

## Premessa

Il volume, che compare nella Collana del Centro di ricerca sulle organizzazioni internazionali ed europee della LUISS Guido Carli, prende spunto da un incontro di studio, organizzato in LUISS nel maggio 2017 con l'adesione dello IAI e con la partecipazione di esperti e accademici di diverse aree disciplinari.

La complessità dei conflitti in Siria e Libia, tuttora in atto, la loro rilevanza per gli equilibri di un'area ampia e tendenzialmente instabile, l'importanza delle questioni di diritto internazionale coinvolte hanno suggerito di continuare e di approfondire l'analisi a suo tempo avviata con una pubblicazione *ad hoc*, che tenga conto anche degli sviluppi recenti.

I curatori ringraziano gli autori e il Dipartimento di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli per il contributo dato alla pubblicazione. Un particolare ringraziamento va a Maria Giovanna Meduri, dottoranda in Diritto ed Economia presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria e Luigi Zuccari, dottorando in Ordine Internazionale e Diritti Umani presso La Sapienza Università di Roma, per il contributo dato nella predisposizione dei testi per la stampa.

Natalino Ronzitti, Elena Sciso

Roma, gennaio 2018



## Principali abbreviazioni

AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
AJIL	American Journal of International Law
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AQIM	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb
ASIL	American Society of International Law
CCG	Country Consultative Group
CDI	Commissione del diritto internazionale
CDS	Consiglio di sicurezza
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CICR	Comitato internazionale della Croce Rossa
CIIC	Commissione internazionale di inchiesta indipendente del Consiglio dei diritti umani
CJTF-OIR	Combined Joint Task Force – Operation Inherent Resolve
CNT	Consiglio nazionale di transizione
CPI	Corte penale internazionale
CSCE	Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa
CWC	Chemical Weapons Convention
DAT	Declaration Assessment Team
DCIM	Department for Combatting Illegal Migration
ECtHR	European Court of Human Rights
ECtJ	European Court of Justice
EJIL	European Journal of International Law
ENL	Esercito nazionale libico
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	European Union
EUBAM	European Union Border Assistance Mission in Libya
FFM	Fact-Finding Mission
FLN	Fronte di liberazione nazionale
GNA	Government of National Accord
ICC	International Criminal Court

ICJ	International Court of Justice
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IDPs	Internally Displaced Persons
IEDs	Improvised Explosive Devices
IHL	International Humanitarian Law
IOM	International Organization for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
ISIL	Islamic State of Iraq and the Levant
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria
JIM	Joint Investigative Mechanism
KRG	Kurdish Regional Government
LIA	Libyan Investment Authority
MoU	Memorandum of Understanding
MUJAO	Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NIAC	Non-International Armed Conflict
OAS	Organization of American States
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
ONG	Organizzazione non Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPAC	Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche
OPCW	Organization for the Prohibition of Chemical Weapons
OTP	Office of the Prosecutor
OUP	Operation Unified Protector
OUA	Organizzazione per l'Unità Africana
PA	Protocollo Addizionale
PC	Presidential Council
PIL	Prodotto interno lordo
PKK	Partiya Karkerén Kurdîstan
RDC	Repubblica Democratica del Congo
Ris.	Risoluzione
R2P	Responsibility to Protect
SGM	Secretary-General's Mechanism
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union

*Principali abbreviazioni*

---

TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
TRIM	Transit and Irregular Migration Management
TEU	Treaty on the European Union
TUE	Trattato sull'Unione Europea
UA	Unione Africana
UE	Unione Europea
UNAMID	United Nations-African Union Mission in Darfur
UNEF	United Nations Emergency Force
UNESCWA	United Nations Economic and Social Commission for Western Asia
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNSC	United Nations Security Council
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
UNSMIS	United Mission Supervision Mission in Syria
YPG	Yekîneyên Parastina Gel
WHO	World Health Organization



## Autori

GIULIO BARTOLINI	Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre
FEDERICO CASOLARI	Professore associato di Diritto dell'Unione Europea presso l' <i>Alma Mater Studiorum</i> -Università di Bologna
ALESSANDRO COLOMBO	Professore ordinario di Relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Studi Internazionali, giuridici e storico-politici
SILVIA COLOMBO	Responsabile del Programma Mediterraneo e Medio Oriente dell'Istituto Affari Internazionali (IAI) di Roma
CRISTOPHER HEIN	Professore a contratto presso la LUISS Guido Carli, fondatore del Consiglio Italiano per i Rifugiati
MARINA MANCINI	Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza ed Economia dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, docente a contratto di Diritto internazionale penale presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli
ENRICO MILANO	Professore associato di Diritto internazionale presso l'Università degli Studi di Verona
LAURA MIRAKIAN	Ambasciatore d'Italia, già Ambasciatore a Damasco, Rappresentante Permanente d'Italia presso l'ONU a Ginevra

MARIA IRENE PAPA	Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche della Sapienza Università di Roma, docente a contratto di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Scienze politiche della LUISS Guido Carli
CHRISTIAN PONTI	Ricercatore di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Studi internazionali, giuridici e storico-politici dell'Università degli Studi di Milano
LUIGI PROSPERI	Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza Università di Roma, già Associate Legal Officer, Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia
NATALINO RONZITTI	Professore emerito di Diritto internazionale presso la LUISS Guido Carli
ELENA SCISO	Professore ordinario di Diritto internazionale presso la LUISS Guido Carli
MIRKO SOSSAI	Professore associato di Diritto internazionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre



# Introduzione

*Elena Sciso*

I conflitti in Libia e in Siria, che da alcuni anni impegnano gli sforzi della Comunità internazionale senza risultati apprezzabili, presentano delle indubbe corrispondenze che giustificano la scelta di analizzarli contestualmente in questo volume. Si tratta, infatti, di crisi che insistono sostanzialmente nella medesima area geografica: quella a sud/sud-est del Mediterraneo, tradizionalmente tra le più instabili. Entrambe esplodono nel 2011 ed originano da quelle rivolte popolari contro regimi totalitari – le cosiddette primavere arabe – che tante speranze, rivelatesi poi illusorie, avevano suscitato soprattutto nell’opinione pubblica occidentale. Considerati gli interessi dei principali attori, regionali e non, coinvolti nei due scenari di crisi, è verosimile che gli equilibri finali nell’uno e nell’altro scacchiere si influenzeranno reciprocamente: al di là ed in aggiunta alle questioni specifiche di ciascuno scenario, è verosimilmente in atto una nuova sistemazione complessiva del Medio oriente, con un riposizionamento in quell’area delle grandi potenze, regionali e non, vecchie e nuove, come l’Iran.

Su un piano diverso, si tratta in entrambi i casi di situazioni che pongono sfide importanti alla Comunità internazionale e al suo diritto. Nel corso di entrambe le crisi, è evidente innanzitutto la tradizionale tensione, di non facile composizione, tra il principio classico della effettività e quello di legalità o di legittimazione democratica che caratterizza la fase contemporanea delle relazioni internazionali, con la prassi del riconoscimento e/o del non riconoscimento, veicolato spesso dalle organizzazioni internazionali o attraverso un *endorsement* del Consiglio di sicurezza, com’è avvenuto in Libia per il Governo di unità nazionale di Serraj.

Nei due contesti, viene messa a dura prova la tenuta di istituti classici del diritto internazionale, qual è la legittima difesa individuale e collettiva, la cui utilizzabilità è tuttora questione discussa in dottrina quando la reazione sia nei confronti di attacchi provenienti da attori non statali o da quel particolare soggetto che è l’ISIS. La natura «ibrida» dei conflitti in Libia e in Siria rende altresì problematica l’applicazione di taluni principi del diritto internazionale umanitario oltre a riproporre, soprattutto con riferimento allo scenario siriano, l’attualità della questione – rimasta piuttosto «fluida» nel diritto internazionale e nella prassi delle Nazioni Unite – relativa al rapporto tra il riconoscimento

del diritto dei popoli all'autodeterminazione e il principio del rispetto per la sovranità e l'integrità territoriale degli Stati.

In entrambi i casi, poi, una sfida che si è rivelata particolarmente difficile da vincere riguarda l'individuazione del necessario punto di equilibrio tra i nuovi doveri e le responsabilità di protezione in favore delle popolazioni civili o a tutela della dignità umana e dei diritti fondamentali, imposti da norme e principi sviluppatasi a partire dalla seconda metà del secolo scorso e gli obblighi derivanti invece da consolidate e tradizionali regole del diritto internazionale, relative, in particolare, al divieto del ricorso unilaterale all'uso della forza, al non intervento e, ancora una volta, alla salvaguardia della sovranità territoriale degli Stati.

Questi due lunghi conflitti, dei quali non si intravede a breve una conclusione, testimoniano l'affanno – ove non si voglia parlare anche in questo caso di crisi – in cui versano le Nazioni Unite, chiamate a governare fenomeni e situazioni assai diversi rispetto a quelli che hanno caratterizzato il periodo storico in cui l'Organizzazione è nata o quello immediatamente successivo della guerra fredda, contrassegnato da un equilibrio rigidamente bipolare; rispetto a questi nuovi contesti, gli schemi normativi e di intervento disegnati nel 1945 si sono rivelati inadeguati sia pure non, talora, decisamente obsoleti. L'azione delle Nazioni Unite in Libia è stata largamente fallimentare, mentre le iniziative in Siria si sono infrante contro i veti di qualche Membro permanente, in particolare, della Russia. Gli unici negoziati credibili per una pace in Siria ed una risistemazione dell'area sono quelli, promossi dalla Russia con il coinvolgimento della Turchia e dell'Iran oltre che del Governo siriano, che si svolgono ad Ashtana (o a Sochi); mentre a Ginevra, sotto l'egida delle Nazioni Unite, si ripete periodicamente un rito senza alcun significato concreto.

Tali circostanze sono imputabili verosimilmente a due fattori. Da un lato, assistiamo ad una crisi ormai irreversibile del modello di *governance* disegnato nel 1945. In questa fase storica, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, gli equilibri allora definiti – che avevano sostanzialmente tenuto, quantomeno nel tessuto istituzionale multilaterale, dopo la fine della guerra fredda e dell'ordine bipolare che ne era scaturito, sopravvivendo per alcuni anni alle profonde trasformazioni che negli anni '90 del secolo scorso hanno interessato la geopolitica dell'Europa – appaiono adesso definitivamente superati e la Comunità internazionale stenta ad individuarne di nuovi. In una parola, il progetto di costituzionalizzazione del diritto internazionale, avviato nel periodo post-bellico con la creazione delle Nazioni Unite, sembrerebbe definitivamente fallito. La sfida da affrontare non riguarda solo la definizione di nuovi e più attuali equilibri di potenza e l'individuazione delle relative basi di legittimazione; si tratta piuttosto, in una prospettiva assai più ampia, di tener conto delle profonde trasformazioni intervenute nel contesto internazionale negli ultimi decenni.

Alla fine del secondo conflitto mondiale, la necessità di prevenire e contrastare situazioni e condotte che potessero mettere in pericolo la ritrovata pace e

la sicurezza internazionale era stata individuata come interesse prioritario e valore condiviso della Comunità internazionale, di cui le Nazioni Unite si proponevano come ente esponenziale. Alla tutela di questo interesse o valore primario rispondevano la posizione del principio che vieta il ricorso individuale all'uso o alla minaccia dell'uso della forza nei rapporti interstatali (con l'unica eccezione della legittima difesa, individuale e collettiva, disciplinata dall'articolo 51 della Carta in modo assai più restrittivo della corrispondente nozione del diritto consuetudinario classico) e la costruzione di un meccanismo di sicurezza collettiva centrato sulle competenze e i poteri di un organo sociale – il Consiglio di sicurezza – titolare, in nome e per conto degli Stati membri (art. 24 della Carta), della responsabilità principale per il mantenimento dell'ordine internazionale costituito; avuto riguardo alla sua composizione e alle regole del processo decisionale, il Consiglio voleva essere, e rimane tuttora, espressione degli interessi delle «grandi potenze» dell'epoca.

Le minacce al valore comune della pace e della sicurezza non potevano che provenire, all'epoca, da Stati, mentre l'integrità territoriale e la sovranità di ciascuno Stato membro andavano difese dal sistema multilaterale come elemento essenziale per garantire gli equilibri della sicurezza collettiva. Oggi, le minacce alla pace internazionale e alla sicurezza degli Stati non derivano più solo da condotte statali e nemmeno più soltanto dall'attività dei c.d. *non State actors*, ma da fenomeni e circostanze del tutto nuovi: la costituzione di un quasi Stato dell'ISIL, per esempio, o l'attività di reti terroristiche altamente strutturate ed organizzate o anche, per aspetti diversi, la crescita esponenziale dei flussi migratori e del correlato traffico di esseri umani.

D'altro canto, proprio grazie agli impulsi dati in particolare dall'azione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, si sono progressivamente affermati negli ultimi decenni nuovi valori – relativi al riconoscimento della dignità umana o dei diritti fondamentali della persona e delle popolazioni civili – nei quali la Comunità internazionale si è generalmente riconosciuta. Sono nate, conseguentemente, nuove regole e sono stati definiti nuovi principi che tali valori riflettono e tendono a garantire, anche attraverso una trasformazione della struttura classica della norma internazionale, con il riconoscimento della categoria degli obblighi *erga omnes* e dello *jus cogens*. Si tratta, in gran parte, di valori che sono potenzialmente in conflitto con le tradizionali regole di una società internazionale stato-centrica qual è quella largamente (seppur non esclusivamente) riflessa dalla Carta delle Nazioni Unite e che si sono affermati in un perimetro più ampio di quello individuato dal diritto delle Nazioni Unite, vale a dire nel diritto internazionale generale. Questo sistema normativo più ampio – come la Corte internazionale di giustizia non manca talora di sottolineare e il Progetto di articoli sulla responsabilità internazionale dello Stato evidenzia – continua a convivere e ad evolvere, in risposta alle sollecitazioni provenienti dalle trasformazioni in atto nella base sociale, ac-

canto al diritto tendenzialmente «statico» delle Nazioni Unite.

I nuovi sviluppi di cui sopra hanno reso evidenti, peraltro, le contraddizioni contenute nella Carta. Mi riferisco alla presenza, nello Statuto, di principi indubbiamente competitivi, quali sono, per esempio, quello ‘classico’ del rispetto per la sovranità e l’integrità territoriale degli Stati – cui è correlata la posizione del divieto del ricorso individuale all’uso della forza e il principio del non intervento – e il ‘nuovo’ principio, diventato poi diritto, di autodeterminazione dei popoli. Soprattutto, la contraddizione emersa prepotentemente negli anni recenti riguarda l’attuazione dei principi relativi alla tutela e all’osservanza ‘universale’ dei diritti fondamentali della persona umana, consacrati nel preambolo della Carta e negli articoli 1, 55 e 56.

La crisi siriana e quella libica sottolineano in modo macroscopico ancora una volta (com’è avvenuto già in altri contesti) le difficoltà, per il sistema delle Nazioni Unite, di assicurare l’attuazione di questi nuovi principi, esercitando per esempio la responsabilità di proteggere le popolazioni civili contro attacchi brutali e sistematici o dando un impulso effettivo alla repressione dei crimini individuali, quando la realizzazione del principio risulti in contrasto con gli interessi costituiti di alcuni Stati membri e, in particolare, dei Membri permanenti del Consiglio di sicurezza.

Mi pare, insomma, che le crisi in atto da tempo in scenari diversi, di cui quelle analizzate sono attualmente l’esempio più significativo, affondino le loro radici in una rottura di valori condivisi e nella difficoltà di conciliare ‘vecchi’ e ‘nuovi’ valori in una sintesi che tenga conto degli interessi della Comunità internazionale nel suo insieme e degli Stati singolarmente considerati. È condivisibile l’affermazione, che ricorre anche in questo volume, per cui quella attuale è una fase costituente del diritto internazionale che investe l’insieme delle regole di condotta all’interno della società internazionale e gli assetti multilaterali chiamati a garantirne gli equilibri.

In questo contesto, per provare a ridare slancio e credibilità alle Nazioni Unite, sarebbe necessario avviare una coraggiosa riforma dell’impianto complessivo dell’Organizzazione. Occorre, tuttavia, prendere atto della elevata improbabilità di procedere in tal senso sulla base delle procedure di emendamento disciplinate dalla Carta; il fallimento del tentativo avviato nel 2003 dall’allora Segretario generale, con la nomina di una idonea Commissione di Saggi e la inconcludenza dei dibattiti ultradecennali su una riforma del Consiglio di sicurezza mi paiono costituire una inequivoca testimonianza di tale difficoltà. Si potrebbe, però, lavorare sulla base di quello che c’è, valorizzando, in una direzione peraltro tracciata dalla stessa Carta, il ruolo dell’Assemblea generale – potenzialmente l’organo più vitale delle Nazioni Unite e quello che, per la sua composizione, è in grado di riflettere l’opinione e gli orientamenti condivisi degli Stati – e/o stimolando o favorendo le iniziative delle organizzazioni regionali, ancor più quando statutariamente attrezzate allo scopo, com’è per l’Unione europea.

---

*Parte Prima*

---



# Libia e Siria nel contesto delle crisi del Mediterraneo

*Silvia Colombo*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Mediterraneo del Sud e dell'Est: da vicinato dell'Europa a epicentro delle crisi. – 3. Il crollo degli ordini interni e regionale: una e cento crisi.

## 1. *Premessa*

Negli ultimi anni i paesi del Nord Africa e del Medio Oriente hanno attraversato profondi cambiamenti sociali, politici ed economici, che hanno lasciato la regione in balia di alti livelli di volatilità e incertezza. Tali cambiamenti hanno riguardato principalmente la dimensione interna dei paesi della regione e sono il frutto di dinamiche di lungo periodo che sono andate accumulandosi per decenni e hanno determinato la crisi degli Stati sorti con la decolonizzazione. I conflitti scoppiati nel 2011 in Libia e Siria e protrattisi negli ultimi anni rientrano a pieno titolo in questo quadro di frammentazione ed erosione degli Stati Nazione, processo accompagnato dall'aumento della conflittualità interna e regionale. Pertanto, al fine di comprendere a fondo la genesi, l'evoluzione e le prospettive di queste crisi è necessario adottare una prospettiva più ampia, che abbracci l'intera regione del Mediterraneo e del Medio Oriente e prenda in esame la molteplicità dei fattori di crisi che insistono su quest'area.

In quest'ottica, il presente contributo contestualizza gli avvenimenti, i nodi cruciali e le questioni aperte riguardanti la Libia e la Siria a sette anni dallo scoppio dei conflitti nel quadro delle crisi del cosiddetto Mediterraneo del Sud e dell'Est. Esso è suddiviso in due parti. La prima parte problematizza e discute il concetto di «Mediterraneo» dal punto di vista geo-politico e di *policy* con un *focus* sulle relazioni Euro-Mediterranee che per decenni hanno tentato di definire l'identità di quest'area. La seconda si sofferma sulla natura delle crisi che hanno interessato e continuano a interessarla per metterne in luce la complessità. Essa, inoltre, fornisce una sorta di bibliografia ragionata delle crisi in Libia e Siria.

## *2. Il Mediterraneo del Sud e dell'Est: da vicinato dell'Europa a epicentro delle crisi*

Il Mediterraneo, inteso come il bacino idrico che congiunge Europa, Asia e Africa, è stato tradizionalmente visto come una via di collegamento e una piattaforma di scambi in grado quasi di proiettare le dinamiche della terraferma oltre il confine terra-mare. Attorno a questo mare chiuso sono avvenuti rapporti di scambio tra i più intensi e fruttuosi della storia dell'umanità, sono fiorite civiltà che hanno lasciato impronte profonde dal punto di vista politico, culturale e religioso e si sono sviluppati conflitti che appunto hanno visto la dimensione marittima di particolare importanza<sup>1</sup>. Per via di un processo inverso (dal mare alla terra), si è sviluppato il concetto di Mediterraneo inteso come regione geografica ma soprattutto geo-politica, concetto attorno al quale è sorta ed è andata proliferando una ricca letteratura. La fortuna del concetto di Mediterraneo deriva innanzitutto dal fatto che esso è divenuto una parte importante della costruzione e dell'integrazione europea, da una parte, e della sua proiezione esterna, dall'altra. In altre parole, il concetto di Mediterraneo si è sviluppato in relazione dialettica con la genesi e lo sviluppo del lungo processo d'integrazione sovra-nazionale tuttora in corso nel continente europeo<sup>2</sup>. In primo luogo, e ritornando al Mediterraneo inteso come mare e confine, esso ha contribuito al processo di auto-identificazione alla base della costruzione dell'Unione Europea (UE), separando «noi» da «loro» sulla base di supposte caratteristiche comuni a Nord e a Sud del Mediterraneo (democrazia vs. autoritarismo, sviluppo vs. sottosviluppo economico, laicità vs. ruolo pubblico della religione, pace vs. conflitti). Tale approccio si è più recentemente rivelato problematico per l'Europa stessa, ritrovatasi prigioniera di un'integrazione incompleta e di forti tendenze centrifughe che traggono linfa dalla paura del diverso, dalle difficoltà economiche emerse a partire dalla crisi economico-finanziaria della fine del primo decennio degli anni Duemila e dalla crisi dei valori a livello delle società. Tutti questi fattori hanno rafforzato la capacità di forze politiche populiste e nazionaliste di condizionare (o rispecchiare) i bisogni di opinioni pubbliche sempre più stanche e distratte nei confronti di ciò che accade oltre gli stretti confini nazionali, appunto il diverso che viene spesso demonizzato e tenuto lontano. Allo stesso tempo, anche l'area a Sud del Mediterraneo è stata interessata da importanti cambiamenti che hanno contribuito a scardinare alcune delle percezioni semplicistiche e riduttive circa i principali

---

<sup>1</sup> La bibliografia sul ruolo del Mar Mediterraneo a partire dalla storia antica è sterminata. Un buon punto di partenza è la fondamentale opera di BRAUDEL, *Il Mediterraneo. Lo Spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Milano, 2002.

<sup>2</sup> NEUMANN-WELSH, *The Other in European Self-Definition: An Addendum to the Literature on International Society*, in *Review of Int. Studies*, 1991, pp. 327-348.



trend che caratterizzano l'evoluzione politica, sociale ed economica dei paesi interessati.

In secondo luogo, il Mediterraneo del Sud e dell'Est è nel tempo divenuto un importante oggetto nella proiezione esterna dell'UE che ha costruito attorno a questo concetto una parte importante della propria politica estera e di promozione della democrazia e dei diritti umani<sup>3</sup>. Senza entrare in questa sede nel dettaglio delle politiche e degli strumenti specifici sviluppati dall'UE nei confronti di quest'area strategica, occorre ricordare che i rapporti tra Nord e Sud (ed Est) del Mediterraneo si sono sviluppati seguendo il duplice binario del bilateralismo e del multilateralismo. Nel primo campo rientrano sia le politiche e gli interventi prettamente nazionali sia quelli condotti dall'UE nel suo insieme in collaborazione con o a beneficio di specifici paesi dell'area. Al secondo campo, invece, possono essere ricondotti tutti i tentativi che, a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso in poi e con scarsi risultati, hanno cercato di promuovere un'agenda incentrata sulla costruzione di uno spazio mediterraneo condiviso attraverso la promozione della democrazia, dello stato di diritto e delle libertà fondamentali, l'intensificazione degli scambi e dell'integrazione economica, e il dialogo a livello della società. Questi tre pilastri – politico, economico e sociale – hanno costituito l'architettura del Partenariato Euro-Mediterraneo del 1995, seguito nel 2003-2004 dalla Politica Europea di Vicinato. Con tale iniziativa, rivolta sia a Est (Vicinato orientale) sia a Sud (Vicinato meridionale), il Mediterraneo è spesso stato appiattito sul concetto di «Vicinato», in larga parte promuovendo una visione piuttosto provinciale di quest'area estremamente complessa ed eterogenea. Pensare al Mediterraneo del Sud e dell'Est come al Vicinato europeo ha anche portato ad essere selettivi nei dossier coperti e a enfatizzare quelli di maggior interesse per l'UE e i suoi Stati membri ma non necessariamente per i partner mediterranei. La securitizzazione dell'approccio europeo verso il Mediterraneo è andata consolidandosi proprio in questo momento, anche in risposta ad alcuni sviluppi specifici che l'UE non è stata in grado di affrontare adeguatamente e di governare (terrorismo, emergere dell'Islam politico in posizioni politiche rilevanti, flussi migratori)<sup>4</sup>.

Una discussione a parte merita il tentativo – anche in questo caso pressoché fallito – dell'UE di contribuire alla costruzione di una regione condivisa mediterranea. Oltre alla reticenza e opposizione da parte di alcuni Stati membri dell'UE nei confronti di ciò che dal loro punto di vista era considerato come un

---

<sup>3</sup> PACE, *Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power*, in *Democratization*, 2009, pp. 39-58.

<sup>4</sup> CEBECI-SCHUMACHER, *The EU's Constructions of the Mediterranean (2003-2017)*, *MedReset Working Papers*, April 2017, [www.iai.it/sites/default/files/medreset\\_wp\\_3.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/medreset_wp_3.pdf).

eccessivo spostamento del baricentro della proiezione esterna dell'Unione verso Sud, altre difficoltà devono essere ricondotte, da una parte, all'impatto del già menzionato bilateralismo sulle aspirazioni e strategie multilaterali dell'UE nei confronti del Mediterraneo e, dall'altra, alla mancanza di una prospettiva regionale nell'area del Mediterraneo del Sud e dell'Est. In altre parole, la cosiddetta «altra sponda del Mediterraneo» non ha mai costituito una regione unitaria. In quest'area il processo di regionalizzazione non ha portato al costituirsi di un'entità complessa e articolata, al di là della sua efficienza o meno, quale l'UE. Ciò emerge dall'applicazione all'area che si estende dal Marocco alla Penisola Arabica dei punti chiave della letteratura sul regionalismo che parla di «a policy or project whereby states and non-state actors cooperate and coordinate strategy within a given region»<sup>5</sup>. Da questo punto di vista, pur in presenza di alcune organizzazioni regionali (Lega Araba) o sub-regionali (Consiglio di Cooperazione del Golfo), è molto difficile parlare di una regione nell'area in questione. Anche dal punto di vista geo-politico, il Mediterraneo del Sud e dell'Est con l'aggiunta della Penisola Arabica, tradizionalmente esclusa dal concetto e dalle politiche relative al Vicinato dell'UE, rappresentano almeno tre regioni distinte con forti e profonde interconnessioni con le aree limitrofe (Sahel e Africa per quanto riguarda il Nord Africa; Turchia e Asia Centrale per il Medio Oriente; Asia Centrale, Corno d'Africa e sub-continente indiano per quanto concerne la Penisola Arabica)<sup>6</sup>. Una prospettiva in parte diversa è contemporaneamente maturata all'interno della letteratura del cosiddetto «*critical regionalism*», ovvero un filone di ricerca che partendo dalla prospettiva costruttivista e soprattutto post-strutturalista ha criticato l'impostazione teleologica e unidirezionale del regionalismo *mainstream*. Secondo autori quali Silvia Feraboli, esiste un collegamento tra il nazionalismo arabo e le esperienze, non necessariamente fallimentari, di regionalizzazione nell'area che corrisponde – come abbiamo visto da un punto di vista prettamente europeo – al Mediterraneo del Sud e dell'Est<sup>7</sup>. Fattori immateriali e identità ideologiche e politiche (ormai di fatto tramontate) sarebbero dunque, secondo questo filone di ricerca, alla base dell'esistenza *de facto* di una regione, laddove invece la maggior parte degli osservatori vedono divisioni, conflitti e importanti sfide.

Lasciata da parte la discussione circa le politiche europee nel Mediterraneo (del Sud e dell'Est) e lo stato dell'integrazione (sub-)regionale, è tuttavia op-

---

<sup>5</sup> *Regionalism and World Politics: Regional Organization and International Order* (a cura di Fawcett, Hurrell), Oxford, 1995, p. 24.

<sup>6</sup> S. COLOMBO, *The Gulf and the EU: Partners or Competitors?*, in *The Neighbours of the European Union's Neighbours. Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy* (a cura di Gstöhl e Lannon), Farnham-Burlington, 2014, pp. 123-144.

<sup>7</sup> FERABOLI, *Arab Regionalism: A Post-Structural Perspective*, Abingdon-New York, 2015.

portuno mettere in discussione l'idea del Mediterraneo quale Vicinato dell'Europa insita nella maggior parte degli schemi di cooperazione e delle politiche finora promosse dall'Unione. In altre parole, occorre uscire da una visione provinciale ed esclusiva (leggasi eurocentrica) del Mediterraneo e aprirsi a un «Mediterraneo globale», ovvero al fatto che questo spazio geo-politico è da tempo e in maniera sempre crescente un'area porosa e aperta all'influenza di una molteplicità di attori regionali e globali<sup>8</sup>. Si pensi, a titolo di esempio, al rinnovato ruolo della Russia nel Mediterraneo dell'Est, all'attivismo in politica estera dei paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo o agli interessi economici della Cina nel Mediterraneo (dalla Grecia al Nord Africa come porta dell'intero continente africano). La recente Strategia Globale dell'UE, lanciata a giugno 2016, ha fatto un grosso passo avanti nel concettualizzare e porre le basi per l'implementazione di un'azione di politica estera e di sicurezza da parte dell'Unione che sia la più ampia possibile quanto ai contenuti, agli strumenti, ai teatri d'interesse e d'intervento e, infine, alle *partnership*. Si tratta in questo caso di un approccio molto più pragmatico e realistico, data la molteplicità e complessità delle sfide da affrontare, non soltanto nel Mediterraneo, e la limitatezza dei mezzi, materiali e non, di cui l'UE dispone.

### 3. Il crollo degli ordini interni e regionale: una e cento crisi

Proprio il tema delle crisi del Mediterraneo del Sud e dell'Est è al centro dell'interesse strategico dell'UE articolato nella sua Strategia Globale. Il tentativo dell'Unione è quello di affrontare queste crisi attraverso un approccio incentrato sulla promozione della «resilienza» (*resilience*) degli Stati e delle società dell'area. La resilienza – concetto difficile da afferrare e ancor più da «operazionalizzare» – viene dall'UE definita come «the ability of states and societies to reform, thus withstanding and recovering from internal and external crises»<sup>9</sup>. Come si può notare il riferimento alle crisi, interne ed esterne, è diretto ed esplicito. Occorre dunque andare a fondo della questione e partire dalla corretta identificazione di tali crisi al fine di poterle meglio affrontare. Il punto di partenza è certamente la consapevolezza che i paesi del Mediterraneo del Sud e dell'Est sono alle prese con una molteplicità di crisi che insistono a

---

<sup>8</sup> S. COLOMBO, *The Trajectory of the Crises in the Mediterranean*, in *Italy and Security in the Mediterranean* (a cura di Marrone e Nones), Istituto Affari Internazionali, *Research Papers*, n. 24, 2016, pp. 11-23.

<sup>9</sup> *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Brussels, 2016, [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs\\_review\\_web\\_13.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf).

vari livelli (nazionale, regionale, globale), che coinvolgono una pluralità di attori sia statali che non e che riguardano molteplici dimensioni, da quella economica a quella di sicurezza, dagli aspetti politico-istituzionali alla dimensione sociale. Pertanto, è necessario sviluppare modelli interpretativi delle crisi in corso che siano olistici e multi-dimensionali.

Tuttavia, se dovessimo identificare un denominatore comune – necessariamente frutto di un processo di semplificazione – delle crisi del Mediterraneo dovremmo rifarci alle problematiche inerenti ai rapporti tra Stato e società, ovvero non soltanto alla crisi di legittimità dei primi agli occhi dei secondi ma alla rottura quasi totale del patto sociale che sta alla base dell'architettura socio-politica e istituzionale di ciascun Paese. Occorre pertanto partire dagli Stati e dalla società, e dai loro rapporti reciproci, per comprendere l'evoluzione della regione. La rottura del patto sociale è la conseguenza di dinamiche di lungo corso e di profondi cambiamenti sociali, politici ed economici che si sono andati accumulando nel corso dei decenni e che tutt'oggi rappresentano il volto visibile delle crisi del Mediterraneo del Sud e dell'Est. Le cosiddette «Primavere arabe» sono assurte a epicentro di questi cambiamenti e hanno lasciato la regione in balia di alti livelli di volatilità e incertezza. Iniziate con le rivolte di piazza in Tunisia nel dicembre del 2010, le Primavere arabe hanno rappresentato il punto di arrivo di un lungo processo che ha condotto alla manifestazione di molteplici crisi, tra tutte il venir meno del patto sociale tra le istituzioni dello Stato e i cittadini. Il malcontento che ha trovato una valvola di sfogo, talvolta disorganizzata o violenta, nelle mobilitazioni popolari che si sono susseguite in Tunisia, Egitto, Siria, Libia, Yemen, Marocco e Bahrain è il risultato di anni e decenni d'incapacità da parte dei regimi al potere nella regione di rispondere ai bisogni delle società. A ciò si sono aggiunte le crescenti rivalità geopolitiche e le ripetute interferenze esterne in un'area già altamente permeata da interventi da parte di attori extra-regionali determinando così un mix altamente esplosivo.

Tra i fattori strutturali alla base dello scoppio delle proteste è opportuno citare quali motivazioni primarie le difficoltà economiche con le quali una parte sempre più cospicua delle società dell'area si è trovata a fare i conti. La corruzione endemica, il crollo del livello dei servizi pubblici fondamentali (istruzione, sanità, sicurezza) con la conseguente necessità di rivolgersi ad altre fonti spesso al di fuori del quadro statale per il loro reperimento, gli elevati tassi di disoccupazione e l'aumento vertiginoso dei prezzi dei beni primari rientrano tra queste difficoltà. In aggiunta, pressanti richieste di maggiori libertà e opportunità di partecipazione ai processi decisionali da parte di alcune categorie hanno rappresentato uno dei *leit motif* delle manifestazioni popolari. I giovani in particolare si sono fatti portatori di tali richieste a partire da una situazione di quasi totale esclusione da opportunità chiave per il proprio futuro (dall'apprendimento all'alloggio, dal lavoro a una sicurezza economica di base) e sull'onda dell'entusiasmo creato da una crescente esposizione all'informazione e agli

strumenti di disseminazione in un mondo sempre più interconnesso<sup>10</sup>. Mentre per parecchi decenni i governi dei paesi dell'area erano riusciti ad assicurare una certa acquiescenza da parte delle loro popolazioni e a convogliarne il malcontento verso questioni in grado di suscitare un sentimento nazionalistico o trans-nazionalistico, quale – a titolo di esempio – il conflitto arabo-israeliano, i modelli di sviluppo economico trainato dallo Stato messi in atto fino agli anni '80 sono successivamente entrati in crisi a causa dell'aumento della pressione fiscale sulle casse statali, della scarsa produttività del settore pubblico, del crollo dei prezzi del petrolio e del boom demografico. In queste condizioni, l'incapacità dei regimi di mantenere in piedi il contratto sociale, pur di tipo autoritario, ha condotto a una crisi generalizzata di legittimità dello Stato, all'aumento della conflittualità sociale e, in ultima istanza, allo scoppio delle proteste<sup>11</sup>.

Le Primavere arabe e i processi di cambiamento più o meno violento che esse hanno scatenato hanno contribuito a scardinare l'ordine autoritario incentrato sullo Stato che aveva rappresentato il tassello fondamentale dell'apparente stabilità dei paesi dell'area<sup>12</sup>. Il collasso di tali ordini interni, insieme al difficoltoso (Tunisia) o fallimentare affermarsi di alternative più democratiche, è stato accompagnato dall'emergere in superficie di conflitti e tensioni latenti ai tre livelli sopra menzionati (nazionale, regionale e globale)<sup>13</sup>. Pur precedendo le Primavere Arabe quanto a origini e sviluppo, il potenziale di destabilizzazione di tali conflitti è andato aumentando a partire dal 2011 in presenza di quadri nazionali e di un contesto regionale profondamente destabilizzati. Dal punto di vista nazionale, negli ultimi anni sono emersi nuovi trend di contestazione socio-politica e nuove figure e forme di politica non tradizionale, soprattutto presso i giovani, che fanno uso di spazi immateriali (*street politics*)<sup>14</sup>. La caratteristica cruciale di questi fenomeni è la loro dimensione

---

<sup>10</sup> Cfr. PACIELLO-PIOPI, *Youth Precarity in MENA, The Middle East in London*, vol. 13, n. 3, April-May 2017, pp. 3-20.

<sup>11</sup> DESAI-YOUSEF-OLOFSGÅRD, *The Logic of Authoritarian Bargains*, *Brookings*, marzo 2009, [www.brookings.edu/articles/the-logic-of-authoritarian-bargains](http://www.brookings.edu/articles/the-logic-of-authoritarian-bargains). Sulla Siria, cfr. VAN DAM, *Destroying a Nation*, London, 2017. Sulla Libia, cfr. WATANABE, *Libya – in the Eye of the Storm*, *CSS Analyses in Security Policy*, June 2016, [www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSSAnalyse-193-EN.pdf](http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSSAnalyse-193-EN.pdf).

<sup>12</sup> L'utilizzo del più generico termine «cambiamento» è più opportuno in questa sede al posto del più comunemente usato «transizione» al fine di non dare l'impressione che si tratti di processi unidirezionali verso una maggiore democrazia.

<sup>13</sup> Cfr. FILIU, *La Révolution arabe: Dix leçons sur le soulèvement démocratique*, Paris, 2011; LYNCH, *The Arab Uprising: The Unfinished Revolutions of the New Middle East*, New York, 2012; ACHCAR, *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising*, London, 2013.

<sup>14</sup> MALMVG, *Ambiguous Endings. Middle East Regional Security in the Wake of the Arab Uprisings and the Syrian Civil War*, Danish Institute for International Studies, in *DIIS Report*, n. 23, 2013, [www.diis.dk/files/media/publications/import/rp2013-23-ambiguous-endings\\_web.jpg.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/import/rp2013-23-ambiguous-endings_web.jpg.pdf).

transnazionale, ovvero l'espressione consapevole o meno di un senso comune di appartenenza non soltanto tra i paesi dell'area, ma anche in relazione ad altre esperienze simili in altri contesti geografici (per esempio in Europa dell'Est), che spesso rappresentano anche una fonte di emulazione. Queste dinamiche, che hanno una duplice dimensione sia socio-economica che politica, si sono manifestate sullo sfondo di importanti cambiamenti demografici che hanno portato alcuni paesi a dover affrontare i dilemmi dettati da una situazione di piena transizione demografica. Ciò ha determinato una presenza massiccia di persone in età produttiva e fertile e, dunque, la necessità di creare posti di lavoro e di sopperire al bisogno crescente di alloggi. Secondo le proiezioni della Banca Mondiale, la popolazione del Medio Oriente e del Nord Africa (inclusi Iran e Turchia) aumenterà di circa il 50% nei prossimi trent'anni per poi stabilizzarsi intorno al 2050<sup>15</sup>. Tale aumento continuerà a essere accompagnato da intensi processi di urbanizzazione che porteranno più del 75% della popolazione totale a vivere in contesti urbani entro la stessa data del 2050 con conseguenti enormi pressioni sulla disponibilità energetica, idrica e alimentare. È opportuno ricordare che la pressione demografica e un quadro generalizzato di frustrazione generazionale soprattutto tra i giovani hanno giocato un ruolo significativo quali cause strutturali che hanno condotto alle rivolte e mobilitazioni delle Primavere arabe. A distanza di sette anni dal 2011, il 60% della popolazione non ha ancora raggiunto la soglia dei 30 anni, mentre i giovani tra i 15 e i 29 anni rappresentano quasi il 30% della popolazione<sup>16</sup>. Lo sforzo che i governi dei paesi della regione dovranno compiere al fine di soddisfare i bisogni di una popolazione in rapida espansione è immane e si calcola che entro il 2020 dovranno essere creati circa 60 milioni di nuovi posti di lavoro al fine di assorbire i nuovi entrati sul mercato del lavoro<sup>17</sup>.

Dopo il 2011, gli indicatori socio-economici riguardanti il Mediterraneo non hanno visto un miglioramento rispetto alla situazione precedente. Al contrario, a causa dell'instabilità politica, dello scoppio di molteplici conflitti intra-statali e delle fluttuazioni dei prezzi delle materie prime le sfide socio-economiche si sono ulteriormente accentuate, andando così a complicare processi di transizione parecchio turbolenti. Secondo le stime della Commissione Economica e Sociale per l'Asia Occidentale delle Nazioni Unite (UN Economic and Social Commission for Western Asia, ESCWA), i conflitti e l'insta-

---

<sup>15</sup> MIRKIN, *Arab Spring: Demographics in a Region in Transition*, *Arab Human Development Report Research Paper Series*, 2013, [www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/AHDR%20ENG%20Arab%20Spring%20Mirkin3.pdf](http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/AHDR%20ENG%20Arab%20Spring%20Mirkin3.pdf); LAGRAFFE, *The Youth Bulge in Egypt: An Intersection of Demographics, Security, and the Arab Spring*, in *Journal of Strategic Security*, 2012, pp. 65-79.

<sup>16</sup> Cfr. UNDP, *Arab Human Development Report 2016, Youth and the Prospects for Human Development in a Changing Reality*, Regional Bureau for Arab States, 2016, p. 22, [www.arab-hdr.org/reports/2016/english/AHDR2016En.pdf?download](http://www.arab-hdr.org/reports/2016/english/AHDR2016En.pdf?download).

<sup>17</sup> *Ivi*, p. 78.

bilità regionale hanno avuto dal 2011 un costo di circa 614 miliardi di dollari in termini di attività economiche fallite e hanno creato un deficit finanziario totale di 243 miliardi di dollari per i paesi del Medio Oriente e del Nord Africa<sup>18</sup>. Tra gli indicatori socio-economici più problematici vi è la questione della disoccupazione giovanile che a livello aggregato per i paesi della regione si aggirava ancora nel 2014 intorno al doppio (oltre il 29%) rispetto alla media globale (14%)<sup>19</sup>. Una seconda questione collegata alle problematiche del lavoro riguarda la crescita esponenziale dell'economia informale e l'impatto che ciò ha avuto sul rapporto tra lo Stato e i cittadini. La crescita dell'economia informale non ha soltanto posto dei limiti importanti alla legittimità e alle finanze dello Stato, ma ha anche favorito l'espansione di circuiti paralleli spesso in mano ad attori non statali nelle zone rurali e in quelle dove il controllo esercitato dallo Stato centrale appariva estremamente deteriorato. L'espansione del mercato nero, spesso accompagnata da forme di contrabbando illecito e/o criminale, rappresenta una sfida particolarmente difficile da affrontare per i governi del Mediterraneo del Sud e dell'Est alla luce del fatto che una parte significativa delle popolazioni rurali è direttamente dipendente da tale economia informale per il proprio sostentamento. Dal punto di vista quantitativo, molti studi hanno messo in luce come le conseguenze di tale crescita abbiano rappresentato una delle principali cause strutturali all'origine delle Primavere arabe. Tra il 2002 e il 2012, la forza lavoro impiegata nei settori dell'economia informale è cresciuta del 67% a livello regionale. Due ulteriori dati aiutano a comprendere meglio le proporzioni del fenomeno. Tra il 2000 e il 2005, il 75% di coloro i quali hanno trovato un impiego in Egitto l'ha fatto nell'economia informale. Tale numero si aggirava intorno al 69% anche in Siria tra il 2001 e il 2007<sup>20</sup>.

In base a recenti sondaggi condotti nella regione le questioni socio-economiche quali la mancanza di accesso a servizi pubblici di base, la marginalizzazione dei giovani e delle donne, le disparità regionali e di classe circa l'accesso a e la qualità dell'istruzione, e la difficoltà a reperire alloggi idonei rappresentano tutt'oggi le priorità per la grande maggioranza della popolazione. Seguono le questioni di sicurezza e soltanto al terzo posto si pone il problema del deterioramento e degli scarsi progressi sul versante delle libertà fondamentali e della rappresentanza politica dal 2011 a oggi. Un rapido sguardo agli indicatori che rilevano lo stato della democrazia e del rispetto delle libertà fondamentali a livello regionale dimostra che la situazione è estremamente

---

<sup>18</sup> Cfr. UN ESCWA, *Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region 2015-2016*, 2016, p. 7, [www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/survey-economic-social-development-arab-region-2015-2016-english.pdf](http://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/survey-economic-social-development-arab-region-2015-2016-english.pdf).

<sup>19</sup> Cfr. UNDP, *Arab Human Development Report 2016*, cit., p. 78.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

compromessa. I dati prodotti dall'organizzazione internazionale Freedom House – a titolo di esempio – restituiscono un'immagine del Mediterraneo del Sud e dell'Est in cui i progressi su questo versante sono stati marginali. Se nel 2009 l'88% della popolazione del Medio Oriente e del Nord Africa viveva in paesi definiti come «non liberi» («*not free*»), nel 2013, ovvero due anni dopo le Primavere arabe, questa percentuale era migliorata soltanto di cinque punti rispetto al periodo precedente le proteste, attestandosi sull'83%<sup>21</sup>. Ancora nel 2016, la regione si collocava tra quelle con i minori tassi di democrazia e di rispetto delle libertà fondamentali a livello globale e soltanto la Tunisia e Israele rientravano tra i paesi «liberi» («*free*»), la Giordania, il Kuwait, il Libano, il Marocco e la Turchia tra quelli «parzialmente liberi» («*partly free*») mentre tutti gli altri venivano definiti come «non liberi»<sup>22</sup>. Questi dati, per quanto parziali, dimostrano che il potenziale, le aspirazioni e i tentativi di muovere in direzioni di una maggiore democrazia a livello regionale sono per il momento falliti. Tale realtà è legata a doppio filo alla proliferazione dei conflitti soprattutto di natura intra-statale, compreso quello libico e quello siriano, che sono andati aumentando in numero e complessità sulla scorta delle interferenze tra i livelli nazionali, regionale e globale.

Tra questi conflitti rientrano anche quelli di natura settaria nei confronti dei quali le mobilitazioni popolari del 2011 hanno rappresentato dei catalizzatori di fenomeni già in atto. In particolare, l'invasione a guida statunitense dell'Iraq del 2003 e la successiva guerra civile nel Paese ne sono state le principali cause scatenanti, mentre dal 2011 in poi si è assistito a un acutizzarsi delle tensioni settarie sulla scia della lotta per l'egemonia regionale tra Arabia Saudita e Iran<sup>23</sup>. La guerra civile siriana, le insurrezioni in Bahrein e il conflitto yemenita sono stati profondamente influenzati da queste dinamiche.<sup>24</sup> Più in generale, politiche identitarie su base religiosa, etnica o tribale hanno rappresentato un denominatore comune in tutti i Paesi dell'area<sup>25</sup>. Oltre che a strumentalizzare divisioni pre-esistenti, queste politiche ne hanno create di nuove, per esempio a livello settario tra i vari gruppi di cristiani, gli yazidi, i drusi e

---

<sup>21</sup> Nel 2006 tale percentuale era del 61%. Cfr. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

<sup>22</sup> PUDDINGTON-ROYLANCE, *Freedom in the World 2017, Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*, Freedom House, 2017, p. 20 ss. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf).

<sup>23</sup> HADDAD, *Sectarianism in Iraq: Antagonistic visions of unity*, New York, 2011.

<sup>24</sup> Sulla Siria, cfr. TABRIZI, PANTUCCI, *Understanding Iran's Role in the Syrian Conflict*, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, August 2016, [https://rusi.org/sites/default/files/201608\\_op\\_understanding\\_irans\\_role\\_in\\_the\\_syrian\\_conflict\\_0.pdf](https://rusi.org/sites/default/files/201608_op_understanding_irans_role_in_the_syrian_conflict_0.pdf).

<sup>25</sup> Sulla Libia, cfr. LACHER, *Fault Lines of the Revolution, Political Actors, Camps and Conflicts in the New Libya*, German Institute for International and Security Affairs, *SWP Research Paper*, n. 4, 2013, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2013\\_RP04\\_lac.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP04_lac.pdf).



gli ismailiti. Un accenno a parte merita la questione delle spaccature all'interno del campo del cosiddetto Islam politico, campo divenuto sempre più eterogeneo dopo il 2011. Le divisioni emerse all'interno del campo sunnita e la lotta tra moderati e conservatori hanno fatto da sfondo a e hanno profondamente influenzato i progetti politici e le esperienze dei partiti politici ispirati alla Fratellanza Musulmana, da una parte, e al Salafismo, dall'altra. Le modalità con cui questi progetti politici, inaugurati all'indomani delle mobilitazioni di piazza del 2011 e della caduta di alcuni regimi, sono stati accomodati o più o meno violentemente espulsi dai sistemi politici pre-esistenti, come nel caso dell'Egitto a partire dal 2013, sono importanti per comprendere i futuri ordini interni ai paesi del Mediterraneo del Sud e dell'Est.

Addentrando di più nel quadro geopolitico dell'area, a partire dal 2011 si è iniziato a parlare con sempre maggiore frequenza di «*state failure*» e di «*state fragility*» in relazione all'incapacità crescente degli Stati della regione di assolvere alle funzioni cui uno Stato è preposto, ovvero il mantenimento dell'ordine all'interno dei propri confini attraverso il monopolio esclusivo e legittimo della forza, il garantire i servizi pubblici essenziali alla popolazione e una qualche forma di rappresentanza politica (non necessariamente democratica). Nel contesto di guerre civili, in molti casi che vedono la partecipazione più o meno diretta di forze politico-militari esterne, il collasso totale o parziale degli Stati in Siria, Libia e Yemen può essere letto come conseguenza e allo stesso tempo causa dell'emergere di attori non statali che utilizzano la violenza quale principale strumento per raggiungere il potere<sup>26</sup>. Lo stesso fenomeno riguarda aree periferiche e di confine dove l'azione dello Stato centrale risulta fortemente indebolita. Il cosiddetto Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL, ISIS or Daesh) – oltre agli altri attori non statali che sono entrati a far parte della galassia del conflitto in Siria, dal Fronte Nusra (Jabhat al-Nusra) all'Esercito Siriano Libero (Free Syrian Army) o Hezbollah – ha avuto origine in questo contesto di disgregazione dell'autorità statale e in seguito alla metamorfosi di alcuni dei gruppi jihadisti che combattevano in Iraq dall'occupazione del 2003<sup>27</sup>. La sua capacità di radicamento in tutta l'area si è affermata proprio in opposizione all'ordine regionale basato sul principio di sovranità degli Stati Nazione. Lo stesso futuro della Libia è nelle mani di milizie spesso organizzate su base tribale che si contendono il controllo del territorio e di fatto impediscono l'implementazione di un progetto politico inclusivo<sup>28</sup>. In ma-

---

<sup>26</sup> Cfr. COLLOMBIER, FAVIER, NARBONE, *Inside Wars, Local Dynamics of Conflicts in Syria and Libya*, European University Institute, *Middle East Directions*, 2016.

<sup>27</sup> COCKBURN, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, London-New York, 2015; WEISS-HASSAN, *Isis: Inside the Army of Terror*, New York, 2015.

<sup>28</sup> Sulla Libia, cfr. WEHREY, *Ending Libya's Civil War: Reconciling Politics, Rebuilding Security*, in *Carnegie Endowment Paper*, September 24, 2014; SAWANI, *Security Sector Reform, Dis-*

niera simile, altre aree del Nord Africa e della regione del Sahel sono interessate dalle attività di gruppi terroristici quali Al-Qaeda nel Maghreb islamico (Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM), il Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) e Ansar al-Sharia che hanno intaccato in maniera violenta la sovranità e l'integrità territoriale degli Stati dell'area<sup>29</sup>. Questa moltiplicazione della violenza che sempre più spesso vede contrapporsi entità statali più o meno disgregate ad attori non statali ha contribuito a spostare l'attenzione dai conflitti inter-statali di lungo corso quali la disputa sul Sahara Occidentale e il conflitto israelo-palestinese. Inoltre, una delle conseguenze più significative degli innalzati livelli di violenza nell'area è l'intensificarsi dei movimenti di persone sia all'interno dello spazio del Mediterraneo del Sud e dell'Est sia verso l'esterno, in particolare verso l'Europa. Senza entrare nel dettaglio di questo importante fattore di crisi sia per i paesi di origine che di destinazione degli imponenti flussi migratori che si sono verificati a partire dal 2011, è opportuno ricordare che essi sono spesso associati a e sono il risultato dell'azione di reti criminali e di trafficanti di persone che agiscono al di fuori del controllo delle autorità statali o con la loro connivenza. Questi fenomeni, i cui numeri sono – secondo l'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite – nell'ordine di decine di milioni di persone, stanno contribuendo a ridefinire la mappa etno-settaria della regione alla luce del fatto che alcune zone stanno forzatamente diventando più omogenee mentre altre più diversificate, con conseguente impatto sulla stabilità interna e regionale<sup>30</sup>. All'instabilità degli Stati della regione fa eco la precarietà della sicurezza marittima di un'area geopolitica di primaria importanza per scambi e commerci. Infatti, la regione del Mediterraneo del Sud e dell'Est con l'aggiunta dell'area del Golfo comprende cinque tra i principali stretti a livello globale: Gibilterra, lo Stretto di Sicilia, Bab el-Mandeb, il Canale di Suez e lo Stretto di Hormuz. Quest'ultimo è uno tra i più importanti punti di passaggio per il commercio globale e un *asset* sensibile alla luce della complessa situazione geopolitica del Golfo, dove la competizione tra Iran e Arabia Saudita ha esacerbato conflitti latenti in una spirale di violenza che ha fatto precipitare lo Yemen in una situazione di totale collasso con conseguenze per tutta l'area dell'Oceano Indiano<sup>31</sup>.

---

*armament, Demobilization and Reintegration of Militias: The Challenges for State Building in Libya*, in *Contemporary Arab Affairs*, n. 2, 2017, pp. 171-186.

<sup>29</sup> LOUNNAS, *Confronting Al-Qa'ida in the Islamic Maghrib in the Sahel: Algeria and the Malian crisis*, in *The Journal of North African Studies*, 2014, pp. 810-827.

<sup>30</sup> Cfr. UNHCR, *Global Focus, Middle East*, <http://reporting.unhcr.org/node/36>.

<sup>31</sup> HARLING, *The Mediterranean Crush*, *Synaps Network*, July 10, 2017, [www.synaps.network/the-mediterranean-crush](http://www.synaps.network/the-mediterranean-crush); GAUSE III, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, *Brookings Doha Center Analysis Paper*, July 2014, [www.brookings.edu/research/papers/2014/07/22-beyond-sectarianism-cold-war-gause](http://www.brookings.edu/research/papers/2014/07/22-beyond-sectarianism-cold-war-gause).

Altri fattori di crisi derivano dai legami esistenti tra l'ordine regionale in fase di disgregazione e le dinamiche riguardanti la distribuzione del potere a livello globale. Il secondo decennio del nuovo millennio ha, infatti, coinciso con una maggiore presa di distanza da parte degli Stati Uniti dal Mediterraneo del Sud e dell'Est e con il «ritorno» sulla scena regionale della Russia in una dinamica che non si osservava dai tempi della Guerra Fredda<sup>32</sup>. Il cambiamento dei rapporti di potere tra le due ex superpotenze mondiali, particolarmente evidente nel caso del conflitto in Siria, ha profondamente investito l'ordine e gli schieramenti regionali. L'andamento di molteplici situazioni di conflitto è, infatti, stato influenzato dalla contrapposizione o collaborazione tra Stati Uniti e Russia e dalla presa di posizione degli attori regionali quali i paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo, l'Iran, Israele e la Turchia<sup>33</sup>. L'interdipendenza tra l'ordine regionale e le dinamiche globali è influenzata da profondi cambiamenti nella geopolitica della gestione delle risorse naturali e della proliferazione nucleare. L'area del Mediterraneo del Sud e dell'Est e la regione del Golfo sono il centro della produzione e dell'esportazione di petrolio, mentre le significative riserve di gas naturale sono principalmente utilizzate per rispondere alla crescente domanda interna di energia. L'esportazione del petrolio e le rendite da essa derivate finanziano direttamente o indirettamente (tramite le rimesse degli immigrati, i dazi per il passaggio delle navi cariche di petrolio attraverso il Canale di Suez, ecc.) alcuni Stati della regione cosiddetti «rentieri» o «semi-rentieri». In quest'ottica, la loro sopravvivenza è strettamente collegata alla capacità di generare tali rendite e qualsiasi cambiamento nei livelli di produzione o nel prezzo internazionale del petrolio rischia di aumentarne la vulnerabilità. La recente rivoluzione dello «*shale gas*» (gas di scisto) partita dagli Stati Uniti e il conseguente rendersi più autonomi di questi ultimi dal petrolio prodotto nella regione sono alla base di alcuni dei cambiamenti geopolitici che hanno interessato l'area. Inoltre, è importante ricordare che il Mediterraneo del Sud e dell'Est e la regione del Golfo sono anche tra i principali importatori di cibo a livello mondiale, cosa che rende tali paesi ulteriormente vulnerabili agli shock esterni. Le dinamiche di crescita della popolazione menzionate sopra, i processi di pressante urbanizzazione e il cambiamento degli stili di vita (anche alimentari) collegati alla globalizzazione hanno fatto aumentare la dipendenza di alcuni Paesi dall'area dall'importazione di derrate alimentari<sup>34</sup>. Ciò è anche strettamente collegato all'incapacità della produzione agricola di stare al passo

---

<sup>32</sup> Sulla Siria, cfr. BAHOUT, *Le jeu gagnant de la Russie en Syrie*, *Orient XXI*, 7 février 2017, <http://orientxxi.info/magazine/syrie-2017-conflit-gele-ou-retour-a-la-case-depart,1701>.

<sup>33</sup> BARZEGAR, *The Arab Spring and the Balance of Power in the Middle East*, *Power & Policy*, October 2012, <http://powerandpolicy.com/the-arab-spring-and-the-balance-of-power-in-the-middle-east-power-policy>.

<sup>34</sup> WOERZT, *Oil for Food. The Global Food Crisis and the Middle East*, Oxford-New York, 2013.

con la domanda interna, alla scarsità di acqua e ai processi di desertificazione e di cambiamento climatico. L'ondata di proteste popolari in Siria poi degenerata, in risposta alla repressione ad opera del regime di Damasco, in guerra civile è da ricollegarsi in maniera fondamentale alla crisi agricola ed alimentare vissuta da una parte importante della popolazione tra il 2006 e il 2011<sup>35</sup>.

In conclusione, la comprensione dei processi che interessano oggi il Mediterraneo, e in particolare delle crisi in Libia e Siria, deve passare necessariamente attraverso un duplice passaggio di de-costruzione e di problematizzazione dei concetti di «Mediterraneo» e di «crisi». Riguardo al primo concetto, occorre scardinare l'idea di un Mediterraneo semplicemente quale vicinato strategico dell'Europa. Di fatto il Mediterraneo abbraccia l'Europa e non è da essa distinto, anche alla luce delle profonde trasformazioni e delle destabilizzanti tensioni che stanno attraversando il «Vecchio Continente». Allo stesso tempo, l'area a Sud dell'Europa non è priva di qualsiasi identità regionale, come dimostrato anche dalle molteplici somiglianze tra i pur diversi trend nazionali per quanto riguarda l'emergere, il consolidarsi e/o la risoluzione delle crisi. A questo proposito, il concetto di «crisi» deve essere interpretato nella sua pluralità intesa come pluralità delle questioni aperte (dai conflitti Stato-società alla sicurezza, dalle sfide ambientali e climatiche all'interferenza degli attori regionali e globali) e come pluralità delle interdipendenze tra i livelli nazionali, regionale e globale.

---

<sup>35</sup> Id., *Environment, Food Security and Conflict Narratives in the Middle East*, in *Global Environment*, 2014, pp. 490-516.

# I crimini in Siria, la *Responsibility to Protect* e l'esercizio del veto nel Consiglio di sicurezza

*Elena Sciso*

SOMMARIO: 1. Il conflitto in Siria. – 2. L'uso di armi chimiche contro la popolazione civile e le difficoltà per il Consiglio di sicurezza di intervenire a causa del veto. – 3. Le proposte di riforma del meccanismo di voto nel Consiglio di sicurezza. – 4. La responsabilità di proteggere nel sistema delle Nazioni Unite. – 5. Modalità di attuazione della *Responsibility to Protect* alternative all'inazione del Consiglio di sicurezza. – 6. Osservazioni conclusive.

## 1. *Il conflitto in Siria*

La crisi siriana si sviluppa nel corso del 2011, a partire da alcune manifestazioni di piazza di opposizione al regime di Assad, che si sono svolte nel marzo di quell'anno e che le forze governative hanno represso brutalmente, causando decine di morti. Nonostante l'intervento delle organizzazioni regionali delle quali la Siria è parte – tra le quali, soprattutto, la Lega Araba che ha sospeso la Siria dai diritti di partecipazione all'Organizzazione e varato un pacchetto di sanzioni contro alcuni esponenti del Governo siriano<sup>1</sup> – e la decisa presa di posizione di alcuni paesi, come gli Stati Uniti e l'Unione Europea, che hanno a loro volta adottato sanzioni mirate contro esponenti governativi<sup>2</sup>, la violenza degli scontri di piazza e la brutalità della repressione si sono progressivamente intensificate. In questo contesto, il Segretario generale delle Nazioni Unite non ha esitato a parlare di «crimini contro l'umanità» che sarebbero stati perpetrati in Siria dalle forze governative e l'Assemblea generale ha condannato esplicitamente il Governo siriano per il ripetuto uso di armi chimiche e le violenze esercitate nei confronti della popolazione civile<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per le sanzioni adottate dalla Lega Araba il 28 novembre 2011, cfr. [www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/11/20111127143750187116.html](http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/11/20111127143750187116.html).

<sup>2</sup> Cfr., per quanto riguarda gli Stati Uniti, l'*executive order* n. 13573 del 18 maggio 2011 e, per quanto riguarda l'Unione Europea, la decisione 2013/255/PESC del Consiglio del 31 maggio 2013.

<sup>3</sup> Cfr. le risoluzioni adottate dall'Assemblea generale il 16 febbraio 2012 UN Doc. A/RES/66/253 A e UN Doc. A/RES/66/253 B.

In questo caso, però, contrariamente a quanto era avvenuto alcuni mesi prima per la Libia, la Comunità internazionale non è riuscita a trovare la compattezza necessaria per intervenire a tutela della popolazione civile e gestire un eventuale processo di pacificazione che restituisse la sovranità al popolo, passando attraverso libere elezioni sotto controllo internazionale. Le elezioni si sono poi effettivamente tenute nel febbraio 2012, su un nuovo progetto di costituzione – che ha abolito fra l'altro il monopolio politico del partito del Presidente Assad, il partito Baath – approvato a larghissima maggioranza; la consultazione si è svolta però solo su una parte del territorio siriano, quella controllata dal Governo e in un clima che non ha certo favorito la libera espressione del voto.

La situazione nel Paese si è presto ulteriormente deteriorata anche per la presenza di gruppi armati, affiliati a diverse organizzazioni terroristiche e per la rapida penetrazione dell'ISIS che in breve tempo è riuscita ad occupare porzioni significative del territorio, proclamando il sedicente Stato islamico di Siria e del Levante (ISIL).

Queste circostanze hanno paradossalmente rafforzato la determinazione del Presidente Assad – grazie soprattutto al sostegno non più solo politico ma anche militare della Russia – a portare avanti una repressione spietata, rivolta allo stesso modo contro gli oppositori interni – i quali hanno cominciato a federarsi dando vita, alla fine del 2012, ad una Coalizione nazionale siriana che è stata rapidamente riconosciuta come unico rappresentante legittimo del popolo siriano da alcuni Paesi occidentali e dalle monarchie del Golfo<sup>4</sup> – ed i gruppi terroristici, con ricadute devastanti sulla popolazione civile.

Le ripetute condanne da parte dell'Assemblea generale sono cadute nel vuoto; analoga sorte ha subito il piano di pace, proposto originariamente dalla Lega araba ed accettato dal Governo siriano, ulteriormente rielaborato poi dallo *Joint Special Envoy* per la Siria delle Nazioni Unite e della Lega araba, Kofi Annan, il quale, tuttavia, alcuni mesi dopo ha lasciato l'incarico per l'impossibilità di portare avanti il mandato<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup>L'11 novembre 2012, a Doha, le opposizioni al regime si sono compatte sotto il cartello della Coalizione Nazionale Siriana che, nel dicembre successivo, ha ottenuto un riconoscimento formale come «unico e legittimo rappresentante del popolo siriano» da parte di USA, Regno Unito, Francia, Turchia e dalle monarchie del Golfo.

<sup>5</sup>Cfr. le risoluzioni del Consiglio di sicurezza UN Doc. S/RES/2042 (2012), 14 aprile 2012 e UN Doc. S/RES/2043 (2012), 21 aprile 2012, adottate entrambe all'unanimità. Con la prima il Consiglio, richiamando le pertinenti risoluzioni dell'Assemblea generale, condannava le violazioni su larga scala dei diritti umani commesse dalle autorità siriane (e gli abusi perpetrati da altri gruppi armati), ricordava gli impegni assunti dal Governo siriano per la cessazione dell'impiego di armi pesanti e dell'invio di truppe armate nei centri urbani e decideva di inviare sul terreno un *team* di trenta osservatori disarmati, per monitorare l'attuazione di tali impegni e preparare l'invio della missione che sarebbe stata in seguito istituita. Con la seconda, sulla scorta dei rapporti presentati dallo

Di fronte alla drammaticità della situazione in Siria, nel contesto della quale venivano comprovatamente utilizzate armi chimiche che colpivano indiscriminatamente tanto i gruppi terroristici e gli oppositori al regime quanto la popolazione civile, alcuni Paesi, come la Francia, hanno evocato un intervento militare nel quadro del cap. VII della Carta.

Constatata l'impossibilità per il Consiglio di sicurezza di intervenire a causa dei preannunciati veti russo e cinese, di fronte al perdurare degli attacchi con armi chimiche che provocavano centinaia di vittime tra la popolazione, il Presidente statunitense Obama aveva annunciato, nell'agosto 2013, l'intenzione di lanciare, con il sostegno di alleati tradizionali come la Francia, il Regno Unito e la Turchia, un attacco limitato contro postazioni militari siriane allo scopo di far cessare i bombardamenti contro la popolazione civile.

Il proposito del Presidente statunitense non ha però ottenuto il necessario sostegno dei Parlamenti nazionali – né del Congresso statunitense, né della Camera dei Comuni britannica – memori, probabilmente, del fallimento degli interventi in Iraq, nel 2003 ed in Libia, nel 2011. Anche il Governo italiano dell'epoca aveva preso le distanze dall'opzione militare evocata dal Presidente Obama: gli allora Ministri della difesa e degli esteri dichiararono infatti, esplicitamente, che la partecipazione del nostro Paese ad un eventuale intervento in Siria sarebbe stata subordinata ad una preventiva autorizzazione da parte del Consiglio di sicurezza ed all'approvazione delle Camere. Sull'abbandono della ventilata ipotesi di un'azione militare ha verosimilmente pesato anche la considerazione del rischio reale di una pericolosa *escalation* conseguente alla prevedibile, e preannunciata, reazione della Russia e dell'Iran.

Archiviata l'ipotesi di un intervento armato, si è poi ottenuto, grazie anche alla mediazione russa, che la Siria sottoscrivesse l'impegno a distruggere sotto controllo internazionale le armi chimiche in suo possesso e gli arsenali per la loro produzione, aderendo nel 2013 alla Convenzione del 1993 sul divieto di produzione, sviluppo ed uso delle armi chimiche<sup>6</sup>. Contestualmente, la Siria ha accettato il controllo di una *Joint Mission*, dell'ONU e della Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW), sulla realizzazione del programma di distruzione concordato.

---

Joint Special Envoy per la Siria, il Consiglio decideva la creazione della Missione di supervisione delle Nazioni Unite (UNSMIS), con il compito di monitorare la cessazione delle violenze ed il recepimento completo, da parte delle autorità siriane, delle sei specifiche proposte avanzate dall'Inviato speciale, tra le quali, in particolare, la garanzia della libertà di accesso al territorio per il personale delle Nazioni Unite e per il personale umanitario incaricato di fornire aiuti alla popolazione civile.

<sup>6</sup> La ratifica siriana è intervenuta il 14 ottobre 2013.

## *2. L'uso di armi chimiche contro la popolazione civile e le difficoltà per il Consiglio di sicurezza di intervenire a causa del veto*

Nonostante l'assunzione di impegni formali ed i controlli effettuati dalla OPCW sulla realizzazione del concordato programma di distruzione delle armi e degli arsenali chimici, completato nel 2014, le forze governative siriane avrebbero continuato a fare uso talora, nel corso di attacchi aerei indiscriminati contro la popolazione civile, di armi al cloro e di altre armi (quali, i proiettili a grappolo), il cui uso è vietato dal diritto internazionale per il fatto di recare sofferenze inutili o superflue e di colpire indiscriminatamente obiettivi civili e militari, in violazione dei principi del diritto umanitario.

Tali condotte vengono evidenziate e documentate nei rapporti periodicamente presentati dalla Commissione indipendente d'inchiesta per la Siria, istituita nel 2011 dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, con il compito di accertare elementi e circostanze che possano costituire crimini o *gross violations* dei diritti umani commessi in Siria ed identificarne i responsabili<sup>7</sup>. Ad oggi, nonostante le reiterate richieste rivolte in tal senso dalla Commissione, il Governo siriano non ha mai consentito alla stessa l'accesso al territorio. Il lavoro di questo organismo è adesso integrato e sostenuto da un Meccanismo internazionale imparziale ed indipendente, creato dall'Assemblea generale con la risoluzione n. 71/248 del 21 dicembre 2016, al fine di contribuire ad identificare e punire i responsabili dei crimini più gravi di diritto internazionale commessi in Siria a partire dal marzo 2011<sup>8</sup>.

Per reagire contro un ennesimo attacco con gas sarin, condotto verosimilmente dalle forze governative siriane e indirizzato contro il villaggio di Khan Shaykhun, a sud di Idlib ed un ospedale pediatrico collocato nelle vicinanze, che aveva causato 87 vittime civili tra cui 28 bambini, il Presidente degli Stati Uniti, Trump, ha ordinato, nella notte tra il 6 e il 7 aprile 2017, un lancio di missili contro la base militare siriana dalla quale sarebbero partiti gli aerei che avevano effettuato l'attacco.

L'iniziativa statunitense è seguita all'ennesimo veto posto dalla Russia ad un progetto di risoluzione presentato al Consiglio di sicurezza che, condannando in termini generali l'attacco, chiedeva al Governo siriano di fornire la collaborazione necessaria per individuare i responsabili dell'attacco, richiamando gli obblighi stabiliti a carico della Siria dalle precedenti risoluzioni del Consiglio. L'azione degli Stati Uniti, condannata dalla diplomazia russa come

---

<sup>7</sup>Cfr. la risoluzione UN Doc. A/HRC/RES/17/1, adottata dal Consiglio dei diritti umani il 22 agosto 2011.

<sup>8</sup>In proposito v., in questo volume, PAPA, *Il meccanismo internazionale, imparziale e indipendente di sostegno alle indagini e alla persecuzione dei crimini commessi in Siria*.



un atto di aggressione, è stata invece approvata e sostenuta dai Paesi occidentali – in particolare, gli Stati membri dell'Unione Europea tra cui l'Italia<sup>9</sup> e la Turchia – nella misura in cui aveva come obiettivo di ottenere la cessazione degli attacchi condotti con armi chimiche contro i civili in Siria<sup>10</sup> e costituiva dunque una «risposta» motivata ad un crimine di guerra<sup>11</sup>.

Va tuttavia ricordato che nello scenario siriano le violenze contro la popolazione civile, che nel corso degli ultimi sei anni hanno provocato una catastrofe umanitaria di proporzioni impressionanti, con migliaia di morti e oltre sette milioni di profughi<sup>12</sup>, non sono imputabili solo alle forze governative ma anche all'attività dei diversi gruppi armati, anche terroristici, che operano sul territorio e dall'ISIL, nelle aree sotto il suo controllo. Come i Rapporti della Commissione d'inchiesta istituita dal Consiglio dei diritti umani evidenziano<sup>13</sup>, la sicurezza della popolazione civile è costantemente messa a rischio, anche, dagli attacchi aerei e dalle attività militari degli Stati che nel corso degli anni sono intervenuti sempre più numerosi in Siria – individualmente o nell'ambito della coalizione a guida statunitense costituita nel 2015, della quale fa parte anche l'Italia – sia attraverso azioni militari condotte sul territorio, in favore del regime siriano (come la Russia) o a sostegno delle opposizioni organizzate, sia attraverso la fornitura di supporto logistico, materiale o finanziario ai diversi gruppi armati, richiamandosi tutti a vario titolo al diritto di legittima difesa, individuale e/o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Alla fine del 2015, il Consiglio di sicurezza aveva adottato all'unanimità una risoluzione con la quale, accertato che il c.d. Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) costituiva, per gli attacchi violenti contro la popolazione civile, le violazioni dei diritti umani e del diritto umanitario e la distruzione del patrimonio culturale, «una minaccia globale e senza precedenti alla pace ed alla sicurezza internazionale» che andava combattuta «con tutti i mezzi», esortava (*calls upon*) gli Stati membri che ne avessero la possibilità ad assumere, *sul*

---

<sup>9</sup> Cfr. [http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2017/04/07/siria-alfano-azione-militare-usa-proporzionata-alle-11-parla-gentiloni-diretta\\_3b5f5772-c523-4f7c-89c7-186cd9fe15ec.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2017/04/07/siria-alfano-azione-militare-usa-proporzionata-alle-11-parla-gentiloni-diretta_3b5f5772-c523-4f7c-89c7-186cd9fe15ec.html).

<sup>10</sup> In tal senso si è espressa anche l'alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea, Federica Mogherini, sottolineando la responsabilità primaria del Governo siriano di tutelare la popolazione civile contro questo tipo di attacchi ed affermando la necessità di combattere l'impunità dei responsabili (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-release/2017/04/06-hr-declaration-idlib>).

<sup>11</sup> Cfr. [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/04/07/siria-attacco-usa-da-ue-a-israele-le-reezioni\\_bd23f958-b58e-49ee-a117-4f9ae126a-029.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2017/04/07/siria-attacco-usa-da-ue-a-israele-le-reezioni_bd23f958-b58e-49ee-a117-4f9ae126a-029.html).

<sup>12</sup> Cfr. *Syria Events of 2016*, gennaio 2017, [www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria](http://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria).

<sup>13</sup> V. al riguardo le denunce contenute nei Rapporti presentati dalla Commissione nel 2017 (UN Doc. A/HRC/34/CRP.3, 10 marzo 2017, ai punti 96-98 e UN Doc. A/HRC/36/55, 8 agosto 2017, ai punti e 85 s.).

*territorio sotto controllo dell'ISIL in Siria ed Iraq*, tutte le misure necessarie per prevenire e reprimere gli atti di terrorismo e gli attacchi provenienti da ISIL e da altri gruppi terroristici, in conformità con il diritto internazionale e con la Carta delle Nazioni Unite, nel rispetto dei principi del diritto umanitario e dei principi relativi alla tutela dei diritti umani e dei diritti dei rifugiati<sup>14</sup>. La risoluzione era stata sollecitata da una comunicazione inviata al Consiglio di sicurezza dal Governo dell'Iraq, che denunciava la minaccia per la sua sicurezza costituita dalla presenza di insediamenti dell'ISIL ai suoi confini, sul territorio siriano, informando il Consiglio di avere richiesto l'aiuto e l'assistenza degli Stati Uniti per la difesa del Paese contro eventuali attacchi. Successivamente a quella dell'Iraq, erano pervenute al Consiglio le comunicazioni di altri Stati – quali l'Australia, il Regno Unito e la Turchia – che annunciavano l'adozione, di concerto con gli Stati Uniti, di misure contro l'ISIL in Siria a difesa della sicurezza dell'Iraq e/o del loro stesso territorio, richiamandosi all'esercizio del diritto di legittima difesa individuale e/o collettiva, consentito dalla circostanza che il Governo siriano, dal cui territorio gli attacchi provenivano, si mostrava «unwilling or unable» di prevenirli<sup>15</sup>.

Che sia la risoluzione del Consiglio a fornire una base di legittimità a tali operazioni, autorizzando gli Stati ad assumere tutte le misure necessarie per

---

<sup>14</sup> Cfr. la risoluzione UN Doc. S/RES/2249 (2015), 20 novembre 2015 e, in particolare, il par. 5.

<sup>15</sup> La pretesa di utilizzare la forza armata in legittima difesa per respingere attacchi di *non-State actors*, provenienti dal territorio di uno Stato sovrano, nell'ipotesi della impossibilità o non volontà di tale Stato di prevenirli o reprimerli, non è nuova: come si ricorderà, essa è stata più volte sostenuta davanti al Consiglio di sicurezza da Israele, senza successo all'epoca, per giustificare gli sconfinamenti nei territori dei Paesi arabi limitrofi, in particolare il Libano e la Giordania, al fine di respingere o reprimere gli attacchi terroristici provenienti dai campi profughi palestinesi (per un'analisi al riguardo, anche alla luce della definizione dell'atto di aggressione data nel 1974 dall'Assemblea generale, v. SCISO, *L'aggressione indiretta nella Definizione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Rivista di dir. int.*, 1983, p. 253 ss., in particolare p. 272 ss.). Più recentemente, dopo gli attacchi del 2001 contro il territorio statunitense, essa è stata posta alla base dell'operazione militare *Enduring Freedom*, condotta in Afghanistan contro il regime dei Talebani dagli Stati Uniti e dal Regno Unito, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale (per gli Stati Uniti) e collettiva (per il Regno Unito), formalmente riconosciuto dal Consiglio di sicurezza (v. al riguardo le risoluzioni del Consiglio nn. 1368 e 1373, del 12 e del 28 settembre 2001, rispettivamente al 3° e al 4° *Considerando*). In argomento, la Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi più volte, a partire dalla nota sentenza del 1986 sul caso delle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua* (*Nicaragua c. Stati Uniti*), per escludere, sia pure con l'opinione dissenziente di alcuni giudici, che si possa utilizzare la legittima difesa contro attacchi non statali (cfr. *ICJ Reports 1986*, p. 14 ss., in specie, il par. 195; per un commento critico, v. fra gli altri SCISO, *Legittima difesa e aggressione indiretta secondo la Corte internazionale di giustizia*, in *Rivista di dir. int.*, 1987, p. 627 ss.). L'impossibilità di utilizzare la legittima difesa quando l'attacco non sia comunque riconducibile o attribuibile ad uno Stato è stata chiaramente ribadita dalla Corte nel parere del 2004 sulla *Costruzione di un muro in Palestina*. Sul punto della utilizzabilità della legittima difesa nei confronti di attacchi provenienti da attori non statali, in questo volume, v. RONZITTI, *Le operazioni contro l'ISIS e la legittima difesa contro gli attori non statali*.

prevenire e reprimere gli attacchi di Daesh (ciò, nonostante la risoluzione formalmente non utilizzi il termine «authorizes») o che il Consiglio si limiti a confermare la legittimità, ai sensi del diritto internazionale generale, degli interventi che gli Stati della coalizione effettuano a titolo di legittima difesa, individuale o collettiva, è questione aperta, sulla quale sono state espresse opinioni discordanti<sup>16</sup>.

Qualunque sia la base di legittimazione di tali interventi e qualunque ne sia la modalità di realizzazione, è tuttavia indubbio che gli Stati che li effettuano hanno l'obbligo di rispettare e di far rispettare, da parte di tutti gli «attori» coinvolti, le regole e i principi del diritto umanitario sanciti dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, i cui *standard* minimi, acquisiti dal diritto internazionale generale, devono essere strettamente osservati dagli Stati in qualunque circostanza, anche nel caso di conflitti armati non internazionali che si svolgono sul loro territorio.

Va altresì ricordato come l'obbligo di rispettare e di far rispettare tali principi minimi del diritto umanitario comporti, in particolare, che una Parte si astenga dal fornire aiuto o assistenza ad un altro Stato quando sussista una ragionevole aspettativa, basata su una precedente condotta di tale altro Stato, che quest'ultimo possa commettere, grazie all'aiuto ricevuto, una violazione grave del diritto umanitario ovvero un crimine di guerra o *gross violations* dei diritti umani<sup>17</sup>.

I Rapporti della Commissione d'inchiesta per i crimini e le *gross violations* dei diritti umani in Siria, già ricordati, hanno accertato che le forze governative siriane hanno fatto uso in più circostanze di armi chimiche nel corso di attacchi contro la popolazione civile, qualificando tali condotte come crimini di guerra<sup>18</sup>.

Nonostante le reiterate denunce della Commissione e gli appelli rivolti al Consiglio di sicurezza perché appoggiasse le sue raccomandazioni e sviluppasse un'azione appropriata al riguardo, attivandosi eventualmente anche al fine di deferire la situazione in Siria alla Corte penale internazionale, il Consiglio non è stato in grado di adottare alcuna risoluzione che sia pure implicita-

---

<sup>16</sup> Cfr., tra gli altri, RUYS, *Divergent Views on the Charter Norms on the Use of Force – A Transatlantic Divide?*, in *ASIL Proceedings*, 2015, p. 67 ss.; LANG, *Legal basis for UK military action in Syria*, House of Commons, *Briefing Paper*, 1 December 2015; WELLER, *Striking ISIL: Aspects of the Law on the Use of Force*, in *ASIL Insights*, March 2015; PICONE, *L'insostenibile leggerezza dell'art. 51 della Carta dell'ONU*, in *Rivista di dir. int.*, 2016, p. 7 ss.

<sup>17</sup> In tal senso v., specificamente, il *Commentario* della Commissione del diritto internazionale relativo all'art. 16 del Progetto sulla responsabilità internazionale dello Stato e le osservazioni svolte, sotto il profilo considerato, dalla Commissione d'inchiesta nei suoi Rapporti.

<sup>18</sup> Cfr., in particolare, la sezione C del Rapporto presentato dalla Commissione il 10 marzo 2017 (riferimenti in nota 13) e le conclusioni del successivo Rapporto presentato l'8 agosto 2017.

mente contenesse una condanna del Governo siriano per il comprovato impiego di armi chimiche o per altre condotte qualificabili come crimini internazionali, a causa del veto opposto da alcuni Membri permanenti. Un progetto di risoluzione relativo al deferimento della situazione in Siria alla Corte penale internazionale sulla base dell'art. 13 dello Statuto di Roma, sottoposto nel 2014 all'esame del Consiglio da un nutrito numero di Stati, è stato bloccato dai veti russo e cinese; ciò, malgrado il testo proposto escludesse espressamente dalla competenza della Corte penale le condotte di cittadini, militari e altro personale di Stati, diversi dalla Siria, che non fossero parti dello Statuto di Roma<sup>19</sup>. Nemmeno, il Consiglio ha potuto disporre misure o inchieste specifiche relativamente a singoli episodi: è avvenuto così per un progetto di risoluzione che chiedeva l'istituzione di una tregua per ragioni umanitarie nel corso del drammatico assedio di Aleppo<sup>20</sup> e, più recentemente, in relazione alla risoluzione proposta da alcuni Paesi occidentali – quali, la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti – a seguito dell'attacco condotto con gas sarin il 4 aprile 2017 contro il villaggio e l'ospedale pediatrico di Khan Shaykhun. In quest'ultimo caso, il progetto di risoluzione disponeva una inchiesta sull'attacco e chiedeva al Governo siriano e alle altre parti coinvolte nel conflitto in Siria di collaborare a tal fine con l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche e con il Meccanismo congiunto d'inchiesta (Nazioni Unite-OPCW), istituito nel 2015 per verificare il rispetto del divieto dell'uso di armi chimiche in Siria<sup>21</sup>, sottolineando gli obblighi del Governo siriano, alla stregua delle rilevanti risoluzioni del Consiglio di sicurezza<sup>22</sup>, di fornire la collaborazione necessaria ad individuare i piani di volo, i nomi dei comandanti e qualunque altra informazione relativa ai voli effettuati dagli aerei siriani il 4 aprile 2017.

Il progetto di risoluzione ha ottenuto in Consiglio 10 voti a favore, ma si è infranto contro il veto russo: la Cina, che si è astenuta, aveva esplicitamente dichiarato di condividere il linguaggio usato dalla risoluzione, compresa la

---

<sup>19</sup> Per la proposta di risoluzione discussa il 22 maggio 2014, v. UN Doc. S/2014/348. Nel paragrafo 7 del testo proposto, il Consiglio decideva infatti che «nationals, current or former officials or personnel from a State outside the Syrian Arab Republic which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State ...».

<sup>20</sup> V. *Security Council Fails to Adopt Draft Resolution to End Attacks on Aleppo as Two Permanent Members Cast Veto*, 5 dicembre 2016, [www.un.org/press/en/2016/sc12609.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2016/sc12609.doc.htm).

<sup>21</sup> Cfr. la risoluzione UN Doc. S/RES/2235 (2015), adottata all'unanimità il 7 agosto 2015.

<sup>22</sup> Cfr., in particolare, il par. 7 della risoluzione n. 2235/2015 (ricordata nella precedente nota) ed i paragrafi 7 e 11 della risoluzione del Consiglio n. 2118 del 27 settembre 2013, alla stregua dei quali la Siria ha l'obbligo di cooperare pienamente con la OPCW e le Nazioni Unite, nel rispetto di tutte le raccomandazioni rilevanti e di assicurare al personale dell'OPCW e delle Nazioni Unite il libero accesso per il controllo dei siti. Su questi aspetti, nel presente volume, v. PONTI, *L'uso delle armi chimiche, l'adesione della Siria alla Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche e loro distruzione*, *infra*.

condanna in termini generali dell'impiego di armi chimiche. Molti Paesi, fra i quali l'Italia, hanno sottolineato nei loro interventi l'importanza cruciale di combattere l'impunità per porre fine ai crimini ripetutamente commessi in Siria contro i civili<sup>23</sup>.

Recentemente, il 17 novembre scorso, il veto russo ha impedito l'adozione, da parte del Consiglio di sicurezza, di una risoluzione che avrebbe rinnovato per un periodo di trenta giorni il mandato del già ricordato *Joint Investigative Mechanism* ONU-OPCW, istituito nel 2015. Il veto è stato esplicitamente motivato dal rappresentante russo con il rifiuto delle accuse «pretestuose» mosse dal *Joint Mechanism* nei confronti della Siria<sup>24</sup>.

### *3. Le proposte di riforma del meccanismo di voto nel Consiglio di sicurezza*

Le su riferite circostanze evidenziano l'opportunità che venga prontamente considerata la possibilità di ottenere dai Membri permanenti del Consiglio di sicurezza la disponibilità a non esercitare il diritto di veto quando il Consiglio sia chiamato a pronunciarsi, ed eventualmente ad agire, in circostanze nelle quali vengono comprovatamente commessi crimini di guerra o contro l'umanità, atti di genocidio o altre *mass atrocities*. È opportuno ricordare come una specifica proposta in tal senso sia stata presentata dalla Francia e dal Messico in Assemblea generale, nel 2015. La proposta franco-messicana muove, da un lato, dalla considerazione che nella risoluzione celebrativa dei 60 anni dell'Organizzazione, *World Summit Outcome*, adottata mediante *consensus* il 24 ottobre 2015, gli Stati membri hanno espresso l'impegno ad intraprendere un'azione collettiva, attraverso il Consiglio di sicurezza, tutte le volte in cui il Governo territoriale venga meno alla responsabilità primaria di proteggere la sua popolazione contro crimini, di guerra e contro l'umanità o altre *mass atrocities* (v. la Sezione IV della risoluzione); d'altro canto, il documento sottolinea come, soprattutto in questi casi, il diritto di veto debba essere considerato una particolare *responsabilità*, piuttosto che un *privilegio*, di alcuni Membri. Su queste premesse, lo *Statement* presentato dalla Francia e dal Messico invita i Membri permanenti del Consiglio a sottoscrivere una intesa volontaria e collettiva, relativa all'astensione dal veto quando l'organo sia chiamato a pronunciarsi su crimini o altre atrocità di massa. Ad oggi, il documento presentato dal-

---

<sup>23</sup> V. riferimenti *ante* nelle note 9 e 10.

<sup>24</sup> Il testo proposto dal Giappone ha raccolto nel Consiglio dodici voti positivi, l'astensione della Cina e due voti negativi, da parte della Russia e della Bolivia. Per le dichiarazioni di voto, v. UN Doc. S/PV.8107, 17 novembre 2017.

la Francia è stato firmato da 93 Stati membri delle Nazioni Unite, fra i quali solo la Francia come Membro permanente del Consiglio di sicurezza<sup>25</sup>.

Sempre nel corso della 70ma Assemblea generale, nel 2015, è stata presentata da ulteriori 25 Stati una iniziativa parallela a quella sopra ricordata, relativa all'adozione di un Codice di condotta volontario da parte degli Stati membri del Consiglio di sicurezza, permanenti e non permanenti, relativo ad una limitazione dell'esercizio del voto in talune circostanze. Anche questo secondo documento ricorda come premessa l'impegno assunto dagli Stati membri per *consensus*, nel 2005, di proteggere le popolazioni civili contro atti di genocidio e altre atrocità, anche attraverso un'azione del Consiglio di sicurezza quando necessaria, tutte le volte in cui il Governo territoriale, principale obbligato in tal senso, non voglia o non sappia assicurare la dovuta protezione. Conseguentemente, gli Stati membri del Consiglio di sicurezza dovrebbero «obbligarsi», secondo i termini del Codice, a non votare contro una risoluzione «credibile», che consenta un'azione del Consiglio per prevenire o porre fine a *mass atrocities* e crimini. Il Codice è stato sottoscritto alla data del 25 gennaio 2017 da 112 Stati: tra i Membri permanenti del Consiglio di sicurezza, solo la Francia e il Regno Unito hanno firmato il documento<sup>26</sup>.

Sul punto qui considerato, va ricordato come ormai da alcuni decenni, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, si dibatta, senza significativi risultati, dell'opportunità di una riforma del Consiglio di sicurezza, relativa tanto alla composizione dell'organo quanto alle procedure di adozione delle delibere; tale riforma si renderebbe necessaria, secondo una preponderante maggioranza di Stati membri, per tener conto delle trasformazioni intervenute sulla scena internazionale e per rafforzare l'efficacia e la trasparenza dell'azione dell'organo. Significativamente, nell'ambito delle varie proposte presentate negli anni dai diversi gruppi di Stati, viene costantemente evocata la necessità di una limitazione, quando pure non si è parlato dell'opportunità di una progressiva eliminazione, dell'esercizio del veto da parte dei Membri permanenti, definito spesso «anachronistic and self-serving»<sup>27</sup>. È noto come anche l'Italia si sia più volte inequivocabilmente espressa, nell'ambito del gruppo *Uniting for Consensus* che coordina, per un superamento graduale del diritto di veto, attraverso una iniziale e-

---

<sup>25</sup> Cfr. *Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocities*, 1 agosto 2015, [www.globalr2p.org/resources/889](http://www.globalr2p.org/resources/889).

<sup>26</sup> Cfr. *List of Supporters of the Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes, as elaborated by ACT*, [www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf](http://www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf).

<sup>27</sup> Al riguardo, fra i tanti, cfr. BLUM, *Proposal for Un Security Council Reform*, *The American Journal of Int. Law*, 2005, p. 632 ss.; PRESCHERN, *La riforma del Consiglio di sicurezza dagli anni '90 ad oggi: problemi e prospettive*, Istituto Affari Internazionali, *Documenti IAI*, 2009; MENZIONE, *La sfida di New York. L'Italia e la riforma del Consiglio di sicurezza ONU*, Soveria Mannelli, 2017.