

Consiglio di sicurezza
(aprile-settembre 2020)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel semestre in esame il Consiglio di sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, 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. Inoltre, ha rilanciato la centralità delle donne e dei giovani nelle operazioni di *peacekeeping* e più in generale la loro tutela e valorizzazione nei contesti dei conflitti armati, di *peacebuilding* e della vita politica, sociale e istituzionale degli Stati membri e della Comunità internazionale in generale. Infine, il Consiglio non poteva non occuparsi dell'emergenza pandemica da COVID-19, con particolare riferimento al suo impatto su quei Paesi già interessati da conflitti armati e crisi umanitarie.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel periodo in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2519 del 14 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2020 e esteso i compiti da svolgere sulla base del capitolo VII della Carta ONU. Inoltre, il CdS ha deciso di rinviare il ritiro di 295 militari fino a quando il Segretario generale non revochi la sospensione dovuta alla pandemia da COVID-19 e al relativo divieto di spostamenti; (b) la 2522 del 29 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 maggio 2021; (c) la 2524 del 3 giugno, che ha istituito una nuova operazione per il Darfur, la *Missione integrata delle Nazioni Unite per l'assistenza alla transizione in Sudan* (UNITAMS), che, nel quadro di una struttura integrata e unificata delle Nazioni Unite e nel rispetto della sovranità nazionale, avrà i seguenti obiettivi strategici: sostenere la transizione politica e l'avanzamento verso una *governance* democratica, anche nel campo della protezione e promozione di diritti umani e verso una pace stabile e duratura; sostenere i processi di pace e l'attuazione dei futuri accordi di pace; supportare il consolidamento della pace, la protezione dei civili e lo stato di diritto in Darfur; sostenere la mobilitazione dell'assistenza economica e degli aiuti allo sviluppo, nonché il coordinamento degli aiuti umanitari. Per agevolare tali compiti, il Consiglio ha deciso anche di nominare un Vice Rappresentante speciale al fine di assistere il Rappresentante speciale del Segretario generale, che fungerà da coordinatore residente e coordinatore delle operazioni umanitarie dell'ONU; (d) due risoluzioni per la Somalia, cioè la 2527 del 22 giugno, che ha prorogato il mandato della *Missione di*

assistenza delle Nazioni Unite in Somalia (UNSO) fino al 31 agosto 2020, e la 2540 del 28 agosto, che ha ulteriormente esteso l'operazione fino al 31 agosto 2021; (e) la 2530 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2020; (f) la 2534 del 14 luglio, riguardante la drammatica situazione in Yemen, che ha esteso fino al 15 gennaio 2021 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite a sostegno dell'Accordo di Hodeidah* (UNMHA) per supportare l'attuazione dell'Accordo sulla città di Hodeidah e sui porti di Hodeidah, Salif e Ras Issa stabilito a Stoccolma (UN Doc. S/2018/1134); (g) la 2537 del 28 luglio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2021; (h) la 2539 del 28 agosto, che ha prorogato il mandato della *Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2021; (h) la 2542 del 15 settembre, che ha rinnovato il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 settembre 2021; (i) la 2543 del 15 settembre, che ha esteso fino al 17 settembre 2021 il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA); (l) la 2544 del 18 settembre, che ha prorogato il mandato dell'*Investigative Team* per l'Iraq e del suo *Special Adviser* fino al 21 settembre 2021¹, che potrà essere ulteriormente esteso su richiesta del Governo iracheno; (m) la 2545 del 25 settembre, che ha esteso il mandato della *Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia* fino al 25 settembre 2021.

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.* – Nel periodo considerato, il Consiglio di sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di meccanismi e operazioni di *peacekeeping* istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta ONU. Le risoluzioni di riferimento – non tutte adottate tutte all'unanimità – sono: (a) la 2520 del 29 maggio, che ha rinnovato l'autorizzazione data agli Stati membri dell'Unione africana a mantenere il dispiegamento di 19.626 membri del personale della *Missione di peacekeeping dell'Unione africana in Somalia* (AMISOM) fino al 28 febbraio 2021²; (b) la 2521 del 29 maggio, che ha prorogato fino al 31 maggio 2021 le misure sanzionatorie quali il divieto di viaggi³ e il congelamento dei beni⁴ stabilite con risoluzione

¹ Il meccanismo in parola è stato creato con la risoluzione 2379 (2017) con lo scopo di sostenere gli sforzi del Governo iracheno nella raccolta, protezione e archiviazione delle prove degli eventuali crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio commessi dal gruppo terroristico ISIL (Daesh) in Iraq, per garantirne il più ampio utilizzo possibile dinanzi ai tribunali nazionali.

² Gli obiettivi strategici della missione sono: trasferire gradualmente le responsabilità in materia di sicurezza dall'AMISOM alle forze di sicurezza somale, le quali, entro il 2021, dovranno assumerne il comando completo; ridurre la minaccia rappresentata da Al Shabaab e da altri gruppi armati di opposizione al fine di creare una Somalia stabile, federale, sovrana e unita; aiutare le forze di sicurezza del Paese africano a garantire la sicurezza del processo politico a tutti i livelli, gli sforzi di stabilizzazione, la riconciliazione e la costruzione della pace e fornire un sostegno adeguato alla polizia e alle autorità somale con lo scopo di assicurare un ambiente sicuro in vista delle elezioni al fine di consegnare completamente le responsabilità nel settore della sicurezza alle istituzioni somale preposte.

³ Nello specifico, si stabilisce che «all Member States shall take the necessary measures to prevent the entry into or transit through their territories of any individuals who may be designated by the Committee, provided that nothing in this paragraph shall oblige a State to refuse its own nationals entry into its territory».

⁴ Nel dettaglio si decide che «all Member States shall freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by any individuals or entities that may be designated by the Committee, or by any individuals

2206 (2015) per quanto riguarda la situazione nel Sudan del Sud, in quanto «continues to constitute a threat to international peace and security in the region»⁵. Inoltre la risoluzione ha prorogato fino alla stessa data l'embargo sulle armi varato dalla risoluzione 2428 (2018)⁶ e ha esteso fino al 1° luglio 2021 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 2206 (2015), che deve presentare ai Quindici, dopo discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione intermedia entro il 1° dicembre 2020 e una finale entro il 1° maggio 2021; (c) la 2523 del 29 maggio, con cui i Quindici hanno stabilito che l'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID) manterrà i suoi attuali massimali di militari e polizia fino al 3 giugno 2020 e al contempo hanno espresso la loro intenzione di decidere, entro il 3 giugno 2020, le linee di condotta in merito al ritiro e all'uscita di UNAMID dall'area, nonché la loro intenzione di adottare una nuova risoluzione stabilendo una presenza nuova e rinnovata successiva a UNAMID. Il 3 giugno il Consiglio, con risoluzione 2525, ha deciso di estendere il mandato di UNAMID fino al 31 dicembre 2020; (d) la 2526 del 5 giugno, con cui il Consiglio ha rinnovato per ulteriori 12 mesi le autorizzazioni previste da una serie di risoluzioni precedenti⁷ a partire dall'ispezione nelle acque internazionali al largo delle coste libiche delle navi da o verso la Libia di cui si hanno ragionevoli motivi di credere che trasportino armi o materiale connesso sottoposto a embargo, misura la cui attuazione è in capo agli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o nel quadro delle organizzazioni regionali, a seguito di opportune consultazioni con il Governo di Accordo Nazionale libico e che sono legittimati a utilizzare «all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections» (par. 4). Inoltre, quando e se rinvenuto il materiale sottoposto a misura sanzionatoria, gli Stati sono autorizzati a sequestrarlo e smaltirlo, ad esempio distruggendolo, rendendolo inoperabile, depositandolo o trasferendolo in uno Stato diverso dagli Stati di origine o di destinazione per lo smaltimento; (e) la 2528 del 25 giugno, con cui il Consiglio ha prolungato fino al 1° agosto 2021 il mandato del Gruppo di esperti sulla Repubblica Democratica del Congo istituito con risoluzione 1533 (2004) e fino al 1° luglio 2021 le misure varate con la risoluzione 2293 (2016), ossia l'embargo totale sulle armi, i controlli sui

or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, and decides further that all Member States shall for this initial period ensure that neither these nor any other funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly for such persons' benefit, by their nationals or by persons within their territory».

⁵ La votazione che ha portato all'approvazione della risoluzione ha visto l'astensione di Cina, Russia e Sudafrica. Le critiche di queste delegazioni si sono incentrate principalmente sull'automatismo del regime sanzionatorio. In particolare, la Cina critica l'utilizzo reiterato dell'embargo sulle armi contro il Sud Sudan, perché non rispetterebbe i progressi compiuti nel Paese africano e per questo ha chiesto un adeguamento del regime sanzionatorio, che peraltro, rimanendo invariato, lederebbe la sovranità nazionale, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Sud Sudan. Sostanzialmente sulla medesima lunghezza d'onda si collocano le critiche dei delegati russo e sudafricano.

⁶ La precedente risoluzione del 2018, di cui quella in commento rinnova gli effetti, sul punto dispone che «all Member States shall immediately take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the territory of South Sudan from or through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned; and technical assistance, training, financial or other assistance, related to military activities or the provision, maintenance or use of any arms and related materiel, including the provision of armed mercenary personnel whether or not originating in their territories».

⁷ La prima fu la risoluzione 2292 adottata il 14 giugno 2016, cui hanno fatto seguito la 2357 (2017), la 2420 (2018) e la 2473 (2019).

viaggi aerei e i provvedimenti contro le persone indicate dal Comitato delle sanzioni; (f) la 2529 del 25 giugno⁸, con cui i Quindici hanno deciso di nominare Serge Brammertz Procuratore del Meccanismo residuale per i Tribunali penali internazionali che stanno indagando sui crimini commessi in Ruanda e nella ex Jugoslavia con effetto dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2022; (g) la 2531 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2021, autorizzandola a utilizzare «all necessary means to carry out its mandate» e ha precisato che la priorità strategica principale dell'operazione rimane il sostegno all'attuazione dell'*Agreement* «by the Malian parties», mentre la seconda priorità strategica è quella di facilitare un'attuazione globale e politicamente orientata, da parte degli attori maliani, della *Stratégie de stabilisation du centre du Mali*, al fine di proteggere i civili, ridurre la violenza intercomunitaria e ripristinare l'autorità statale, la presenza dello Stato e i servizi sociali fondamentali nella regione centrale del Paese; (h) la 2541 del 31 agosto, che ha prolungato fino al 30 settembre 2021 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 2374 (2017) per monitorare la situazione del Mali e fino al 31 agosto 2021 il divieto di viaggi e il congelamento dei beni degli individui e delle entità giuridiche designate dal Comitato delle sanzioni; (i) la 2536 del 28 luglio che, oltre a rinnovare l'embargo sulle armi nei confronti delle autorità della Repubblica Centrafricana fino al 31 luglio 2021, ha rivisto e adeguato tale misura sanzionatoria in modo tale che non si applichi a quei partner internazionali dispiegati nel Paese per sostenere il Governo centrafricano negli sforzi per portare pace, stabilità e riconciliazione e attuare le riforme nei settori della sicurezza e della polizia. Inoltre, la risoluzione ha esteso fino al 31 agosto 2021 il mandato del Panel di esperti che dovrà fornire al Consiglio di sicurezza, dopo una necessaria discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione di medio termine entro e non oltre il 31 gennaio 2021 e una relazione finale non più tardi del 30 giugno 2021.

4. *La protezione dei civili nei conflitti armati: il caso della Siria.* – Il Consiglio di sicurezza, con risoluzione 2533 del 13 luglio ha esteso fino al 10 luglio 2021 le decisioni assunte con la risoluzione 2165 (2014), ossia (a) l'autorizzazione data alle agenzie umanitarie delle Nazioni Unite a utilizzare i percorsi localizzati lungo le linee di conflitto e gli attraversamenti di confine, esclusi i valichi di frontiera di Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha, per fornire assistenza umanitaria alle persone in difficoltà con obbligo di notifica alle autorità siriane e (b) il meccanismo di monitoraggio istituito sotto l'autorità del Segretario generale dell'ONU, il cui mandato consiste nel supervisionare, con il consenso dei Paesi confinanti con la Siria, le operazioni di carico di tutte le spedizioni di aiuti umanitari delle agenzie umanitarie dell'ONU e le successive loro aperture alle frontiere effettuate dalle autorità doganali dei Paesi confinanti allo scopo di confermare la natura umanitaria dei carichi.

⁸ Adottata con la sola astensione della Russia in quanto, secondo il suo delegato, uno dei principali problemi «is the absence of a judicial planning system», ma, più nel dettaglio, ciò che più preoccuperebbe Mosca è la tutela dei diritti delle persone detenute sotto l'autorità del Meccanismo, in particolare la qualità e tempestività delle cure mediche fornite loro, come nel caso di Ratko Mladić, detenuto in un istituto penitenziario sotto la giurisdizione delle Nazioni Unite e per cui è stato chiesto il rilascio temporaneo per farlo curare in Russia.

5. *Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.* – Nel semestre in parola, il Consiglio di sicurezza ha adottato due risoluzioni rubricate come *Maintenance of international peace and security*. La prima è la 2532 del 1° luglio, con cui ha inquadrato la tragica situazione delle zone interessate da conflitti armati alla luce dell'emergenza pandemica da COVID-19. In sostanza, quest'ultima, contribuisce a inasprire le condizioni di vita delle popolazioni civili coinvolte nei conflitti armati, nei processi successivi ai conflitti o ancora nelle crisi umanitarie, nonché a mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Anche per questo, il Consiglio ha chiesto una immediata e generalizzata cessazione delle ostilità in tutte le situazioni all'ordine del giorno, sostenendo gli sforzi intrapresi dal Segretario generale e dai suoi Rappresentanti speciali e Inviati speciali a tale riguardo. Inoltre ha invitato tutte le parti in conflitto a impegnarsi immediatamente in una «durable humanitarian pause» per almeno 90 giorni consecutivi, al fine di consentire la fornitura sicura e senza ostacoli della necessaria assistenza umanitaria, la fornitura di servizi da parte di attori umanitari imparziali, in conformità con principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza ed evacuazioni mediche, in conformità con il diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto dei rifugiati, ove applicabile. I Quindici, comunque, hanno specificato che tale cessazione delle ostilità non deve estendersi alle operazioni militari contro lo Stato islamico in Iraq e nel Levante (ISIL), Al Qaeda e Fronte Al Nusra e tutti gli individui, gruppi ed entità ad essi associati. Infine, rileva la richiesta formulata al Segretario generale di fornire aggiornamenti al Consiglio di sicurezza circa l'azione delle Nazioni Unite per fronteggiare la pandemia da COVID-19 nei Paesi attraversati da conflitti armati o colpiti da crisi umanitarie.

La seconda risoluzione ascrivibile al dossier sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è la n. 2535 approvata il 14 luglio e ha come asse portante la dimensione dei giovani nelle varie situazioni di interesse per l'ONU e la Comunità internazionale nel suo complesso. Il dispositivo innanzitutto invita tutti gli attori interessati a considerare i modi per aumentare la rappresentanza inclusiva dei giovani per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché nel consolidamento della pace, anche durante la negoziazione e l'attuazione degli accordi di pace e per garantire la loro partecipazione piena, efficace e significativa, riconoscendo che la loro emarginazione è dannosa per la costruzione di una pace durevole. Poi incoraggia gli Stati membri a rispettare, promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti gli individui, compresi i giovani, e proteggere questi ultimi dalla violenza nelle situazioni di conflitto armato, nonché dai genocidi, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e altri crimini eclatanti e, in tal caso, indagare e perseguire i responsabili. Inoltre, questa risoluzione invita gli Stati membri ad adottare misure appropriate per promuovere il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale dei giovani sopravvissuti ai conflitti armati, compresi quelli con disabilità, e sopravvissuti alla violenza sessuale nei conflitti, fornendo l'accesso a un'istruzione di qualità, sostegno economico e sviluppo di competenze attraverso la formazione professionale, al fine di riprendere la vita sociale ed economica. Oltre a ciò gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a proteggere le istituzioni educative in quanto spazi liberi da ogni forma di violenza e ad assicurare che siano accessibili a tutti i giovani, compresi quelli emarginati e a prendere provvedimenti per incoraggiare la partecipazione significativa dei giovani alla ricostruzione delle aree devastate dai conflitti, per portare aiuto ai rifugiati, agli

sfollati interni e alle vittime di guerra e promuovere la pace, la riconciliazione e la riabilitazione. Infine, i Quindici hanno formulato una serie di richieste al Segretario generale, tra cui: includere le opinioni dei giovani nelle discussioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza, al consolidamento della pace e al sostegno della pace e di facilitare la partecipazione piena, efficace e significativa dei giovani a tutti i livelli decisionali; fornire una guida per tutte le operazioni di *peacekeeping* e altre simili operazioni delle Nazioni Unite sull'attuazione dell'agenda per i giovani, la pace e la sicurezza; sviluppare una guida dedicata alla protezione dei giovani, compresi coloro che si impegnano con le Nazioni Unite nel contesto della pace e della sicurezza e come parte della nuova *Agenda on Protection for the UN System*; includere informazioni e relative raccomandazioni su questioni di rilevanza per i giovani, nel contesto di un conflitto armato, compresi i progressi compiuti verso la partecipazione dei giovani ai processi di pace; garantire, nell'ambito delle risorse, capacità e competenze esistenti, il coinvolgimento dei giovani e delle organizzazioni giovanili nel *peacebuilding* e nel sostegno alla pace a livello locale, nazionale, regionale e internazionale.

6. *Le donne nelle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite.* – Il 28 agosto il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2538 riguardante le operazioni di *peacekeeping* e il ruolo fondamentale svolto in esse dalle donne. Il dispositivo si apre con l'importante invito rivolto agli Stati membri, al Segretariato delle Nazioni Unite e alle organizzazioni regionali a rafforzare i loro sforzi collettivi per promuovere la partecipazione piena, efficace e significativa delle donne in uniforme e civili alle operazioni di mantenimento della pace a tutti i livelli e in tutte le posizioni, comprese quelle di *leadership* di alto livello. A tal proposito, il Consiglio incoraggia gli Stati membri a sviluppare strategie e misure volte ad accrescere il dispiegamento delle donne in divisa nelle *peacekeeping operations* e invita il Segretario generale a continuare ad attuare il *System-Wide Strategy on Gender Parity and Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. Infine, la risoluzione incoraggia la cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e subregionali volta a promuovere una maggiore partecipazione e ad accrescere il ruolo delle donne nelle operazioni di mantenimento della pace.

LUIGI D'ETTORRE