

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di sicurezza
(gennaio – giugno 2023)

1. *Considerazioni introduttive.* – Con riguardo al semestre in oggetto, si ritiene opportuno segnalare due risoluzioni adottate a una settimana di distanza e con la stessa maggioranza e relative rispettivamente agli sviluppi della situazione in Sudan (la risoluzione 2676 dell'8 marzo) e in Sudan del Sud (2677 del 15 marzo) e due risoluzioni adottate invece all'unanimità, concernenti l'una la condanna dell'*hate speech* (risoluzione 2686 del 14 giugno) e l'altra il ritiro della Missione MINUSMA dal Mali a causa del venir meno del consenso dello Stato territoriale (risoluzione 2690 del 30 giugno). Inoltre, si reputa interessante aggiungere una breve analisi del progetto di risoluzione presentato dalla Russia e non adottato, avente come scopo quello di avviare un'indagine indipendente nell'ambito dell'ONU in relazione agli atti di sabotaggio occorsi nel settembre 2022 ai gasdotti russi Nord stream 1 e Nord Stream 2 nel Mar Baltico (S/2023/212).

2. *La risoluzione sul Sudan.* – La perdurante fragilità della situazione sudanese è oggetto della risoluzione 2676 dell'8 marzo 2023, frutto di un progetto presentato dagli Stati Uniti e adottata con 13 voti a favore e l'astensione di Russia e Cina¹. Nel preambolo il Consiglio di sicurezza ricorda gli importanti, ma non sufficienti, passi già compiuti e i diversi soggetti a vario titolo coinvolti nella gestione della crisi. In particolare, da un lato richiama l'importanza della firma degli Accordi di Pace di Juba, stipulati il 3 ottobre 2020 tra il Governo transitorio del Sudan e i cinque maggiori gruppi armati attivi nel Paese² e si felicita per quella del successivo Accordo-quadro politico sul Sudan del 5 dicembre 2022, considerandola misura essenziale in vista della formazione di un governo diretto da civili e per il meccanismo trilaterale della Missione integrata delle Nazioni Unite per l'assistenza alla transizione del Sudan (UNITAMS), dell'Unione africana (AU) e dell'Autorità intergovernativa per lo sviluppo (IGAD), dall'altro esprime preoccupazione per i rapporti del Gruppo di

¹ Si ricorda che in questo semestre del biennio 2023-2024, oltre ai cinque membri permanenti, siedono in seno al Consiglio di sicurezza Albania, Brasile, Ecuador, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Ghana, Giappone, Malta, Mozambico e Svizzera.

² L'Accordo in parola si compone di una serie di protocolli che fanno riferimento, tra l'altro, alla condivisione del potere, alla ripartizione dei proventi derivanti dalle risorse naturali e alla sicurezza tra il governo e i movimenti armati operanti nell'area.

esperti³, secondo i quali soggetti armati parteciperebbero a campagne di reclutamento aggressive; di conseguenza sottolinea la necessità che il Governo sudanese faccia valere la responsabilità degli autori di abusi, violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e incoraggia lo stesso Governo ad adottare misure supplementari per accelerare il più possibile la piena attuazione degli Accordi di Juba, quali l'istituzione della Commissione regionale di disarmo, smobilitazione e reintegrazione per il Darfur (DDR) con uffici nei cinque Stati del Darfur, un maggiore supporto al Comitato permanente per il cessate-il-fuoco e l'attivazione di un Comitato specializzato tecnico congiunto.

Alla luce di queste premesse e constatando che «the situation in Sudan continues to constitute a threat to international peace and security in the region», agendo «under Chapter VII of the Charter», il Consiglio di sicurezza ha rinnovato le misure sanzionatorie imposte dai paragrafi 7 ed 8 della risoluzione 1556 del 2004, così come modificate e ulteriormente specificate in successive risoluzioni, per 18 mesi, cioè fino al 12 settembre 2024, prevedendo di assumere una decisione circa il loro eventuale ulteriore rinnovo entro la stessa data. Secondo le parole del delegato russo è stata principalmente proprio la proroga delle sanzioni a 18 mesi e non a un anno, «as is customary in the Security Council» a determinare l'astensione del proprio Stato, in considerazione anche del fatto che sette membri del Consiglio abbiano chiesto ulteriori consultazioni prima del voto e che non ci sia stato consenso circa i criteri su cui basare la revisione delle misure sanzionatorie in questione⁴.

L'Organo dell'ONU ha altresì confermato il mandato del menzionato Gruppo di esperti, così come risultante dalle precedenti risoluzioni sul punto, prorogandolo di 12 mesi fino al 12 marzo 2024, impegnandosi ad assumere ogni decisione riguardante l'auspicabile estensione del mandato entro il 12 febbraio dello stesso anno e pregando tale organismo di sottoporre al cosiddetto Comitato per il Sudan, istituito con la risoluzione 1591 (2005), un primo rapporto sulle proprie attività non oltre il 12 agosto 2023, nonché un rapporto periodico trimestrale che dia conto delle azioni svolte e del rispetto, da parte di tutti gli Stati, delle misure e procedure previste in precedenti risoluzioni che subordinano la vendita e fornitura di armi e materiali non vietati per il Sudan alla esibizione di apposita documentazione concernente il loro utilizzo finale⁵. Inoltre, il Consiglio di sicurezza domanda al Gruppo di esperti di presentargli, di concerto con il Comitato, un rapporto finale entro il 13 gennaio 2024, con relative conclusioni e raccomandazioni.

Conformemente a quanto disposto in precedenti risoluzioni e in attuazione degli Accordi di Juba, al Governo del Sudan il Consiglio di sicurezza chiede di sotto-

³ Il Gruppo di esperti è stato originariamente istituito con la risoluzione 1591 (2005) e il suo mandato successivamente prorogato con le risoluzioni 1779 (2007), 1841 (2008), 1945 (2010), 2035 (2012) 2138 (2014), 2200 (2015), 2265 (2016), 2340 (2017), 2400 (2018), 2455 (2019), 2508 (2020), 2562 (2021) e 2620 (2022).

⁴ Cfr. UN Doc. S/PV.9278. Dal canto suo, il delegato cinese ha motivato la propria astensione ritenendo ormai obsolete le sanzioni in questione, il mantenimento delle quali, a suo avviso, oltre a risultare insostenibile nel contesto delle realtà politiche e di sicurezza del Paese, «also limits the Government's security capacity, thereby negatively impacting its ability to maintain stability in Darfur, protect civilians and combat crimes there».

⁵ Cfr. il par. 10 della risoluzione 1945 (2010) specificamente richiamato.

porre all'esame del Comitato e, ove necessario, alla sua previa approvazione, le domande di movimenti di materiali e forniture militari nella regione del Darfur⁶.

Infine il Consiglio esprime l'intenzione di procedere, entro il 12 febbraio 2024, a una revisione delle misure rinnovate nel par. 1, che potrebbe tra l'altro esplicitarsi in una loro modifica, sospensione o progressiva abolizione alla luce dei progressi raggiunti dal Governo del Sudan con specifico riguardo alle disposizioni di sicurezza in Darfur e all'esecuzione del piano d'azione nazionale per la protezione dei civili, criteri indicati, *inter alia*, nel rapporto del 31 luglio 2021 del Segretario generale sull'esame della situazione in Darfur e sui criteri di valutazione delle misure concernenti tale regione. A tale scopo chiede da un lato al Segretario generale di effettuare, in stretto coordinamento con il Gruppo di esperti ed entro il 1° dicembre 2023, una valutazione dei progressi raggiunti in relazione agli obiettivi chiave precedentemente menzionati e dall'altro pone al Governo del Sudan analoga richiesta di informare entro la stessa data il Comitato circa il raggiungimento dei medesimi scopi.

3. *La risoluzione sulla Repubblica del Sudan del Sud e la proroga del mandato della UNMISS.* – Analogamente a quella della settimana precedente sul Sudan, la risoluzione 2677 (2023) del 15 marzo 2023 relativa alla situazione in Sud Sudan e alla proroga del mandato della missione ONU in tale regione (UNMISS) nasce da un progetto degli USA, è stata adottata con 13 voti favorevoli, nessuno contrario e l'astensione di Russia e Cina e, in ragione della constatazione che la situazione in Sud Sudan continui a rappresentare una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale nell'area in questione, conduce il Consiglio di sicurezza ad agire in base al capitolo VII della Carta ONU.

L'atto, che si apre con il richiamo ai principi di non ingerenza, buon vicinato e cooperazione regionale e con la manifestazione di sostegno all'Accordo rivitalizzato sulla risoluzione del conflitto nella Repubblica del Sudan del Sud⁷, ma anche con il riscontro di un significativo ritardo nell'attuazione del suddetto Accordo (che ha reso necessaria una nuova proroga di due anni degli accordi politici transitori) e con la viva preoccupazione per il persistente intensificarsi di tutte le forme di violenza che prolungano la crisi sul piano politico, economico, umanitario e della sicurezza in molte parti del Paese, si presenta particolarmente articolato. Difatti, dopo un lungo *considerando* che richiama vari rapporti del Segretario generale e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza e si focalizza sulle gravi problematiche ancora in atto e sulle necessità più urgenti, la parte dispositiva della risoluzione si snoda attraverso cinque punti chiave relativi a: *i)* il mandato della UNMISS; *ii)* il processo di pace in Sud Sudan; *iii)* le operazioni UNMISS; *iv)* il sostegno delle Nazioni Unite e della Comunità internazionale; *v)* i rapporti.

Prima di riportare i contenuti essenziali di ciascun punto, si ritiene utile dare conto di alcune prese di posizione sulla risoluzione in parola, estremamente densa e

⁶ Sono in particolare richiamati i paragrafi 3(a)(v) e 7 della risoluzione 1591 (2005), il par. 8 della risoluzione 1945 (2010) e il par. 4 della risoluzione 2035 (2012).

⁷ L'Accordo di pace "rivitalizzato" è stato firmato il 12 settembre 2018 per porre fine al conflitto iniziato nel 2013 tra i gruppi rivali guidati da Salva Kiir Mayardit e Riek Machar, che ha causato circa 400.000 morti e milioni di sfollati. Nonostante i due leader condividano il potere in un governo di unità nazionale insediato nel febbraio 2020, nella regione persistono violenze generalizzate e le elezioni previste al termine del periodo transitorio sono state più volte rinviate.

dettagliata. Se il delegato del Ghana, parlando anche a nome degli altri due Stati membri africani del Consiglio di sicurezza Gabon e Mozambico, ci tiene ad evidenziare che «we strongly believe that UNMISS continues to be a stabilizing factor in the brotherly country of South Sudan and remains critical in addressing the multifaceted socioeconomic, political and security challenges in South Sudan» e che il testo della risoluzione riflette il punto di vista africano, la delegata russa motiva la propria astensione «for very broad freedom of action for peacekeepers without the necessary coordination with the country's Government», per l'abuso da parte dei facilitatori informali degli Stati Uniti del loro *status* «to promote national interests» e per la necessità di «a fairer distribution of such responsibilities among the members of the Security Council». Ancora più articolata è la presa di posizione del delegato cinese a motivo della propria astensione: pur mostrando apprezzamento per il gravoso lavoro svolto dalla UNMISS sin dalla sua istituzione nel 2011 e ricordando i numerosi caschi blu cinesi che hanno perso la vita nello svolgimento del loro compito, ritiene che la risoluzione 2677 (2023) contenga degli elementi parziali e che «the mandate entrusted to UNMISS fails to fully take into account the situation on the ground and is mixed with the political self-interest of some countries». In particolare, la Cina lamenta il fatto che nonostante il Sudan del Sud sia il più giovane Stato membro dell'ONU e necessiterebbe di ricevere da parte della Comunità internazionale «the necessary patience and encouragement», la risoluzione «is harshly worded and unbalanced in content». In secondo luogo, la risoluzione, fissando senza il consenso del Sud Sudan delle condizioni su aspetti come elezioni, finanze e gestione delle risorse che attengono gli affari interni di ciascuno Stato, non rispetterebbe il principio della non-ingerenza e «clearly exceeds normal and reasonable limits». In terzo luogo, essendo il Sudan del Sud uno dei Paesi più colpiti dai disastri climatici, la Cina avrebbe voluto un maggiore impegno della Comunità internazionale e soprattutto dei Paesi industrializzati (in ciò seguita anche dal Brasile) «to improve South Sudan's ability to adapt and reduce its vulnerability to the impacts of climate change». In quarto luogo, la risoluzione, ad avviso del delegato cinese, sembrerebbe non tener conto che «the country concerned has the primary responsibility to protect civilians» e che la missione di *peacekeeping* non dovrebbe sostituirsi al Governo del Paese, ma solo «to help it to strengthen its capacity-building and support it in fulfilling its responsibility to protect civilians»: i troppo ampi poteri d'azione riconosciuti all'UNMISS in questo campo anche a prescindere dal consenso del Governo sud sudanese trasformerebbe «the United Nations peacekeeping force into a multinational force»⁸.

i) Il mandato della UNMISS, iniziato nel 2011, è prorogato per altri 12 mesi (fino al 15 marzo 2024) e comporta l'autorizzazione ad usare «all necessary means» per la realizzazione dei suoi obiettivi con assoluta priorità per la protezione dei civili. A tale scopo si richiede un approccio globale e integrato, un'interazione regolare con i civili e una stretta cooperazione con organizzazioni umanitarie, di difesa dei diritti umani e di sviluppo nelle aree ad alto rischio di conflitto, soprattutto qualora il Governo sud sudanese non sia in grado di garantire la sicurezza. Nel contesto di azioni finalizzate alla sicurezza pubblica e alla vigilanza continua su possibili situazioni di rischio, il mandato della missione prevede specifiche misure di protezione

⁸ V. UN Doc. S/PV.9281.

per donne e bambini, inclusi il regolare intervento dei consiglieri per la protezione dell'infanzia, delle donne e per le questioni di genere, tanto civili che militari, la condivisione delle "best practices" con gli attori locali e l'accesso facilitato alle organizzazioni che forniscono servizi di vario genere (medico, legale, psicosociale, socioeconomico ecc.) e assistenza ai sopravvissuti. Altri obiettivi prioritari relativi alla protezione dei civili sono quello di creare un ambiente favorevole per il ritorno, la ricollocazione o l'integrazione in comunità ospiti in condizioni di sicurezza, dignità e volontarietà per gli sfollati interni e i rifugiati, quello di combattere l'impunità e di promuovere l'applicazione del principio di responsabilità, conformemente alla politica di "due diligence" dell'ONU in materia di diritti umani e quello di monitorare l'impatto ambientale delle proprie operazioni e di gestirle in conformità alle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale e alle altre disposizioni ONU in materia. Oltre che condotte miranti alla protezione dei civili, il mandato nell'UNMISS include specifiche azioni per il raggiungimento di altri fondamentali obiettivi, quali la creazione delle condizioni necessarie per l'effettuazione degli aiuti umanitari⁹, il supporto all'attuazione dell'accordo rivitalizzato¹⁰, il monitoraggio, le verifiche e la predisposizione di rapporti pubblici, immediati e regolari sulle violazioni del diritto umanitario e le violazioni e gli abusi dei diritti umani, inclusi quelli che possano essere qualificati quali crimini di guerra o crimini contro l'umanità, nonché su fenomeni di incitazione alla violenza in cooperazione con il Consigliere speciale dell'ONU per la prevenzione del genocidio. Per la realizzazione degli obiettivi citati, il contingente effettivo globale dell'UNMISS è mantenuto entro un massimo di 17.000 militari e 2.101 poliziotti, di cui 88 consiglieri per la giustizia e specialisti in questioni penitenziarie, ferma restando la facoltà del Consiglio di sicurezza di rivedere tali numeri in base all'andamento della situazione.

ii) In relazione al processo di pace in Sud Sudan, il Consiglio di sicurezza chiede a tutte le parti coinvolte nel mai sedato conflitto di cessare immediatamente il fuoco, in conformità a quanto previsto nei precedenti accordi sul punto e ribadisce la responsabilità principale delle autorità nazionali in merito alla protezione dei civili nella regione; evidenzia inoltre gli aspetti più rilevanti tra quelli non ancora attuati dell'accordo rivitalizzato: oltre alla mancata messa in opera di misure di ordine economico-finanziario e di contrasto alla corruzione, essenziali per la transizione politica e per rispondere alle necessità della popolazione, ribadisce l'importanza di giungere ad elezioni libere e regolari e all'adozione di una Costituzione permanente e chiede al Governo sud sudanese e a tutte le parti coinvolte di assicurare un clima propizio per un dialogo politico aperto nel quale siano garantiti a tutti, inclusi i partiti di opposizione e i membri della stampa diritti essenziali quali la libertà di espressione ed opinione, quella di riunione pacifica, un accesso equo ai media, la sicurezza di tutte le parti politiche, la libertà di circolazione di tutti i candidati, così come la presenza di testimoni, osservatori elettorali nazionali ed internazionali, giornalisti,

⁹ Particolare importanza assumono a tale scopo la sicurezza e la libertà di movimento del personale ONU ed associato, anche attraverso la neutralizzazione di congegni esplosivi e la messa in sicurezza delle installazioni e del materiale necessario alla fornitura degli aiuti.

¹⁰ La risoluzione assegna all'UNMISS un fondamentale ruolo di assistenza a tutte le parti coinvolte nel processo di pace e di particolare supporto per il governo, anche attraverso specifica assistenza tecnica e supporto logistico per facilitare il ciclo elettorale nel quale sia garantita la piena, equa e sicura partecipazione delle donne.

difensori dei diritti umani e attori della società civile tra i quali le donne. Inoltre, il Consiglio di sicurezza chiede alle parti coinvolte e in primo luogo al Governo del Sudan del Sud di agire per adottare specifiche misure prioritarie entro la fine del mandato UNMISS in corso. Trattasi di indicazioni molto puntuali, tra le quali possiamo ricordare quella di verificare i precedenti di tutti i membri delle forze di sicurezza per garantire la protezione dei civili e la sicurezza dei siti nei quali sono stati riassegnati; di non fare ostruzionismo all'UNMISS nell'esecuzione del suo mandato sul monitoraggio relativo al rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario; di concludere al più presto un *memorandum* d'intesa con l'Unione africana diretto alla creazione di un Tribunale misto per il Sud Sudan, procedere effettivamente alla sua istituzione, dare vita alla Commissione verità, giustizia, riconciliazione e pacificazione, così come all'Autorità per l'indennizzo e la riparazione e prevedere meccanismi che permettano alla società civile, alle vittime e ai testimoni di partecipare in piena sicurezza e senza timore di ritorsioni. Al richiamo di consolidate norme di diritto internazionale umanitario¹¹ e alla richiesta delle menzionate misure prioritarie, se ne aggiungono altre dirette a ottenere il rispetto di obblighi già assunti dal Governo del Paese ed eventualmente dalle altre parti coinvolte, quali quelli ricollegabili all'Accordo sullo *status* delle forze armate (SOFA) in base al quale, tra l'altro, il Governo deve immediatamente cessare di ostacolare l'operato della Missione e impedire ad altri di porre in essere azioni ostili e deve garantire una partecipazione ad ogni livello delle donne di almeno il 35% derivante dall'Accordo rivitalizzato, mentre l'UNMISS non ha bisogno di previa autorizzazione nel porre in essere le azioni necessarie a raggiungere gli obiettivi del proprio mandato. Una categorica prescrizione di dare piena attuazione ai piani d'azione adottati congiuntamente o unilateralmente per prevenire la violenza sessuale legata ai conflitti è quella diretta espressamente verso le Forze sud sudanesi di difesa del popolo, l'Armata popolare di liberazione del Sudan e il Fronte di salute nazionale.

È imposto genericamente a tutte le parti del conflitto armato nella regione di applicare le misure prescritte nelle Conclusioni sui minori e il conflitto armato in Sudan adottate il 5 marzo 2021 dal relativo Gruppo di lavoro del Consiglio di sicurezza e di rispettare il Piano d'azione del gennaio 2020 diretto a far cessare e prevenire tutte le violazioni gravi nei confronti dei minori; invece uno specifico invito al Governo sud-sudanese è finalizzato all'applicazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo e a rafforzare il quadro giuridico per difendere i diritti dei minori nell'area interessata.

Infine, nel ribadire l'inviolabilità del personale UNMISS e l'utilità di misure contemplate in precedenti risoluzioni nei confronti di coloro che minino la pace, la sicurezza e la stabilità nel Sud Sudan, si richiama in particolare l'embargo di armi, disposto nella risoluzione 2428 (2018) e si chiede a tutti gli Stati membri di continuare a rispettarlo¹².

iii) Nei paragrafi relativi alle operazioni UNMISS, il Consiglio di sicurezza rievoca sia i caratteri tipici delle *peace-keeping operations* comprendenti il consenso

¹¹ In particolare, al par. 12 della risoluzione si ricorda l'obbligo di rispettare e proteggere il personale medico e umanitario impegnato in attività sanitarie, così come i relativi mezzi di trasporto, gli ospedali e le strumentazioni mediche e di consentire l'accesso ai soccorsi a chiunque ne abbia bisogno.

¹² Nel par. 18 si richiamano anche le risoluzioni 2206 (2015), 2290 (2016), 2353 (2017), 2471 (2019), 2521 (2020), 2577 (2021) e 2633 (2022).

delle parti, l'imparzialità, il non uso della forza salvo per ragioni di legittima difesa e il rispetto del mandato, sia la peculiarità del mandato di ciascuna operazione legata ai bisogni della situazione nella specifica regione; chiede inoltre al Segretario generale di porre in essere le numerose misure di sua competenza relative al mandato UNMISS e contemplate nella risoluzione 2625 (2022) dell'anno precedente.

iv) Il Consiglio di sicurezza coinvolge nella gestione della crisi del Sud Sudan e nell'esplicazione del mandato dell'UNMISS vari soggetti, tra cui il Rappresentante speciale del Segretario generale chiamato a dirigere le operazioni della missione, a coordinare tutte le attività ONU nel Paese e a prestare i propri buoni uffici nell'assistere tutte le parti interessate. Inoltre, affida a enti quali l'IGAD (Autorità intergovernativa per lo sviluppo), l'Unione africana e il suo Consiglio di pace e sicurezza e ai singoli Paesi della regione compiti di vigilanza, consultazione e risoluzione dei problemi attraverso il dialogo e il costante interessamento. Un compito molto rilevante per favorire la pacificazione della regione è quello – attribuito al Segretario generale – di continuare a prestare assistenza tecnica alla Commissione dell'Unione africana e al Governo sud sudanese in vista dell'istituzione di un Tribunale misto per il Sud Sudan, mentre specifiche prescrizioni in linea con precedenti risoluzioni sono rivolte agli Stati membri che forniscono contingenti militari e di polizia alla UNMISS, con particolare riguardo all'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione delle donne a tali contingenti, alla predisposizione di un ambiente di lavoro sicuro, favorevole e attento alle questioni di genere, alla prevenzione di abusi o sfruttamenti sessuali¹³, nonché, più in generale, all'esigenza che siano rispettate tutte le regole previste per non compromettere l'efficacia delle operazioni stesse. Infine l'intera Comunità internazionale è chiamata, tenendo conto delle questioni di genere, a rispondere efficacemente ai gravi bisogni umanitari della popolazione del Sud Sudan, il cui Governo è dal canto suo chiamato a dedicare appositi fondi del proprio *budget* nazionale al soddisfacimento delle necessità primarie.

v) La consistenza delle misure previste, la difficoltà già emersa in passato per la loro concreta attuazione e la molteplicità dei soggetti coinvolti richiedono un sistema di monitoraggio avanzato, basato su rapporti frequenti e dedicati ai differenti aspetti della situazione. Pertanto una costante verifica su eventuali violazioni del SOFA o sull'ostruzionismo nei confronti della UNMISS è affidata a un rapporto mensile del Segretario generale, al quale è stato altresì richiesto di fornire entro il 15 ottobre 2023 un apposito studio in cui siano tra l'altro analizzati i fattori politici, economici e di sicurezza che comportano un ritardo nell'applicazione dell'accordo rivitalizzato, siano indicate una strategia di transizione integrata dell'ONU basata sull'autonomia del Sud Sudan e le lacune essenziali per edificare una pace durevole e siano presentate delle raccomandazioni su come l'UNMISS possa adattarsi alla luce delle conclusioni del rapporto. Infine, il Segretario generale deve sottoporre al Consiglio di sicurezza entro 90 giorni dall'adozione della risoluzione e successivamente ogni 90 giorni un rapporto scritto dettagliato contenente analisi e valutazioni strategiche integrate basate su dati fattuali e dei consigli relativi a specifici aspetti indicati.

¹³ Cfr. par. 26.

4. *La risoluzione relativa all'hate speech*. – Tra quelle prese in considerazione, la risoluzione 2686 (2023) del 14 giugno 2023, che assume rilievo “legislativo”, è stata adottata all’unanimità nell’ambito dell’ordine del giorno dedicato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e intitolato “I valori della fratellanza umana per la promozione e la perpetuazione della pace”, Essa mostra il pieno consenso di tutti gli Stati membri del Consiglio di sicurezza sulla necessità di agire collettivamente per contrastare un fenomeno denso di pericolose implicazioni, come purtroppo reso evidente da avvenimenti sia del passato che più recenti. Il testo è stato presentato dagli Emirati Arabi Uniti – che presiedono il Consiglio di sicurezza nel mese in oggetto – e dal Regno Unito¹⁴ e rappresenta il minimo comune denominatore delle varie prospettive emerse nel dibattito al quale hanno partecipato anche Ahmed Al-Tayeb, grande imam d’Al-Azhar e Presidente del Consiglio musulmano degli anziani, l’arcivescovo Paul Richard Gallagher, Segretario per i rapporti con gli Stati e le organizzazioni internazionali della Santa Sede, e Latifa Ibn Ziaten, fondatrice e Presidente dell’Associazione IMAD per la giovinezza e la pace¹⁵.

La risoluzione si apre riaffermando, tra gli altri, lo scopo delle Nazioni Unite «in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion» e l’obbligo degli Stati di garantire i diritti umani nel proprio territorio a tutti gli individui sottoposti alla propria giurisdizione, così come previsto nelle pertinenti norme di diritto internazionale, con particolare riguardo al diritto alla libertà di espressione riconosciuto nell’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti umani. Dopo un richiamo alla Giornata internazionale della fratellanza proclamata dalla risoluzione 75/200 (2020) dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, si dà atto con «deep concern» dei vari fenomeni di discriminazione, intolleranza ed estremismo manifestatisi attraverso *hate speech* e forme di violenza basate su razza, sesso, origine etnica, religione e credo, così come quelli nei confronti di appartenenti, ma non solo, a comunità religiose, motivati, in particolari casi da islamofobia, antisemitismo, cristianofobia e altre forme di intolleranza che possono emergere prima, durante e dopo un conflitto armato e si riconoscono gli sforzi del sistema ONU nel contrastare a livello nazionale e globale l’*hate speech*.

Profonda preoccupazione è mostrata da un lato per gli ostacoli ancora esistenti alla partecipazione piena, eguale, reale e sicura delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nella vita pubblica post-bellica, dall’altro per gli episodi di violenza tra comunità che si manifestano per effetto di discorsi d’odio, cattiva informazione e disinformazione, anche attraverso i social media, mentre si riconosce

¹⁴ V. UN Doc. S/2023/427.

¹⁵ In particolare, nonostante alcuni degli Stati membri intervenuti abbiano posto l’accento sulla necessità di non discriminare e non rivolgere campagne d’odio e di criminalizzazione verso la comunità LGBTQ+, nessun esplicito riferimento a tale questione è contenuto nel testo della risoluzione. Più in generale, la risoluzione è priva di richiami espressi a specifici movimenti e/o a situazioni territoriali a cui pure alcuni dei soggetti intervenuti hanno dedicato attenzione: si pensi al riferimento del Segretario generale alla significativa minaccia per la sicurezza interna di alcuni Paesi costituita da movimenti suprematisti e neonazisti; all’annosa questione palestinese di cui parla con toni espliciti l’imam Ahmed Al-Tayeb, ricordando le immense sofferenze del popolo palestinese; alle campagne d’odio e gravi violazioni dei diritti umani nei confronti di particolari minoranze e gruppi sociali quali gli Yazidi in Iraq, i Rohingya in Myanmar, i Baha’is nello Yemen, le donne in Afghanistan, così come alle crescenti tensioni in Mali, Repubblica Centrafricana e Repubblica Democratica del Congo, su cui cfr. UN Doc. S/PV.9346.

l'importanza dell'educazione e del ruolo della società civile in tutte le sue componenti, con particolare riguardo alle personalità culturali e ai capi religiosi, nel promuovere tolleranza e coesistenza pacifica a supporto degli sforzi diretti a consolidare e perpetrare la pace, così come il fondamentale ruolo del patrimonio culturale.

La risoluzione, per affrontare i menzionati pericolosi fenomeni che favoriscono la nascita, l'intensificarsi e la frequenza di conflitti e compromettono le iniziative dirette a contrastare le cause profonde dei conflitti stessi, a prevenirli e risolverli, così come gli sforzi di riconciliazione, ricostruzione e consolidamento della pace, rivolge agli Stati molteplici richieste tra le quali, anzitutto, quella di condannare pubblicamente, unitamente alle organizzazioni internazionali e regionali, la violenza, i discorsi di odio e l'estremismo basati su razza, sesso, origine etnica, religione o lingua in conformità al diritto internazionale applicabile, incluso il diritto alla libertà di espressione. Agli Stati è altresì chiesto di coltivare, ove appropriato e possibile, il dialogo interreligioso e interculturale, di adempiere al proprio obbligo di rispettare, promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali di ciascun individuo, di garantire l'accesso equo alla giustizia e di preservare l'integrità delle istituzioni garanti dello Stato di diritto, così come di offrire a tutti coloro che operano in favore della pace e della sicurezza un ambiente sicuro.

Nella consapevolezza dell'importante ruolo della *leadership* femminile nel prevenire e risolvere i conflitti e nell'evitare la diffusione dell'intolleranza e gli incitamenti all'odio, specifici obblighi statali si ricollegano al Programma per le donne, pace e sicurezza, definito nella risoluzione del Consiglio di sicurezza 1325 (2000) e alle risoluzioni connesse: in particolare quello di promuovere la piena, eguale ed effettiva partecipazione e il ruolo motore delle donne nei processi decisionali a tutti i livelli, di rinforzare la coesione sociale e la resilienza delle comunità così come l'autonomia economica delle donne e l'uguaglianza di genere. Anche rispetto all'obbligo statale di supportare un insegnamento di qualità per la pace, è posto l'accento sulla necessità di promuovere un sistema educativo basato non solo su un ambiente sostenibile, ma anche sull'uguaglianza di genere, oltre che su quella di contribuire a prevenire la violenza sessuale e di genere e di inculcare i principi di tolleranza, rispetto per gli altri, diversità culturale e libertà di religione o di credo.

Più in generale, è richiesto agli Stati di impegnare la società civile in tutte le sue componenti (comunità locali, settori privati, attori non-statali), nello sviluppare strategie atte a combattere intolleranza ed estremismi, potenziando il ruolo di donne, giovani, famiglie, leader religiosi, culturali ed educativi, capi di comunità, autorità e tutti i gruppi in essa operanti e ponendo in essere azioni a vario livello per prevenire la diffusione dell'intolleranza e dell'incitamento all'odio. È parimenti riconosciuto un ruolo attivo di tutti gli *stakeholders* nel condividere buone pratiche atte a promuovere tolleranza e coesistenza pacifica.

Obblighi peculiari sono inoltre rivolti a specifici soggetti operanti nell'ambito delle Nazioni Unite: alle missioni di *peacekeeping* e a quelle politiche speciali è affidato il compito di monitorare fenomeni di *hate speech*, razzismo ed estremismo e di farvi riferimento nei rapporti che trasmettono regolarmente al Consiglio di sicurezza; i rappresentanti speciali e gli inviati speciali del Segretario generale sono incoraggiati a spendere i propri buoni uffici per supportare iniziative pacifiche locali e, all'occorrenza, coinvolgere le comunità locali nella mediazione degli accordi di pace e nei meccanismi per la loro attuazione; la Commissione per la costruzione della pace (PBC) è sollecitata a continuare a esercitare il proprio ruolo per convocare gli or-

gani ONU, gli Stati membri, le autorità nazionali, gli *stakeholders* ad ogni livello e le istituzioni finanziarie internazionali per assicurare un approccio integrato, coerente e rispettoso delle questioni di genere nel costruire e sostenere la pace promuovendo la tolleranza e contrastando i discorsi di odio¹⁶; a tutte le competenti agenzie ONU è richiesto di intensificare le proprie attività focalizzate sull'educazione alla pace in modo da accrescere nei giovani la consapevolezza su valori fondamentali quali pace, tolleranza, apertura verso gli altri e rispetto reciproco; infine è richiesto al Segretario generale di prendere in considerazione e integrare nei rapporti pertinenti gli insegnamenti e le migliori pratiche sulla partecipazione di gruppi, istituzioni, capi religiosi, incluse le donne e di comunità locali alla mediazione e all'attuazione di accordi di pace e a iniziative dirette a prevenire e risolvere conflitti; di riferire oralmente in un incontro pubblico relativo all'Agenda "Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale" entro il 14 giugno 2024 al Consiglio di sicurezza sui progressi fatti nell'attuazione della risoluzione in questione nei contesti di situazioni di transizione verso la pace di cui è investito, utilizzando tutte le informazioni rese disponibili dal sistema ONU e di informare tempestivamente il Consiglio di sicurezza, che dal canto suo si impegna a dedicarvi piena attenzione, di eventuali minacce alla pace e alla sicurezza a tale riguardo.

5. *La risoluzione riguardante la situazione in Mali e il ritiro dell'operazione MINUSMA.* – Il 30 giugno 2023, l'ultima seduta del Consiglio di sicurezza del semestre in oggetto ha visto l'adozione all'unanimità della risoluzione 2690 (2023) il cui testo è stato proposto dalla delegazione francese. In virtù della volontà espressa dal rappresentante del Governo maliano di transizione il 16 giugno 2023 nel corso delle 9350^o seduta del Consiglio di sicurezza e confermata dalla successiva missiva del 21 giugno del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale del Mali inviata al Presidente dell'Organo¹⁷, lo Stato africano ha infatti chiesto l'immediata cessazione del mandato ormai decennale della Missione delle Nazioni Unite multidimensionale integrata per la stabilizzazione in Mali (MINUSMA). Dal canto suo il Consiglio di sicurezza, preso atto del venir meno del consenso dello Stato territoriale al dispiegamento della stessa e pur continuando a considerare la situazione in Mali una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, ha adottato tempestivamente un atto contenente disposizioni pratiche e un preciso cronoprogramma per il ritiro ordinato e sicuro della missione¹⁸.

Disposta dunque la cessazione del mandato nella stessa data del 30 giugno 2023, il Consiglio di sicurezza ha rivolto alla MINUSMA la richiesta di cessare immediatamente il 1^o luglio successivo le proprie operazioni e di iniziare il trasferi-

¹⁶ La Peacebuilding Commission è un organo intergovernativo consultivo che supporta gli sforzi di pace nelle zone colpite da conflitti. È composta da 31 Stati membri eletti dall'Assemblea generale, dal Consiglio di sicurezza e dal Comitato economico e sociale. Gli Stati maggiori finanziatori e che forniscono i contingenti più numerosi al sistema delle Nazioni Unite vi partecipano ugualmente come membri.

¹⁷ Il Ministro degli Esteri maliano ha giustificato la richiesta di cessazione del mandato in ragione della crisi di fiducia venutasi a creare nei confronti della Missione ONU da parte sia della popolazione del Mali, sia del Governo transitorio dello stesso Paese. V. UN Doc. S/2023/463.

¹⁸ L'istituzione della MINUSMA risale alla risoluzione del Consiglio di sicurezza 2100 (2013) del 25 aprile 2013 e il suo mandato è stato via via rinnovato con varie risoluzioni, l'ultima delle quali è la 2640 (2022) del 29 giugno 2022, che lo aveva prorogato fino al 30 giugno 2023.

mento dei compiti, la riduzione e il ritiro ordinato e sicuro del proprio personale in modo da completare tale processo entro il 31 dicembre 2023, agendo in stretta consultazione con il Governo di transizione del Mali e in coordinamento con i Paesi fornitori dei contingenti o delle forze di polizia e ha pregato nel contempo il Segretario generale di tenerlo costantemente informato sullo svolgimento del processo in questione. Al Segretario generale è rivolto altresì l'invito a collaborare con il Governo maliano di transizione nell'elaborazione di un piano di trasferimento dei compiti svolti dalla Missione ONU, tenendo conto del possibile contributo del Team dei Paesi delle Nazioni Unite (UNCT), dell'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel (UNOWAS) di altre parti rilevanti e a presentare il piano predisposto allo stesso Consiglio di sicurezza entro il 15 agosto 2023. Contestualmente, è richiesto al Governo di transizione del Mali di collaborare pienamente con le Nazioni Unite nelle diverse fasi del ritiro della Missione e di rispettare totalmente le disposizioni del SOFA fino alla partenza dal Mali dell'ultimo elemento della MINUSMA. Il citato cronoprogramma prevede una prima fase di riduzione degli effetti, avente termine il 30 settembre 2023, durante la quale, ferma la responsabilità principale delle autorità maliane e in consultazione con esse, la MINUSMA è autorizzata a rispondere alle minacce imminenti di violenza contro i civili e a contribuire al conferimento dell'assistenza umanitaria sotto la direzione dei civili. Dal 30 settembre al 31 dicembre, data del ritiro definitivo della Missione, questa è invece autorizzata a svolgere solo specifiche funzioni elencate nel par. 6 della risoluzione, dirette essenzialmente a garantire la sicurezza del suo personale militare e civile e a fronteggiare eventuali situazioni di pericolo o di emergenze mediche. Smantellata la Missione da un punto di vista operativo, la risoluzione prevede che a partire dal 1° gennaio 2024 abbia inizio la liquidazione, nel corso della quale sarà mantenuta un'unità di guardia formata da componenti pregressi della Missione, allo scopo di proteggere il personale, le installazioni e i beni della stessa. Infine, il Consiglio di sicurezza chiede alla MINUSMA di prevedere con l'UNCT e l'UNOWAS, ove appropriato, delle disposizioni finanziarie che permettano all'ONU di supervisionare, dopo il suo ritiro, le residue attività programmatiche già iniziate dalla Missione e di vigilare affinché il trasferimento delle sue basi di operazioni e dei suoi mezzi sia effettuato nel totale rispetto delle prassi generali e dei regolamenti finanziari dell'ONU e dichiara di rimanere attivamente interessato della questione.

Nel dibattito seguito all'adozione della risoluzione, il delegato maliano, invitato a intervenire, risponde positivamente alle principali perplessità manifestate da altri delegati statali che, pur votando a favore, hanno ritenuto troppo precipitoso il ritiro e per certi versi inadeguate le sue condizioni. In particolare, il rappresentante del Governo transitorio del Mali ribadisce la propria responsabilità principale nel proteggere la popolazione civile e i suoi beni su tutto il territorio nazionale e garantisce il massimo impegno, sia nello svolgimento di questo compito, sia nel rispetto dell'Accordo per la pace e la riconciliazione in Mali, firmato ad Algeri nel 2015¹⁹.

6. *Il progetto di risoluzione sul sabotaggio del gasdotto Nord Stream.* – Il progetto di risoluzione formulato il 27 marzo dalla Federazione russa, alla quale si sono

¹⁹ Cfr. UN Doc. S/PV.9365.

associati altri sette Stati, tra cui un solo altro membro del Consiglio di sicurezza²⁰, ha raccolto i voti favorevoli di Brasile, Cina e Russia, nessun voto contrario e 12 astensioni e non è pertanto stato adottato. Il breve testo, inserito nell'ordine del giorno "Mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", esprime una ferma condanna del sabotaggio, posto in essere nel settembre 2022 nei confronti dei gasdotti russi Stream 1 e Stream 2 nel Mar Baltico²¹, che ha provocato tre falle alle condotte e perdita di gas in mare, con conseguenti pericoli per l'ambiente e per la navigazione e con perdite economiche a lungo termine per vari Paesi e manifesta «the importance of conducting an efficient, impartial, transparent, inclusive and thorough international investigation» sull'accaduto. A tale scopo, nella bozza di risoluzione è formulata la richiesta al Segretario generale di istituire una Commissione internazionale d'inchiesta indipendente, selezionando personalmente per la sua composizione esperti imparziali e rispettati a livello internazionale, i quali sarebbero stati dotati di uno staff adeguato e parimenti costituito da soggetti imparziali e d'esperienza. Il Segretario generale avrebbe dovuto entro 30 giorni presentare al Consiglio di sicurezza le raccomandazioni relative alle modalità specifiche per l'istituzione della Commissione, mentre gli Stati membri dell'ONU avrebbero dovuto collaborare pienamente e condividere le informazioni con la Commissione, «including those conducting their relevant national investigations». È in quest'ultimo inciso la spiegazione dell'astensione di 12 membri su 15 del Consiglio di sicurezza: nell'immediatezza del sabotaggio sono state avviate tre diverse inchieste nazionali indipendenti da parte di Svezia, Danimarca e Germania, Stati particolarmente pregiudicati dall'evento doloso per il loro affaccio sul Mar Baltico. Come emerge dal dibattito sviluppatosi in seno al Consiglio, ferma restando la disponibilità di tutti gli Stati membri a dare vita in futuro, ove necessario, a una Commissione d'inchiesta internazionale sulla vicenda, la dichiarata proposta della Russia di fare luce sul sabotaggio attraverso tale strumento è stata letta dalla maggior parte di questi come un tentativo squisitamente politico di impedire lo svolgimento e pregiudicare la conclusione delle inchieste nazionali già in corso, invero già dotate di quei caratteri di imparzialità, trasparenza e competenza invocati dal delegato russo. Inoltre, non è mancato chi ha trovato pretestuosa e inappropriata la ferma condanna della Russia degli atti di sabotaggio in ragione del danneggiamento di infrastrutture civili come i gasdotti, alla luce dei bombardamenti e delle massicce distruzioni di interi villaggi e città perpetrati da oltre un anno dalla stessa Russia nei confronti dell'Ucraina²². Da ciò la conseguente astensione di 12 membri su 15. Il Brasile, unico Stato non proponente ad essersi espresso in favore del progetto di risoluzione, ha invece motivato il proprio voto in considerazione dei 6 mesi già trascorsi dall'inizio delle inchieste nazionali sulla questione senza apprezzabili risultati e «as recognition of the importance of additional and more comprehensive efforts on the part of the United Nations».

EMILIA MARIA MAGRONE

²⁰ Gli Stati in questione, oltre alla Cina, sono la Bielorussia, la Repubblica democratica popolare di Corea, l'Eritrea, il Nicaragua, la Repubblica araba di Siria e la Repubblica Bolivariana del Venezuela.

²¹ Forti esplosioni provocate con ogni probabilità da detonazioni dolose, sono state registrate attorno all'isola danese di Bornholm.

²² V. UN Doc. S/PV.9295 con particolare riguardo agli interventi di Regno Unito, Albania e Stati Uniti.