

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di sicurezza
(ottobre 2019 – marzo 2020)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di Sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peace-keeping*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peace-keeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel semestre in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peace-keeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.

Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, non tutte approvate all'unanimità, sono: (a) la 2492 del 15 ottobre, con la quale il Consiglio ha esteso il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2019, e la 2497 del 14 novembre, che ha ulteriormente prorogato il mandato della missione fino al 15 maggio 2020; (b) la 2494 del 30 ottobre, che ha rinnovato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 31 ottobre 2020¹; (c) la 2503 del 19 dicembre 2019, che ha prorogato il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 30 giugno 2020; (d) la 2505 del 13 gennaio, con cui ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite a sostegno dell'accordo di Hodeida* (UNMHA), dispiegata in Yemen; (e) la 2506 del 30 gennaio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peace-keeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2020; (f) la 2512 del 28 febbraio, che ha rinnovato il mandato dell'*Ufficio integrato di peace-building delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) fino al 31 dicembre 2020 e ha delineato le due fasi da

¹ La risoluzione è stata approvata con l'astensione di Russia e Sudafrica in quanto, in buona sostanza, ci sarebbe stata una modifica arbitraria del mandato di MINURSO, che avrebbe perso lo spirito che ne ha informato l'istituzione e la gestione immediatamente successiva. Inoltre, gli astensionisti lamentano il fatto che nella risoluzione vengono utilizzati termini come "realistico", "realismo" e "compromesso", riferimenti che sembrano un tentativo di minare il principio di autodeterminazione per il popolo del Sahara occidentale. Al contrario, il Consiglio dovrebbe ribadire il suo impegno di lunga data e inequivocabile per affermare questo principio.

attuare in futuro, ossia la fase post-elettorale² e la fase di transizione³; (g) la 2516 del 30 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 30 giugno 2020.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui.* – Il Consiglio di sicurezza, in questo semestre, ha anche provveduto al rinnovo dei mandati dei meccanismi e delle forze multinazionali, oltre che le misure sanzionatorie decise ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Le risoluzioni adottate a tal proposito, non tutte all'unanimità, sono le seguenti: (a) la 2495 del 31 ottobre, che ha esteso il mandato della *Missione ibrida di pace Unione Africana-Nazioni Unite in Darfur* (UNAMID) fino al 31 ottobre 2020; (b) la 2499 del 15 novembre, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata delle Nazioni Unite per la stabilizzazione nella Repubblica Centrafricana* (MINUSCA) fino al 15 novembre 2020; (c) la 2502 del 19 dicembre, che ha rinnovato fino al 20 dicembre 2020 il mandato della *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo* (MONUSCO); (d) la 2501 del 16 dicembre, che ha stabilito innanzitutto che tutti gli Stati dovranno continuare ad attuare misure sanzionatorie quali congelamento dei beni, divieto di transito e embargo di armi nei confronti di individui e gruppi affiliati ai Talebani che costituiscono una minaccia alla pace, alla stabilità e alla sicurezza dell'Afghanistan; e poi che l'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* dovrà continuare ad assistere il Comitato delle sanzioni per ulteriori dodici mesi a partire dalla data di scadenza del mandato in corso, ossia dicembre 2019; (e) la 2507 del 31 gennaio, che ha rinnovato il mandato del *Panel di esperti per la Repubblica Centrafricana* fino al 31 agosto 2020 e le misure sanzionatorie (embargo armi, congelamento beni e divieto di viaggi) fino al 31 luglio 2020⁴; (f) la 2508 dell'11 febbraio, che ha esteso il mandato del *Panel di esperti per il Sudan e il Sud Sudan* fino al 12 marzo 2021; (g) la 2509 dell'11 febbraio, con cui è tornata sulla situazione in Libia⁵ e ha prorogato fino al 15 maggio 2021 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 1973 (2011) e fino al 30 aprile 2021 le autorizzazioni

² In questa fase (la fase due, dato che la fase uno è terminata il 31 dicembre 2019 con la chiusura di tutti gli uffici regionali di UNIOGBIS), la missione dovrà articolare il suo impegno su due fronti: da un lato continuare a fornire i suoi buoni uffici per sostenere le autorità della Guinea-Bissau nel portare la disputa elettorale a una conclusione pacifica, stabile e democratica; dall'altro creare le condizioni necessarie all'attuazione degli impegni presi con l'Accordo di Conakry e la Roadmap di sei punti dell'ECOWAS racchiusi nello *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework* (2021–2025), in coordinamento con le autorità nazionali guineane e i partner internazionali.

³ In questa fase (la fase tre), UNIOGBIS continuerà ad attuare il suo piano di transizione per la graduale elaborazione e trasferimento dei compiti allo *United Nations Country Team* (UNCT), all'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel (UNOWAS) e agli altri partner regionali e internazionali in vista del completamento del mandato entro il 31 dicembre 2020.

⁴ La risoluzione è stata adottata con le astensioni di Cina e Russia, sostanzialmente dovute al fatto che il contenuto della bozza non ha tenuto conto delle legittime aspirazioni del Governo centrafricano di revocare o almeno alleggerire quanto prima l'embargo sulle armi che colpisce il Paese e la capacità delle autorità statali di rafforzare la propria capacità di mantenimento della sicurezza interna e di facilitare la soluzione politica alla crisi e all'instabilità.

⁵ La risoluzione è passata con la sola astensione della Russia, in quanto, a parere del delegato Nebenzia, il testo non includeva i commenti russi, ritenuti importanti e comunque giustificati.

stabilite con risoluzione 2146 (2014), in base alle quali lo Stato di bandiera di un'imbarcazione oggetto di sanzione da parte del Comitato deve prendere le misure necessarie per impedirle di caricare, trasportare e scaricare petrolio dalla Libia. Parimenti tutti gli Stati membri sono tenuti a impedire l'arrivo nei propri porti di tali navi, la fornitura tramite propri cittadini o dal proprio territorio di servizi di bunkeraggio e, infine, l'esecuzione di transazioni finanziarie connesse a tale carico di petrolio; (h) la 2511 del 25 febbraio, che ha rinnovato fino al 26 febbraio 2021⁶ le misure sanzionatorie per lo Yemen quali il congelamento dei beni e il divieto di viaggi e ha esteso fino al 28 marzo 2021 il mandato del Panel di esperti, che dovrà presentare al Comitato delle sanzioni una relazione di medio termine entro il 28 luglio 2020 e un rapporto finale al Consiglio di sicurezza entro il 28 gennaio 2021; (i) la 2514 del 12 marzo, che ha esteso fino al 15 marzo 2021 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sudan del Sud* (UNMISS); (l) la 2515 del 30 marzo, con cui ha esteso fino al 30 aprile 2021 il mandato del *Panel di Esperti per la Repubblica Popolare Democratica di Corea* con compiti di assistenza del Comitato delle sanzioni nel compiere investigazioni e nel fornire raccomandazioni per quanto concerne lo sviluppo del programma di proliferazione nucleare di Pyongyang.

4. *La situazione in Libia.* – Nel semestre in esame, i Quindici sono tornati sulla situazione critica in Libia con due risoluzioni. La prima risoluzione, adottata all'unanimità, è la 2491 del 3 ottobre, che ha condannato tutti gli atti connessi al traffico di migranti e alla tratta di esseri umani in, attraverso e dalla Libia e al largo delle sue coste, in quanto, oltre ad essere pericoloso per le vite umane, compromette il processo di stabilizzazione del Paese. Per questo il documento rinnova per altri dodici mesi l'autorizzazione concessa agli Stati, presi singolarmente o nelle relative organizzazioni internazionali, a ispezionare e sequestrare nelle acque internazionali al largo delle coste libiche le imbarcazioni di cui si hanno fondati motivi che vengano utilizzate per il traffico di migranti e la tratta di esseri umani. Nel fare ciò gli Stati membri devono tenere informati gli Stati di bandiera circa le azioni intraprese nei confronti delle loro imbarcazioni e sono autorizzati «to use all measures commensurate to the specific circumstances in confronting migrant smugglers or human traffickers» nell'espletare tali compiti.

La seconda risoluzione è la 2510 del 12 febbraio, con cui i Quindici hanno dato il loro pieno supporto agli impegni presi alla Conferenza di Berlino sulla Libia del 19 gennaio 2020 volti a sostenere una soluzione politica al conflitto libico⁷. A tal

⁶ Risoluzione adottata con le significative astensioni di due membri permanenti del Consiglio, ossia Cina e Russia. La prima ha stigmatizzato l'ampliamento del mandato del Panel di esperti, a cui sarebbero affidati compiti che non potrebbero assolvere e che comunque vanno oltre quelli solitamente affidatigli, come ad esempio lo studio e lo sviluppo di un elenco di componenti disponibili in commercio utilizzati per assemblare veicoli aerei senza pilota. Inoltre, il delegato cinese ha evidenziato che il progetto di risoluzione ha apportato alcune modifiche non necessarie ai criteri di designazione per la lista degli individui e delle entità da sottoporre a misure sanzionatorie. Infine, la Cina ha sottolineato che si dovrebbe lavorare con più determinazione per un avvio anticipato del processo politico nello Yemen, anche per evitare che la situazione del Paese, già ampiamente deteriorata, precipiti ulteriormente. La Russia, invece, ha insistito sulle divisioni generate in seno al Consiglio da un modo di fare divisivo e conflittuale, non concertato, a partire dal Regno Unito, estensore della bozza di risoluzione.

⁷ Alla Conferenza organizzata dal Governo tedesco hanno partecipato: Algeria, Cina, Egitto, Francia, Germania, Italia, Russia, Turchia, Repubblica Democratica del Congo, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito, Stati Uniti, Unione africana, Unione europea e Lega degli Stati arabi.

proposito, come specificato al punto 5 delle conclusioni della Conferenza, il nascente “Processo di Berlino” ha il solo obiettivo di sostenere l’ONU nell’esercitare la sua leadership nella ricerca di una soluzione pacifica della crisi libica. Inoltre i sottoscrittori si impegnano ad astenersi dall’interferire nel conflitto armato e negli affari interni della Libia, esortando tutti gli attori internazionali a fare altrettanto, e a sostenere i buoni uffici e gli sforzi di mediazione della *United Nations Support Mission to Lybia* (UNSMIL) e del Rappresentante speciale del Segretario generale ONU Ghassan Salamé. Infine, il documento conclusivo specifica gli impegni che le Parti del “Processo di Berlino” assumono nei vari ambiti prioritari, ossia il cessate il fuoco, l’embargo sulle armi, l’attuazione del processo politico, la riforma del settore della sicurezza, la riforma dell’economia e della finanza e il rispetto del diritto umanitario e dei diritti umani.

5. *Il potenziamento del ruolo delle donne nella pace e nella sicurezza.* – Il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 2493 del 29 ottobre, è tornato ad occuparsi della centralità delle donne nei processi di pace e di sicurezza in cui il sistema delle Nazioni Unite è coinvolto. Non essendo una risoluzione prescrittiva, si limita a incoraggiare gli Stati membri, il Segretario generale, la *Peacebuilding Commission* e i vertici delle varie agenzie onusiane a garantire un impegno fattivo nell’attuazione delle disposizioni di tutte le precedenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza riguardanti le donne, la pace e la sicurezza. Nello specifico, si incoraggiano tutti gli attori coinvolti a favorire un maggiore coinvolgimento delle donne in tutte le tappe dei processi di pace e il loro inserimento nelle organizzazioni che si occupano di *peace-building*, come anche negli sforzi di pianificazione e stabilizzazione successivi alle situazioni post-belliche.

6. *Situazione in Bosnia-Erzegovina.* – Nel semestre in esame si registra il nuovo intervento dei Quindici nella situazione della Bosnia-Erzegovina. Il 5 novembre 2019, all’unanimità e sulla base del capitolo VII della Carta ONU, è stata adottata la risoluzione 2496 la quale, riconoscendo che la situazione nella regione continua ad essere una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali, ha rinnovato di altri dodici mesi l’autorizzazione data agli Stati membri che agiscono mediante o in cooperazione con l’operazione militare dell’Unione europea EUFOR ALTHEA «as a legal successor to SFOR under unified command and control» e con la NATO a mantenere il Quartier generale dell’Organizzazione nordatlantica al fine di continuare a portare avanti, con tutti i mezzi necessari, i compiti previsti dall’Accordo di pace in collaborazione con EUFOR ALTHEA.

7. *Il conflitto in Siria e il continuo dramma umanitario.* – Con risoluzione 2504 adottata il 10 gennaio, il Consiglio ha prorogato le misure di sostegno umanitario al popolo siriano, messo in ginocchio da una guerra che ormai prosegue da anni⁸. Quindi, per altri sei mesi e fino al 10 luglio 2020, le agenzie umanitarie

⁸ La risoluzione è passata con le astensioni di Cina, Russia, Regno Unito e USA. La Cina ha motivato la sua decisione ponendo dei dubbi sulle modalità di erogazione dell’assistenza umanitaria, giudicata parzialmente lesiva della sovranità politica e dell’integrità territoriale dello Stato siriano. Il delegato russo, sempre focalizzandosi sull’assistenza umanitaria, ha asserito che essa è vista da alcuni governi come strumento per condurre “political games” finendo per trattare gli abitanti di Idlib come merce di scambio. Con una posizione radicalmente differente il Regno Unito ha respinto le accuse della Russia, sostenendo

delle Nazioni Unite sono autorizzate a utilizzare le strade d'accesso ad alcuni punti caldi del Paese, dove la situazione è particolarmente drammatica, ossia Bal al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha, al fine di fornire assistenza umanitaria, notificando questo passaggio alle autorità siriane. Inoltre la risoluzione rinnova, per lo stesso periodo, il meccanismo di monitoraggio, posto sotto l'autorità del Segretario generale, istituito per controllare, con il consenso dei Paesi confinanti con la Siria, la consegna degli aiuti umanitari e sanitari e verificare che quanto consegnato siano effettivamente forniture umanitarie.

8. *La situazione in Afghanistan.* – Il Consiglio di sicurezza il 10 marzo ha approvato all'unanimità la risoluzione 2513, che ha *in primis* accolto con favore i passi significativi compiuti per porre fine alla guerra in Afghanistan e aprire le porte ai negoziati intra-afgani consentiti dalla *Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan* e l'*Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the United States of America and the Taliban*.

Il Consiglio ha anche esortato il Governo afgano a portare avanti il processo di pace e a intavolare con i Talebani un dialogo costruttivo al fine di perseguire in buona fede ulteriori misure di rafforzamento della fiducia reciproca per creare condizioni favorevoli a un rapido inizio dei negoziati intra-afgani e al loro successo con l'obiettivo finale di addivenire ad una pace duratura.

Importante è il punto 7 della risoluzione che esplicita l'impegno del Consiglio di sicurezza a dare la propria disponibilità, nel quadro dei negoziati intra-afgani e al fine di sostenere il processo di pace, a prendere in considerazione l'inizio della revisione dello *status* delle persone, dei gruppi, delle imprese e delle entità inserite nell'elenco delle sanzioni stabilite e mantenute ai sensi della risoluzione 1988 (2011). Il Consiglio esorta tutti gli Stati a condurre senza indugio revisioni nazionali, consapevole che l'azione dei Talebani per ridurre o meno ulteriormente la violenza, compiere sforzi costanti per far avanzare i negoziati intra-afgani e cessare di impegnarsi in o sostenere attività che minacciano la pace, la stabilità e la sicurezza dell'Afghanistan, influenzeranno detta revisione. In altre parole, si prefigura una parziale apertura della Comunità internazionale nei confronti dei Talebani a fronte di un loro impegno a collaborare fattivamente all'avanzamento e all'attuazione del processo di pace in Afghanistan.

9. *La situazione in Somalia.* – Nel semestre in parola il Consiglio di sicurezza ha approvato due risoluzioni riguardanti la Somalia e la sua situazione drammatica e complessa.

La prima, adottata sulla base del capitolo VII, è la 2498 del 15 novembre 2019, che affronta in particolare la minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale rappresentata dal gruppo terroristico Al-Shabaab⁹. A tal fine, il Consiglio ha

che Mosca «is playing dice with the lives of the Syrian people in the north-east» e che la sua richiesta di affidare l'assistenza umanitaria al solo Governo siriano «(...) is worse than putting the fox in charge of a hen coop». Il delegato statunitense ha sostanzialmente ribadito quanto detto da quello britannico.

⁹ La risoluzione è stata adottata con le astensioni di Cina, Russia e Guinea Equatoriale. Le prime due hanno motivato il non voto affermando che, per quanto riguarda i diritti umani, essi debbano essere discussi negli organi specializzati, come il Consiglio dei diritti umani, mentre il Consiglio di sicurezza dovrebbe attenersi al proprio mandato e concentrarsi sulle questioni relative alla pace e alla sicurezza

rinnovato le misure sanzionatorie già adottate e, nello specifico, ha esteso fino al 15 novembre 2020 l'embargo sulle armi, le sanzioni mirate a specifici individui e il divieto di esportazione del carbone. Inoltre, la risoluzione estende fino al 15 dicembre 2020 il mandato del Panel di esperti e decide che gli Stati membri devono impedire la vendita, la fornitura e il trasferimento di articoli e componentistica utilizzata dai terroristi per produrre esplosivi rudimentali (*improvised explosive devices – IEDs*)¹⁰ dai loro territori o attraverso navi battenti la loro bandiera.

La seconda risoluzione è la 2500 del 4 dicembre e riguarda l'attività di pirateria e di rapina al largo delle coste somale, che rappresenta un'evidente e grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Con essa i Quindici hanno rinnovato per altri dodici mesi le autorizzazioni, stabilite con la risoluzione 2442 (2018), concesse agli Stati e alle organizzazioni regionali che cooperano con le autorità somale nella lotta contro la pirateria e la rapina in mare al largo della costa della Somalia; nello specifico, il permesso di entrare nelle acque territoriali somale, al fine di reprimere con tutti i mezzi necessari le azioni di pirateria e le rapine.

LUIGI D'ETTORRE

internazionali. La Guinea Equatoriale, da par suo, ha ritenuto che il processo negoziale che ha portato all'adozione della risoluzione non sia stato sufficientemente inclusivo e non abbia tenuto conto di alcune importanti considerazioni da essa condivise con alcuni membri.

¹⁰ L'elenco di tali materiali è contenuto nell'allegato C, parte I della risoluzione in commento.