Security Council on Climate and Security (IEG)*. Questo Gruppo informale di esperti del Consiglio di Sicurezza è stato istituito con la risoluzione 2242/2015 del Consiglio di Sicurezza e, dal 2016, offre uno spazio per consultazioni regolari su questioni ritenute di particolare urgenza. Nel corso del 2024, l'IEG si è riunito in più occasioni per valutare le implicazioni del cambiamento climatico su pace e sicurezza in alcuni particolari contesti, quali, l'Africa occidentale e il Sahel (26 gennaio), la protezione dei civili nelle operazioni di pace, con un focus sul Sud Sudan (16 aprile), il Corno d'Africa (13 maggio), l'Africa centrale (27 agosto), la cooperazione tra l'UA e l'ONU (4 ottobre), lo Yemen (25 ottobre) e l'Africa occidentale e centrale (8 novembre).

³⁶ Con il supporto e la consulenza del CSM, le operazioni di pace delle Nazioni Unite mirano a fornire: analisi tempestive e continue dei collegamenti tra cambiamenti climatici, pace e sicurezza alla leadership delle Nazioni Unite; guidare il coordinamento con altri attori delle Nazioni Unite per integrare le considerazioni sulla sicurezza correlate al clima nelle politiche e nella programmazione; assistere il governo ospitante e altre parti interessate pertinenti nell'affrontare le sfide alla sicurezza correlate al clima, <https://www.un.org/climatecuritymechanism/en/offer/support-analysis-and-action>.

³⁷ Il lavoro del Consulente si articola attorno a tre pilastri: integrare ambiente e clima in tutte le aree di lavoro previste dalla missione; coordinare Agenzie ONU, attori governativi e ONG presenti sul territorio; supportare il governo nello sviluppo, nel finanziamento e nel coordinamento dei Piani e delle Politiche statali sul clima; Cfr. J. RUSSO, *The UN Environmental and Climate Adviser in Somalia*, 2022, p. 5 ss. Le attività di questi consulenti si basano sull'esperienza maturata dal Consulente per l'ambiente e la sicurezza climatica per la Somalia che fu incaricato dall'UNEP di contribuire all'attuazione degli aspetti climatici previsti nel mandato della ris. 2540/2020 (UNSOM). In particolare, il Consulente ha supportato un processo di mediazione ambientale tra le diverse comunità nel distretto di Mataban per i diritti di pascoli e la fornitura di acqua. Si ricordi che la risoluzione citata menziona il tema dei cambiamenti climatici in più punti. In particolare, riconosce "gli effetti negativi del cambiamento climatico, di altri cambiamenti ecologici, dei disastri naturali, tra gli altri fattori, sulla stabilità della Somalia, anche attraverso la siccità, la desertificazione, il degrado del suolo e l'insicurezza alimentare" (Preambolo), chiede "alle Nazioni Unite, al Governo federale somalo e ai suoi Stati membri federali di considerare le implicazioni negative del cambiamento climatico, di altri cambiamenti ecologici, dei disastri naturali, tra gli altri fattori, nei loro programmi in Somalia, anche intraprendendo valutazioni del rischio e strategie di gestione del rischio relative a questi fattori" e invita il Segretario generale a fornire un aggiornamento in tal senso nei rapporti sulla missione (par. 13); Consiglio di sicurezza, risoluzione 2540 (2020), del 28 agosto 2020, S/RES/2540 (2020).

occorre rilevare come finora tali iniziative siano state per lo più *ad hoc* e siano spesso dipese dalla sensibilità nei confronti delle questioni ambientali/climatiche dei responsabili delle missioni che, rivolgendosi al CSM, hanno chiesto l'invio di un esperto in materia. Al contrario, sarebbe opportuno prevedere in modo sistematico consulenti climatici all'interno di tutte quelle operazioni dislocate nei contesti particolarmente vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico.

Un'ultima considerazione, di carattere più generale, porta a chiedersi se la sfida tra clima e sicurezza possa essere (meglio) affrontata al di fuori del Consiglio di sicurezza³⁸. Chi sostiene un ruolo maggiore dell'Assemblea generale in materia di sicurezza climatica sottolinea come quest'organo sia un *forum* più rappresentativo per "negoziare" le risposte a una questione globale come il cambiamento climatico e ai rischi per la sicurezza che ne conseguono³⁹. In questo senso, l'adozione, da parte dell'Assemblea, della risoluzione sul diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile (2022) offre un importante punto di partenza per le questioni di sicurezza legate al clima⁴⁰. Si aggiunga, inoltre, che l'Assemblea generale ha la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta e missioni di accertamento dei fatti su qualsiasi questione ritenga necessaria e di definire i mandati di altri organismi nel sistema multilaterale quale, ad esempio, la Commissione per la costruzione della pace⁴¹. Di certo, una maggiore attività all'interno dell'Assemblea generale potrebbe avere un effetto "domino" in tutto il sistema, spingendo, probabilmente, anche lo stesso Consiglio di sicurezza ad affrontare la questione in modo più diretto.

³⁸ Il Segretario generale, nella *A New Agenda for Peace* (2023), sulla questione relativa a "Clima, pace e sicurezza" ha proposto, tra l'altro, l'istituzione di hub regionali ad hoc sull'esempio di quello per il Corno d'Africa designato dall'omonimo Ufficio (UN Climate Peace and Security Hub for the Horn of Africa, 2022); Segretario generale, *A New Agenda for Peace*, 2023, p. 21.

³⁹ Per un approfondimento, si veda: A. DAY, F. KRAMPE, *Beyond the UN Security Council: can the UN General Assembly Tackle the Climate-Security Challenge?*, in *Sipri*, online, 2023.

⁴⁰ Nella risoluzione si riconosce, infatti, che "environmental degradation, climate change, biodiversity loss, desertification and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to effectively enjoy all human rights"; Assemblea generale, risoluzione A/76/L.75, del 26 luglio 2022, *The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Sul diritto umano ad un ambiente sano, v. in questa rivista V. GRADO, *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, 2/2023, p. 225 ss.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 22 della Carta delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale può istituire gli organi sussidiari necessari per l'adempimento delle sue funzioni. In effetti, nel corso degli anni, l'Assemblea ha istituito numerosi organi sussidiari, tra i quali comitati di studio, commissioni politiche, organi di assistenza amministrativa, agenzie operative ed anche organi giudiziari. Tali organismi hanno avuto il compito, tra l'altro, di affrontare le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario (Per un approfondimento si veda: S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p. 140 ss.). Sulla base di tali premesse, come sostenuto in dottrina, l'Assemblea potrebbe creare delle commissioni per accertare i rischi per la sicurezza posti dal cambiamento climatico; Cfr. A. DAY, F. KRAMPE, *Beyond the UN Security Council: Can the UN General Assembly Tackle the Climate-Security Challenge?*, in *Sipri*, online, 2023.