

N. 7

## Quadro di legalità internazionale definito dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare la minaccia del terrorismo jihadista

La risposta del Consiglio di Sicurezza dell'ONU rispetto all'evoluzione del terrorismo jihadista e all'azione destabilizzante di ISIS/DAESH è consistita - finorain un pacchetto di 3 risoluzioni adottate in base al Capitolo VII della Carta che adatta alla nuova minaccia recata dall'ISIS lo strumentario già previsto dalle risoluzioni sul contrasto ad Al-Qaeda, dall'attentato alle Torri gemelle (risoluzione 1373/2001) in poi, di cui si ricordano solo le più recenti.

## La minaccia del terrorismo jihadista

Il 17 dicembre 2013, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approva all'unanimità la **Risoluzione n. 2129 (2013)** sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionale recate dagli atti terroristici, nonché sulle attribuzioni fondamentali del Comitato contro il terrorismo - istituito dalla risoluzione 1373 (2001) sul contrasto al terrorismo - nell'ambito della lotta a tale fenomeno. Tale risoluzione <u>non</u> opera sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

La risoluzione in esame, riaffermando la necessità di combattere in qualsiasi modo le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale recate dagli atti terroristici, sottolinea, tra l'altro, la necessità che ciascuno Stato membro vigili sull'adozione di tali misure e prevenga qualsiasi tipo di finanziamento al terrorismo, evidenziando lo stretto legame esistente tra il terrorismo e le attività illecite quali traffico di droga, di armi e di esseri umani.

Ricorda che il rispetto dei diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo oltre ad essere complementari, si rinforzano vicendevolmente.

Rimanda alle norme internazionali dettagliate enunciate nelle **40 raccomandazioni del GAFI (Gruppo di Azione Finanziaria)**<sup>2</sup> in merito alla lotta al finanziamento del terrorismo ed al riciclaggio di denaro.

Il 27 gennaio 2014, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU approva all'unanimità la **Risoluzione n. 2133 (2014)** sul contrasto al finanziamento dei gruppi terroristi che possa derivare dai

1

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Adottata pochi giorni dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il GAFI o FATF (*Financial action task force*) è un organismo intergovernativo, sorto nel 1989 in occasione del G7 di Parigi, il cui scopo è la promozione di politiche per il contrasto del riciclaggio di denaro di origine illecita, del finanziamento al terrorismo e del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa. Il Segretariato del GAFI è ospitato presso l'OCSE. Nel 2015 ha pubblicato un rapporto sul finanziamento di ISIS disponbile alla URL <a href="http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf">http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf</a>

rapimenti e dai pagamenti dei relativi riscatti. Tale Risoluzione <u>non</u> agisce sotto il Capitolo VII della Carta della Nazioni Unite.

La risoluzione in esame, riaffermando la necessità di combattere in qualsiasi modo le minacce sulla pace e la sicurezza internazionale provenienti dagli atti terroristici, sottolinea l'obbligo per gli Stati membri di prevenire e reprimere qualsivoglia finanziamento di tali atti.

In particolare, l'atto in esame, riaffermando principi esposti nella precedente risoluzione 1373/2001( Minacce alla pace e alla sicurezza internazionale causate da atti di terrorismo), sottolinea che gli Stati membri devono operare al fine di prevenire e reprimere ogni tipo di finanziamento, attivo o passivo, agli atti terroristici e devono altresì impedire a chiunque si trovi sul proprio territorio di fornire risorse economiche al terrorismo.

Inoltre essa richiama gli Stati membri ad impedire che il terroristi si avvantaggino del pagamento dei riscatti o di concessioni politiche, nonché a garantire il rilascio degli ostaggi e la loro salvezza.

Inoltre essi sono chiamati ad adottare forme di cooperazione per la risoluzione dei rapimenti, nell'ipotesi di inchieste criminali relative al terrorismo, nonché a cooperare nel caso si debba perseguire la condotta penale relativa al finanziamento del terrorismo.

Richiama gli Stati membri all'utilizzo delle "buone pratiche" stabilite in occasione del Global Counterterrorism Forum, GCTF, mediante il "Memorandum di Algeri" che stabilisce le linee direttrici al fine di prevenire i rapimenti e far fronte ad essi senza il pagamento del riscatto.

Il Forum globale dell'antiterrorismo è stato fondato a New York nel settembre 2011. E' un foum internazionale di tipo pragmatico, orientato all'azione e a guida civile, composto da 29 Stati e dall'UE. Il suo scopo è quello di identificare le esigenze nazionali e internazionali in materia di lotta al terrorismo, di elaborare soluzioni adeguate e di coordinare e potenziare le capacità degli Stati interessati in questo ambito, in un'ottica di coerenza e di mutuo sostegno con l'attività anti-terrorismo condotta dalle Nazioni Unite.

La risoluzione in esame, inoltre, richiede agli Stati membri una stretta cooperazione nella lotta al terrorismo ed esorta a tale cooperazione anche il *Monitoring Team* del Comitato delle sanzioni contro Al-Qaida (istituito con Ris. n. 1267(1989)), il Comitato del Consiglio di sicurezza istituito dall Ris. n. 1988 (2011) e gli altri organi dell'ONU incaricati della lotta la terrorismo.

Il 15 agosto del 2014 il Consiglio di Sicurezza all'unanimità adotta la **risoluzione n. 2170** (2014) ai sensi del Capitolo VII della Carta, la prima di un pacchetto di tre sul contrasto ad ISIS<sup>3</sup>. Tale risoluzione condanna il reclutamento di *foreign fighters* da parte ISIS e al-Nusra e aggiunge sei soggetti alla lista dei soggetti sanzionati nel quadro del regime al-Qaeda.

La risoluzione condanna nella maniera più forte gli atti terroristici, l'ideologia violenta ed estremista di ISIS e la sistematica violazione dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Condanna le atrocità, le uccisioni di massa, la violenza indiscriminata, gli attacchi alle scuole e agli ospedali, la distruzione del patrimonio culturale e ogni altra manifestazione terroristica. Ricorda che gli attacchi diffusi e sistematici contro la popolazione civile in ragione dell'appartenenza etnica o religiosa possono configurare crimine contro l'umanità e che tutti gli Stati membri sono tenuti ad opporvisi, richiamando

\_

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>A fine giugno 2014, lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIS) proclama un Califfato a cavallo dei territori settentrionali iracheno e siriano.

anche la risoluzione 1371 del 2001, adottata subito dopo gli attacchi a New York che impone agli Stati di cooperare per combattere e assicurare alla giustizia i responsabili di atti di terrorismo, siano appartenenti ad al-Qaeda, ad ISIS, ad Al-Nusra o ad altri gruppi terroristici.

La parte seconda della risoluzione condanna il reclutamento di *foreign fighters* e incoraggia gli Stati membri a prendere ogni misura per prevenire questo fenomeno. Stabilisce l'iscrizione nella lista delle sanzioni per chi non si attiene a tale divieto di reclutamento.

Per quanto riguarda le forme di finanziamento del terrorismo (Terza parte), ribadisce -come già affermato nella risoluzione n. 1373 (2001) e nella **risoluzione n. 2161 (2014) sul contrasto ad Al-Qaeda**<sup>4</sup>- che gli Stati membri debbono porre in essere misure atte a fare in modo che nessun tipo di risorse economiche, *assets* finanziari o forme di sostegno siano disponibili per le formazioni terroristiche. Il Consiglio di Sicurezza nella presente risoluzione nota con preoccupazione che campi petroliferi e relative strutture generano una forma di entrate per ISIL e Al-Nusra che viene impiegata a fini di reclutamento e di rafforzamento delle capacità operative di organizzare atti terroristici. Gli Stati membri debbono impedire donazioni o finanziamenti verso formazioni terroristiche da parte di privati o enti pubblici. Si ribadisce che le disposizioni del paragrafo 1(a) della risoluzione 2161 (2014) relative all'*asset freeze* si applicano al pagamento di riscatti a individui, gruppi, imprese o entità che figurano nella lista dei gruppi legati ad Al-Qaeda, a prescindere da come e da chi viene pagato il riscatto.

L'ultima parte della Risoluzione disciplina le sanzioni. La risoluzione osserva che ISIL e Al-Nusra sono gruppi scissionisti di Al-Qaeda e quindi ricadono nella lista dei soggetti sanzionati nel quadro del regime Al-Qaeda. Chiunque sostenga, finanzi, supporti queste organizzazioni è oggetto di sanzioni. La speciale Commissione istituita nel 1999 per coordinare il controllo del Consiglio di sicurezza sulle attività di finanziamento dei Talebani in Afghanistan e poi confermata successivamente, è incaricata di sorvegliare l'attuazione di queste disposizioni e di ricevere le segnalazioni da parte degli Stati membri di persone che possono rientrare nelle liste di membri del terrorismo. In allegato alla risoluzione sono elencati i nominativi di sei persone oggetto di sanzioni ai sensi del paragrafo 1 della risoluzione 2161 del 2014, quali: congelamento dei conti finanziari; proibizione dei viaggi; embargo sulle armi; iscrizione in liste che segnalano particolari attività sospette.

Il 24 settembre 2014 il Consiglio di Sicurezza all'unanimità adotta la **risoluzione n. 2178** (2014) ai sensi del Capitolo VII della Carta, la seconda di un pacchetto di tre sul contrasto ad ISIS. Tale risoluzione disciplina le misure di contrasto al fenomeno dei *foreign fighters* terrorists (FFT) e richiama gli Stati membri a punire l'arruolamento in gruppi con finalità di terrorismo e la propaganda pro-ISIS.

Tale risoluzione condanna tutti gli atti di terrorismo e l'estremismo violento che può condurre ad esso, invitando gli Stati membri ad operare serrati controlli al fine di impedire la circolazione dei terroristi, stabilendo, pertanto, la necessità di una stretta cooperazione ed un assiduo scambio di informazioni. Essa, richiamando la risoluzione 1373 (2001), chiede che gli Stati membri controllino che tutti coloro che appoggiano il terrorismo, in qualsiasi forma, siano portati innanzi alla giustizia e che facciano in modo che gli ordinamenti penali

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Adottata dal Consiglio di Sicurezza all'unanimità il 17 giugno 2014, è **posta sotto il Capitolo VII della Carta**.

nazionali prevedano reati gravi da perseguire e sanzionare in maniera tale da rispecchiare la gravità dei reati stessi<sup>5</sup>.

Inoltre la medesima risoluzione stabilisce che coloro che contribuiscono al fenomeno dei *foreign fighters terrorists (FFT)*, finanziando, armando, reclutando o sostenendo anche tramite **le tecnologie di informazione e comunicazione** -quali Internet, social media, eccindividui o gruppi associati ad Al-Qaeda devono essere iscritti sulla Lista delle sanzioni in applicazione della risoluzione 2161 (2014). Al fine di ostacolare il transito dei terroristi, invita le compagnie aeree a comunicare alle autorità nazionali competenti informazioni sui passeggeri.

Consapevole che la lotta al terrorismo necessita dell'impegno congiunto di tutti gli Stati membri, invita questi ultimi a migliorare gli strumenti della cooperazione ricordando, altresì, che la risoluzione 1373 (2001), precisa che tutti gli Stati membri devono cooperare anche nell'ipotesi di inchieste criminali. Inoltre, incoraggia anche l'INTERPOL ad incrementare gli sforzi per arginare la minaccia dei terroristi.

La risoluzione in esame pone l'accento anche sulla lotta all'estremismo violento che si traduce poi in terrorismo, invitando gli Stati membri a fare in modo che le persone e la popolazione risolvano i conflitti mediante mezzi non violenti di prevenzione.

Infine conferma la partecipazione delle Nazioni Unite alla lotta contro la minaccia rappresentata dai combattenti terroristi stranieri stabilendo che tali soggetti, nonché coloro che finanziano i viaggi potranno essere iscritti sulla Lista delle sanzioni contro Al-Qaeda. Incarica il Comitato contro il terrorismo, la Direzione esecutiva del Comitato contro il terrorismo, Il Gruppo per la sorveglianza delle sanzioni, in stretta collaborazione con tutti gli organismi delle Nazioni Unite impegnati nelle lotta al terrorismo, di cooperare per contrastare la minaccia rappresentata dai FFT reclutati dall'ISIS, dal Fronte al-Nusra e dai gruppi comunque associati ad Al-Qaeda.

Il 12 febbraio 2015, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha approvato all'unanimità la **Risoluzione n. 2199 (2015) ai sensi del Capitolo VII della Carta**, la terza di un pacchetto di tre sul contrasto ad ISIS e più precisamente sul contrasto al finanziamento dei gruppi terroristi islamici (ISIS, Al-Nusrah e gruppi affiliati ad Al-Qaeda).

Si tratta di una risoluzione che fornisce "chiare istruzioni pratiche" per contrastare il contrabbando del petrolio, i saccheggi e il traffico clandestino di antichità, i riscatti per i rapimenti e le donazioni esterne, condannando fermamente, ogni tipo di partecipazione, diretta o indiretta, al commercio illegale da cui tali gruppi possano trarre i loro proventi, nonché impedendo ogni tipo di fornitura di armi a favore di tali gruppi.

L'atto in esame, riaffermando i principi forniti dalla risoluzione 1373 (2001), mira ad arrestare i flussi finanziari che sostengono le attività della *jihad* ed a porre fine al traffico di antichità da Iraq e Siria e al pagamento dei riscatti per ottenere la liberazione di ostaggi. Il raggiungimento di tali obiettivi sarà garantito dalla previsione di apposite sanzioni finanziarie per chi contravviene alle predette disposizioni. Si auspica, in tal modo una netta diminuzione dei profitti derivanti dal contrabbando di petrolio e dai sequestri. Tale

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Si ricorda che anche nell'ottica di dare attuazione alla Risoluzione n. 2178 (2014), il D.L. n. 7/2015 (recante contrasto al terrorismo e proroga missioni), convertito con legge n. 43/2015, prevede in un unico provvedimento - secondo quanto esplicitato dalla relazione illustrativa del governo- "misure volte sia a rafforzare e attualizzare gli strumenti di prevenzione e repressione penale del fenomeno nel territorio dello Stato, sia a consentire la partecipazione a missioni internazionali delle Forze armate e di polizia finalizzate alla cooperazione allo sviluppo e al sostegno ai processi di ricostruzione e di pace".

risoluzione afferma che, oltre allo scambio illegale del petrolio, anche il commercio illegale di altre risorse economiche quali i metalli preziosi -come oro, argento e rame, diamanti, potrebbe costituire una violazione degli obblighi imposti dalla presente risoluzione e dalla risoluzione 2161 (2014) sul congelamento dei fondi ed *assets* economici dei gruppi terroristici o sull'embargo delle armi.

Il saccheggio di antichità, è stato definito un vero e proprio "cultural cleansing" e, la risoluzione 2199, chiede, pertanto, agli Stati membri dell'ONU di prendere le misure appropriate per fermare il traffico. Il Consiglio di Sicurezza ha deciso che tutti gli Stati membri devono porre in essere le misure necessarie ad impedire il commercio dei beni aventi valore culturale, archeologico, storico, scientifico e religioso.

In materia di rapimenti per ottenere il riscatto, la risoluzione 2199, innanzitutto ribadisce la determinazione a prevenire i rapimenti e la detenzione di ostaggi da parte di gruppi terroristici e ad ottenere il rilascio degli ostaggi senza pagamento di riscatti o concessioni politiche; ribadisce che le disposizioni del paragrafo 1(a) della risoluzione 2161 (2014) relative all'asset freeze si applicano al pagamento di riscatti a individui, gruppi, imprese o entità che figurano nella lista dei gruppi legati ad Al-Qaeda, a prescindere da come e da chi viene pagato il riscatto. La risoluzione precisa che tale obbligo di asset freeze si applica sia nei confronti di ISIS che nei confronti di ANF (Al-Nusrah Front), ed invita gli Stati membri ad incoraggiare i partner del settore privato affinché adottino le linee guida rilevanti e le "good practices" per la prevenzione e la risposta ai sequestri terroristici senza dover pagare un riscatto.

Infine, il Consiglio di sicurezza dell'ONU chiede a tutti i governi entro 120 giorni, di fare rapporto sulle misure adottate al fine di rispettarne le previsioni.

Il 27 marzo 2015 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU all'unanimità approva la **risoluzione n. 2214 (2015)** con la quale condanna tutti gli atti di **terrorismo** commessi dall'ISIS, da Ansar al-Sharia e dai soggetti ad essa collegati **in Libia**, come *pendant* della risoluzione n. 2213 (2015), adottata nella stessa data che, agendo sotto il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, chiede un cessate il fuoco immediato e incondizionato in Libia e proroga il mandato della missione UNSMIL e del Rappresentante Speciale al 15 settembre 2015.

A cura di Angela Mattiello 31 luglio 2015