

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di sicurezza
(luglio – dicembre 2023)

1. *Considerazioni introduttive.* – Il semestre in oggetto è stato particolarmente tribolato per l'attività del Consiglio di sicurezza. Alle preesistenti tensioni, specie tra i cinque membri permanenti, dovute in particolare (ma non esclusivamente) al conflitto in Ucraina, si sono aggiunte a partire dal 7 ottobre 2023 le atroci vicende occorse nella Striscia di Gaza, con l'eccidio compiuto da Hamas contro civili e militari israeliani e la durissima reazione armata di Israele. Ciò ha rinfocolato le divisioni tra i membri del Consiglio, che a causa dei numerosi veti è stato sostanzialmente inoperoso di fronte a quanto stava accadendo.

Nella presente rassegna, quindi, a fronte delle poche e poco incisive risoluzioni approvate da quest'organo nel semestre considerato – gran parte delle quali consiste in meri rinnovi di mandati di operazioni di pace, autorizzazioni a forze multinazionali e regimi sanzionatori, talora con limitate modifiche – sarà dedicata attenzione anche a quello che esso non è riuscito a fare. Peraltro, l'esteso ricorso al diritto di veto di cui i membri permanenti godono in virtù dell'art. 27, par. 3, della Carta ONU, non ha riguardato solo il conflitto israelo-palestinese. Già prima dei tragici eventi del 7 ottobre, infatti, il Consiglio non era stato in grado di approvare una risoluzione per la distribuzione di aiuti umanitari in Siria: l'11 luglio una proposta dalla Russia, con il voto contrario di Francia, Regno Unito e USA e le dieci astensioni dei membri non permanenti, non è stata approvata, e una seconda proposta di risoluzione, pur avendo ricevuto tredici voti a favore, è stata bloccata dal veto della stessa Russia, mentre la Cina si è astenuta.

Nel semestre in esame l'unica situazione nuova che il Consiglio è riuscito ad affrontare, non senza divisioni (come vedremo) ha riguardato Haiti, mentre è significativo rilevare come prosegua il graduale disimpegno dell'Organizzazione nel continente africano, dove negli ultimi anni il Consiglio di sicurezza sta progressivamente terminando, di solito su richiesta delle autorità nazionali, numerose operazioni sul terreno.

2. *Il rinnovo di mandati preesistenti.* – Come accennato, anche in questo semestre diverse risoluzioni del Consiglio di sicurezza hanno riguardato la proroga di azioni o misure già in atto, in alcuni casi accompagnata da modifiche o aggiustamenti ritenuti opportuni considerata la situazione sul terreno o necessari in ragione del confronto sviluppatosi all'interno dell'organo, in particolare tra i suoi membri permanenti, che non di rado perseguono anche i propri interessi nazionali.

Per quanto riguarda lo Yemen, il Consiglio ha approvato all'unanimità due risoluzioni: la 2691 del 10 luglio, sul rinnovo annuale della United Nations Mission to Support the Hedaydah Agreement (UNMHA), istituita nel gennaio nel 2019 a seguito dell'Accordo tra il Governo dello Yemen e i ribelli Houthi, concluso a Stoccolma il 13 dicembre 2018; e la 2707 del 14 novembre, che estende per un anno le sanzioni individuali (divieto di viaggio e congelamento di fondi) deliberate dal Consiglio nei confronti di alcuni individui e imprese, accusati di sostenere attività che minacciano la pace, la sicurezza e la stabilità dello Yemen¹.

Altre due risoluzioni approvate all'unanimità riguardano il processo di pace in Colombia: la 2694 del 2 agosto, sull'ampliamento del mandato della United Nations Verification Mission in Colombia, al fine di vigilare sul cessate-il-fuoco raggiunto tra il Governo e l'Esercito di liberazione nazionale; e la 2704 del 30 ottobre, che estende per un anno il mandato della medesima Verification Mission.

Lo stesso approccio caratterizza altre risoluzioni approvate all'unanimità dal Consiglio di sicurezza, relative a contesti diversi: la 2697 del 15 settembre, sul rinnovo annuale del mandato dello United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/Islamic State in Iraq and the Levant (UNITAD); due risoluzioni sulla Libia, la 2701 del 19 ottobre, che rinnova fino al 1° febbraio 2024 il sistema sanzionatorio contro l'illecita esportazione di petrolio dalla Libia, e la 2702 del 30 ottobre, che estende per un anno il mandato della United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL)²; la 2706 del 2 novembre, che rinnova di un anno l'autorizzazione a favore della European Union multinational stabilization force in Bosnia and Herzegovina (EUFOR-Althea); la 2708 del 14 novembre, che protrae di un anno il mandato della United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA), area di confine contesa tra Sudan e Sud Sudan anche in ragione delle risorse petrolifere ivi presenti, nonché soggetta a scontri tra differenti gruppi etnici; la 2716 del 14 dicembre, che rinnova per un altro anno il mandato del Gruppo di monitoraggio sulle sanzioni contro i Talebani e gli individui ed entità con essi associati³; la 2718 del 21 dicembre 2023, sulla proroga semestrale del mandato della United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF) nel Golan, presente sin dal 1974.

Numerose sono state le risoluzioni relative alla Somalia, con riferimento alle diverse tipologie di impegno che il Consiglio di sicurezza ha scelto di portare avanti nei confronti di questo Stato. Per quanto concerne le misure di embargo, nel semestre in esame il Consiglio il 15 novembre ha approvato all'unanimità la risoluzione 2711, estendendo fino al 1° dicembre 2023 misure di ispezione e sequestro correlate

¹ La risoluzione estende di un anno anche il mandato del Panel di esperti che assiste il Comitato delle sanzioni nei confronti dello Yemen. Questo regime è stato istituito con la risoluzione 2140 del 26 febbraio 2014.

² Ma v. la risoluzione 2698 del 29 settembre 2023, approvata con quattordici voti a favore e l'astensione della Russia, relativa all'estensione di un anno dell'autorizzazione agli Stati membri a ispezionare imbarcazioni in alto mare al largo delle coste della Libia in caso di ragionevoli sospetti che siano coinvolte in atti di *smuggling* di migranti e di traffico di esseri umani.

³ Cina e Russia si sono invece astenute in occasione dell'adozione della risoluzione 2721 del 29 dicembre 2023, con la quale il Consiglio di sicurezza ha incaricato il Segretario generale dell'ONU di nominare un Inviato speciale per l'Afghanistan, avente una solida competenza in tema di tutela dei diritti umani e questioni di genere. Il motivo dell'astensione è da rinvenire nella divergenza tra gli Stati che riconoscono i Talebani come governo di fatto dell'Afghanistan e quelli che, invece, contestano la legittimità del loro potere, riconquistato nell'agosto 2021 a seguito del mutamento anticostituzionale di governo perfezionatosi con il ritiro delle truppe USA.

alla violazione dell'embargo economico nei confronti di alcuni prodotti che colpisce da tempo la Somalia⁴. Il 1° dicembre il Consiglio ha approvato due risoluzioni sull'embargo di armi: con la 2714, votata all'unanimità, ha eliminato quello nei confronti del Governo della Somalia, che durava dal 1992 (fu deciso con la risoluzione 733, in seguito più volte modificata), riconoscendo che in questo modo le autorità somale potranno contrastare più efficacemente il gruppo terroristico fondamentalista di Al-Shabaab; con la risoluzione 2713, adottata con quattordici voti a favore e l'astensione della Francia (motivata dal mancato inserimento nel testo di un riferimento alla controversia territoriale tra Gibuti ed Eritrea), il Consiglio ha invece esteso per un altro anno l'embargo delle armi nei confronti di Al-Shabaab. Per quanto riguarda le operazioni sul terreno, sono state approvate due risoluzioni, entrambe all'unanimità: la 2705 del 31 ottobre, che rinnova per un anno il mandato della United Nations Assistance Mission in Somalia (UNSOM), e la 2710 del 15 novembre, che proroga fino al 30 giugno 2024 il mandato della African Union Transition Mission in Somalia (ATMIS).

In alcuni casi, l'estensione del mandato di operazioni militari o di regimi sanzionatori non è stata votata all'unanimità, ma a maggioranza, con l'astensione di membri permanenti, il che evidenzia qualche elemento di disaccordo tra di essi o comunque di insoddisfazione per il protrarsi di alcune vicende che, nonostante la costante attenzione che il Consiglio dedica loro (talora da decenni), non trovano una soluzione. Il riferimento riguarda diversi casi: il Sahara Occidentale, in merito al quale la risoluzione 2703 del 30 ottobre, che estende per un ulteriore anno il mandato della United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO), è stata approvata con tredici voti a favore e due astensioni (Mozambico e Russia); la Repubblica Centrafricana, con le due risoluzioni 2693 del 27 luglio, adottata con tredici voti a favore e due astensioni (Cina e Russia), relativa alla proroga di un anno dell'embargo di armi, con limitate eccezioni a favore delle forze di sicurezza di questo Paese⁵, e 2709 del 15 novembre, che ha ricevuto quattordici a favore e l'astensione della Russia, sul rinnovo annuale del mandato della United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA); il Libano, con la risoluzione 2695 del 31 agosto, che ha ricevuto tredici voti a favore e due astensioni (Cina e Russia), relativa all'estensione di un anno del mandato della United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL).

3. *L'inazione del Consiglio di sicurezza dinanzi agli eventi nella Striscia di Gaza.* – Come accennato, l'atroce assalto su larga scala che ha avuto luogo il 7 ottobre 2023 da parte di miliziani di Hamas contro gli israeliani, partito dalla Striscia di Gaza, a seguito del quale oltre 1200 persone sono morte e oltre 200 sono state rapite, ha prodotto la brutale reazione dello Stato di Israele, che è intervenuto massicciamente nella Striscia, colpendo talora indiscriminatamente la popolazione civile e portando distruzione e violenza in quel territorio, con l'obiettivo dichiarato di "estirpare" Hamas.

⁴ Il 7 settembre 2023 il Consiglio ha approvato all'unanimità la risoluzione 2696 relativa alla concessione di una singola eccezione, chiesta dal Governo somalo, all'embargo relativo alle scorte di carbone.

⁵ La stessa risoluzione proroga fino al 31 agosto 2024 il mandato del Panel di esperti incaricato di assistere il pertinente Comitato delle sanzioni.

Di fronte a questi eventi, che ripropongono drammaticamente all'intera Comunità internazionale la questione israelo-palestinese, il Consiglio di sicurezza non è riuscito a intervenire, venendo così meno al ruolo di principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che l'art. 24 della Carta ONU gli assegna.

L'organo è stato convocato in numerose occasioni per discutere della situazione nella Striscia di Gaza, ma non è quasi mai riuscito a deliberare. Già il 16 ottobre una risoluzione proposta dalla Russia e contenente la richiesta di un cessate-il-fuoco umanitario è stata respinta, con una votazione che ha reso nitidamente la divisione all'interno del Consiglio: cinque voti favorevoli (Cina, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Mozambico e Russia), quattro contrari (Francia, Giappone, Regno Unito e USA), sei astenuti (Albania, Brasile, Ecuador, Ghana, Malta e Svizzera). Lo stesso è accaduto due giorni dopo, quando tre proposte di risoluzione, contenenti anch'esse richieste a favore di una pausa umanitaria, non sono state approvate. Una, avanzata dal Brasile, è stata bloccata dal veto degli USA, nonostante avesse ricevuto dodici voti favorevoli (e le astensioni di Regno Unito e Russia); né migliore fortuna hanno avuto due risoluzioni contenenti emendamenti di alcune parti di questa proposta, che non hanno raggiunto la maggioranza necessaria dei nove voti favorevoli, ricevendo rispettivamente sei voti favorevoli (e otto astensioni) e sette voti favorevoli (e sette astensioni). Entrambe non sarebbero comunque state approvate, stante il permanere del voto contrario degli USA.

Il Consiglio è tornato a discutere della situazione nella Striscia di Gaza il 25 ottobre 2023, ma senza riuscire ad approvare alcuna risoluzione. Una proposta dagli USA, infatti, pur avendo ricevuto dieci voti favorevoli e le astensioni di Brasile e Mozambico, è stata bloccata dal veto di Cina e Russia; particolarmente duro l'intervento del Rappresentante della Cina, che ha sostenuto che la risoluzione proposta fosse connotata da una «selective application of international law» e da «double standards»⁶. Sorte ancora peggiore ha avuto una parallela risoluzione proposta dalla Russia, che ha ricevuto quattro voti favorevoli (Cina, Emirati Arabi Uniti, Gabon e Russia), nove astensioni e i voti contrari di Regno Unito e USA. Il contrasto tra i membri del Consiglio, in particolare i membri permanenti, ha riguardato il livello di attribuzione di responsabilità per ciò che è accaduto il 7 ottobre (Hamas) e dopo il 7 ottobre (Israele), producendo un nulla di fatto e la prosecuzione del conflitto e delle sofferenze della popolazione civile palestinese (e degli ostaggi israeliani). Efficace, a tale riguardo, risulta la posizione espressa dalla Rappresentante del Gabon, che ha votato a favore di entrambe le proposte, dichiarando: «We regret that antagonism within this Council and the lack of unity has meant that we are unable to arrive at a consensus text».

La principale risoluzione approvata in questo semestre dal Consiglio di sicurezza con riferimento al conflitto in corso nella Striscia di Gaza è stata la 2712 del 15 novembre, proposta da Malta e che ha ricevuto dodici voti favorevoli e tre astensioni, tutte di membri permanenti (Regno Unito, Russia e USA). Nella risoluzione,

⁶ Il Rappresentante cinese ha aggiunto: «What we oppose is that the draft resolution attempts to establish a new narrative on the Palestinian-Israeli issue, ignoring the fact that the Palestinian territories have been occupied for a long time, and avoids the fundamental issue of independent statehood for the Palestinian people». V. UN Doc. S/PV.9453, 5.

alquanto sintetica⁷, dopo aver espresso profonda preoccupazione per la situazione umanitaria nella Striscia di Gaza e per i suoi gravi effetti sulla popolazione civile, il Consiglio esige da tutte le parti in conflitto il rispetto dei loro obblighi di diritto internazionale, inclusi quelli di diritto internazionale umanitario, con particolare riguardo alla tutela dei civili, specialmente dei bambini. Esso chiede pause umanitarie urgenti e durature e corridoi umanitari e sottolinea l'importanza di meccanismi volti a proteggere il personale civile e medico impegnato nella fornitura di aiuto umanitario, oltre alle infrastrutture e ai siti a ciò destinati. E chiede altresì il rilascio immediato e incondizionato di tutti gli ostaggi detenuti da Hamas e da altri gruppi e la garanzia di un accesso umanitario immediato a loro favore. In connessione con quanto prevede la risoluzione 2712, nella successiva risoluzione 2720, approvata il 22 dicembre con l'astensione di Russia e USA, il Consiglio ha incaricato il Segretario generale dell'ONU di nominare un Senior Humanitarian and Reconstruction Coordinator per la Striscia di Gaza, chiedendo alle parti in conflitto di consentire e facilitare l'immediata e sicura consegna del materiale umanitario alla popolazione civile palestinese.

La situazione a Gaza è stata oggetto di altre riunioni del Consiglio di sicurezza. In particolare, l'8 dicembre 2023 è stato convocato su richiesta del Segretario generale dell'ONU ai sensi dell'art. 99 della Carta⁸, ma ancora una volta non è riuscito a deliberare, a causa del veto espresso dagli USA nei confronti di una risoluzione – proposta dagli Emirati Arabi Uniti (con il sostegno di poco meno di cento Stati membri dell'Organizzazione) e che ha raccolto tredici voti a favore e l'astensione del Regno Unito –, che proponeva un immediato cessate-il-fuoco umanitario nella Striscia di Gaza. Al fine di motivare il voto negativo il Rappresentante degli Stati Uniti ha sottolineato l'assenza di una espressa condanna delle azioni di Hamas e al diritto di Israele di difendersi da azioni terroriste, dichiarato, tra l'altro, che: «As long as Hamas clings to its ideology of destruction, any ceasefire is, at best, temporary and is certainly not peace. Any ceasefire that leaves Hamas in control of Gaza would deny Palestinian civilians the chance to build something better for themselves»⁹.

4. *Il progressivo disimpegno dal continente africano.* – Anche in questo semestre alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza hanno riguardato attività operative svolte in Stati africani, confermando una tendenza verso un progressivo disimpegno, in termini di riduzione dei compiti attribuiti nei mandati e, in certi casi, di chiusura

⁷ La lettura degli interventi dei rappresentanti dei membri del Consiglio di sicurezza, in particolare di quelli dei membri permanenti, nella riunione svoltasi in occasione dell'approvazione di questa risoluzione (UN Doc. S/PV.9479), rende evidente il permanere di una marcata divisione al loro interno. Al dibattito hanno preso parte anche i rappresentanti della Palestina e di Israele. Il primo ha criticato l'assenza dalla risoluzione della richiesta di cessate-il-fuoco e richiamato le numerose violazioni commesse da Israele, mentre il secondo ha sottolineato aspramente l'assenza di ogni riferimento all'attacco di Hamas del 7 ottobre 2023, cui va addossata la responsabilità per ciò che sta accadendo, dichiarando: «Israel does not need a resolution to remind us to adhere to international law. Israel always adheres to international law. Hamas, the party that refuses to accept the resolution, will not even bother reading it. Therefore, the resolution does nothing to contribute to the situation on the ground» (ivi, 15).

⁸ Secondo questa disposizione: «Il Segretario Generale può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

⁹ UN Doc. S/PV.9499, 5.

delle operazioni sul terreno. Si tratta di una conseguenza del mutamento dello scenario geopolitico, che incide sia sulla volontà dei governi nazionali sul cui territorio operano le missioni decise dal Consiglio, il cui consenso rappresenta un elemento imprescindibile per il dispiegamento e la permanenza di una operazione di pace, sia sul venir meno dell'intesa tra i membri permanenti del Consiglio di sicurezza, senza la quale l'organo non è in grado di esercitare efficacemente i suoi poteri.

Il primo caso riguarda il Sudan. Con la risoluzione 2715, approvata il 1° dicembre con quattordici voti a favore e l'astensione della Russia, il Consiglio ha deciso di concludere la UN Integrated Transition Assistance Mission in the Sudan (UNITAMS), al termine di un periodo transitorio di tre mesi, a seguito della richiesta in tal senso del Governo sudanese.

Il secondo caso riguarda la Repubblica Democratica del Congo, in merito alla quale il 19 dicembre 2023 il Consiglio ha approvato all'unanimità la risoluzione 2717, estendendo per un anno il mandato della United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO) e, a seguito della richiesta del Governo congolese, disciplinando tempi e modalità per il progressivo ritiro dell'operazione di *peace-keeping* robusto, nonché per il graduale trasferimento di poteri alle autorità nazionali.

Con la chiusura di queste operazioni, in Africa resteranno soltanto le già richiamate MINURSO (nel Sahara Occidentale), MINUSCA (nella Repubblica centrafricana), UNISFA (ad Abyei, tra Sudan e Sud Sudan), oltre all'UNMISS (in Sud Sudan), un numero assai ridotto per quello che, negli ultimi decenni, è stato il continente che ha ospitato il maggior numero di missioni di pace dell'ONU, dotate di mandati ampi e di un elevato numero di personale civile e militare.

Il futuro dirà se si tratta di una tendenza destinata a consolidarsi ulteriormente, considerato che in numerosi Stati africani permangono instabilità e situazioni di potenziali minacce alla pace. Un elemento interessante emerge dall'approvazione della risoluzione 2719, avvenuta all'unanimità il 21 dicembre, in base alla quale il Consiglio di sicurezza potrà, caso per caso, accogliere le richieste formulate dal Consiglio di pace e sicurezza dell'Unione africana al fine di utilizzare risorse finanziarie delle Nazioni Unite per sostenere *peace support operations* realizzate dall'Unione africana. La difficoltà di reperire risorse finanziarie per le attività operative dell'Unione africana costituisce da tempo uno dei principali ostacoli al funzionamento del sistema regionale di mantenimento della pace e, sotto questo profilo, la risoluzione 2719 va nella direzione di contribuire alla loro realizzazione, lasciando al Consiglio di sicurezza il ruolo decisionale, ma rafforzando la collaborazione con la principale organizzazione regionale africana, in virtù di quanto dispone il capitolo VIII della carta ONU (richiamato più volte in questa risoluzione). Peraltro, che la concordia a tal riguardo in seno al Consiglio non sia totale si può evincere dalla circostanza che la risoluzione 2719, pur votata all'unanimità, è stata oggetto di un emendamento proposto dagli USA e approvato con nove voti favorevoli e sei astensioni (quelle dei tre Stati africani membri non permanenti e di Cina, Francia e Russia), che fissa un tetto del 75% alle spese sostenibili con fondi ONU per operazioni realizzate dall'Unione africana.

5. *La situazione ad Haiti e l'autorizzazione al dispiegamento della Multinational Security Support Mission.* – Haiti vive da tempo una situazione di grave instabilità politica e sociale, che aggrava le già non facili condizioni di vita della popola-

zione civile, costretta da decenni a povertà e violenza, cui contribuiscono anche eventi naturali disastrosi, come i due terremoti del 2010 e del 2021, anno in cui un gruppo criminale ha ucciso il Presidente della Repubblica, aggravando ulteriormente la fragilità delle istituzioni politiche.

Nei tre decenni passati il Consiglio di sicurezza è intervenuto con diverse misure al fine di cercare di stabilizzare il Paese, autorizzando interventi militari (come la Multinational Force, settembre 1994-marzo 1995) e istituendo numerose operazioni di pace, con diversi mandati e composizione, ma tutte accomunate dall'esigenza di formare e/o consolidare le istituzioni nazionali, nonché le forze di pubblica sicurezza, sostenere la popolazione civile, rispettare i diritti umani. Tra il 1993 e il 2000 il Consiglio ha istituito quattro operazioni: la UNMIH (United Nations Mission in Haiti), da settembre 1993 a giugno 1996, con la risoluzione 841 del 16 giugno 1993; la UNSMIH (United Nations Support Mission in Haiti), da luglio 1996 a luglio 1997, con la risoluzione 1063 del 28 giugno 1996; la UNTMIH (United Nations Transition Mission in Haiti), nel periodo agosto-novembre 1997, con la risoluzione 1123 del 30 luglio 1997; la MIPONUH (United Nations Civilian Police Mission in Haiti), dispiegata tra dicembre 1997 e marzo 2000, con la risoluzione 832 del 31 ottobre 1997.

Queste operazioni non hanno conseguito risultati significativi, tanto che nel 2004 il Consiglio è tornato a occuparsi della situazione ad Haiti, dispiegando la MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti) dal giugno 2004 (con la risoluzione 1542 del 30 aprile 2004) e fino all'ottobre 2017, dopo che nel febbraio 2004 aveva autorizzato l'uso della forza da parte della Multinational Interim Force. Alla MINUSTAH ha fatto seguito la MINUJUSTH (United Nations Mission for Justice Support in Haiti), istituita con la risoluzione 2350 del 13 aprile 2017 e attiva dall'ottobre 2017 all'ottobre 2019, con un mandato assai più limitato, ma incentrato sui medesimi obiettivi (consolidare l'apparato di polizia, favorire la *rule of law*, promuovere e tutelare i diritti umani), a dimostrazione, ancora una volta, dell'incapacità dell'Organizzazione di produrre un cambiamento rilevante in questo Paese.

Negli ultimi anni il Consiglio di sicurezza è tornato ad occuparsi di Haiti, con differenti misure, cui se ne è aggiunta un'altra, di diverso tipo, consistente nell'autorizzazione al dispiegamento di una forma armata sul terreno. Iniziando a considerare gli elementi di continuità, nel semestre in esame il Consiglio ha, con la risoluzione 2692, approvata all'unanimità il 14 luglio, deciso il rinnovo annuale dello United Nations Integrated Office in Haiti (BINUH), e con la risoluzione 2700 del 19 ottobre, anch'essa approvata all'unanimità, prorogato per un anno il regime sanzionatorio istituito con la risoluzione 2653 del 21 ottobre 2022. Questo consiste in sanzioni individuali (divieti di viaggio, congelamento di beni e risorse, embargo sulle armi) nei confronti di individui (persone fisiche e giuridiche), designati da un apposito Comitato delle sanzioni, «as responsible for or complicit in, or having engaged in, directly or indirectly, actions that threaten the peace, security or stability of Haiti».

La novità è, invece, contenuta nella risoluzione 2699 del 2 ottobre 2023, approvata con tredici voti a favore e due astensioni (Cina e Russia), con cui il Consiglio di sicurezza ha autorizzato il dispiegamento della Multinational Security Support Mission ad Haiti, per un periodo di dodici mesi (chiedendo al Segretario generale di effettuarne una valutazione dopo nove mesi). La risoluzione segue

l'invito, formulato il 6 ottobre 2022 dal Governo di Haiti, per l'invio di una forza internazionale specializzata e la fornitura di assistenza tecnica alla polizia haitiana nel contrastare la violenza dei gruppi criminali.

Nel preambolo di questa risoluzione l'organo condanna «in the strongest terms the increasing violence, criminal activities, and human rights abuses and violations which undermine the peace, stability, and security of Haiti», dovute all'azione di gruppi criminali, che colpisce in particolare donne e bambini e aumenta ulteriormente il livello di povertà e insicurezza della popolazione haitiana, oltre a contribuire all'instabilità politica, istituzionale e socio-economica che da anni caratterizza questo Stato. Il Consiglio riconosce che la situazione ad Haiti «continues to constitute a threat to international peace and security and to stability in the region» e, in virtù del capitolo VII della Carta, autorizza gli Stati membri a dispiegare, sotto una guida unificata (il ruolo è svolto del Kenya, mentre tra gli Stati che hanno manifestato l'intenzione di contribuire rilevano alcuni membri della CARICOM) la Multinational Security Support (MSS) Mission ad Haiti, con il mandato «to support the efforts of the Haitian National Police to re-establish security in Haiti and build security conditions conducive to holding free and fair elections», specialmente attraverso il supporto alle forze di polizia haitiane¹⁰.

Si tratta di una autorizzazione all'uso della forza (come chiaramente afferma il par. 5 di questa risoluzione)¹¹, non di una operazione di pace dell'Organizzazione¹². Ciò è confermato, tra l'altro, dalla circostanza che la MSS sarà finanziata da contributi volontari di Stati e organizzazioni regionali e non dal bilancio dell'ONU. Essa dovrà sottoporre rapporti periodici al Consiglio di sicurezza, attraverso il Segretario generale. Il Rappresentante della Cina ha motivato l'astensione manifestando alcuni dubbi sull'autorizzazione all'uso della forza¹³ e sulla legittimità ed effettività del Governo di Haiti, mentre quello della Russia ha criticato la genericità degli impegni contenuti nella risoluzione, dichiarando: «Russia cannot agree to what is essentially a blind invocation of Chapter VII of the Charter of the United Nations»¹⁴.

Sotto due profili la risoluzione 2699 mostra la consapevolezza del Consiglio di sicurezza di alcuni comportamenti criminali tenuti in passato da personale internazionale impegnato sul territorio di Haiti (e non solo), nel contesto di operazioni di pace da esso istituite. Il riferimento è in primo luogo agli abusi sessuali commessi da alcuni *peacekeepers* nei confronti della popolazione civile¹⁵. La risoluzione include diversi riferimenti al rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario da parte del personale dispiegato dagli Stati che partecipano alla MSS, sia sotto il profilo della formazione, sia di eventuali misure a carico chi commetta eventuali abusi. In secondo luogo, memore dell'epidemia di colera causata dal contingente

¹⁰ Risoluzione 2699, par. 1.

¹¹ Il Consiglio autorizza gli Stati membri partecipanti alla MSS «to take all necessary measures to fulfil its mandate».

¹² V. l'approfondimento di E. BRANCA, *La Multinational Security Support ad Haiti: «new way» delle missioni autorizzate dalle Nazioni Unite?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, 761 ss.

¹³ UN Doc. S/PV.9430, 3, ove si legge, tra l'altro: «There have been some precedents for abuse of that authorization in previous practice».

¹⁴ Ivi, 3.

¹⁵ Su cui v. E. NALIN, *I rapporti tra ONU e Stati fornitori dei contingenti nella prevenzione e repressione degli abusi sessuali commessi dai peace-keepers*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, 547 ss.

nepalese della MINUSTAH ad Haiti¹⁶, il Consiglio inserisce nella risoluzione 2966 un espresso richiamo nei confronti degli Stati partecipanti affinché adottino «appropriate wastewater management and other environmental controls to guard against the introduction and spread of water-borne diseases».

IVAN INGRAVALLO

¹⁶ In tema v. G. CELLAMARE, *Danni alla salute da operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite: profili di responsabilità e di immunità dell'organizzazione*, in L. PINESCHI (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2017, 421 ss.

