



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2016

2. LIBIA: IL CONSIGLIO DI SICUREZZA INTERVIENE SENZA INTERVENIRE. UN COMMENTO ALLA RISOLUZIONE 2292 (2016) SUL RAFFORZAMENTO DELL'EMBARGO MILITARE

La [risoluzione 2292 \(2016\)](#) adottata ai sensi del Capitolo VII della Carta e approvata con voto unanime dal Consiglio di sicurezza il 14 giugno 2016, potrebbe apparire come il tentativo dell'organo consiliare di incidere sulla realtà di fatto della questione libica. A ben vedere, il dispositivo, che pure recepisce la raccomandazione del Panel volta alla creazione di “*a maritime monitoring force to assist the Government of Libya in securing its territorial waters to prevent the entry into and exit from Libya of arms or related materiel in violation of the arms embargo*” ([rapporto S/2015/128](#)), sembra rispondere solo in minima parte alle esigenze dettate dalla crisi del Paese Nord africano, nella quale convergono questioni di carattere politico, militare, religioso ed economico. Prima di procedere ad un'analisi giuridica del dispositivo, proponiamo di seguito una breve descrizione della situazione politica in Libia al fine di dare contezza della complessità della crisi che vive oggi il Paese.

L'insediamento a Tripoli del Governo di unità nazionale nel marzo scorso e il contestuale sostegno delle milizie misuratine al Premier designato Serraj hanno aperto deboli speranze nella transizione democratica del popolo libico senza però colmare il vuoto di legittimità del governo sostenuto dalle Nazioni Unite, che, ad oggi, non ha ancora ottenuto la fiducia della Camera dei Rappresentanti. I riconoscimenti internazionali rivolti al governo di unità nazionale e i proclami delle potenze occidentali se letti alla luce del tentennamento di alcuni Paesi, in bilico tra Serraj e Haftar, non hanno certo contribuito a sanare il difetto di effettività del governo Serraj. Ad aggiungere incertezza al quadro politico è ancora il generale Haftar che, per nulla intenzionato a rinunciare al controllo della Cirenaica, sembra piuttosto orientato ad una svolta secessionista. Forte dell'appoggio di alcune potenze occidentali nonché di Russia, Egitto ed Emirati Arabi, l'ex generale gheddafiano è impegnato a consolidare il suo ruolo di uomo forte della Cirenaica. Il percorso verso l'unificazione del Paese appare ancora più tortuoso se si presta attenzione all'ormai cronica presenza dello Stato Islamico in alcune città costiere (Bengasi, Derna e Sirte) dove da Est le milizie di Haftar e da Ovest le forze misuratine combattono l'ISIS per estirpare la minaccia terroristica peraltro fortemente ridimensionata nelle ultime settimane. La situazione politico-sociale si complica ulteriormente se si presta attenzione alla disastrosa condizione economica e umanitaria in cui versa il Paese

da ormai un quinquennio e che non accenna ad arrestarsi. La crisi migratoria, la sospensione del pagamento dei salari pubblici, la drastica diminuzione nella produzione/esportazione di petrolio (per ulteriori dettagli si veda il [rapporto](#) del Segretario Generale del 16 maggio 2016, S/2016/452) non facilitano certamente il compito del neo insediato Consiglio presidenziale che attende una risposta convinta e unitaria dalla Comunità internazionale.

Questo è il complesso quadro politico nel quale va collocata la [risoluzione 2292 \(2016\)](#) che, con tutti i suoi limiti, ha almeno il pregio di segnalare il consenso unanime dei Membri del Consiglio di sicurezza. Pur evidenziando l'approvazione all'unanimità della risoluzione in commento, non possiamo tralasciare lo scetticismo del rappresentante russo che, a seguito del voto, ha fatto notare l'approccio rigido e poco disponibile alla diplomazia di alcuni Paesi Membri piuttosto preoccupati «*to see the Brussels decision to broaden the mandate of the military maritime Operation Sophia approved at any price*» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 14 giugno 2016, UN Doc. S/PV.7715). In effetti, il percorso di approvazione del dispositivo in esame, adottato su proposta del Regno Unito e fortemente sponsorizzato dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri dell'Unione Europea, Federica Mogherini ([verbale](#) dell'incontro del Consiglio di Sicurezza del 6 giugno 2016, UN Doc. S/PV. 7705), conferma la volontà dell'Unione europea di giocare, con decisione, un ruolo di primo piano in Libia. L'adozione della delibera 2292 (2016), infatti, arrivava a seguito della [riunione](#) del Consiglio europeo n. 3466 del 23 maggio 2016 nella quale l'organo dell'UE procedeva non solo alla proroga della missione Sophia nelle acque del Mediterraneo, ma anche all'ampliamento del mandato della stessa. In particolare, accogliendo la richiesta ufficiale del governo libico di unità nazionale, il Consiglio europeo affidava all'operazione Sophia due compiti ulteriori: 1) «*capacity building and training of, and information sharing with, the Libyan Coastguard and Navy, based on a request by the legitimate Libyan authorities*»; 2) «*contributing to information sharing, as well as implementation of the UN arms embargo on the High Seas off the coast of Libya on the basis of a new UNSC Resolution*». L'operazione EUNAVFOR MED, dunque, nell'ottica del Consiglio europeo, veniva ad assumere non più soltanto funzioni di contrasto all'immigrazione clandestina come era nella sua vocazione originaria, ma anche un ruolo di primo piano nel processo di costruzione, formazione e addestramento della Guardia costiera libica e nell'implementazione dell'embargo militare istituito dalle Nazioni Unite. Proprio la necessità di dotare la decisione del Consiglio europeo di legittimità internazionale, da un lato, nonché l'esigenza di arginare le documentate violazioni dell'embargo da parte di alcuni Paesi membri dall'altro (in proposito si veda il [rapporto](#) del panel, S/2016/209), sembrano essere le ragioni più evidenti poste alla base della risoluzione 2292 (2016).

Entrando nel merito del dispositivo in commento, si nota, in primo istanza, l'atteggiamento di prudenza assunto dal Consiglio di sicurezza. Nel preambolo l'organo responsabile della pace internazionale esprime con determinazione le preoccupazioni riferibili «*at the growing threat of terrorist groups in Libya proclaiming allegiance to Islamic State in Iraq and the Levant*» (quarto considerando) e al flusso «*of foreign terrorist fighters to Libya*» (quinto considerando) senza mai accennare al persistere delle divisioni tra Tripoli e Tobruk che incidono sul percorso di transizione democratica della Libia non meno della minaccia terroristica. Un flebile ed isolato riferimento in questa direzione si può rintracciare nel secondo considerando dove il Consiglio di sicurezza richiama la [risoluzione 2259 \(2015\)](#) che riconosce il

Governo di unità nazionale «*as the sole legitimate government of Libya*». A questo punto, se non fosse per esigenze di brevità, sarebbe utile riflettere sul valore politico di questo riconoscimento, soprattutto in considerazione dell'atteggiamento di alcuni Paesi membri che nei tavoli internazionali si impegnano a non riconoscere autorità alternative all'esecutivo Serraj mentre segretamente (neanche troppo) tessono trattative bilaterali con Haftar e il governo di Tobruk.

Nel prosieguo del preambolo il Consiglio di sicurezza dedica una serie di considerazioni, brevi e didascaliche, alle ragioni che motivano un rafforzamento dell'embargo e non manca di riepilogare le disposizioni che ne governano il funzionamento. Così, nel sesto considerando, l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale esprime «*deep concern at the threat posed by unsecured arms and ammunition in Libya*». L'apprensione espressa dal Consiglio viene motivata nel considerando successivo dove si stabilisce un legame tra il flusso incontrollato di armi in Libia e l'inasprirsi degli scontri e si afferma che «*the situation in Libya is exacerbated by the smuggling of illegal arms . . . that such arms . . . are being used by terrorists groups*» (settimo considerando). Nella logica complessiva della risoluzione, dunque, le preoccupazioni appena esposte, rappresenterebbero il fondamento giuridico dell'autorizzazione all'uso della forza contenuta, come si vedrà a breve, nei paragrafi 3, 4 e 5 della delibera.

Nei paragrafi successivi del preambolo il Consiglio descrive brevemente i passaggi fondamentali dell'articolato embargo militare che, ad oggi, disciplina il traffico di armi in Libia. In proposito ricorda che ai sensi del paragrafo 8 della [risoluzione 2174 \(2014\)](#), il Governo di unità nazionale può presentare al Comitato 1970 richieste di esenzione per il rifornimento di armi e munizioni volte a combattere l'ISIS e, nel passaggio successivo, sollecita il Comitato a vagliare rapidamente tali richieste (undicesimo considerando). Dello stesso tenore il successivo considerando in cui il Consiglio afferma che ai sensi del paragrafo 10 della [risoluzione 2095 \(2013\)](#) «*the supplies of non-lethal military equipment . . . to the GNA and the national security forces under its control, shall be exempt from prior notification to and approval by the Committee*».

Prima di chiudere il preambolo l'organo responsabile della pace prende nota «*of the decision of the Council of the European Union on 23 May 2016 to extend the mandate of EUNAVFOR MED Operation Sophia by one year and to add further supporting tasks to its mandate, including the implementation of the UN arms embargo on the high seas off the coast of Libya*» (considerando diciannove). Tale paragrafo trova fondamento logico, non solo nella decisione del Consiglio europeo di ampliare il mandato dell'operazione Sophia, ma anche nel considerando sei dove il Consiglio di sicurezza sottolinea «*the importance of coordinated international support to Libya*» per contrastare adeguatamente il traffico illecito di armi.

Coerentemente con le preoccupazioni espresse nel preambolo il Consiglio di sicurezza, nella sezione dispositiva della delibera, autorizza gli Stati Membri ad utilizzare la forza al fine di garantire l'implementazione dell'embargo militare.

L'autorizzazione a ricorrere a misure coercitive, predisposta nella risoluzione in esame, si presenta ben circostanziata e sembra ricalcare, seppur con maggiori limiti giuridici, il regime autorizzativo contenuto nella [risoluzione 1973 \(2011\)](#) che, nel 2011, diede avvio alla forza navale *Unified Protector* della NATO (per uno sguardo complessivo sul sistema sanzionatorio istituito in Libia si rimanda in questo osservatorio a L. ZUCCARI, [Il regime sanzionatorio istituito dal Consiglio di sicurezza in Libia: un modello potenzialmente innovativo reso inefficace dalla situazione di](#)

[anarchia](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015/1, p. 371 ss.). Più precisamente, nel terzo paragrafo del dispositivo della risoluzione 2292 (2016) il Consiglio autorizza gli Stati membri, in considerazione della peculiarità delle circostanze e per un periodo limitato di 12 mesi, «*to inspect, without undue delay, on the high seas off the coast of Libya, vessels bound to or from Libya which they have reasonable grounds to believe are carrying arms or related materiel to or from Libya*» (terzo paragrafo). L'autorizzazione consiliare prevede, dunque, la possibilità per gli Stati membri di ispezionare, in acque internazionali, navi e imbarcazioni sospettate di trasportare armi e materiali militari vietati dalla [risoluzione 1970 \(2011\)](#). Come già nel paragrafo 9 della [risoluzione 2146 \(2014\)](#), il Consiglio è consapevole di derogare alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (art. 110) che prevede un diritto di visita esclusivamente se: «*(a) the ship is engaged in piracy; (b) the ship is engaged in the slave trade; (c) the ship is engaged in unauthorized broadcasting and the flag State of the warship has jurisdiction under article 109; (d) the ship is without nationality; or (e) though flying a foreign flag or refusing to show its flag, the ship is, in reality, of the same nationality as the warship*». A tal riguardo il Consiglio precisa, nel nono paragrafo del dispositivo, che «*this resolution shall not be considered as establishing customary international law*». La consapevolezza di derogare alla normativa internazionale generalmente accolta, che riconosce la giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera in alto mare, spinge il Consiglio di sicurezza a prevedere, nei paragrafi autorizzativi, stringenti limiti che ridimensionano non poco il potere ispettivo degli Stati membri. Lo Stato membro che procede all'ispezione, deve, *ex ante*, ricercare il consenso dello Stato di bandiera, consultare il governo libico e ritenere sulla base di «*reasonable grounds*» che la nave oggetto dell'ispezione trasporti materiale in violazione della risoluzione 1970 (2011). È bene precisare che in capo allo Stato membro che procede all'ispezione non sorge alcun obbligo giuridico di ottenere il consenso dello Stato di bandiera, ma solo di «*make good-faith efforts to first obtain the consent of the vessel's flag State*» (par. 3). La formulazione testuale, coniata dalla [risoluzione 2182 \(2014\)](#) sulla Somalia, rappresenta il risultato della ricerca estenuante di un equilibrio tra quei Membri del Consiglio che temevano un indebolimento della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera (Russia e Cina) e coloro che invece consideravano l'obbligatorietà del consenso come un impedimento oggettivo alla possibilità di procedere ad ispezioni. Il risultato è una formula ambigua che, da un lato consente agli Stati membri di procedere ad azioni ispettive anche in assenza del consenso dello Stato di bandiera, ma dall'altro li obbliga a relazionare al Comitato su «*the efforts made to seek the consent of the vessel's Flag state*» (par. 10). Resta inteso che, qualora i sospetti dovessero rivelarsi infondati, lo Stato che ha proceduto all'ispezione è chiamato a risarcire gli eventuali danni che ne derivano in quanto le autorizzazioni contenute nella risoluzione 2292 «*shall not affect the rights or obligations or responsibilities of Member States under international law, including any rights or obligations under UNCLOS*» (par. 9).

Ulteriori limitazioni all'azione degli Stati membri derivano dal paragrafo 4 della delibera dove il Consiglio di sicurezza autorizza gli Stati membri «*to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections*» (quarto paragrafo). L'autorizzazione ad usare la forza in maniera commisurata alle circostanze specifiche trova la sua origina storica nella [risoluzione 665 \(1990\)](#) e sembra continuare una prassi consiliare che si discosta, non solo letteralmente, dalla più nota e permissiva formulazione «*to use all necessary means*», in quanto ingloba in sé il requisito di proporzionalità. Il riferimento ad un uso commisurato della forza

sembra preferito dal Consiglio di sicurezza in quelle circostanze che richiedono una implementazione coattiva delle misure di cui all'art. 41 della Carta dando vita al cosiddetto articolo 41 e 1/2. Così si è verificato in occasione del conflitto Iraq-Kuwait (ris. n. 665 del 1990), in Bosnia-Herzegovina ([risoluzione 787 del 1992](#)), Haiti ([risoluzione 917 del 1994](#)) e in casi più recenti con la [risoluzione 1973 \(2011\)](#) e la [risoluzione 2146 \(2014\)](#) sul traffico illecito di petrolio. Un *unicum* invece è rappresentato dalla [risoluzione 2240 \(2015\)](#) dove l'organo consiliare, pur non avendo la necessità di garantire coattivamente il rispetto di misure sanzionatorie, ha optato, in considerazione dell'assenza di un conflitto armato, per un uso misurato e proporzionato della forza al fine di arginare il traffico illegale di migranti dalle coste libiche (per approfondimenti sul dispositivo si veda in questo osservatorio R. CADIN, [La risoluzione 2240 \(2015\) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di sicurezza autorizza l'uso ... misurato della forza](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015/4, p. 696).

È pacifico che gli Stati membri, nell'implementazione delle misure coercitive autorizzate, debbano conformarsi alle norme di diritto internazionale umanitario e alla normativa internazionale dei diritti umani (par. 4). Essi sono anche invitati a salvaguardare la libertà di navigazione (par. 4) e l'integrità dell'ambiente marino (par. 5). Pur non avendo carattere obbligatorio (il Consiglio «urges Member States»), le disposizioni inerenti la salvaguardia dell'ambiente confermano la recente sensibilità del Consiglio su temi di carattere ambientale. In tal senso, se nelle risoluzioni sul Mali e la Somalia il Consiglio di sicurezza si limitava a chiedere al Segretario generale una valutazione dell'impatto ambientale delle missioni MINUSMA e UNSOM ([risoluzione 2100 \(2013\)](#), [risoluzione 2164 \(2014\)](#), [risoluzione 2245 \(2015\)](#)) nelle risoluzioni afferenti la questione libica, l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale si rivolge direttamente agli Stati membri e li invita “to avoid causing harm to the marine environment” ([risoluzione 2240 \(2015\)](#), par. 10 e [risoluzione 2292 \(2016\)](#), par. 5).

Nel complesso, la risoluzione 2292 (2016) si inserisce nel solco già tracciato da precedenti delibere consiliari sulla questione libica caratterizzate da un'autorizzazione ad un uso prudente della forza. La predisposizione di vincoli giuridici e limiti stringenti all'uso della forza rappresenta la conseguenza più diretta della faticosa ricerca di equilibrio tra i Membri del Consiglio.

Guardando alla capacità generale del dispositivo di incidere sulla realtà di fatto della situazione libica non si può che restare scettici. Pur ritenendo che un rafforzamento dell'embargo militare fosse necessario e che la risoluzione in esame possa contribuire a ridurre le capacità militari degli attori in campo, riteniamo ancora insufficienti le misure volte a favorire la transizione democratica e la normalizzazione del Paese. In questo senso, è significativa l'assenza nel dispositivo di una posizione condivisa del Consiglio di sicurezza, anche di mero richiamo, rispetto all'ostracismo di Tobruk che continua a privare di legittimità il governo Serraj. In maniera simile, non trovano sufficiente spazio nella delibera gli appelli volti all'unificazione delle forze militari di sicurezza. La debolezza del richiamo contenuto nell'ottavo considerando, in cui il Consiglio invita le forze di sicurezza presenti nel Paese «to work quickly to implement a unified command in accordance with the Libyan Political Agreement to coordinate in the fight against Da'esh», dimostra l'incapacità del Consiglio di promuovere e sollecitare con decisione l'unificazione, anche momentanea, delle forze militari. Un progresso significativo in questa direzione, secondo quanto auspicato dal rappresentante speciale del Segretario generale,

poteva essere rappresentato da «*an inclusive interim security arrangement, including temporary command-and-control arrangements for the army*» (in tal senso, si veda il [verbale](#) dell'incontro del Consiglio di Sicurezza del 6 giugno 2016, UN Doc. S/PV. 7706). L'accordo militare a carattere temporaneo con l'obiettivo precipuo di debellare l'ISIS, raccomandato da Martin Kobler (e che sembra peraltro ricalcare la proposta suggerita da chi scrive in questo osservatorio, L. ZUCCARI, [Il fantomatico governo libico di unità nazionale regna sovrano solo nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza: che fare?](#), in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016/1, p. 193 ss.), avrebbe avuto quanto meno il vantaggio di aprire un secondo tavolo di trattative tra le due autorità governative rivali e facilitare un avvicinamento delle posizioni ancora troppo divergenti.

In conclusione: la risoluzione 2292 (2016), nonostante determini un rafforzamento obiettivo dell'embargo militare nei confronti delle diverse entità che operano nell'ambito della situazione libica, non appare affatto sufficiente a superare l'*empasse* politico che caratterizza da troppo tempo la crisi del Paese Nord africano. In sostanza, il prevalere di interessi particolari e la differenza di vedute all'interno del Consiglio hanno condotto, ancora una volta, all'adozione di un dispositivo che rappresenta piuttosto la volontà dei Membri del Consiglio di sicurezza di lasciare inalterato il quadro politico demandando alla diplomazia e agli accordi sotterranei la gestione dei nodi cruciali della crisi libica.

LUIGI ZUCCARI