



### OSSERVATORIO SULLA CONSIGLIO DI SICUREZZA N. 3/2014

#### 1. IL MANCATO *REFERRAL* DELLA SITUAZIONE IN SIRIA ALLA CORTE PENALE INTERNAZIONALE

Lo scorso 22 maggio, a più di tre anni dall'inizio del conflitto in corso in Siria, l'esercizio del potere di veto da parte di Cina e Federazione Russa in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha impedito l'adozione di una risoluzione che deferiva la situazione in Siria al Procuratore della Corte penale internazionale, affinché avviasse un'indagine preliminare.

A partire dal febbraio del 2011, come sappiamo, la Siria è dilaniata da un aspro conflitto armato che vede impegnati l'esercito regolare e le milizie pro Assad, da un lato, e una "costellazione" di gruppi ribelli più o meno coordinati e uniti dalla volontà di rovesciare il regime, dall'altro. In questi anni si calcola che siano morte circa 160mila persone, mentre sarebbero oltre 9 milioni i rifugiati e gli sfollati interni. Dal canto suo, in questo lungo periodo la comunità internazionale non è riuscita a trovare un accordo e ad intervenire in maniera decisa: per ben tre volte, prima del 22 maggio, Cina e Federazione russa hanno opposto il proprio veto a dei progetti di risoluzione del Consiglio di sicurezza, limitandosi a votare a favore dell'adozione di due decisioni a carattere "tecnico": la [risoluzione 2118](#) del 27 settembre 2013 (che imponeva alle autorità siriane l'obbligo di distruggere le armi chimiche, conformemente alla coeva [decisione del Consiglio esecutivo dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche](#), limitandosi invece, rispetto alla gestione del conflitto, a chiedere la convocazione di un nuovo tavolo negoziale a Ginevra) e la [risoluzione 2139](#) del 22 febbraio 2014 (con cui si condannavano le gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse da entrambe le parti del conflitto e si domandava loro di cessare gli attacchi contro i civili e di consentire e facilitare gli aiuti umanitari, anche attraverso la creazione di corridoi e *safe areas* nelle principali città del Paese).

A differenza dei progetti di risoluzione su cui si era votato il [4 ottobre 2011](#), il [4 febbraio 2012](#) e il [19 luglio 2012](#), nei quali in modi diversi si chiedeva al regime di Assad di favorire il processo di democratizzazione (minacciando nell'ultima occasione l'adozione di vere e proprie sanzioni nel caso d'inadempimento), il progetto recentemente sottoposto al Consiglio di sicurezza dalla Francia e sponsorizzato da altri 64 Stati, tra cui gli Stati Uniti ([UNSC, S/2014/348](#)) rappresentava il primo tentativo di intervenire nella crisi in maniera "neutrale", con lo scopo primario di far cessare la commissione di crimini internazionali. La risoluzione si fondava, infatti, sull'assunto per cui, non avendo mostrato le parti in conflitto

in Siria alcuna volontà di negoziare una soluzione politica della crisi, l'unico modo per far cessare il senso d'impunità e non distogliere lo sguardo dalle atrocità commesse ogni giorno in quel Paese sarebbe stato quello di coinvolgere l'organo giurisdizionale universale, attivando la giurisdizione della Corte penale internazionale mediante *referral* al Procuratore (cfr. il discorso del rappresentante permanente della Francia presso il Consiglio di sicurezza Gérard Araud – [Security Council 7180th meeting, S/PV.7180](#), 22 May 2014).

Innanzitutto, appare interessante soffermarsi sul dato letterale della risoluzione.

Se nei *consideranda* si ripercorrono le tappe fondamentali della vicenda dal punto di vista della comunità internazionale, ricordando il supporto fornito al Comunicato di Ginevra del 30 giugno 2012 (“[Action Group for Syria Final Communiqué](#)”, 30 June 2012), ma anche i rapporti della Commissione indipendente internazionale d'inchiesta e le dichiarazioni del Segretario generale e dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (e gli inviti di quest'ultimo a riferire la situazione alla Corte penale internazionale), scompaiono i riferimenti alle misure *ex art. 41* (anche nella forma di *targeted sanctions* nei confronti di singoli individui) e al principio della *responsibility to protect*, che ne avrebbe potuto costituire il fondamento giuridico. Volendo rimarcare la distanza dai progetti precedentemente bocciati da Cina e Federazione russa, abbandonato l'approccio politico si sceglieva di rimettere alla giurisdizione internazionale – e in prima battuta al Procuratore Bensouda – il compito di verificare il grado di responsabilità e punire gli individui che avessero commesso crimini di competenza della Corte, rappresentando di per sé il conflitto civile una minaccia alla pace e sicurezza internazionali.

Da questo punto di vista, è interessante sottolineare come nel primo paragrafo della parte dispositiva il Consiglio di sicurezza intendesse riaffermare «*its strong condemnation of the widespread violations of human rights and international humanitarian law by the Syrian authorities and pro-government militias, as well as the human rights abuses and violations of international humanitarian law by non-State armed groups, all committed in the course of the ongoing conflict in the Syrian Arab Republic since March 2011*»: premessa che non troviamo nella corrispondente parte della [risoluzione 1970](#) del 26 febbraio 2011, con cui era stata riferita al Procuratore della CPI la situazione in Libia. Sembra a chi scrive che il contenuto del paragrafo citato sia piuttosto il risultato del recepimento dei rapporti della Commissione indipendente internazionale d'inchiesta istituita mediante la [risoluzione S-17/1 del Consiglio dei diritti umani ONU](#) del 22 agosto 2011 (e il cui mandato sarebbe stato ampliato e rinnovato con successive risoluzioni); e in particolare dell'ultimo, pubblicato il 5 marzo 2014 (*7th Report of Commission of Inquiry on Syria*, A/HRC/25/65, scaricabile [sul sito della commissione](#)), nel quale si dava conto di come tanto l'esercito regolare siriano e le milizie governative, quanto i gruppi armati non statali avessero condotto azioni nei confronti di civili e commesso violazioni del diritto umanitario riconducibili alla fattispecie di crimini contro l'umanità e crimini di guerra; e si concludeva evidenziando come la Corte penale internazionale apparisse lo strumento più adatto a perseguire la lotta all'impunità rispetto ai crimini commessi in Siria.

Così come il par. 2 del progetto ricalcava il tenore letterale del par. 4 della risoluzione 1970 (2011), anche il successivo par. 3 riprendeva in maniera pressoché pedissequa il par. 5 di quest'ultima, imponendo al Governo siriano, alle organizzazioni regionali e internazionali e agli Stati limitrofi di cooperare con la Corte penale internazionale e il suo Procuratore (estendendo a questi enti gli obblighi previsti dalla Parte IX dello Statuto di Roma, di cui la Siria non è Parte). Obblighi che al par. 4 venivano imposti anche ai «gruppi armati non statali» che agiscono in Siria, che dal canto loro avrebbero dovuto garantire «*any necessary assistance to the Court and the Prosecutor in connection with investigations and prosecutions undertaken*

*pursuant to this resolution*». Ancora una volta equiparando, dal punto di vista della comunità internazionale – e in attesa di un intervento della giurisdizione internazionale –, la posizione delle due parti del conflitto.

Desti poi qualche perplessità la scelta di riproporre, al par. 7, quella delimitazione della competenza *ratione personae* della Cpi che tanto aveva fatto discutere dopo l'approvazione della risoluzione 1970. La decisione di specificare che tutti i cittadini di Stati diversi dalla Siria e che non fossero Parti dello Statuto di Roma «*shall be subject to the exclusive jurisdiction of that State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in the Syrian Arab Republic established or authorized by the Council, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by the States*» sarebbe stata peraltro utilizzata dal rappresentante della Federazione russa, l'Ambasciatore Vitaly Churkin. Il quale avrebbe evidenziato, nel proprio intervento, che ancora una volta Stati Uniti e Regno Unito non dimostravano una reale volontà di combattere l'impunità, come già avvenuto nel caso della mancata attivazione della Cpi sulle condotte della NATO in Libia (potendo risultare taluni bombardamenti nella violazione del diritto umanitario), ma soprattutto dal mancato riferimento alla giurisdizione internazionale della situazione in Iraq (e delle condotte delle forze occupanti).

Il discorso dell'Ambasciatore Churkin merita tuttavia una più approfondita analisi. Innanzitutto, dopo aver sottolineato come la Francia avesse deciso di sottoporre a votazione il progetto, nonostante fosse già stato ampiamente discusso tra i membri permanenti senza trovare un accordo, questi muoveva una serie di critiche di natura politica alle conseguenze della sua eventuale adozione. A seguito delle dimissioni del rappresentante speciale congiunto delle NU e della Lega araba in Siria, l'algerino Lakhdar Brahimi, [ufficialmente accettate dal Segretario generale Ban Ki-moon](#) il 13 maggio scorso, si sarebbe creato lo spazio per perseguire la riapertura di un negoziato che coinvolgesse tutte le parti del conflitto, la quale sarebbe stata al contrario irrimediabilmente pregiudicata dall'approvazione del progetto di risoluzione. In aggiunta, la Federazione russa si dichiarava contraria a qualsiasi iniziativa che avesse come obiettivo il cambiamento di regime in Siria, considerato che Ahmad Jarba, leader della c.d. *National Coalition*, anziché prendere parte ai negoziati di Ginevra aveva preferito garantire alla propria parte i rifornimenti di armi. Quanto al *referral* al Procuratore della Corte penale internazionale, non soltanto questo non avrebbe alcuna efficacia sul piano politico, ma rischierebbe al contrario di acuire le tensioni e il conflitto interno come già avvenuto in Libia. In quell'occasione, peraltro, la Corte non soltanto non aveva contribuito alla normalizzazione della situazione post-conflittuale, ma era stata ancora una volta lo strumento attraverso cui perseguire la giustizia dei vincitori (decidendo tra l'altro di non occuparsi dei crimini eventualmente commessi dalla NATO). In questo senso, si spiegherebbe l'inserimento all'interno del progetto del par. 7, fortemente voluto da Stati Uniti e Regno Unito, accusati da Churkin di essere in prima linea nella lotta all'impunità soltanto quando non direttamente coinvolti dalle indagini della Corte penale internazionale.

In conclusione, la Federazione Russa si dice convinta del fatto che ogni sforzo della comunità internazionale debba fondarsi sui principi riconosciuti nel Comunicato di Ginevra del 2012. Ritenere, come fatto dalla Francia, che il processo di pace sia morto sarebbe al contrario da irresponsabili.

Quanto alla Cina, l'Ambasciatore Wang Min aveva ricordato il più generale scetticismo del suo Paese nei confronti di qualsiasi iniziativa finalizzata al riferimento di una situazione alla Cpi, dal momento che la competenza della Corte dovrebbe trovare la propria premessa nel rispetto della sovranità giurisdizionale statale (conformemente al principio di

complementarietà) ed essere attivata soltanto dopo aver perseguito una soluzione politica attraverso la conclusione di un accordo tra le parti sul cessate il fuoco e la ripresa del negoziato (risultati, questi, che il *referral* avrebbe vanificato per sempre).

Altrettanto interessante risulta indagare la posizione statunitense, specie ove si consideri che questa risulta oggi molto diversa da quella espressa ad esempio a settembre 2013 (cfr. [Remarks by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at the Security Council Stakeout Following Consultations on Syria](#), 26 September 2013 – occasione in cui, commentando la [risoluzione 2118](#) sulla distruzione delle armi chimiche da parte della Siria, l'Ambasciatore Power aveva espressamente escluso il ricorso alla Corte penale internazionale come strumento per far valere la responsabilità internazionale degli autori dei crimini). Nel suo intervento al Consiglio di sicurezza, il rappresentante permanente degli Stati Uniti ha infatti affermato che il Consiglio di sicurezza ha una responsabilità rispetto all'efficace perseguimento della lotta all'impunità sul piano internazionale: in quest'ottica, andrebbe perciò biasimata “la decisione della Federazione russa di appoggiare il regime siriano”. L'Ambasciatore Power ha poi evidenziato che i processi dinanzi alla Corte penale internazionale, oltre che con l'accertamento delle responsabilità individuali, hanno a che fare con l'esigenza di rendere giustizia alle vittime, dando loro modo di essere ascoltate. Il veto di Cina e Federazione russa avrebbe al contrario impedito loro non soltanto di testimoniare, ma anche di ottenere una “giustizia imparziale”. Di modo che, non potendo far valere la responsabilità personale degli autori dei crimini internazionali commessi in Siria dinanzi alla CPI, bisognerebbe imputare una responsabilità politica a quei due membri permanenti del Consiglio di sicurezza che tale risultato hanno impedito.

La comparazione delle opposte posizioni, russa e statunitense, ci conduce a svolgere un paio di considerazioni in merito ai rapporti tra Consiglio di sicurezza e giustizia internazionale, nonché rispetto al ruolo del primo nell'ambito della lotta all'impunità.

Su un piano più generale, la questione del rapporto tra pace e giustizia e della funzione di quest'ultima nelle situazioni (post-)conflittuali sembra in effetti tutt'altro che risolta. Per quanto riguarda il caso siriano, poi, appare difficile affermare che il riferimento della situazione al Procuratore della Corte penale internazionale possa avere conseguenze positive sul processo di pace: in questo senso, rappresenta un pericoloso precedente proprio il caso libico, citato dall'Ambasciatore Churkin (cfr., tra gli altri, [“Why a Syria UNSC Referral to the ICC is not necessarily a good idea \(and why we should be allowed to say that\)”](#), 22.05.2014).

Più nello specifico, in merito al progetto di risoluzione in commento, non sembra che dalla lettera di questo si possa dedurre l'effettiva volontà della comunità internazionale di legittimare la Cpi, riconoscendole la funzione di perseguire in maniera efficace la lotta all'impunità (e conferendole dunque un mandato “pieno”). In primo luogo, ciò che come detto desta perplessità è l'inserimento nel par. 7 della clausola di limitazione della sua competenza *ratione personae*. A questo proposito, l'Ambasciatore Maria Cristina Perceval, rappresentante permanente dell'Argentina presso le Nazioni Unite, ha osservato che se è vero che la rappresentazione di una dicotomia tra pace e giustizia può risultare al giorno d'oggi persino offensiva, è d'altro canto necessario preservare, nel combattere l'impunità, l'integrità dello Statuto di Roma – e di conseguenza l'effettività della Corte. Il *referral*, nei termini in cui veniva formulato nel progetto sottoposto a votazione il 22 maggio, avrebbe invece costituito la giustificazione dell'esercizio di una “giustizia selettiva”, impedendo alla giurisdizione internazionale di occuparsi di talune condotte attraverso la limitazione di cui al par. 7 – e dunque creando i presupposti affinché venisse resa una “giustizia dei vincitori”. Rispetto al contenuto del par. 7, come già avvenuto per le disposizioni di analogo tenore contenute nelle

risoluzioni sul Darfur e la Libia, l'Argentina esprimeva perciò una forte obiezione; e sottolineava come in conformità allo Statuto del 1998, il Consiglio di sicurezza non sia autorizzato ad esercitare un potere di adottare degli emendamenti (più o meno taciti) dell'atto istitutivo della Corte, al solo scopo di garantire l'immunità di cittadini di Stati non Parti che abbiano commesso crimini di competenza della giurisdizione internazionale nell'ambito di una situazione ad essa riferita.

Riteniamo, inoltre, di fare nostra anche una seconda critica mossa dall'Argentina al progetto di risoluzione in commento. Per quanto concerne il finanziamento della Corte penale internazionale, infatti, appare preoccupante la prassi di inserire nelle risoluzioni contenenti il *referral* una clausola mediante cui le Nazioni Unite neghino qualsiasi forma di contributo economico alle indagini (ed eventualmente ai procedimenti) che sulla base di quello venissero avviate. Che si condivida o meno l'affermazione dell'Ambasciatore Perceval, secondo cui ciò risulterebbe in contrasto tanto con l'art. 115 dello Statuto quanto con il c.d. [Relationship Agreement](#) tra CPI e ONU entrato in vigore nel 2004, è evidente come dal mancato finanziamento delle attività della Corte derivi, se non una sua vera e propria delegittimazione, quanto meno una impossibilità oggettiva di perseguire tutti coloro i quali siano sospettati di aver commesso crimini internazionali (per una critica al mancato finanziamento della Corte, si veda anche "[A Few Thoughts on a Syria Referral](#)"). Considerato che già nella Strategia dell'Ufficio del Procuratore della CPI del 2010 si citava la limitatezza delle risorse finanziarie, oltre che "umane" a disposizione, come una delle ragioni alla base della volontà di perseguire una più proficua collaborazione con gli Stati interessati dai procedimenti internazionali ([OTP Prosecutorial Strategy 2009-2012](#), 1 February 2010 – in particolare, *Executive Summary*, par. 4), si comprenderà come il rifiuto dell'ONU di contribuire alle attività della Corte finisca di fatto per costringere gli organi di questa a perseguire, più ancora che la citata politica di "consensuale divisione del lavoro" con le autorità statali (che peraltro ad oggi non ha mai condotto a risultati apprezzabili, specie quando gli interessi della giustizia sono entrati in conflitto con gli interessi della classe dirigente statale), quanto una politica di "concentrazione" delle risorse finanziarie sui procedimenti nei confronti degli accusati rispetto ai quali si presupponga l'esistenza di un grado di responsabilità più elevato, che troppo spesso risulta nella persecuzione di una sola delle parti in conflitto, quella cioè alla quale siano attribuibili i crimini più gravi.

Tutto quanto premesso, ritiene chi scrive che la vicenda della persecuzione dei crimini internazionali commessi in Siria non possa – e non debba – ritenersi conclusa.

Apparendo irrealistico un "*revirement*" di Cina e Federazione russa, due sembrano essere al momento le strade percorribili. Se l'istituzione di un Tribunale *ad hoc*, ovvero di un Tribunale "misto" appaiono poco probabili, implicando il consenso della Siria e/o una decisione vincolante del Consiglio di sicurezza (cfr. "[Options for Accountability in Syria](#)"), più intrigante appare una seconda opzione: la possibilità cioè di inserire in un nuovo progetto di risoluzione, accanto al *referral*, il c.d. *deferral* previsto dall'art. 16 dello Statuto di Roma. Il contestuale "congelamento" dell'azione internazionale da un lato potrebbe convincere la Cina e la Federazione russa a non utilizzare il potere di veto, ma dall'altro consentirebbe alla comunità internazionale di perseguire una soluzione negoziale della crisi con le parti in conflitto, essendo queste ultime "sotto minaccia" dell'indagine internazionale (cfr. "[Trading Justice for Temporary Peace: Not Just a Bad Idea?](#)", 21.1.2013).

LUIGI PROSPERI