



MICHELE CORLETO*

LA CRISI UMANITARIA DI CAMP YARMOUK IN SIRIA: TRA GLI OBBLIGHI PREVISTI DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E LE (IN)DECISIONI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dall'installazione di Camp Yarmouk al conflitto siriano. – 3. Gli interventi della Comunità internazionale. – 4. Nuove (e vecchie) responsabilità. La posizione della Siria rispetto agli obblighi di diritto internazionale – 4.1 *Segue*: rispetto ai rifugiati di Camp Yarmouk e agli operatori umanitari. – 4.2 Un caso di *Responsibility to Protect?* – 4.2.1. *Segue*: oppure una riconsiderazione dell'esercizio del diritto di veto? – 5. Il rinvio della questione siriana alla Corte Penale Internazionale come strumento per il superamento dei limiti posti dalla prassi del diritto di veto? – 6. Considerazioni finali e possibili soluzioni.

1. Introduzione

L'avvio della recente operazione militare turca condotta nel nord-est della Siria contro la minoranza curda ha riportato all'attenzione della comunità internazionale la drammaticità della situazione umanitaria di quel Paese. Da tempo infatti le efferate violazioni dei diritti umani, commesse sia ad opera di attori statali sia ad opera di gruppi militari non governativi, pongono agli studiosi l'interrogativo di come azionare le responsabilità che conseguono alla commissione di tali violazioni e dimostrano tutta la difficoltà di pervenire a soluzioni efficaci quando in gioco vi sono interessi meta-giuridici in grado di condizionare l'operato delle istituzioni internazionali deputate al controllo della pace e della sicurezza tra gli Stati.

Proprio quello di Camp Yarmouk è, a nostro sommo parere, un caso esemplare. Installato a sud della capitale siriana nel 1957 per fornire rifugio ai palestinesi in fuga dalle loro terre afflitte dal conflitto israelo-palestinese, Camp Yarmouk nel tempo è diventato una vera e propria città abitata da oltre mezzo milione di persone¹. Sin dal 2012 il territorio

* Ricercatore di Diritto internazionale, Università telematica Pegaso, Jean Monnet Module Academic Coordinator on "The Future of Criminal Cooperation in Eu: issue and perspective F.U.C.C.E."

¹AL-ARABI AL-JADEED, *Assad and the Palestinians: from Tal al-Zaatar to Yarmouk*, in <http://www.alaraby.co.uk/english/politics/2015/4/7/assad-and-the-palestinians-from-tal-al-zaatar-to-yarmouk>, 7 aprile 2015; W. AL-KESWANI, *Closing in on Assad: Isis captures Palestinian refugee camp inside Damascus*, in www.rt.com/news/246045-yarmouk-isis-damascus-refugees, apr.2, 2015. Ci sono 14 campi profughi in Siria, sette dei quali nella regione di Damasco ma di questi solo 10 sono riconosciuti dall'UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

è assediato dalle truppe governative che, di fatto, impediscono ai profughi di allontanarsi dal campo, rendendoli facile bersaglio dei colpi di artiglieria e dei cecchini, circostanza alla quale si aggiunge l'interruzione della fornitura di acqua e di energia elettrica². Ma non sono solo i governativi ad attaccare i rifugiati, anche membri dell'*Isis* e di *Al-Nusra* si sono accaniti sui civili³, con i primi che sono giunti nel 2015 a controllare il 90% del campo ed a porsi a soli tre miglia dal quartier generale di Assad. Il numero di palestinesi rimasti intrappolati nel teatro di guerra è sceso, ultima rilevazione ufficiale nel 2015, a 6 mila abitanti⁴ che sopravvivono senza la possibilità di ricevere aiuti di prima necessità, stante il divieto di accesso imposto agli operatori umanitari da Assad, in un contesto di conflitto armato non internazionale⁵ che ha visto l'uso anche di armi chimiche e delle cd. *barrel bombs*⁶ da parte dei governativi al fine di piegare la resistenza delle truppe del sedicente califfato islamico di Al Baghdadi e quelle di Al-Nusra⁷.

² AL-ARABI AL-JADEED, *Conditions in besieged Yarmouk refugee camp "beyond inhumane"*, in www.alaraby.co.uk/english/news/2015/4/5/hundreds-flee-syrias-yarmouk-after-is-advance, 5 aprile 2015; B. MIDDLETON, *Assad's latest war crimes hits Yarmouk refugee camp*, in www.englisharabiya.net, 19 gennaio 2015.

³ L'*Isis* bombardava Yarmouk dal vicino distretto di Hajar Aswad cercando di avanzare oltre, grazie al supporto ricevuto da *Al-Nusra*. A contrastarli sul campo, solo i palestinesi di *Aknaf Beit al-Maqdis*, i Protettori di Gerusalemme. W. AL-KESWANI, *Closing in on Assad: Isis captures Palestinian refugee camp inside Damascus*, in www.rt.com/news/246045-yarmouk-isis-damascus-refugees, 2.4.2015; AL-JAZEERA, *Up to 2,000 people flee battle in Syria's Yarmouk camp*, in www.aljazeera.com/news/2015/04/2000-people-flee-battle-syriayarmouk-camp-150405175733683.html, 6.4.2015.

⁴ Nel biennio 2016-2018, non è stato possibile accedere al campo e l'UNRWA non ha potuto aggiornare i dati relativi al numero dei presenti, considerato che molti dei rimanenti rifugiati palestinesi sono scappati durante l'offensiva finale condotta dalle truppe di Damasco contro i non-governativi. Fonti diverse citano di 1.200 residenti attuali si v. F.NAJJAR, *Syria's Yarmouk camp: from a war on stomachs to annihilation*, in *Al-Jazeera*, 24 aprile 2018, altre di 3mila persone, *Estimated 60 percent of Yarmouk destroyed amid violence*, in *Al-Jazeera*, 27 aprile 2018; V. K. SMITH, *Desperation for Palestinians trapped in Syrian refugee camp*, in www.edition.cnn.com/2015/04/05/world/Syria-yarmouk-refugees, 5 aprile 2015; P. MARTIN, *Islamic State conquers Yarmouk in macabre win for Syrian troops*, in www.theglobeandmail.com/news/world/islamic-state-conquers-yarmouk-in-macabre-win-for-syrian-troops/article23852705, apr.8, 2015; H. SAUL, *Isis militants just three miles away from Syrian President Assad's seat of power in Damascus*, in www.independent.co.uk, 7 aprile 2015.

⁵ *Amplius*, C. AVENIA, *Il conflitto in Siria. Spunti di riflessione e analisi critica*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 4/2014, www.rivistaoidu.net/ottobre2014; Id., *Siria e Iraq. Prossimità e distanze tra i due conflitti*, in *Rivista Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5/2015, www.rivistaoidu.net/dicembre2015; Id., *Da Baghdad a Damasco. Evoluzione e sviluppo di un unico conflitto*, in *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica* (a cura di GUARINO G.), Napoli, 2016.

⁶ Le bombe utilizzate da Assad violano le più elementari norme del diritto internazionale umanitario trattandosi di ordigni che vengono sganciati da elicotteri e la cui detonazione è innescata da un fusibile ad impatti. Ai danni dell'esplosione vanno poi aggiunti quelli dei proiettili incandescenti, con effetti incontrollabili, non esistendo sistemi per teleguidare le bombe e quindi non potendo distinguere civili da militari. Per la loro caratteristica, tali ordigni sono da considerarsi vietati in quanto violano il principio di distinzione (che trova applicazione sia nei conflitti armati internazionali come in quelli non internazionali, a norma dell'art. 13.2 dell'AP II del 1997, prevenendo in questo modo ogni possibile riflessione o giustificazione alla luce della classificazione in cui far rientrare il conflitto siriano) ed il fondamentale divieto di coinvolgimento di civili in un conflitto armato (norma che si applica sia alle popolazioni delle parti in conflitto, sia ai rifugiati ed agli apolidi che si trovano sul territorio, comprendendo le garanzie fondamentali di tutela della vita, della dignità e del benessere fisico e psichico delle persone). Nel febbraio del 2014, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò la risoluzione n. 2139 che chiedeva la fine, tra l'altro, dell'uso di tali *barrel bombs*. (CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res.2139(2014)*, *adopted by the Security Council at its 7116th meeting, on 22 February 2014*. «The Security Council [...] Demands that all parties immediately cease all attacks against civilians, as well as the indiscriminate employment of weapons in populated areas, including shelling and aerial bombardment, such as the use of barrel bombs, and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering, and recalls in this regard

È evidente che le persone di cui trattiamo, in possesso dello status di rifugiati, necessitano di attenzione e supporto. Solo l'UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees potrebbe fornire loro protezione, ma i palestinesi sono registrati presso l'UNRWA - United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East⁸, che non fornisce protezione ma solo assistenza. Questo rende particolare lo status giuridico dei rifugiati palestinesi dalla Siria perché – com'è noto – la Convenzione sui rifugiati del 1951, una delle fonti primarie del diritto internazionale che disciplina il trattamento di persone che sono fuggite da guerre e persecuzioni oltre confine, all'articolo 1D nel prevedere che essa «[...] shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance», esclude conseguentemente dalla protezione quei rifugiati palestinesi che ricevono assistenza dall'UNRWA⁹.

Dal momento che l'UNRWA, però, si rivela incapace di fornire cure o cure mediche essenziali, sforzi potrebbero essere fatti dagli Stati tenuti a fornire assistenza o accesso alla protezione umanitaria, attraverso organizzazioni internazionali o altri organismi delle Nazioni Unite. Oltre a garantire ai palestinesi i loro diritti ai sensi della Convenzione sui rifugiati, gli Stati dovrebbero lavorare a stretto contatto con l'UNHCR e l'UNRWA per garantire che le esigenze dei rifugiati palestinesi provenienti dalla Siria siano soddisfatte ed utilizzare i meccanismi esistenti atti a fornire protezione umanitaria. Va precisato altresì che quello di Yarmouk non è un campo profughi nel senso stretto della parola, piuttosto un centro abitato – o meglio, quel che di esso resta – composto da edifici civili, mercati, centri medici, ospedali, moschee e scuole. Da notare, poi, che l'UNRWA non ha riconosciuto ufficialmente il Campo di Yarmouk come un campo profughi della Palestina in Siria per il fatto che il campo è stato creato dal governo siriano e non dall'Agenzia.

the obligation to respect and ensure respect for international humanitarian law in all circumstances, and further recalls, in particular, the obligation to distinguish between civilian populations and combatants, and the prohibition against indiscriminate attacks, and attacks against civilians and civilian objects as such»). Pochi mesi dopo l'adozione della risoluzione, fonti ne documenterebbero l'utilizzo. (C. J. WILLIAMS, *Barrel bomb use in Syria said to escalate despite U.N. ban*, in www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-syria-barrel-bombs-20140730-story.html, 30 luglio 2014). AL-ARABI AL-JADEED, *Assad and the Palestinians: from Tal al-Zaatar to Yarmouk*, in www.alaraby.co.uk/english/politics/2015/4/7/assad-and-the-palestinians-from-tal-al-zaatar-to-yarmouk, 7 aprile 2015; AL-ARABI AL-JADEED, *Conditions in besieged Yarmouk refugee camp "beyond inhumane"*, in www.alaraby.co.uk/english/news/2015/4/5/hundreds-flee-syrias-yarmouk-after-is-advance, 5 aprile 2015.

⁷Al-Arabi Al-Jadeed, *Assad and the Palestinians: from Tal al-Zaatar to Yarmouk*, in www.alaraby.co.uk/english/politics/2015/4/7/assad-and-the-palestinians-from-tal-al-zaatar-to-yarmouk, 7 aprile 2015; Al-Arabi Al-Jadeed, *Conditions in besieged Yarmouk refugee camp "beyond inhumane"*, in www.alaraby.co.uk/english/news/2015/4/5/hundreds-flee-syrias-yarmouk-after-is-advance, 5 aprile 2015.

⁸ L'UNRWA è stata fondata nel 1949 in risposta allo spostamento di oltre 750.000 palestinesi in seguito alla creazione dello Stato di Israele. È l'unica tra le agenzie delle Nazioni Unite ad essere responsabile di un singolo gruppo di rifugiati presente in quattro Stati: Giordania, Libano, Siria ed il territorio palestinese occupato. Due anni dopo la formazione, la Refugee Convention del 1951 condusse alla istituzione dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Simile al mandato dell'UNRWA, quello dell'UNHCR forniva assistenza ai rifugiati, compresa protezione legale e la possibilità di reinsediamento per i rifugiati in un paese terzo se le condizioni in cui versava lo Stato ospite fossero ritenute non sicure.

⁹ «This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance. When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall ipso facto be entitled to the benefits of this Convention».

È un dato, dunque, la particolare situazione di crisi umanitaria in cui versano gli occupanti del campo profughi, chiusi tra due belligeranti¹⁰, senza alcuna possibilità di raggiungere un posto sicuro, senza elettricità, viveri e medicinali. A fare da spettatrice, una Comunità internazionale che non si è finora attivata per organizzare i necessari corridoi umanitari per aiutare i civili. Russia e Cina, sin dal 2011, hanno esercitato il diritto di veto nei confronti di qualsiasi iniziativa del Consiglio di Sicurezza (d'ora in avanti CdS) volta a risolvere la questione, in nome della sovranità, indipendenza, e del divieto di ingerenza negli affari interni della Siria, impedendo l'applicazione di sanzioni internazionali.

Il presente lavoro intende analizzare le varie e possibili responsabilità che pendono sulle parti in conflitto, attori statali e non statali. A tal fine, dopo una breve narrazione della nascita di Camp Yarmouk, passeremo a contestualizzarne la drammaticità all'interno del conflitto siriano e delle posizioni di merito assunte dalla Comunità internazionale anche alla luce della normativa internazionale sui corridoi umanitari. In particolare, dal momento che dalla ricostruzione dei fatti di Camp Yarmouk emergono chiare responsabilità del governo di Damasco oltre che dei gruppi armati non governativi, l'analisi si concentrerà sulla posizione della Siria da questo specifico punto di vista, nonché su quella dei membri del governo siriano nell'ottica del loro deferimento dinanzi alla Corte penale internazionale. In alternativa analizzeremo altresì il differente approccio collegato alla riforma del meccanismo dell'esercizio del diritto di veto che, di fatto, impedisce al CdS di funzionare e di intervenire in situazioni disastrose come quella siriana ed in particolare di quella di Camp Yarmouk.

¹⁰ È stato accennato ai presunti intenti politici e propagandistici dietro le azioni di Assad rivolte a camp Yarmouk. (C. AVENIA, *Siria e Iraq. Prossimità e distanze tra i due conflitti*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5/2015, www.rivistaoidu.net/dicembre2015, pp. 1124-1126). Dinanzi all'attività di fiancheggiatori pro-*Isis* svolta da *Al-Nusra* ed al fine di colpire la credibilità di tale gruppo armato (ma soprattutto per evitare eventuali appoggi della popolazione e quindi per stroncare sul nascere future rivolte contro il governo) il regime avrebbe, da un lato *facilitato* l'accesso dell'*Isis* a Yarmouk (abbassando le proprie difese militari) e dall'altro, offerto il proprio aiuto militare ai *Protettori di Gerusalemme*, in lotta proprio contro le truppe del Califfato. *IS repelled from parts of Syria's Yarmouk*, in www.middleeasteye.net/news/repelled-parts-syrias-yarmouk-saysplo-2103136281, 7 aprile 2015; P. MARTIN, *Islamic State conquers Yarmouk in macabre win for Syrian troops*, in <http://www.theglobeandmail.com/news/world/islamic-state-conquers-yarmouk-in-macabre-win-for-syriantroops/article23852705>, apr.8, 2015; M. ATKINSON, *Join Palestinian-Syrian military operation to free Yarmouk from Islamic State*, in <http://www.middleeasteye.net/news/joint-palestinian-syrian-military-operation-free-yarmoukislamic-state-1818265154>, apr.9, 2015; *Syria's Assad offers to fight IS in Yarmouk after two years siege*, in <http://www.middleeasteye.net/news/syria-offers-fight-yarmouk-refugee-camp-926162547>, 8 aprile 2015; L.KHATIB, *Why Yarmouk's take over by Isis is good news for Basbar al-Assad*, in www.edition.cnn.com/2015/04/07/opinions/isis-yarmouk-assad, apr.7, 2015; R. HADDAD, *Syria offers Palestinians its firepower in Yarmouk battle*, in www.timesofisrael.com/syria-offers-palestinians-its-firepower-in-yarmouk-battle, 8 aprile 2015. Diversamente detto, Assad da un lato sarebbe impegnato nell'impedire l'avanzata dell'*Isis* e dall'altro a contrastare *Al-Nusra*. Ma contemporaneamente avrebbe agevolato l'ingresso dell'*Isis* (o meglio non si sarebbe opposto) arretrando come le proprie truppe governative, al fine di screditare *Al-Nusra*, non più – secondo la logica di Assad – dalla parte del popolo siriano ed incapace di difenderlo dagli *jihadisti*. Sgomenta e sconcerta, quindi, l'abile manovra politica ed il cinismo adottato dal regime di Assad che, pur di non perdere il controllo sul paese, prima attacca in modo indiscriminato civili ed oppositori armati, poi, per prevenire la formazione di sacche di odio e ravvivare l'ormai sopito senso di ribellione, non esita ad agevolare l'avanzata dei propri nemici sul proprio territorio pur di screditare (o se preferiamo, pur di accreditarsi) agli occhi dell'opinione pubblica, il gruppo armato suo oppositore, *Al-Nusra*.

2. Dall'installazione di Camp Yarmouk al conflitto siriano

Camp Yarmouk è un microcosmo nella storia di un popolo (quello palestinese) e di uno Stato (la Siria). Sorto quasi un decennio dopo la *Nakbeh* o *Nakba*¹¹, da rifugio temporaneo per 250 mila palestinesi si trasformò in un campo permanente, un vero e proprio sobborgo di Damasco¹². Inizialmente, il governo siriano trattò i rifugiati palestinesi alla pari dei cittadini siriani, concedendo loro gli stessi livelli di assistenza sanitaria e di istruzione, ma non ha mai concesso loro la cittadinanza. Damasco attuò le risoluzioni della Lega Araba relative al trattamento dei rifugiati palestinesi, compreso il Protocollo di Casablanca dell'11 settembre 1965, relativo al pieno accesso all'istruzione, sebbene la maggior parte di loro frequentasse le scuole dell'UNRWA, senza porre alcuna restrizione all'occupazione, anche nel settore pubblico, ed agli spostamenti. Qualche restrizione solo per la proprietà privata¹³. Poi la situazione è cambiata. Il conflitto siriano ha causato un rapido deterioramento delle condizioni materiali di vita della comunità palestinese rendendo difficile la capacità di reintegrarsi nella società a causa della distruzione delle strutture essenziali quali scuole, presidi sanitari e luoghi di aggregazione dei palestinesi. Agli aiuti umanitari è stato, di fatto, impedito di entrare nel campo causando centinaia di morti per fame. Nonostante il raggiungimento di un cessate il fuoco nel gennaio 2014, il ritorno dell'esercito governativo a Yarmouk appena due mesi dopo ha nuovamente fermato la distribuzione degli aiuti¹⁴. Inizialmente, gli occupanti del campo hanno compiuto ogni sforzo possibile per evitare di essere coinvolti nel conflitto armato, senza prendere posizione alcuna. Ma poi anche Yarmouk finì con l'essere interessato dai devastanti bombardamenti, prima da parte dei governativi e successivamente da parte dei ribelli¹⁵. Il portavoce dell'UNRWA invitò le parti in conflitto a fermare le ostilità e consentire immediatamente la distribuzione degli aiuti, esprimendo la profonda preoccupazione dell'agenzia per la terribile situazione dei civili bloccati nel Campo. Ripetuti appelli furono rivolti dalle organizzazioni mediche siriane per affrontare le questioni relative alla salute dei rifugiati, perchè il Campo lamentava una significativa carenza di personale medico e di farmaci. Nel contempo, mentre le Nazioni Unite parlavano di catastrofe umanitaria, l'UNRWA confermava che oltre 20mila civili erano a rischio di morire di fame, dopo il mancato raggiungimento dell'accordo tra le parti in lotta per consentire l'introduzione di

¹¹ La pulizia etnica praticata ai danni del popolo storicamente occupante la Palestina, che ha accompagnato la fondazione dello Stato di Israele nel 1948.

¹² Il primo ampliamento del campo avvenne nel 1956-1957, quando il GAPAR distribuì appezzamenti di terra (di 40 e 80 metri quadrati) alle famiglie, oltre ad effettuare le opere infrastrutturali necessarie che richiama la Palestina (ad esempio, alle nuove strade fu dato il nome di un villaggio o di una città della Palestina). Successivamente alla guerra del 1967, il campo Yarmouk si estese per la seconda volta ed un terzo ampliamento si ebbe dopo la guerra del 1973.

¹³ O.S. DAHI, *Syria in Fragments: The Politics of the Refugee Crisis*, Dissent, vol. 61, no.1, 2014, p. 46; N. BITARI, *Yarmuk Refugee Camp and the Syrian Uprising: A View from Within*, Journal of Palestine Studies, vol. 43, no. 1, 2013, p.61.

¹⁴ REFUGEE STUDIES CENTRE, UNIVERSITY OF OXFORD, *The Syria crisis, displacement and protection. Forced Migration Review*, 2014, pp.41-42.

¹⁵ Yarmouk fu assediato dopo aver perso la sua posizione neutrale in guerra ossia nel dicembre 2012, quando gruppi di opposizione armata entrarono nel campo e il governo ha risposto bombardando pesantemente l'area, circondandola e istituendo posti di blocco attorno ad essa.

cibo¹⁶. Mesi dopo la fine degli assedi, i sopravvissuti rimangono tuttora in una situazione di totale abbandono, impossibilitati a rientrare in una situazione di normalità a causa delle continue restrizioni imposte dal governo.

Ormai Yarmouk, al pari di Ghouta Est, è classificato come un sito “hard to reach”¹⁷ per le organizzazioni umanitarie. L’accesso a queste aree rimane non autorizzato dal governo di Damasco. I civili continuano ad essere bersaglio di attacchi armati, di torture e di assassinii, commessi da ambo le parti in lotta¹⁸. Gli aiuti umanitari cominciano ad arrivare nel paese, ma solo nel versante settentrionale mentre il sud rimane ancora ben lontano dall’assistenza, nonostante, come avremo modo di vedere, siano state numerose le risoluzioni del CdS di autorizzazione all’invio degli aiuti e le richieste ai belligeranti di non ostacolarne l’accesso¹⁹.

3. Gli interventi della Comunità internazionale

L’intervento della Comunità internazionale ed in modo particolare delle Nazioni Unite si è concentrato su due particolari problematiche: da un lato la questione della militarizzazione del Campo e, dall’altro lato, la questione dei rifugiati. Tralasciando le fasi di militarizzazione, volgeremo piuttosto l’attenzione su quanto fatto dalle Nazioni Unite e dall’Unione europea dinanzi alla crescente situazione di profondo disagio in cui versavano migliaia di rifugiati.

Osservando appunto la situazione nel campo rifugiati di Yarmouk, nell’aprile del 2015 il CdS prese atto dell’incapacità dell’UNRWA di condurre operazioni umanitarie, ma si limitò a chiedere una pausa nelle ostilità armate per consentire l’accesso degli aiuti umanitari ai civili bisognosi di assistenza e un’evacuazione sicura di coloro che desiderassero lasciare il Campo. Tale appello si concludeva con l’invito a tutti i gruppi armati a rispettare ed adempiere ai loro obblighi di garantire la protezione dei civili e di esercitare la loro influenza sulle parti per far sì che ciò avvenisse²⁰. Il CdS espresse, inoltre, profonda preoccupazione per la grave situazione umanitaria nel campo, chiedendo l’accesso umanitario senza ostacoli. I membri del CdS invitarono tutte le parti in lotta a sostenere il piano delle Nazioni Unite adempiendo ai loro obblighi in conformità al diritto internazionale umanitario, nonché a cessare gli attacchi contro i civili, inclusi i bombardamenti aerei. In tal senso occorre segnalare il pressante invito ad attuare le importanti risoluzioni del CdS, in particolare le nn. 2139 (2014), 2165 (2014) e 2191 (2014)

¹⁶ I. AL-ALI, *The Siege of Yarmouk Camp*, in *Journal of Palestinian Refugee Studies*, vol. 4/5, n. 2/1, Autumn/Spring 2014/15, London, pp. 44-45.

¹⁷ NAZIONI UNITE, *Report of Secretary-General 619/2018, Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016), 2393 (2017) and 2401 (2018)*, 20 June 2018, in <https://undocs.org/S/2018/619>

¹⁸ NAZIONI UNITE, *Report of Secretary-General 724/2018, Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016), 2393 (2017) and 2401 (2018)*, 20 giugno 2018, in <https://undocs.org/S/2018/724>

¹⁹ Principalmente, gli aiuti provenivano dall’Iraq, dalla Giordania e dalla Turchia, così come stabilito dalle risoluzioni 2165 e 2191 del 2014, 2258 del 2015, 2332 del 2016 e 2393 del 2017.

²⁰ www.news.un.org/en/story/2015/04/495182-un-agency-demands-end-yarmouk-fighting-calls-protection-civilians; <https://news.un.org/en/story/2015/04/495362-un-renews-call-end-fighting-inside-yarmouk-camp-urges-opening-humanitarian>.

che esortavano i belligeranti a consentire, al personale umanitario, un accesso senza ostacoli verso le aree di crisi.

Per quanto concerne le iniziative assunte dall'Unione europea c'è da rilevare che nell'aprile del 2015, alcuni gruppi politici del Parlamento Europeo, invocando l'art. 143 del Regolamento del Parlamento²¹, presentarono due mozioni²² per l'adozione di una risoluzione che includesse nell'agenda politica la discussione sulla violazione dei diritti umani e della democrazia così come derivante dalla situazione in atto nel campo rifugiati di Yarmouk²³. In risposta a tali richieste, il Parlamento Europeo adottò, il 30 aprile 2015, la risoluzione 2664 in cui, dopo le condanne di rito indirizzate ad ambo le parti in lotta per le indicibili ed inutili sofferenze causate alla popolazione civile e l'appello ad un immediato cessate il fuoco, veniva richiamato il rispetto dello *status* di neutralità di cui godeva il campo ed, in conseguenza di questa particolare situazione, il ripristino dell'accesso degli aiuti umanitari senza escludere la possibilità di far evacuare il campo mediante la creazione di corridoi umanitari che non fossero gestiti né dalle truppe governative né da quelle di opposizione²⁴.

Dalla sponda atlantica della Comunità internazionale giunse, sul finire dell'agosto 2017, la dichiarazione del Sottosegretario Generale per gli Affari Umanitari e Coordinatore delle Emergenze che, elencato il numero di decessi tra i civili fino ad allora registrati in tutta la Siria e le numerose violazioni del diritto internazionale umanitario commesse da ambo le parti, ricordò che questo *corpus* normativo trovava applicazione non solo nei confronti degli Stati ma di tutti i belligeranti, compresi, quindi, i c.d. attori non statali. Questa circostanza non doveva essere trascurata al fine di presentare, un domani, la giusta narrazione dei fatti ed individuare i giusti capi d'imputazione dinanzi ad un competente tribunale (il riferimento, chiaro, andava alla Corte Penale Internazionale) al fine di evitare che si configurasse un'impunità²⁵. In risposta, il CdS²⁶ invitò le parti in lotta a porre fine a tutte le forme di violenza ed attacchi contro i civili, a creare un accesso agli aiuti umanitari rapido, sicuro e senza ostacoli per le agenzie delle Nazioni Unite e loro partners, a smilitarizzare le

²¹ Rule 143: motions for resolutions, Title V-Relations with other institutions and bodies, Chapter 5-Resolutions and recommendations, Rules of Procedure of the European Parliament.

²² B8-0373/2015, B8-0414/2015.

²³ In tali mozioni, molto simili in diversi punti, dopo aver evidenziato che quella in atto in Siria era una vera e propria crisi umanitaria che vedeva coinvolti i civili, costantemente fatti bersaglio di attacchi armati con l'impiego anche di armi vietate, che la negazione ai rifugiati dell'accesso agli aiuti umanitari imposto dal regime siriano e dagli altri belligeranti è contraria al diritto internazionale umanitario e che la capacità dell'UNRWA di sostenere interventi di emergenza risultava gravemente compromessa dalla cronica mancanza di fondi, invitavano tutte le parti in conflitto a rispettare i rispettivi obblighi imposti loro dal diritto internazionale umanitario a partire dal cessare le ostilità, sospendere l'assedio e ritirare i propri membri dal campo al fine di consentire l'ingresso degli aiuti umanitari, indispensabili per la vita dei rifugiati. Forte è stato il richiamo alle precedenti risoluzioni adottate dal CdS (in particolare le nn.ro 2139, 2165 e 2191 del 2014) oltre alle Convenzioni di Ginevra del 1949, al diritto al ritorno al suolo patrio in capo ai palestinesi così come stabilito dalla risoluzione 194 del 1948 del CdS ed alle conclusioni del Consiglio sul processo di pace in Medio Oriente del 17 novembre 2014 (e precedenti).

²⁴ *European Parliament resolution of 30 April 2015 on the situation of the Yarmouk refugee camp in Syria.*

²⁵ Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, Stephen O'Brien, *Statement to the Security Council on Syria*, 30 August 2017, in <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/USG%20ERC%20Statement%20to%20Security%20Council%20on%20Syria%20%28%28FINAL%29%29.pdf>; sul ruolo degli attori non statali in dottrina si v. N. BUTHA, *The Role of International Actors Other Than States can Play in the New World Order* in A. CASSESE (a cura di), *Realizing Utopia The future of International Law*, Oxford, 2012.

²⁶ Il riferimento va alle risoluzioni nn.ri 2139-2165 e 2191 del 2014, 2258 del 2015 e 2332 del 2016.

strutture mediche, le scuole e le altre strutture civili e la fine di ogni violazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Ai sensi della risoluzione n. 2165 del 2014, il Consiglio chiedeva inoltre di istituire un meccanismo per monitorare la situazione umanitaria sul Campo²⁷.

Successivamente nel febbraio 2018 il Segretario Generale²⁸ ha ribadito la necessità del deferimento della situazione in Siria alla Corte Penale Internazionale, invitando le parti in conflitto, gli Stati membri, la società civile ed il sistema delle Nazioni Unite nel suo insieme a cooperare con l'*International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic* dal marzo 2011²⁹.

Sempre nel febbraio 2018, con la risoluzione n. 2401, il CdS ha adottato all'unanimità la decisione di imporre 30 giorni di cessate il fuoco per consentire gli aiuti umanitari e l'evacuazione degli ammalati e dei feriti dalle zone in conflitto, principalmente Ghouta Est, Yarmouk, Foua e Kefraya. Si invitavano anche tutti gli Stati membri ad utilizzare la propria influenza sulle parti per far sì che il cessate il fuoco fosse una misura duratura. In particolare, si rammentava a tutti gli attori in conflitto la necessità di adempiere immediatamente agli obblighi previsti dal diritto internazionale umanitario in materia di protezione dei civili e del personale medico impegnato esclusivamente in missione di soccorso nonché degli ospedali e delle strutture mediche, chiedendone la smilitarizzazione insieme alle scuole ed ogni altra struttura civile. La risoluzione fu approvata all'unanimità, ma va segnalata la posizione assunta dal rappresentante della Siria in seno all'Assemblea Generale che ricordò ai presenti che il suo paese aveva la responsabilità di tutelare l'incolumità dei propri cittadini ed aveva al contempo il diritto di contrastare chi voleva rovesciare un legittimo governo: un diritto di difesa contenuto nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, secondo un'interpretazione estensiva, evidentemente. Ed un richiamo ai governi degli Stati Uniti, del Regno Unito e della Francia a smettere di elaborare reminiscenze del loro passato coloniale, volte a dividere il paese.

Nonostante l'adozione della risoluzione sopra citata, le operazioni militari sono continuate. Dinanzi alla ripresa degli scontri nella seconda metà del mese di settembre 2018, il CdS assunse, con la risoluzione n. 2449, la seconda del 2018 riguardante la Siria, la decisione di prolungare per un altro anno l'autorizzazione alle operazioni di assistenza

²⁷ NAZIONI UNITE, *Report of Secretary-General 1057/2017, Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015) and 2332 (2016)*, 15 dicembre 2017, in <https://undocs.org/S/2017/1057>.

²⁸ NAZIONI UNITE, *Report of Secretary-General 138/2018, Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016) and 2393 (2017)*, 20 febbraio 2018, in <https://undocs.org/S/2018/138>.

²⁹ Il 21 dicembre 2016, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 71/248, che istituisce l'IIIM. Il mandato del meccanismo, come indicato al paragrafo 4 della risoluzione 71/248, è raccogliere, consolidare, conservare e analizzare prove di violazioni del diritto internazionale umanitario e violazioni e abusi dei diritti umani e preparare fascicoli al fine di facilitare e accelerare la correttezza e procedimenti penali indipendenti, conformemente alle norme di diritto internazionale, in tribunali nazionali, regionali o internazionali che hanno o potrebbero in futuro avere giurisdizione su questi crimini, conformemente al diritto internazionale. L'IIIM non è né una procura né un tribunale, ma raccoglie e analizza informazioni e prove di crimini internazionali commessi in Siria.

umanitaria, fino al 10 gennaio 2020³⁰. Null'altro che riguardasse la questione di Camp Yarmouk.

4. Nuove (e vecchie) responsabilità. La posizione della Siria rispetto agli obblighi di diritto internazionale

Va ricordato che la Siria è parte del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) e del Patto internazionale sui diritti economici e sociali e culturali (ICESCR)³¹. Ai sensi dell'ICCPR, il governo siriano ha l'obbligo di rispettare e proteggere il diritto alla vita, il diritto alla libertà ed alla sicurezza nonché garantire la libertà di movimento³². Ai sensi dell'ICESCR, poi, la Siria deve garantire il soddisfacimento almeno dei livelli minimi di ciascuno dei diritti previsti dal patto internazionale, tra cui la disponibilità di derrate alimentari e di acqua in quantità sufficiente e sicura per l'uso personale e per prevenire l'insorgere di malattie, un'assistenza sanitaria primaria ed essenziale, un alloggio sicuro ed i servizi igienico-sanitari³³. Com'è noto, inoltre, in nessun caso, gli Stati parte possono invocare una situazione di emergenza «as justification for acting in violation of humanitarian law or peremptory norms of international law, for instance ... by imposing collective punishments»³⁴.

La Siria è, ancora, parte delle Quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e del Protocollo Addizionale I ma non ha ratificato il Protocollo addizionale II³⁵, ossia quello che disciplina i conflitti armati non internazionali. Pur non trovando le disposizioni di quest'ultimo protocollo diretta applicazione, di certo la Siria non può sottrarsi al rispetto dei diritti umani. Poiché il conflitto in Siria è stato qualificato come non internazionale³⁶, sia gli Stati che i soggetti non statali sono tenuti a rispettare le previsioni del diritto internazionale umanitario ed in particolare l'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra. Vige, su tutti, il divieto di condurre attacchi contro i civili, attacchi indiscriminati e sproporzionati, nonché l'obbligo di rispettare il principio di distinzione tra combattenti e

³⁰ CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 2449/2019, 8423rd meeting*, 13 dicembre 2018, "3. Decides to renew the decisions in paragraphs 2 and 3 of Security Council resolution 2165 (2014) for a further period of twelve months, that is, until 10 January 2020".

³¹ ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, *Note verbale dated 1 march 2011 from the Permanent Mission of the Syrian Arab Republic to the United Nations addressed to the President of the General Assembly*, A/65/786, 16 marzo 2011, p. 4.

³² Patto internazionale sui diritti civili e politici, ICCPR, Artt. 6, 9 12.

³³ ICESCR, Art. 11-12.

³⁴ COMITATO PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *General Comment No. 29 on Article 4 of the ICCPR*.

³⁵ Le prime due Convenzioni del 1949 impegnano i belligeranti a proteggere in modo particolare i malati, i feriti, i naufraghi, il personale medico, le ambulanze e gli ospedali. La parte belligerante, nelle cui mani si trovano le persone protette, deve garantire loro cure e assistenza. La terza contiene regole particolareggiate sul trattamento dei prigionieri di guerra. La quarta protegge da atti di violenza e dall'arbitrio i civili che si trovano in mano nemica o in territorio occupato. Il primo Protocollo aggiuntivo del 1977 completa le regole contenute nelle quattro Convenzioni per i conflitti armati internazionali e racchiude disposizioni sulla conduzione della guerra, come il divieto di attaccare persone e oggetti civili o la limitazione dei mezzi e dei metodi autorizzati. Il secondo completa l'articolo 3 delle quattro Convenzioni, l'unico articolo tra queste applicabile anche nei conflitti armati non internazionali.

³⁶ ICRC, *Syria: ICRC and Syrian Arab Red Crescent maintain aid effort amid increased fighting, Operational Update*, 17 July 2012, in www.icrc.org/eng/resources/documents/update/2012/syria-update-2012-07-17.htm; *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/21/50, 16 August 2012.

civili, evitando di posizionare obiettivi militari all'interno od in prossimità di aree densamente popolate³⁷. Va ricordato, nuovamente, che indurre una popolazione alla fame come metodo di guerra e imporre assedi che mettono in pericolo la vita dei civili, privando questi ultimi di beni essenziali per la sopravvivenza, oppure ancora attaccare, distruggere, rimuovere o rendere inutilizzabili oggetti indispensabili per la sopravvivenza dei civili, è vietato in quanto equivale a commettere un crimine di guerra³⁸. La logica conseguenza di tale divieto, è che le parti in lotta devono consentire e facilitare il passaggio rapido e senza ostacoli degli aiuti umanitari indirizzati ai civili. Il governo siriano (e non solo) li ha, di fatto, impediti, così come, i belligeranti.

La Siria non ha ratificato la Convenzione sui Rifugiati del 1951 né il relativo Protocollo del 1967 e, per quanto riguarda, gli aspetti penalistici delle condotte addebitabili ad uno Stato od a suoi agenti, ha sì ratificato la Convenzione sulla schiavitù del 1926 e la Convenzione sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio del 1948, ma non ha ratificato lo Statuto della Corte Penale Internazionale del 1998. Quest'ultimo aspetto peserà, e non poco, sulle conclusioni del presente lavoro.

4.1 Segue: rispetto ai rifugiati di Camp Yarmouk e agli operatori umanitari.

Le norme in materia di aiuti umanitari in un contesto di conflitto armato individuano le condizioni alle quali gli attori umanitari possono o meno avere accesso per le persone bisognose di assistenza. Gli Stati hanno l'obbligo di garantire le esigenze basilari delle rispettive popolazioni e i livelli minimi di godimento dei diritti economici, sociali e culturali, come corollario del principio di sovranità³⁹, concetto ormai consolidato dalla prassi internazionale⁴⁰. Ove uno Stato dichiarasse di non essere in grado di adempiere ai propri

³⁷ ICRC, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, Rules 1, 7, 11-12, 23.

³⁸ ICRC, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, Rules 53 – 56.

³⁹ Carta delle Nazioni Unite, art. 2(1).

⁴⁰ Ad es. ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, Res. 43/131 (1988), 8.12.1988; UNGA Res. 45/100 (1990), 14.12.1990; ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE Res. 46/182 (1991), 19.12.1991; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1706 (2006), 31.08.2006, para. 12; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1814 (2008), 15.05.2008, para. 17; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1894 (2009), 11.11.2009, paras. 5 and 6; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1906 (2009), 23.12.2009, para. 3; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1910 (2010), 28.01.2010, para. 16; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE Res. 1923 (2010), 25.05.2010, para. 2; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, Res. 1970 (2011), 26.02.2011, para. 9. Nel determinare il contenuto di tali obblighi, il Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali (CESCR) ha fatto riferimento all'assistenza sanitaria primaria, al ricovero ed all'alloggio e ad un livello essenziale di alimentazione. In relazione al cibo, ad esempio, il CESCR ha dichiarato che: «the obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must pro-actively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly» (General Comment n.12, para.15). Per la tutela della salute, il livello minimo richiesto è quello che: «to ensure the right of access to health facilities, goods and services on a non discriminatory basis, especially for vulnerable or marginalized groups; to ensure access to the minimum essential food which is nutritionally adequate and safe, to ensure

obblighi per ragioni indipendenti dalla sua volontà, deve dimostrare che abbia compiuto «every effort to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations»⁴¹. Come già segnalato, sono vietati gli attacchi contro strutture mediche, il personale medico, i feriti ed i malati. L'obbligo per le parti in conflitto di rispettare le regole imposte dal diritto internazionale umanitario non dipende dal corrispondente rispetto⁴² dell'altro belligerante.

Quanto ai corridoi ed agli aiuti umanitari, la quarta Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra del 12 agosto 1949 (d'ora in poi GCIV) all'art. 23 impone agli Stati di «allow the free passage of all consignments of medical and hospital stores» destinate esclusivamente ai civili e «the free passage of all consignments of essential foodstuffs, clothing and tonics intended for children under fifteen, expectant mothers and maternity cases». Il Protocollo Addizionale I (art.70) amplia questo obbligo di «rapid and unimpeded passage of all relief consignments, equipment and personnel»⁴³.

L'obbligo di consentire e facilitare l'accesso per gli aiuti umanitari ai civili bisognosi è stato incluso nel Protocollo Addizionale II (d'ora in poi APII). Nello specifico, l'art. 71.2 stabilisce che il personale di soccorso umanitario, nonché le loro strutture e i trasporti, devono essere rispettati e protetti; mancando tale condizione sarebbe impossibile da realizzare la consegna di aiuti umanitari per i civili intrappolati nelle aree di conflitto armato. Tale obbligo costituisce una norma di diritto internazionale consuetudinario e, quindi, come tale trova applicazione sia nei conflitti armati internazionali che non internazionali. In base al principio di distinzione, il personale che fornisce aiuti andrebbe protetto in virtù del suo *status* di civile e fintanto che il personale delle organizzazioni non partecipi direttamente alle ostilità, occupandosi solo dell'assistenza umanitaria, manterrà uno status protetto in forza delle previsioni del diritto internazionale umanitario.

Entrambi i Protocolli Addizionali prevedono il consenso delle parti interessate affinché possano aver luogo azioni di soccorso, ma rimane fermo che il consenso non può essere rifiutato per motivi arbitrari; ed in presenza di una evidente minaccia di carestia o grave situazione sanitaria, lo Stato interessato dal conflitto non può negare il consenso. Ovviamente, lo Stato può controllare che nell'attività di soccorso sia rispettata dal

freedom from hunger to everyone; to ensure access to basic shelter, housing and sanitation, and an adequate supply of safe and potable water» (Patto sui diritti economici, sociali e culturali, art.12).

⁴¹ CESCR, General Comment No. 3, para. 10; CESCR, General Comment No. 12, para. 17; Statement of the CESCR, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the 'Maximum of Available Resources' Under an Optional Protocol to the Covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1 (2007), 10.5.2007, para. 4.

⁴² GCIV art. 3 common; ICRC, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, Rules 25, 28-30, 109 – 111, 140; ICRC, *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, Rules 31-32.

⁴³ Questo ampliamento è generalmente accettato e rispettato anche dagli Stati che al momento non sono parte del protocollo in parola. Molti manuali militari prevedono l'obbligo di consentire e facilitare l'accesso degli aiuti umanitari ai civili bisognosi e tale obbligo è inoltre supportato da dichiarazioni ufficiali e dalla prassi statale. Il personale civile coinvolto nell'assistenza umanitaria è soggetto alle tutele generali applicabili ai civili degli Stati non parti in conflitto. Sono inoltre garantite protezioni specifiche. Varie disposizioni delle Convenzioni di Ginevra e protocolli aggiuntivi vietano gli attacchi a unità mediche, ospedali e personale medico. Il Protocollo Addizionale I estende la protezione specifica a tutto il personale di soccorso, obbligando gli Stati a garantire il rispetto e la protezione degli operatori di soccorso (art. 71, paragrafo 2). Questa stessa disposizione non è contenuta nel Protocollo Addizionale II. Questa conclusione è rafforzata dalle protezioni fornite al personale e agli oggetti umanitari ai sensi della Convenzione sulla sicurezza delle Nazioni Unite e del personale associato e dall'inclusione degli attacchi deliberati contro «personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance» quali crimini di guerra commessi nel corso di conflitti armati internazionali e interni così come previsto dallo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (art. 8, par.2).

personale di assistenza umanitaria la legislazione nazionale sull'accesso al territorio e le norme sulla sicurezza⁴⁴.

La questione dell'accesso per gli attori umanitari diventa rilevante quando lo Stato non è in grado di ottemperare in modo pieno alla propria responsabilità di garantire i bisogni fondamentali delle popolazioni coinvolte nel conflitto⁴⁵ o, peggio, impedisca agli operatori umanitari di accedere ai siti più delicati. Il governo di Damasco non ha consentito né facilitato il passaggio rapido e senza ostacoli degli aiuti umanitari per i civili in difficoltà, né ha garantito l'accesso ai beni essenziali per la sopravvivenza della popolazione civile, né consentito un passaggio verso terre più sicure anche solo dei feriti e dei malati. A metà del 2013 il governo ha imposto un assedio quasi totale, vietando l'ingresso e l'uscita dal campo di tutti, tranne alcuni casi di emergenza medica. Tutte le 28 scuole del campo furono chiuse, interrotta l'erogazione dell'energia elettrica, interrotte le scorte di cibo e di medicinali. Nel giugno 2015 le Nazioni Unite rimossero Camp Yarmouk dalla lista delle aree assediate⁴⁶, ma gli scontri continuarono con sempre maggiore intensità e l'accesso rimase fortemente limitato anche all'UNRWA. In settembre furono registrati i primi casi di tifo⁴⁷.

Anche prima del conflitto, le agenzie internazionali di soccorso umanitario erano viste con sospetto dal governo di Assad e hanno dovuto affrontare non poche restrizioni alle loro azioni, sospettate di essere alleate delle potenze occidentali e possibili spie per scopi militari. Il regime ha imposto numerosi ostacoli burocratici agli attori umanitari impegnati in aree controllate dal governo, e sanzioni per coloro che erano attivi in operazioni transfrontaliere. L'autorizzazione a fornire aiuti nelle aree controllate dal governo richiedeva giorni, a volte settimane, di preavviso ed approvazioni da più agenzie governative. Numerosi i limiti imposti dal governo per il rilascio dei visti concessi a pochissime organizzazioni internazionali non governative ad eccezione della *Syrian Arab Red Crescent Society*, un soggetto ausiliario del governo che è il canale utilizzato per la maggior parte degli aiuti consegnati.

Le autorità siriane hanno, inoltre, mantenuto un assoluto controllo sull'attività delle agenzie umanitarie, seppur munite di mandato ad operare. È stato impedito, ad esempio, l'ingresso alle strutture di detenzione, al Comitato Internazionale della Croce Rossa, mentre sporadico è stato l'accesso concesso all'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Ancora nel marzo 2019, il governo siriano pubblicava un elenco di organizzazioni umanitarie alle quali sarebbe stato impedito di registrarsi ed operare nelle zone sotto il controllo governativo.

⁴⁴ APII, art. 71.4.

⁴⁵ Le offerte di aiuto non vanno considerate al pari di un atto di ingerenza negli affari interni dello Stato ricevente a condizione che i principi di umanità, imparzialità e non discriminazione vengano rispettati. Il principio di imparzialità richiede che le persone che partecipano all'operazione non si schierino per motivi di interesse, pregiudizio o simpatia personale. Il principio di non discriminazione vieta le distinzioni fatte a scapito di determinate persone per motivi razziali, religiosi o di opinione politica. Tuttavia, il principio di non discriminazione non esclude azioni positive in favore di gruppi particolarmente vulnerabili della popolazione. La manifestazione più evidente del principio di non intervento è contenuto nell'art.2.4 della Carta delle Nazioni Unite che vieta agli Stati membri di usare la forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato o in qualsiasi altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite.

⁴⁶ CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Report of the Secretary-General on the implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014) and 2191 (2014) (S/2015/468)*, S/2015/468, 23 giugno 2015

⁴⁷ Cfr. <https://news.un.org/en/story/2015/09/509542-three-new-suspected-cases-typhoid-near-yarmouk-camp-syria>.

4.2 *Un caso di Responsibility to Protect?*

La situazione di Yarmouk mostra l'inadeguatezza del diritto internazionale umanitario nell'affrontare situazioni quali la tutela dei rifugiati, la protezione dei civili in tempo di guerra e degli operatori umanitari, nonché la regolamentazione dell'accesso di organizzazioni umanitarie ai siti interessati dai conflitti armati. Nonostante l'obbligo internazionale di protezione dei rifugiati (Convenzione del 1951 e Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati), l'obbligo di proteggere i civili in tempo di guerra (IV Convenzione di Ginevra, 1949; AP I, 1977) a tutt'oggi, non risulta realizzata una concreta protezione dei civili intrappolati a Yarmouk, un quartiere di Damasco. E nessuno viene considerato responsabile per le condizioni dei rifugiati. Forse il problema è (o meglio, era) l'Isis e gli altri gruppi armati non governativi che non sono Stati e non si sentono in dovere di proteggere i civili di Yarmouk. Ma le evidenze documentano che anche la Siria, ossia un soggetto di diritto internazionale, non ha dimostrato l'intenzione di fermare i combattimenti, né di far entrare i soccorsi nel campo, né di evacuare gli occupanti eccedendo questioni di sovranità e di ritorno alla normalità della situazione, dopo che le truppe governative, nel 2018 ed a seguito di bombardamenti aerei, avevano ripreso il pieno controllo del quartiere.

Stante la mancanza di volontà manifestata dal governo di Damasco di porre rimedio alla situazione umanitaria creatasi a Yarmouk (*amplius*, in tutto il paese), potremmo forse avanzare l'ipotesi di trovarci dinanzi ad un caso di *Responsibility to Protect*⁴⁸, così come accaduto per la Libia?

Il conflitto armato non internazionale in Siria richiede un approccio internazionale decisamente diverso da quanto fatto in Libia. I possibili effetti destabilizzanti derivanti dalla

⁴⁸ La dottrina della *Responsibility to Protect* è il risultato di diversi anni di negoziati su come e in quali circostanze la comunità internazionale abbia il diritto di intervenire in uno Stato per proteggere i suoi cittadini. Ciò ha suscitato notevoli controversie e ha attirato molta attenzione negli ultimi anni. La dottrina in parola tende a modificare il rapporto tra sovranità e responsabilità degli Stati nei confronti dei propri cittadini, nonché i doveri della comunità internazionale. Le critiche della dottrina si sono concentrate sulla «state sovereignty the anxiety of imperialistic oppression of western values on the rest of world, the anxiety for extension of the number of military interventions and dependence on the political will of states». S. CHESTERMAN, *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*, Oxford, 2011, p. 134. Il principio in esame potrebbe essere interpretato quale sinonimo di intervento umanitario ma nei fatti è ben diverso da quest'ultimo. D. CHANDLE, *Unraveling the Paradox of the Responsibility to Protect*, Irish Studies in International Affairs, Department of Politics and International Relations, London, 2011. Come Evans precisò: «The biggest misunderstanding about *Responsibility to Protect* was the belief that *Responsibility to Protect* is just another name for humanitarian intervention». G. EVANS, *Responsibility to protect: ending mass atrocity crimes once for all*, Washington DC, Brookings Institution 2008, p. 56. Indubbiamente, possiamo affermare che l'intervento umanitario ha spianato la strada alla nascita della dottrina di *Responsibility to Protect*. Ma mentre l'intervento umanitario riguarda la risposta militare, «responsibility to protect is much more nuanced, much more multidimensional». Secondo il Summit Outcome Document del 2005, la dottrina ruota attorno all'idea che l'uso della forza militare deve essere dispiegato sia con l'autorizzazione del CdS, sia nel quadro della Carta delle Nazioni Unite. Proprio sul CdS e sulla circostanza che gli interventi, da esso autorizzati, dipendono in realtà dalla volontà politica degli Stati membri (senza considerare il diritto di veto e sue implicazioni), si concentrano le riluttanze ad accettare la vincolatività della *Responsibility to Protect*. N.F. DASTOOR, *The Responsibility To Refine: The Need for a Security Council Committee on the Responsibility To Protect*, in *Harv. Hum. Rights. Jour.*, vol. 22, 2009; J. GENSER, I. COTLER, *The Responsibility to Protect, The Promises of Stopping Mass Atrocities in our Time*, Oxford 2012; T.B. SEYBOLT, *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and failure*, Oxford, 2007.

rimozione di Assad sono maggiormente temuti rispetto a quanto avvenuto con la caduta di Gheddafi, per lo più accolta dagli stessi Stati arabi. Economicamente l'intervento in Libia ha procurato più vantaggi economici per gli Stati occidentali rispetto a quanto potrebbe accadere in Siria. Da quando, poi, la Russia ha deciso di intervenire nel 2015 al fianco dell'esercito siriano, il conflitto ha ricevuto una nuova spinta. Sebbene l'obiettivo ufficiale sia quello di combattere e neutralizzare l'Isis (nemico comune con gli Stati Uniti e molti altri attori coinvolti), l'intervento è stato criticato a causa del numero delle vittime, decisamente sbilanciato verso i civili. Il fermo sostegno politico al regime siriano è uno dei motivi che hanno condotto la Russia ad esercitare il diritto di veto nel 2011, 2012 e 2014, bloccando le risoluzioni del CdS, spesso in accordo con la Cina.

Ricordate le dovute e ben note differenze tra i due casi (quello libico e quello siriano) e le rispettive decisioni assunte dal CdS, quasi tutte di condanna della violenza e delle brutalità commesse dal governo e dai gruppi di opposizione armata senza però riuscire a raggiungere l'unanimità su un intervento anche con l'uso della forza a tutela dei civili e degli operatori umanitari, nonché le critiche sollevate da chi ha visto nell'intervento armato della NATO in Libia un chiaro disegno teso a rovesciare il regime di Gheddafi⁴⁹, ed evidenziate le diverse posizioni della dottrina⁵⁰, va anche detto che nella risoluzione del CdS n. 2332 del 21 dicembre 2016 è stato richiamato solo il c.d primo pilastro della Responsibility to protect: «Lo Stato ha la responsabilità primaria di proteggere la popolazione da genocidi, crimini di guerra, crimini contro l'umanità e pulizia etnica, così come dall'istigazione a questi crimini». Ma null'altro di concreto è stato fatto, probabilmente perché il CdS si è dimostrato ostaggio del veto russo, più volte manifestato.

E questo ha impedito, di fatto, il coinvolgimento di alcuni Stati e della Comunità internazionale nel conflitto e mostrato l'inopportunità di utilizzare misure di intervento astratte e per alcuni aspetti ambigue senza dimenticare le posizioni ondivaghe assunte dai Membri Permanenti del CdS, *in primis* la Russia. Basti ricordare quanto avvenuto in occasione del documentato impiego di armi chimiche nel conflitto armato.⁵¹ L'orientamento rimane quello di suggerire una soluzione politica alla crisi.

4.2.1 Segue: *oppure una riconsiderazione dell'esercizio del diritto di veto?*

Le osservazioni effettuate nel paragrafo precedente mettono in luce il ruolo che il diritto di veto esercita nell'orientare in un senso oppure in un altro gli interventi del CdS. È di palmare evidenza come tale istituto condizioni anche la vicenda di Camp Yarmouk. In

⁴⁹ *The Crisis in Syria Turns Four: Civil Society Organizations Call for Renewed Push on Restraint of Security Council Veto Use*, in www.globalr2p.org/media/files/syria-4th-anniversary-statement-47-ngos.pdf, 13 March 2015

⁵⁰ Un atteggiamento scettico lo si ritrova in M. TOURINHO, O. STUENKEL, S. BROCKMEIER, *Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation*, in *Global Society*, vol. 30, n. 1, 2016; di diverso avviso, coloro che sostengono che quello in Libia sia stato il primo intervento, di successo, condotto secondo i c.d. pilastri della R2P, v. D. CHANDLER, *The R2P Is Dead, Long Live the R2P: The Successful Separation of Military Intervention from the Responsibility to Protect*, in *International Peacekeeping*, vol.11, no. 1, 2015.

⁵¹ Da un lato Stati Uniti, Francia e Regno Unito, a sostenere un intervento armato volto a bombardare i siti di stoccaggio e produzione di armi chimiche; dall'altro la Russia (e la Cina) a sostenere che i bombardamenti dell'aviazione siriana fossero stati diretti verso siti di stoccaggio di gas letali nella disponibilità dei gruppi armati non governativi ed a ribadire, altresì, che il raid statunitense altro non era che una riproposizione di quanto accaduto nel 2003 in Iraq, quando si affermò che Saddam Hussein nascondeva armi chimiche.

questa sede è necessario interrogarsi, pertanto, circa la fattibilità di una revisione della Carta ONU volta a introdurre una limitazione del diritto di veto in presenza di situazioni caratterizzate da *gross violation* dei diritti umani. Quella che stiamo descrivendo è infatti una di queste situazioni e dimostra come il diritto di veto costituisca un retaggio storico ormai inaccettabile.

Va ricordata in particolare, la proposta avanzata dalla Francia, nel 2013, di dar vita ad un codice di condotta, ovvero ad una limitazione dell'uso del diritto di veto ed alla sua rinuncia nel caso di commissione di crimini contro l'umanità⁵². Sul codice di condotta e sulla sua natura morale e non giuridicamente vincolante, giunse prontamente la precisazione del rappresentante tunisino al CdS che ne sottolineò i contorni di un "gentlemen's agreement"⁵³. Ciò detto, non andava però esclusa la possibilità che, una volta siglato, l'accordo su simile contenuto non potesse avere un meccanismo di automatica rinuncia all'esercizio del diritto di veto.

Il dibattito fece emergere la necessità di individuare la soglia minima del numero di vittime (superata la quale sarebbe possibile parlare di crimine di massa), e soprattutto l'istituzione o la persona competente a stabilirla. Sempre la Francia individuò nella figura del Segretario Generale delle Nazioni Unite l'autorità che, ai sensi dell'art. 99 della Carta ONU⁵⁴ e sulla base di una valutazione discrezionale, potesse portare all'attenzione del CdS le situazioni passibili di porre, se non fermate, in serio pericolo la sicurezza internazionale. Ma il Segretario Generale non può agire di propria iniziativa, essendo necessaria la richiesta da parte di cinquanta Stati membri delle Nazioni Unite. Ed è facilmente prevedibile che, quand'anche tutto ciò si verificasse (ossia, la richiesta avanzata e sottoposta da almeno cinquanta Stati membri delle Nazioni Unite al Segretario Generale e la conseguente sua valutazione positiva del superamento della suddetta soglia critica) gli Stati non accetterebbero una compressione della loro principale prerogativa: la sovranità. In nome di quest'ultima, gli Stati eccipirebbero il c.d. *vital national interest* riportando il discorso al punto di partenza: la necessità di riformare il funzionamento del CdS quando chiamato a pronunciarsi sulle situazioni di crisi umanitarie e di provata violazione dei diritti umani. In sintesi la Carta ONU prevede solo le linee guida per l'azione e l'operatività del CdS individuandole nei «purposes and principles of the United Nations» (art.24.2) , ma non prevede un codice di condotta per gli Stati membri presenti nel Consiglio⁵⁵. Ed è sempre la Carta a riconoscere al CdS una «primary responsibility for the maintenance of international peace and security» (art.24.2) senza obbligare né il Consiglio⁵⁶, né i singoli Stati membri a comportarsi in una data maniera in presenza di una nascente situazione di crisi⁵⁷. In

⁵² Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur les défis et priorités de la communauté internationale notamment de l'ONU, à New York le 24 septembre 2013, in <http://discours.vie-publique.fr/notices/137002180.html>

⁵³ M. BRUSIL MIRANDA, *L'Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité*, in *Sentinelle*, bulletin no. 368, 1 dicembre 2013, p. 6.

⁵⁴ Articolo 99, «Il Segretario Generale può richiamare l'attenzione del Consiglio di Sicurezza su qualunque questione che, a suo avviso, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale».

⁵⁵ R. HIGGINS, *The place of international law in the settlement of disputes by the Security Council*, in *Am. Jour. Int. Law*, vol. 64, n. 1, 1970; E. LUCK, *The Council for all seasons: the creation of the Security Council and the its relevance today*, in A.V. LOWE, A. ROBERTS, J.M. WELSH, D. ZAUM (a cura di), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice Since 1945*, Oxford, 2008.

⁵⁶ D.L. BOSCO, *Five to rule them all: the UN Security Council and the making of the modern world*, Oxford, 2009, p. 22.

⁵⁷ Ad esempio, il Consiglio, dinanzi alle evidenze dei fatti provenienti dalla regione sudanese del Darfur sin dal febbraio 2003, ne discusse collegialmente solo nell'aprile 2004. Sulla crisi in Darfur, v. C. AVENIA, *Il conflitto del Darfur*, in *Analisi*, Napoli, n. 1/2008.

conclusione, alla luce di siffatte considerazioni e soprattutto degli insuccessi di qualsiasi tentativo di riforma dell'istituto del veto, la strada di una sua limitazione non pare percorribile.

5. *Il rinvio della questione siriana alla Corte Penale Internazionale come strumento per il superamento dei limiti posti dalla prassi del diritto di veto?*

Un'alternativa forse potrebbe essere quella rappresentata dal ricorso al meccanismo della giustizia penale internazionale. Posto che quelli descritti rientrano nella categoria dei crimini di guerra e crimini contro l'umanità, possono le autorità governative della Siria essere condotte dinanzi la Corte Penale Internazionale per aver intenzionalmente impedito che l'assistenza umanitaria raggiungesse le aree di crisi, avendo violato l'art. 8 (2) (e) (iii) dello Statuto di Roma?

Abbiamo già rilevato come la responsabilità derivante dalle violazioni del diritto internazionale in materia di accesso umanitario in situazioni di conflitto armato, quale che sia la natura, è attribuibile sia allo Stato che ai gruppi armati non governativi⁵⁸. Nella negazione dell'assistenza umanitaria e dell'accesso ai civili in determinate condizioni si possono ravvisare gli estremi del crimine di guerra per fame, metodo di guerra severamente vietato dal diritto internazionale umanitario⁵⁹. Ed è lo stesso Statuto della Corte penale internazionale a definire crimine contro l'umanità lo sterminio quando includente «the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population»⁶⁰.

È ormai ben noto che la Corte può esercitare la giurisdizione sui reati di sua competenza solo se i crimini si sono verificati nel territorio di uno Stato che è parte dello Statuto di Roma, la persona accusata di crimini è un cittadino di uno Stato parte dello Statuto, lo Stato (che non sia parte dello Statuto) accetti l'autorità del tribunale per i reati in questione presentando una dichiarazione formale oppure se il CdS riferisce la situazione al procuratore della Corte.

Orbene la Siria non è uno Stato membro dello Statuto di Roma, la Corte potrebbe quindi affermare la giurisdizione sui crimini siriani, in assenza di accettazione della stessa, solo se il CdS le deferisse la questione; ma ciò avrebbe la conseguenza di riproporre il problema del superamento del diritto di veto. Potrebbero, allora, altri Stati perseguire i crimini internazionali oggetto dell'analisi? È consolidato che alcune categorie di gravi violazioni del diritto internazionale, quali i crimini di guerra e le torture, rientrano nella "giurisdizione universale", cioè nella competenza di ogni Stato ad indagare e perseguire determinati crimini, anche non commessi sul suo territorio. Alcuni trattati, come le Convenzioni di Ginevra del 1949 e la Convenzione contro la tortura, obbligano gli Stati-

⁵⁸ COMMISSIONE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Arts 1 and 2*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1216 (1998)*, 21.12.1998, *para.5*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1478 (2003)*, 6.5.2003, *para. 8*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1649 (2005)*, 21.12.2005, *paras. 4, 5*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1674 (2006)*, 28.4.2006, *para. 22*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1794 (2007)*, 21.12.2007, *para. 17*; CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Res. 1936 (2010)*, 5.8.2010, *para 14*.

⁵⁹ AP I, Art. 54; AP II, Art. 14.

⁶⁰ Statuto della Corte penale internazionale, art. 7(1)(b), art. 7(2)(b).

parte ad estradare o perseguire penalmente i sospettati che si trovano all'interno del loro territorio, o comunque soggetti alla loro giurisdizione. Il diritto internazionale consuetudinario autorizza gli Stati a processare i responsabili dei crimini di genocidio o contro l'umanità ovunque questi crimini abbiano avuto luogo.

Va precisato, tra l'altro, che il diritto internazionale dei diritti umani continua ad applicarsi, insieme al diritto internazionale umanitario, nel corso di un conflitto armato, quale che sia la sua natura⁶¹. In alcuni suoi pareri consultivi, la Corte di Giustizia Internazionale ha contribuito a comprendere meglio l'attuale interazione fra i soggetti, la loro convergenza e complementarietà, riconoscendo la continua applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani in presenza di un conflitto armato, essendo il diritto internazionale dei diritti umani una *lex specialis*⁶². Fa eccezione l'applicazione dell'art. 4.1 del Patto sui diritti civili e politici (ICCPR), in forza del quale, in presenza di emergenza nazionale, sono permesse alcune deroghe proporzionate alle esigenze sempre se non discriminatorie, mentre permangono gli altri obblighi del caso, in capo agli Stati⁶³. Si potrebbe affermare che il diritto internazionale dei diritti umani ed, in particolare, le tutele sancite dal Patto internazionale sui diritti sociali e culturali economici (ICESCR) forniscano una protezione più sostanziale dell'assistenza umanitaria rispetto al diritto internazionale umanitario in situazioni in cui tali restrizioni siano attribuibili agli Stati Parte dell'ICESCR.

Riassumendo, il diritto internazionale umanitario è la regola da seguire ed applicare stante la condotta delle ostilità, mentre il diritto internazionale dei diritti umani è utile in queste circostanze al fine di colmare eventuali lacune del primo. Quanto detto troverebbe conferma proprio nei conflitti armati non internazionali dove va applicato il diritto internazionale umanitario alla luce degli *standard* internazionali in materia di diritti umani, e non il contrario.

6. Considerazioni finali e possibili soluzioni.

La violenza in Siria continua con un livello di brutalità che sembra non conoscere limiti. Caratterizzare il conflitto siriano non muterà questa sfortunata situazione, ma fornire chiarezza ed individuare le conseguenti responsabilità potrebbe essere il primo passo per proteggere le vittime e punire i crimini commessi. La punizione dei colpevoli costituirebbe un primo passo verso l'interruzione del conflitto.

⁶¹ ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9.7.2004, par.106; Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the UN Secretary-General (2005), para. 143; COMITATO PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *General Comment No. 31, ICCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 11. V.* anche: C. DROEGE, *The interplay between international humanitarian law and international human rights law in situations of armed conflict*, *Israel Law Review*, Vol. 40, No. 2, 2007, p. 312; D. SCHINDLER, *Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Laws*, 31 *Am.Un. Law Rev.* 935 (1982), p. 941.

⁶² In effetti, nella maggior parte dei casi, diritti particolari potrebbero trovare fondamento sia nel diritto internazionale dei diritti umani che nel diritto internazionale umanitario. Trova quindi applicazione il principio della *lex specialis* per il quale viene data priorità alla legge che è ritenuta più specifica per le situazioni e circostanze particolari. J. K. KLEFFNER, *Scope of Application of International Humanitarian Law*, in D. FLECK, *The Handbook of International humanitarian Law*, London, 2013, p.74.

⁶³ ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Adv. Op. of 8 1996, 25), ICJ Reports 1996, p. 240; *Legal consequence of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Adv. Op. of 9 July 2004, §106), ICJ Reports 2004, p.178.

Per oltre sette anni, la Commissione internazionale indipendente d'inchiesta sulla Repubblica araba siriana ha documentato meticolosamente l'abuso del potere militare mostrato da ambo le parti in conflitto. Tutti i vantaggi territoriali derivanti da questi scontri hanno comportato un costo elevato in termini di mezzi di sostentamento e di perdite di vite di civili. La situazione per centinaia di migliaia di donne, uomini e bambini siriani rimane precaria, anche nelle aree in cui le ostilità sono diminuite. Sette anni di ostilità prolungate hanno generato un aumento del rischio di violenza continua e di impunità per gravi violazioni dei diritti umani. In effetti i civili, sia nella zona smilitarizzata che nelle aree recentemente riconquistate dalle forze filogovernative, hanno subito gli effetti di una generale assenza dello Stato di diritto. hanno inoltre dovuto affrontare numerosi ostacoli amministrativi e legali nel loro accesso ai servizi chiave. Tantissime persone possiedono solo documentazione civile rilasciata da gruppi armati, che non è ufficialmente riconosciuta con evidente ricaduta sul loro accesso all'istruzione ed alle cure mediche⁶⁴. Probabilmente, quella ancora in atto in Siria – e nello specifico nel Camp Yarmouk (ed oggi anche lo sconfinamento turco contro i curdi in Siria) – è una delle più complesse e politicizzate emergenze umanitarie che le relazioni diplomatiche si sono trovate ad affrontare. La sofferenza inflitta è enorme e ben visibile. Il CdS si è limitato a suggerire una soluzione politica alla crisi, ma la volontà di raggiungerla, al momento, non pare intravedersi e le risposte, apparentemente ovvie e semplici, tardano ad arrivare. Il reiterato esercizio di veto purtroppo induce a pensare che, così facendo, si mina la credibilità del Consiglio quale pilastro della pace e della stabilità internazionale.

L'analisi che abbiamo effettuato in questo lavoro evidenzia il difficile equilibrio esistente tra le esigenze delle vittime a ricevere assistenza umanitaria, gli interessi della comunità internazionale nel fornire assistenza ed il diritto dello Stato di decidere chi e cosa può entrare nel suo territorio⁶⁵. Il diritto internazionale umanitario richiede, come è noto, un equilibrio tra le necessità militari e le esigenze dell'umanità⁶⁶. Le prime domande che emergono sono: come deve essere precisamente raggiunto tale equilibrio e quali sono le possibili aree di ulteriore perfezionamento? Diversamente detto, in che misura le parti in conflitto armato (quale ne sia la natura) debbano accettare (e non impedire) le azioni di soccorso? Si possono definire i motivi per il quale il consenso non può essere rifiutato⁶⁷ e altresì le condizioni che determinano un obbligo di risarcimento⁶⁸?

A nostro giudizio, se è vero che l'attuale quadro giuridico è astrattamente idoneo a garantire l'accesso umanitario, nella pratica le diverse aree d'interesse dovrebbero essere precisate. Ad esempio la misura in cui le organizzazioni umanitarie hanno il diritto di godere della libertà di movimento nelle loro attività ed il correlato diritto delle parti dei conflitti armati di limitare la loro libertà per motivi di necessità militare. Nulla impedisce

⁶⁴ CONSIGLIO PER I DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Fortieth session, A/HRC/40/70, 31.1.2019

⁶⁵ R. A. STOFFELS, *Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps*, in *Int. Rev. Red Cr.*, Vol. 86, No. 855, 2004, pp. 537-538.

⁶⁶ V. Protocollo addizionale I, Art. 5 sulla protezione della popolazione civile. D. THÜRER, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, The Hague, 2011, p. 69.

⁶⁷ 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 2.

⁶⁸ È vivo in dottrina un dibattito su un potenziale diritto di imporre assistenza senza il consenso delle parti interessate. Spieker conclude che, ad oggi, un "diritto di accesso" non si è cristallizzato nel diritto internazionale consuetudinario. H. SPIEKER, *The right to give and receive humanitarian assistance*, in H.-J. HEINTZE, A. ZWITTER (a cura di), *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, Berlin/Heidelberg, 2011, pp. 17-18.

agli attori umanitari di cercare di ottenere un accesso maggiore di quello previsto dal diritto internazionale che rappresenta solo lo standard minimo di accesso. Si potrebbero utilizzare argomenti più convincenti, come quelli evidenziati dall' Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari nel 2011⁶⁹ al fine di attuare le disposizioni del diritto internazionale sull'accesso umanitario e garantire il benessere delle popolazioni. Una soluzione potrebbe essere l'applicazione del *Fact Sheet dell'Accountability, Coherence and Transparency Group* del giugno 2015. Trattasi di un gruppo interregionale di piccoli e medi Stati, operosi nel tentare di rendere le misure del CdS più soddisfacenti e coerenti mediante la sospensione volontaria dell'uso del veto nei casi di atrocità commesse, in particolar modo, nei confronti dei civili. Ancor più ardua potrebbe essere l'istituzione di un tribunale speciale, così come fatto in passato per il Ruanda e l'ex Jugoslavia. Ma per farlo, occorrerebbe una risoluzione del CdS, soggetta al veto dei 5.

Soprattutto, a giudizio di chi scrive la sfida vera consiste nell'individuazione di una linea rossa, all'interno delle valutazioni del CdS, varcata la quale è obbligatorio, oltre che giustificato, l'intervento armato a sostegno di una crisi umanitaria oppure la limitazione dell'esercizio del diritto di veto in presenza di tali fattispecie⁷⁰. Purtroppo, l'assenza di un'autorità terza ed indipendente che imponga un intervento, anche in presenza di veto, è un problema che richiede certamente dibattito, riflessione e tempo, ma soprattutto la volontà di riformare l'intero impianto delle Nazioni Unite ed in particolare quello del CdS. È proprio confrontando i due casi sopra citati, che emerge chiaramente la disparità di considerazione e trattamento di situazioni del tutto simili. Questa duplicità nell'approccio a situazioni di crisi simili ha mostrato i metodi dicotomici ed inefficaci del CdS che conducono, sempre, ad uno stato di stallo e di incapacità di operare, disattendendo quanto previsto nella Carta ONU. L'impotenza del CdS si radica nel potere di veto dei Membri Permanenti che, al fine di tutelare i propri interessi nonché quelli dei propri alleati presenti nella regione teatro di conflitti, tralasciano di affrontare e risolvere le crisi umanitarie che infuriano.

⁶⁹ L'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (OCHA) nel 2011 pubblicò uno studio che evidenziava sette categorie di buone pratiche per garantire e sostenere l'accesso umanitario in ambiti ad alto rischio: J. EGELAND, A. HARMER, A. STODDARD, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, OCHA, New York, 2011, p. 18.

⁷⁰ WORLD ECONOMIC FORUM, *Should the UN Security Council veto be limited?*, <http://www.weforum.org/agenda/2015/02/should-the-un-security-council>, 05.02.2018.