

LA SIRIA E LE ARMI CHIMICHE: LA RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA 2118 (2013)

ILJA RICHARD PAVONE

1. *Introduzione.*- La guerra civile nella Repubblica araba siriana, l'ultima sulla scia della 'Primavera Araba', vede contrapposte militarmente dal 2011 in una sanguinosa guerra civile la minoranza alawita (del Presidente Bashar al-Assad) e la maggioranza sunnita all'opposizione (inizialmente sotto la sigla unita *Free Syria Army/FSA*). Secondo stime dell'ONU, gli scontri tra il regime e gli insorti hanno generato più di 100.000 mila morti e due milioni di rifugiati¹.

La violenza degli scontri è culminata nell'attacco chimico del 21 agosto 2013 a Ghouta, periferia di Damasco, effettuato dalle truppe del regime attraverso l'utilizzo di missili terra-terra contenenti gas sarin, determinando l'uccisione di decine di donne e bambini.

Il Segretario Generale dell'ONU ha definito tale azione come il peggiore e più orribile attacco chimico dal 1988, quando l'ex Presidente iracheno Saddam Hussein usò il gas sarin per uccidere tra le 3200 e le 5000 persone nel villaggio curdo di Halabja, in Iraq². Il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama ha affermato che tale evento ha determinato il superamento di una 'linea rossa' da parte del regime ed ha giustificato l'intenzione di punire militarmente Assad utilizzando l'espressione "responsabilità morale"³.

Lo sdegno mondiale nei confronti dell'attacco a Ghouta ha condotto, per la prima volta dall'inizio della guerra civile, ad un'azione concertata della Comunità internazionale, culminata nell'adozione della risoluzione del Consiglio di Sicurezza (CdS) 2118 (2013)⁴, che

¹ V. Consiglio dell'ONU sui diritti umani, "The Continuing Grave Deterioration of the Human Rights and Humanitarian Situation in the Syrian Arab Republic", UN Doc. A/HRC/24/L.38, 29 settembre 2013.

² V. conferenza stampa del Segretario Generale del 16 settembre 2013 ("Secretary-General's press encounter on the Report on the Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the incident in the Ghouta area of Damascus"), www.un.org.

³ V. 'Remarks by President Barack Obama', News Conference in Stockholm, 4 September 2013, www.whitehouse.gov.

⁴ Risoluzione 2118 del 27 settembre 2013.

ha recepito l'accordo concluso tra Stati Uniti e Federazione Russa a Ginevra sullo smantellamento dell'arsenale chimico siriano⁵. Tale intesa ha determinato il passaggio da un possibile intervento militare unilaterale degli Stati Uniti in Siria, ad una soluzione diplomatica condivisa, che prevede un ruolo centrale per due organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche (*Organization for the Prohibition of Chemical Weapons/OPCW*).

Il presente scritto si propone di analizzare nel dettaglio “luci” ed “ombre” della risoluzione 2118 (2013) con particolare attenzione ai problemi relativi all'attuazione del piano di disarmo chimico russo-americano in Siria. Si valuteranno, inoltre, la natura giuridica del divieto di uso di armi chimiche nel contesto di una guerra civile alla luce delle violazioni del diritto internazionale commesse dal regime siriano, al fine di dimostrare che il diritto internazionale generale prevede il divieto dell'uso di armi chimiche non solo nei conflitti armati internazionali, ma anche in quelli interni. Ciò non implica, tuttavia, che in caso di violazione di tale divieto, Stati membri delle Nazioni Unite *uti singuli* possano intervenire mediante l'uso della forza senza autorizzazione del Consiglio di Sicurezza

Nelle conclusioni si proveranno a tracciare possibili scenari riguardanti la crisi siriana, alla luce del nuovo contesto caratterizzato dal declino dell'ala moderata degli insorti e dall'emergere di forze radicali, che rendono impraticabile allo stato attuale un allontanamento degli Alawiti dal potere⁶.

2. *Diritto internazionale e armi chimiche.*- Il contrasto alle armi chimiche e i relativi tentativi volti al disarmo in questo settore non sono fenomeni esclusivamente moderni. A partire dal XV secolo, l'umanità ha iniziato a sviluppare composti chimici da utilizzare per scopi bellici e con l'avanzare dei secoli sono state elaborate sostanze

⁵ “Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons”, 14 September 2013, UN Doc. S/2013/565.

⁶ La radicalizzazione delle violenze ha determinato la frantumazione del fronte moderato degli insorti (FSA), sostenuto dall'Occidente, dalla Turchia e dal Qatar, sotto la pressione di forze islamiste jihadiste legate ad Al Qaeda. La forza d'urto contro l'esercito governativo ormai è limitata alle tre principali forze islamiche che controllano porzioni di territorio strappato alle autorità centrali: il neonato Fronte Islamico (forte di decine di uomini e del sostegno dell'Arabia Saudita), lo “Stato Islamico in Iraq e Siria”, legato ad Al Qaeda ed insediato nella provincia di Raqqa, e il fronte Al Nusra. Cfr. GELB, *How to Save Syria From al Qaeda*, “Council of Foreign Relations”, 24 febbraio 2013, www.cfr.org.

sempre più pericolose e mortali⁷. Fortunatamente, gli sforzi per controllare la proliferazione e l'uso delle armi chimiche hanno altresì lungamente caratterizzato il sistema internazionale, in quanto tale tipologia di armamenti ha sempre costituito una minaccia per gli esseri umani.

Nell'età contemporanea i metodi di guerra implicanti l'uso di armi chimiche sono stati percepiti come inumani e indegni delle nazioni civili. In particolare, l'impiego in guerra di veleno o armi avvelenate è stato vietato, sin dalla fine del XIX secolo, dalla II Dichiarazione dell'Aja del 1899 e dal Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja del 1907, che costituiscono il primo esempio di proibizione multilaterale di armi chimiche e velenose.

Dopo il largo uso di gas asfissianti nella Prima guerra mondiale⁸, disposizioni contenute in diversi trattati di pace e accordi hanno reiterato e per certi versi ampliato la proibizione della Dichiarazione del 1899⁹. Il Protocollo per la proibizione dell'uso in guerra di gas

⁷ Fin dall'antichità venivano utilizzate sostanze chimiche e batteriologiche a fini bellici. La testimonianza più antica rispetto all'uso di gas velenosi risale alla guerra tra Sparta e Atene nel V secolo a.C. Gli spartani si servirono come arma di una miscela incendiata di zolfo, lesina e legno. La prima vera guerra chimico-batteriologica risale al 1346, quando la città di Caffa, colonia genovese in Crimea, venne messa sotto assedio dall'esercito mongolo, già decimato dalla peste. Per costringere gli assediati ad arrendersi, o per sterminarli attraverso il batterio che causa il morbo, i mongoli lanciarono con le catapulte i cadaveri dei soldati infetti all'interno delle mura della città. Il risultato sarà la fuga degli assediati, il loro ritorno in patria e la diffusione della peste in Europa. Nella guerra tra Svezia e Russia del 1710, gli scandinavi copiarono il metodo utilizzato dai mongoli quasi 400 anni prima e gettarono i cadaveri dei soldati morti di peste nelle fila nemiche. Nel 1743, coloni americani distribuirono coperte contaminate dal virus del vaiolo a una tribù indiana, con il deliberato scopo di sterminarla. Per approfondimenti, cfr. SPIERS, *A History of Chemical and Biological Weapons*, Londra, 2010.

⁸ Il primo uso documentato di moderne armi chimiche risale al 22 aprile 1915, quando l'esercito tedesco, durante un attacco a Ypern nelle Fiandre, disperse più di 150 tonnellate di gas di cloro causando la morte di 5000 soldati francesi e gravi lesioni ed ustioni ad altri 10.000. Nel 1916 venne impiegato per la prima volta il fosgene, sostanza velenosa con azione a livello polmonare (un aggressivo chimico specificamente sviluppato per scopi militari). In sequenza sempre più rapida vennero poi sviluppate e impiegate nuove sostanze: veleni per via cutanea e per inalazione, nonché sostanze irritanti e capaci di penetrare nelle maschere a gas. Nel corso del primo conflitto mondiale furono complessivamente 125.000 gli aggressivi chimici impiegati, che causarono la morte o il ferimento di 1.300.000 uomini. Cfr. COBB, *Biological and Chemical Weapons. The Debate Over Modern Warfare*, New York, 2000, 26 ss.

⁹ Ad esempio, l'art. 171, par. 1, del Trattato di pace tra le Potenze Alleate ed Associate e la Germania, firmato a Versailles il 28 giugno 1919, così stabiliva: «L'emploi de gaz asphyxiants, toxiques et similaires, ainsique de tous liquides, matières ou procédé analogues étant prohibé, la fabrication et l'importation en sont rigoureusement interdits en Allemagne». Proibizione simile era contenuta anche nel Trattato relativo alla protezione della vita dei neutrali e dei non combattenti in mare in tempo di guerra ed al divieto di impiego di gas e

asfissianti adottato a Ginevra nel 1925, nell'ambito della Società delle Nazioni, ha vietato per la prima volta l'utilizzo di gas velenosi come strumento di guerra nel contesto di conflitti armati internazionali. Eppure non ne era vietato l'impiego a titolo di rappresaglia, sia come reazione ad un uso di armi chimiche, che in presenza di una grave violazione di una norma del diritto internazionale di altro genere¹⁰. Trattandosi di un trattato di diritto umanitario si applica esclusivamente nel contesto di guerra e non proibisce lo sviluppo né la produzione di armi chimiche¹¹.

I principali Stati industrializzati in possesso di armi chimiche e batteriologiche, ratificando il Protocollo, riconoscevano nel Preambolo che «the use in war of asphyxiating, poisonous or other gases, and of all analogous liquids, materials or devices, has been justly condemned by the general opinion of the civilized world». Tuttavia, la sua adozione non riuscì ad evitare l'utilizzo di armi chimiche e batteriologiche nell'ambito di conflitti armati internazionali¹². Infatti, sia l'esercito italiano che quello giapponese si servirono di agenti chimici negli anni '30. In Abissinia, nel contesto della guerra di Etiopia, l'Italia lanciò bombe a gas asfissianti e vescicanti su militari e civili, provocò danni a fonti di acqua e avvelenò il bestiame etiopico con l'ipirite¹³. Durante la guerra cino-giapponese, il Giappone sganciò sul territorio cinese bombe contenenti gas tossici¹⁴.

In seguito, la Convenzione sulle armi chimiche (*Chemical Weapons Convention/CWC*), adottata dalla Conferenza sul Disarmo dell'ONU a Ginevra il 3 settembre 1992¹⁵, ha previsto un regime

prodotti chimici nocivi, adottato il 6 febbraio 1922 nel contesto della Conferenza sul disarmo di Washington. Cfr. BOEMEKE, *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, Cambridge, 1998.

¹⁰ Il Protocollo, firmato il 17 giugno 1925 ed entrato in vigore l'8 febbraio 1928, ha 138 Stati Parti, tra cui Russia (1928), Cina (1929), Iran (1929), Iraq (1931), Israele (1969). Gli Stati Uniti non firmarono il Protocollo in un primo momento, aderendovi solo nel 1975. Nel nuovo millennio vi hanno aderito Ucraina (2003), Croazia (2006), El Salvador (2008), Slovenia (2008), Costa Rica (2009), Moldavia (2010).

¹¹ Cfr. VENTURINI, *Le armi biologiche*, in MARCHISIO (a cura di), *La crisi del disarmo nel diritto internazionale*, Napoli, 2009, 121.

¹² Cfr. JOYNER, *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford, 2009, 88 ss.

¹³ Tali fatti sono riportati in DEL BOCA, *La guerra d'Abissinia 1935-1941*, Milano, 1966, 76.

¹⁴ Il Giappone non era Parte contraente del Protocollo di Ginevra all'epoca.

¹⁵ La Convenzione è stata aperta alla firma a Parigi il 13 gennaio 1993 ed è entrata in vigore il 19 aprile 1997.

giuridico più stringente rispetto al Protocollo di Ginevra, proibendo “in qualsiasi circostanza” (quindi anche a titolo di legittima difesa o contromisura e nel contesto di guerre civili) l’uso di armi chimiche, oltre a vietarne la produzione, l’acquisizione, l’immagazzinamento, la detenzione e il trasferimento¹⁶. Gli Stati Parti, in particolare, hanno l’obbligo di distruggere gli arsenali esistenti e di smantellare gli impianti di produzione. Alla Convenzione sono allegate, tra l’altro, tre tabelle di specificazione delle armi chimiche, classificate a seconda della loro pericolosità. Tale Convenzione contiene un meccanismo di monitoraggio, affidato all’OPCW¹⁷, che non ha precedenti quanto ad obiettivi e rigore del regime di verifica che è uno dei cardini della stessa¹⁸.

L’utilizzo di armi chimiche costituisce inoltre una violazione del diritto penale internazionale. Lo Statuto di Roma istitutivo della Corte Penale Internazionale (CPI) del 1998 vieta l’uso di armi chimiche – considerato come “crimine di guerra” – sia nel contesto di conflitti

¹⁶ Per approfondimenti sulla CWC, cfr. BOTHE, RONZITTI, ROSAS (a cura di), *The New Chemical Weapons Convention. Implications and Prospects*, L’Aja, 1998, 379; LEVAL, *The Fight against Chemical and Biological Weapons: The Role and Performance of Competent Institutions*, in DEVIN (a cura di), *Making Peace: The Contribution of International Institutions*, New York, 2011, 31 ss.; ROBINSON, *Difficulties Facing the Chemical Weapons Convention*, in *Int. Aff.*, 2008, 223 ss.; TRAPP, *The Chemical Weapons Convention a Decade after its Entry into Force. Challenges and Opportunities*, in *Japan YIL*, 2010, 127 ss.

¹⁷ Il testo del trattato istitutivo dell’OPCW è consultabile in SPATAFORA, CADIN (a cura di), *Il codice delle organizzazioni internazionali a carattere universale*, Piacenza, 2003, 523 ss.

¹⁸ Tutti i luoghi dove si potrebbero trovare armi chimiche e precursori di armi chimiche sono sottoposti a diverse misure di controllo effettuati da ispettori dell’OPCW: ispezioni *in loco*, monitoraggi temporanei, monitoraggi continuati attraverso installazioni permanenti, ispezioni su sfida (*challenge inspections*). I depositi e gli impianti di distruzione delle armi chimiche sono soggetti, a norma dell’art. iv della Convenzione, a ispezioni *in loco* e monitoraggio con strumentazione. Gli impianti di produzione di armi chimiche dichiarati dagli Stati sono sottoposti a ispezioni *in loco* e monitoraggio, ai sensi dell’art. v. Le fabbriche che producono composti tossici simili alle armi chimiche o precursori di tali armi, composti specificati nella prima lista allegata alla Convenzione, sono sottoposti a ispezioni *in loco* e a “monitoraggio per mezzo di strumenti installati sul posto”, secondo l’art. vi. Infine, l’art. ix prevede al co. 8 la possibilità per ogni Paese contraente di richiedere ispezioni su sfida di qualsiasi impianto o sito di un altro Stato contraente, per verificare eventuali inosservanze delle disposizioni contenute nella Convenzione. Per approfondimenti sul meccanismo di controllo previsto dalla CWC, cfr. MYJER, *Issues of Arms Control and the Chemical Weapons Convention*, L’Aja, 2001; PATEL, *Implementation of the Chemical Weapons Convention: A Model Example of Good Governance in Disarmament: Prospects and Challenges*, in MARCHISIO (a cura di), *op. cit.*, 121; TABASSI, *The First OPCW Conference of the Chemical Weapons Convention*, in *Yearbook IHL*, 2002, 407 ss.; THAKUR, HARU, *The Chemical Weapons Convention: Implementation, Challenges and Opportunities*, New York, 2006.

armati internazionali che non-internazionali (art. 8, par. 2, lett. *b*, xviii)¹⁹.

3. *Natura delle violazioni del diritto internazionale da parte della Siria in seguito all'attacco chimico a Ghouta.*- Il 21 agosto 2013, come evidenziato dal rapporto preliminare degli ispettori dell'ONU del 16 settembre 2013²⁰, il regime di Assad è stato autore di un attacco armato su larga scala contro gli insorti a Ghouta, effettuato anche con l'utilizzo di armi chimiche. Tale azione ha determinato numerosi morti e feriti tra la popolazione civile (1300 persone)²¹. Peraltro, sia i rapporti dell'*intelligence* statunitense, sia il rapporto finale degli ispettori dell'ONU del 12 dicembre 2013, riportano altri casi di utilizzo armi chimiche da parte non solo del regime, ma anche degli insorti²².

¹⁹ L'art. 8 par. 2, lett. *b*), xviii, recita: «For the purpose of this Statute, war crimes means [...] other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts: [...] employing poison or poisoned weapons». La frase «employing [...]» deriva direttamente dalla terminologia utilizzata nel Protocollo di Ginevra, che trae origine, a sua volta, dalla Dichiarazione (IV) dell'Aja sui gas asfissianti del 1899 (cfr. DORMANN, DOSWALD-BECK, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court. Sources and Commentary*, Cambridge, 2003, 285 ss.). L'emendamento alla CPI adottato a Kampala («First Review Conference of the Rome Statute», 31 maggio-11 giugno 2010) ha esteso la giurisdizione della Corte sui crimini di guerra previsti all'art. 8, par. 2, lett. *b*), xvii, xviii, xix (divieto di uso di gas asfissianti, tossici o gas simili e liquidi, materiali e strumenti analoghi, o proiettili esplosivi) anche nel contesto di conflitti armati interni. Per approfondimenti, cfr. LEANZA, CARACCILO, *Luci e ombre della Conferenza di Kampala sulla revisione dello Statuto della Corte penale internazionale*, in questa *Rivista*, 2012, 227 ss.

²⁰ «Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013», UN Doc. S/2013/553. La missione d'inchiesta è stata istituita dal Segretario Generale che, secondo la risoluzione dell'Assemblea generale del 30 novembre 1987 (A/RES/42/37C), ha il potere di investigare sull'utilizzo di armi chimiche, biologiche e tossiche in violazione del Protocollo di Ginevra e della CWC. Il Segretario Generale ha fatto ricorso a tale meccanismo in Mozambico (UN Doc. S/24065, 12 giugno 1992) e in Azerbaigian (UN Doc. S/24344, 24 luglio 1992).

²¹ Il regime al potere dal 1971 ha storicamente represso duramente ogni forma di opposizione. Già nel 1982, sotto la presidenza di Hafiz la rivolta orchestrata dai Fratelli musulmani nella città di Hamah provocò migliaia di morti. L'eccidio passò alla storia come il massacro di Hamah.

²² Il rapporto finale degli ispettori dell'ONU (*United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. Final Report*) è stato presentato dal Segretario Generale dell'ONU ai Presidenti di Assemblea Generale e Consiglio di Sicurezza il 13 dicembre 2013, (UN Doc. A/68/663-S/2013/735). Il documento afferma che ci sono probabili prove dell'utilizzo dei gas in 5 dei 7 casi analizzati dagli esperti ONU da ambedue le parti del conflitto e conferma alcuni dei primi riscontri, riportando chiari e convincenti indizi dell'utilizzo di armi chimiche contro bambini ed altri civili a Ghouta nel

In risposta a tali avvenimenti, l'Amministrazione USA ha sostenuto la necessità di un intervento militare a tutela della popolazione civile, ritenendo che la crisi umanitaria in Siria avesse assunto una nuova dimensione in seguito all'utilizzo di armi chimiche, considerato alla stregua di "crimine contro l'umanità". Non è la prima volta che vengono utilizzate armi di distruzione di massa in Medio Oriente: come accennato, il regime di Saddam Hussein impiegò gas Sarin nel 1988 contro soldati nemici e civili Curdi nel Nord dell'Iraq durante la guerra contro l'Iran²³, e sempre contro i Curdi nel 1991, in seguito alla prima Guerra del Golfo²⁴. Anche Israele ha utilizzato armi che sono vietate dal diritto internazionale – il fosforo bianco contro i civili della striscia di Gaza e le bombe a grappolo in Libano (e la Comunità internazionale in quei casi non è intervenuta).

Quali norme del diritto internazionale ha violato la Siria in conseguenza degli eventi del 21 agosto 2013? Ricordiamo che all'epoca dei fatti la Siria non risultava ancora tra gli Stati parti alla CWC e il suo attacco non può pertanto considerarsi in violazione di tale trattato. La Francia sostiene che la Siria ha violato il Protocollo del 1925 (cui ha aderito il 22 novembre 1968)²⁵. Ma l'applicazione del Protocollo a conflitti armati interni è tema ancora oggetto di dibattito; infatti, secondo la definizione generalmente accettata, il termine "guerra", utilizzato nel preambolo di tale Protocollo²⁶, non includerebbe anche i conflitti armati interni²⁷. I redattori del Protocollo del 1925, dato il contesto storico dell'epoca caratterizzato da guerre tra Stati, avevano

mese di agosto ed informazioni credibili del loro uso contro soldati e civili a Khan Al Asal, non lontano da Aleppo, da parte degli insorti.

²³ Saddam Hussein, allora protetto degli USA (come testimoniato da documenti declassificati della CIA), impiegò armi chimiche per bloccare l'avanzata delle truppe iraniane sul proprio territorio, uccidendo migliaia di soldati avversari e costringendo gli Ayatollah a sedersi al tavolo delle trattative. Cfr. ALLAIN, *International Law in the Middle East: Closer to Power Than Justice*, Aldershot, 2004, 234.

²⁴ Cfr. NGUYEN, *Report confirms Iraq used Sarin in 1991*, in *Arms Control Today*, gennaio 2006.

²⁵ V. Comunicato dell'ambasciatore francese Rebsamen del 4 settembre 2013: "Le régime de Bachar al-Assad a violé la convention internationale signée en 1925", www.senat.fr.

²⁶ Nel preambolo del Protocollo di Ginevra si legge: «the use in war of asphyxiating, poisonous or other gases, and of all analogous liquids, materials or devices, [...]».

²⁷ A tal riguardo, Greenwood ha affermato: «While it had been argued by some States and commentators that the prohibition in the 1925 Protocol was also applicable to non international conflict, the matter was not free from doubt and the greater clarity of the new Convention is thus most welcome» (GREENWOOD, *The Law of Weaponry at the Start of the New Millennium*, International Law Studies, US Naval War College, Rhode Island, USA, vol. 71, 1998, 212).

probabilmente in mente esclusivamente casi di conflitti armati internazionali²⁸.

Quindi, a prescindere dalla gravità dell'attacco chimico, possiamo concludere che all'epoca dei fatti la Siria non era vincolata ad alcun obbligo pattizio implicante il divieto di utilizzo di armi chimiche nel contesto di una guerra civile. Tuttavia, la Siria ha violato sia le norme consuetudinarie che ne proibiscono l'utilizzo, sia norme non scritte di diritto umanitario che vietano l'uccisione indiscriminata di civili nel contesto di conflitti armati non-internazionali²⁹.

Il tema della natura consuetudinaria del divieto di armi chimiche con riferimento al caso siriano è stato sollevato dalla dottrina³⁰ ed è stato risolto in senso affermativo nella posizione dell'*International Committee of the Red Cross* (ICRC) del 10 aprile 2013³¹ e nel 'Legal Brief' del Regno Unito del 20 agosto 2013³². In linea generale, infatti, l'utilizzo di armi chimiche durante un conflitto armato (internazionale o interno) contro civili (anche a titolo di contromisura) è considerato

²⁸ Cfr. BROWN, *Chemical Warfare: A Study in Refrain*, Piscataway (NJ), 2009, 98 ss. Secondo la risoluzione dell'Assemblea Generale 2603 (XXIV) del 1969, che contiene l'interpretazione definitiva del Protocollo di Ginevra, «the Protocol embodies the generally recognized rules of international law prohibiting the use in *international armed conflict* of all biological and chemical methods of warfare». Anche la regola 74 dello studio della Croce Rossa Internazionale sulle consuetudini cita il Protocollo solo nella sezione sui conflitti armati internazionali (cfr. HENCKAERTS, DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, I, *Rules*, Cambridge, 2009, 259 ss.).

²⁹ Il regime di Assad mediante l'uso di armi chimiche ha violato anche i principi generali del diritto internazionale umanitario, inclusa la proibizione dell'uccisione indiscriminata di civili durante conflitti armati non-internazionali, codificati all'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel secondo Protocollo addizionale del 1977 ("Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, Protocol II, 8 June 1977"). La Siria, anche se non vincolata dal II Protocollo del 1977 non essendone Parte, ha tuttavia violato le norme consuetudinarie di cui esso è riproduttivo. La Camera di Appello del Tribunale per l'ex Jugoslavia, nel caso *Tadić* (sentenza del 2 ottobre 1995), ha affermato che non solo i principi umanitari contenuti nell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra (dedicato ai conflitti armati non-internazionali), ma anche quelli del II Protocollo addizionale costituiscono norme *inderogabili* del diritto internazionale generale. Per approfondimenti, cfr. CASTELLANETA, *Conflitti armati (diritto internazionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali V, 2012, 370 ss.

³⁰ Cfr. BLACK, MAHMUD, *A Legal 'Red Line'?: Syria and the Use of Chemical Weapons in Civil Conflict*, in *Ucla LR*, 2013, 245 ss.

³¹ *International Committee of the Red Cross*, 'Ensuring the Complete Elimination of Chemical Weapons' (Statement of Christine Beerli, ICRC Vice-President). V. anche *Third Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention* ("Third Review Conference"), The Hague, The Netherlands, 2013.

³² *Chemical Weapon Use by Syrian regime: UK Government Legal Position*, 29 August 2013, www.gov.uk.

una violazione del diritto consuetudinario ed equivale ad un crimine di guerra e ad un crimine contro l'umanità³³. Dalla fine della Prima guerra mondiale e passando per la Guerra fredda si è infatti formata un'*opinio juris* tra gli Stati contraria all'uso delle armi chimiche (sebbene sia ancora altamente controverso che l'uso di armi chimiche equivale ad una violazione di una norma di *jus cogens*). Tra gli elementi che denotano l'esistenza di un'*opinio juris* in materia, l'ICRC, nel noto studio sulle norme consuetudinarie del diritto internazionale umanitario, riporta la "quasi universalità" del Protocollo di Ginevra e della CWC (rispettivamente 137 e 189 Stati parti)³⁴, l'esistenza di altri atti internazionali³⁵, manuali militari³⁶ e legislazioni di Stati³⁷ che vietano il ricorso alle armi chimiche. Quanto alla prassi, questa evidenzia uno scarso impiego di armi chimiche dopo la Seconda guerra mondiale. Gli unici casi documentati, oltre a quelli già citati dell'Iraq e della Siria, riguardano l'uso del napalm da parte degli USA durante la guerra del Vietnam e del fosforo bianco da Israele,

³³ Il Tribunale *ad hoc* sull'ex-Jugoslavia, nel già citato caso *Tadić*, ha sostenuto che l'utilizzo di armi chimiche è vietato dal diritto internazionale generale nei conflitti internazionali così come nel contesto di guerre civili. A tal riguardo, lo stesso Tribunale, con riferimento all'uso di armi chimiche da parte dell'Iraq contro la città curda di Halabja nel 1988, ha stabilito che: «whether or not Iraq really used chemical weapons against its own Kurdish National – a matter on which this Chamber obviously cannot and does not express any opinion – there undisputedly emerged a general consensus in the international community on the principle that the use of those weapons is also prohibited in internal armed conflicts» (IT-94-1-A, par. 124). Anche la Corte costituzionale della Colombia ha affermato che il divieto dell'uso di armi chimiche in conflitti armati non-internazionali è previsto da una norma consuetudinaria (v. *Constitutional Case No. C-225/95*, par. 119).

L'ICRC, nel *Customary Law Study Report* ha asserito l'applicabilità della norma consuetudinaria che vieta l'uso di armi chimiche sia in conflitti armati internazionali che interni, a prescindere dalle azioni commesse dalla controparte («No official contrary practice to the use of chemical weapons in non-international armed conflict was found. No State has claimed that chemical weapons may be lawfully be used in either international or non-international armed conflicts. On the contrary, there are numerous statements to the effect that chemical weapons must never be used and must be eliminated»). Cfr. HENCKAERTS, DOSWALD-BECK, *op. cit.*, 263.

³⁴ Al momento attuale solo 5 Stati non sono ancora Parti alla CWC: Israele e Myanmar hanno firmato ma non ratificato la Convenzione, mentre Angola, Corea del Nord ed Egitto non l'hanno firmata.

³⁵ Ad esempio, v. la Dichiarazione di Mendoza sulle armi chimiche e biologiche e la Dichiarazione di Cartagena sulle armi di distruzione di massa.

³⁶ Tra i manuali militari sono citati quelli di Australia, Bosnia-Erzegovina, Canada, Colombia, Ecuador, Germania, Italia, Kenya, Serbia, Spagna, Sudafrica.

³⁷ Tra i numerosi Paesi citati, vi sono, ad esempio, Regno Unito e Stati Uniti.

che tuttavia non è incluso tra le sostanze chimiche vietate dalla CWC e rientra nella categoria delle armi biologiche³⁸.

In particolare, la CWC sarebbe prossima ad aver assunto uno *status* di norma riprodotiva del diritto consuetudinario (avente quindi valore giuridico anche per gli Stati non contraenti)³⁹. L'elevatissimo numero di Stati contraenti testimonia ciò che parte della dottrina accetta: l'idea secondo cui i "law-making treaties" come il Protocollo di Ginevra e la CWC possano generare obblighi anche per Paesi terzi⁴⁰. Come sottolineato da Brownlie: «the number of parties, the explicit acceptance of rules of law, and, in some cases, the declaratory nature of the provisions produce a strong law-creating effect at least as great as the general practice considered sufficient to create a customary rule»⁴¹. Attraverso la loro condotta, Stati terzi possono accettare indirettamente le disposizioni di un trattato multilaterale in quanto riprodotivo di norme consuetudinarie. Tale teoria è stata confermata dal fatto che la Siria, dopo la richiesta di adesione alla CWC presentata il 13 settembre 2013, ne abbia dichiarato l'applicazione in via provvisoria; ciò denota un elemento di *opinio juris* e suggerisce che la Siria non contesta più l'esistenza di una norma che vieta l'utilizzo di armi chimiche e anzi si considera vincolata a tale divieto.

In conseguenza della violazione del divieto dell'uso di armi chimiche da parte della Siria, gli Stati Uniti hanno sostenuto di essere legittimati all'uso della forza anche senza autorizzazione del Consiglio di sicurezza. Al riguardo è bene specificare che non esiste alcuna disposizione nel diritto internazionale, pattizio o consuetudinario, che stabilisca un automatico ricorso alla forza armata in risposta al loro utilizzo⁴². I trattati in materia, come il Protocollo di Ginevra o la CWC

³⁸ Si segnala anche l'attentato terroristico del 20 marzo 1995 commesso nella metropolitana di Tokyo da parte della seta religiosa Aum Shinrikyu mediante gas Sarin. Cfr. BONINO, *Il caso Aum Shinrikyo. Società, religione e terrorismo nel Giappone contemporaneo*, Chieti, 2010.

³⁹ See BOOTHY, *op. cit.*, 137.

⁴⁰ I "law-making treaties" sono quella categoria di trattati che «stipulate integral obligations – that is, they have to be performed as such in their entirety – and they establish a regime towards the world rather than towards particular parties» (Sir Gerald Fitzmaurice, *Second Report on the Law of Treaties*, UN Doc. A/CN.4/107, in *Yearbook ILC*, 1957, vol. II, *cit.*, 54). Sul concetto di "law-making treaty", cfr. anche FERRAJOLO, *Trattati (diritto dei)*, in *Enc. giur.*, XV, 2007, 1, 10.

⁴¹ Cfr. BROWNIE, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2008, 13.

⁴² La dottrina statunitense ha invocato la "Responsabilità di Proteggere" per avvalorare la tesi secondo cui l'attacco chimico a Ghouta, avendo provocato migliaia di morti tra i civili, costituisca un *casus foederis* idoneo a giustificare l'uso della forza da parte di Stati *uti singuli* o in quanto membri di organizzazioni internazionali. Ad esempio, cfr. ANDERSON, *Legality of*

non prevedono infatti poteri coercitivi in caso di loro violazione, ma il semplice deferimento della questione al Consiglio di Sicurezza o la sospensione dallo *status* di membro, come sarà analizzato in dettaglio in seguito.

4. *Il dibattito sulla situazione in Siria in seno al Consiglio di Sicurezza.*- La Comunità internazionale, posta di fronte alla guerra civile siriana, è stata riluttante nell'adottare misure incisive a dispetto dell'unità d'intenti manifestata nel precedente libico. Il dibattito in seno al Consiglio di Sicurezza sulle azioni da porre in essere per far cessare le gravi e persistenti violazioni dei diritti umani in Siria, ha infatti evidenziato posizioni divergenti. Federazione Russa e Cina si sono rifiutate ripetutamente di votare a favore di una risoluzione sulla Siria sul modello libico (implicante anche indirettamente un'autorizzazione all'uso della forza) e pertanto hanno votato contro tre bozze di risoluzione, prima che si giungesse all'adozione della risoluzione 2118 (2013), considerata come una vittoria diplomatica del Presidente russo Vladimir Putin. È ampiamente riconosciuto che la loro contrarietà all'uso della forza contro la Siria è dovuta – almeno in parte – agli esiti della campagna della NATO in Libia, iniziata con l'obiettivo di creare una “no flight zone” e di proteggere la popolazione civile e trasformata in una campagna militare volta a rovesciare il regime (la c.d. accusa di “mission creep”)⁴³.

La prima bozza di risoluzione è stata presentata il 4 ottobre 2011 da alcuni Stati europei (Francia, Germania, Portogallo e Regno Unito) e condannava fermamente «the continued grave and systematic human rights violations and the use of force against civilians by the Syrian authorities»⁴⁴. Nove Membri votarono a favore, quattro si astennero

Intervention in Syria in Response to Chemical Weapons Attacks, in *ASIL Insight*, Vol. 17, 30 agosto 2013, www.asil.org/insights). Tuttavia, come previsto dalle Nazioni Unite nel *World Summit Outcome Document* (2005) ai par. 138 e 139, azioni collettive implicanti un intervento armato in risposta a gravi e persistenti violazioni dei diritti umani, necessitano di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza («to take collective action [...] through the Security Council in accordance with the Charter [...] should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from serious crimes»). Cfr. CORTEN, *Human Rights and Collective Security. Is there an Emerging Right of Humanitarian Intervention?* In ALSTON, MACDONALD (a cura di), *Human Rights, Intervention and the Use of Force*, Oxford, 2008, 87 ss.

⁴³ Cfr. PATTINSON, *The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya*, in *Ethics & Int'l Aff.*, 2011, 271 ss.; RONZITTI, *NATO's Intervention in Libya: A Genuine Action to Protect a Civilian Population in Mortal Danger or an Intervention aimed at Regime Change?*, in *Ital.YIL*, 2011, 3 ss.

⁴⁴ V. Draft Resolution, UN Doc. S/2011/612, 4 October 2011, par. 1.

(Brasile, India, Libano e Sud Africa), ma Russia e Cina votarono contro. Nel dibattito in seno al CdS il delegato russo ha fatto riferimento al principio di non ingerenza negli affari interni e la Cina ha invitato la Comunità internazionale a rispettare i principi generali del diritto internazionale che prevedono il rispetto della sovranità, dell'indipendenza e dell'integrità territoriale degli Stati. Ambedue i Paesi hanno sostenuto (e sostengono tuttora) che un cambiamento di governo in Siria dovesse essere il risultato di un processo politico interno senza alcuna interferenza dall'esterno⁴⁵.

Il 23 novembre 2011, un rapporto pubblicato dalla Commissione d'inchiesta indipendente istituita dal Consiglio dei Diritti Umani dell'ONU ha criticato fortemente l'azione del Governo siriano, ravvisando *gross violations* dei diritti umani equivalenti a crimini contro l'umanità⁴⁶. In risposta, il Consiglio dei Diritti Umani ha adottato la risoluzione S-18/1 (140), in cui ha espresso una dura condanna nei confronti dell'operato delle autorità governative, nonostante il voto contrario di Cina, Cuba, Ecuador, Russia e l'astensione dell'India.

Il 4 febbraio 2012, il giorno dopo una massiccia offensiva dell'esercito di Damasco contro la città di Homs che aveva provocato decine e decine di vittime, venne approvata da tredici Stati (tra cui India e Sudafrica tradizionalmente allineati alle posizioni Pechino in quanto parti del gruppo dei Paesi non-allineati) una seconda bozza di risoluzione promossa dalla Lega Araba⁴⁷. Tuttavia, il riferimento a "misure ulteriori" sottintendeva a giudizio della Russia un possibile attacco militare, una linea rossa che Mosca non voleva fosse superata dalla Comunità internazionale⁴⁸. Inoltre, Russia e Cina lamentavano l'assenza di ogni riferimento alle violenze commesse anche dagli insorti e pertanto hanno posto il veto all'adozione della risoluzione⁴⁹.

⁴⁵ V. Meeting Record, SC, 6627th Meeting, UN Doc. S/PV.6627.

⁴⁶ Cfr. MARAUHN, *Sailing Close to the Wind: Human Rights Council Fact-Finding in Situations of Armed Conflict – The Case of Syria*, in *California W Int. LJ*, 2013, 401 ss.

⁴⁷ V. Draft Resolution, UN Doc. S/2012/77, 4 February 2012.

⁴⁸ V. Meeting Record, SC, 6711th Meeting, UN Doc. S/PV.6711.

⁴⁹ Al fine di superare la situazione di stallo in seno al CdS, l'Assemblea Generale riunitasi in sessione straordinaria il 14 febbraio 2012 adottava due giorni dopo una risoluzione di condanna delle violenze commesse dal regime di Assad nei confronti della popolazione civile, incluse torture e trattamenti inumani e degradanti, ma ometteva ogni riferimento alla responsabilità di proteggere del governo (v. *The Situation in the Syrian Arab Republic*, UN Doc. A/RES/66/253). In merito, cfr. PAVONE, *La situazione in Siria e la risoluzione dell'Assemblea Generale del 16 febbraio 2012*, in *DUDI*, 2012, 425 ss.

Data l'inerzia, si è cercato di dare consistenza ad un'azione diplomatica internazionale, mediante il Piano predisposto dall'Inviato speciale per l'ONU e la Lega Araba, Kofi Annan del 25 marzo 2012, fallita però in seguito al massacro di Hula del 25 maggio 2012, in cui persero la vita decine di donne e bambini.

Nel luglio 2012 Russia e Cina hanno bloccato l'approvazione di una terza bozza di risoluzione formulata dal Regno Unito con l'appoggio di Francia, Germania e Stati Uniti, la quale concedeva un *ultimatum* di dieci giorni al Presidente Bashar al Assad affinché ordinasse il ritiro delle proprie truppe ed armi pesanti dalle città ribelli: in caso contrario, Damasco sarebbe stata colpita da nuove sanzioni economiche e diplomatiche⁵⁰. Essa faceva riferimento all'art. 41 della Carta delle Nazioni Unite, che consente, appunto, l'adozione di sanzioni economiche e diplomatiche, ma non prevedeva alcun riferimento a misure ai sensi dell'art. 42 della Carta⁵¹.

Sebbene la Russia da sempre sostiene che le proprie ragioni sono basate sul diritto internazionale (principio di non-ingerenza negli affari interni di uno Stato sovrano), sono i fattori strategici a rivestire un ruolo prioritario. Difatti, la Russia è tradizionalmente un alleato della Siria, soprattutto per ragioni strategiche e commerciali. La Siria ospita una base navale russa nel porto di Tartus (il secondo porto del Paese), l'ultima base navale rimasta ai russi nel Mediterraneo. Inoltre, Mosca esporta armi in Siria e le proprie compagnie hanno effettuato considerevoli investimenti nel settore delle infrastrutture e dell'energia. Comunque, al di là di questi interessi, il Cremlino teme che l'allontanamento di Assad dal potere, rafforzando la componente sunnita (Al-Qaeda, Al Nusra), generi una forte instabilità nel Medio Oriente con ripercussioni nelle proprie zone di confine in Asia centrale e nel Caucaso⁵². Tale scenario comporterebbe infatti un

⁵⁰ V. Draft Resolution, UN Doc. S/2012/538, 19 luglio 2012.

⁵¹ Meeting Record, SC, 6711th Meeting, UN Doc. S/PV.6810.

⁵² La Russia ha espresso forti riserve sul "modello yemenita", che è tra le opzioni sostenute dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea come soluzione alla crisi siriana (v. editoriale pubblicato sull'*Economist: Autocrats Together. Feeling Somewhat Isolated on Syria, the Russians Toy with a Yemeni Solution*, 9 giugno 2012, www.economist.com). Tale soluzione, proposta inizialmente dal Governo statunitense nel 2012, prevede una forte pressione internazionale volta a costringere il Presidente Assad a lasciare il Paese, mantenendo tuttavia parte del suo apparato di potere al governo. Nel precedente dello Yemen, l'allora Presidente Ali Abdullah Saleh, in seguito ad un accordo raggiunto tramite la mediazione dei Paesi arabi confinanti, accettò di cedere il suo potere al vice, Agbdu Rabbour Mansour Hadi. Tuttavia, l'emergere di gruppi legati ad Al-Qaeda tra gli insorti avrebbe scoraggiato gli Stati Uniti dal

rafforzamento dei gruppi terroristici che operano in Cecenia e in Dagestan – legati agli wahabiti (i più intransigenti tra i sunniti) – che mirano alla secessione da Mosca⁵³. Un'altra conseguenza sarebbe inoltre l'eccessivo indebolimento dell'Iran, Paese a maggioranza sciita, che costituisce per Mosca un elemento di equilibrio della regione, il cui ruolo egemone sarebbe messo a repentaglio da una Siria governata da sunniti con posizioni radicali.

La Cina, dal canto proprio, non ha interessi commerciali in Siria, ma sostiene semplicemente che, data la natura non internazionale del conflitto, non vi sia alcun titolo giuridico per un intervento dell'ONU in affari interni di uno Stato sovrano, come previsto all'art. 2, par. 7, della Carta. In particolare, la Cina sottolinea che nessuna disposizione della Carta dà al Consiglio il potere di rovesciare un governo sovrano. Secondo la dottrina cinese, la prassi ha dimostrato che il tentativo dell'Occidente di esportare la democrazia mediante l'uso della forza (Afghanistan, Iraq, Libia) non ha condotto agli esiti sperati, ma ha anzi generato una forte instabilità politica. Al contrario, nei casi dello Yemen e del Myanmar, la non-ingerenza da parte di attori esterni ha permesso un processo politico pacifico di transizione verso la democrazia⁵⁴.

In conclusione, il dibattito in seno al Consiglio ha mostrato l'assoluta riluttanza di Russia e Cina a lasciare aperto qualsiasi minimo spiraglio all'adozione di una risoluzione implicante indirettamente mediante interpretazioni estensive un eventuale uso della forza. Per tale motivo, durante il negoziato di Ginevra si è deciso, dietro pressione della delegazione russa, che la futura risoluzione non fosse adottata nel quadro del capitolo VII della Carta. Vedremo di seguito, che l'esito del negoziato ha pertanto determinato l'adozione di un testo dal forte carattere compromissorio, che da un lato ha

perseguire tale prospettiva, in quanto c'è il timore che il vuoto di potere determinato da un post-Assad lascerebbe campo libero ad un governo legato a gruppi terroristici.

⁵³ I wahabiti, o salafiti, perseguono l'idea di un "Emirato nel Caucaso" indipendente e fondato sui principi più rigidi della *Shari'ah* come interpretati dalla *hanabila*, il *mahhab* ufficiale dell'Arabia Saudita. Tali gruppi radicali sono presenti in regioni secessioniste come il Dagestan, situato sulla sponda occidentale del Mar Caspio e confinante a sud con l'Azerbaigian e ad ovest con la Georgia e la Cecenia, posta ad ovest del Dagestan e confinante a sud con la Georgia. Il sanguinoso attacco kamikaze a Volgograd del 29 dicembre 2013 ha la propria matrice nel terrorismo islamico-caucasico. Per approfondimenti sul fondamentalismo religioso nel Caucaso, cfr. SCHAEFER, *The Insurgency in Chechnya and the North Caucasus: from Gazavat to Jihad*, Santa Barbara, 2011.

⁵⁴ Cfr. QU XING, *The UN Charter, the Responsibility to Protect, and the Syria Issues*, China Institute of International Studies, 2012, www.ciis.org.cn.

consentito un esito diplomatico della crisi siriana, ma dall'altro presenta elementi di debolezza, tra cui anche l'assenza di ogni riferimento all'emergenza umanitaria in atto nel Paese.

5. *La risoluzione 2118 (2013)*. 5.1. *Aspetti generali*.- Il 27 settembre 2013, dopo l'esito positivo dei negoziati bilaterali condotti a Ginevra tra i Ministri degli esteri statunitense e russo, il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2118 (2013) sull'eliminazione delle armi chimiche siriane. Per la prima volta dall'inizio della guerra civile, i cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza hanno trovato un accordo su un testo condiviso sulla Siria⁵⁵. Infatti, l'Intesa di Ginevra e la risoluzione 2118 (2013) sono state celebrate come un successo della diplomazia e del multilateralismo sull'unilateralismo⁵⁶.

La risoluzione 2118 (2013) ha determinato progressi considerabili su almeno due fronti: in primo luogo, ha evitato il rischio di un attacco unilaterale condotto dagli Stati Uniti sul modello del Kosovo, conducendo la questione nell'alveo della sicurezza collettiva; in secondo luogo, ha rafforzato il regime internazionale di controllo degli armamenti chimici⁵⁷.

L'aspetto più innovativo della risoluzione in esame consiste nel fatto che l'utilizzo delle armi chimiche ovunque (*anywhere*) è stato considerato come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale ai sensi dell'art. 39 della Carta⁵⁸. Pertanto, *ogni* attacco chimico, condotto da *ogni* Stato (o attore non-statale), *dovunque* commesso, sarà considerato come un'automatica minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali⁵⁹. Essendo la risoluzione vincolante per tutti gli Stati membri dell'ONU, essa consolida il bando universale delle armi chimiche, estendendolo anche ai pochi Paesi non ancora parti

⁵⁵ Al momento della discussione sulle armi chimiche in Siria, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU era composto, oltre che dai membri permanenti, da Argentina, Australia, Azerbaigian, Corea del Sud, Guatemala, Lussemburgo, Marocco, Pakistan, Togo e Uganda.

⁵⁶ V. "Remarks at the United Nations Security Council by the US Secretary of State, John Kerry", 27 September 2013, www.state.gov.

⁵⁷ Cfr. CASTELLANETA, *Consiglio di Sicurezza, armi chimiche e crisi siriana: luci ed ombre*, in *DUDI*, 2013, 793 ss.

⁵⁸ Ricordiamo che già la Risoluzione 1540 (2004) del 28 aprile 2004 ha previsto nel Preambolo che la proliferazione (ma non l'utilizzo) di armi di distruzione di massa – tra cui sono incluse le armi chimiche – costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

⁵⁹ Preambolo e par. 1. Cfr. STAHN, *Syria, Security Resolution 2118 (2013) and Peace Versus Justice: Two Steps Forward, One Step Back?*, www.ejiltalk.org.

alla CWC. Tale terminologia non è comune nella prassi del Consiglio di Sicurezza, il solo precedente è infatti rappresentato dalla risoluzione 1368 (2001) («*any act of international terrorism is a threat to international peace and security*»)⁶⁰.

Di particolare rilevanza è anche il par. 19 della risoluzione, in cui il Consiglio «demands» che attori non-statali non sviluppino, acquistino, fabbrichino, vengano in possesso, trasferiscano, o utilizzino armi di distruzione di massa (armi nucleari, armi chimiche, armi biologiche) e i loro mezzi di lancio; inoltre richiede a tutti i membri, in particolare agli Stati confinanti con la Siria, di informare immediatamente il Consiglio di ogni attività condotta in violazione di tale paragrafo. Tale passo della risoluzione risponde al timore che l'ala radicale degli insorti siriani, costituita dai miliziani dei gruppi jihadisti dell'*Islamic State in Iraq* (ISIL) e di Jabhat Al Nusra, entri in possesso di armi chimiche⁶¹.

Il riferimento agli attori non-statali solleva la questione se il Consiglio possa o meno attribuire obblighi ad individui (insorti, terroristi, pirati) così come ad entità dallo *status* giuridico incerto (Palestina, Kosovo, Taiwan). Si verificherebbe senz'altro un mutamento radicale e non di importanza secondaria se un'organizzazione costituita da e tra Stati imponesse obblighi direttamente agli individui, con i quali non ha diretti collegamenti, senza passare per i suoi membri, cioè gli Stati stessi, che in genere fungono da mediatori tra persone ed organi internazionali. In realtà, il Consiglio non sembra affatto voler superare i confini della sovranità dei singoli Stati, in quanto le risoluzioni sono rivolte ai governi che hanno l'obbligo di attuarle.

Infatti, pur avendo stabilito in diverse risoluzioni che il terrorismo – generalmente commesso da privati – costituisce una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali⁶², il CdS non ha imposto obblighi a carico di individui ma degli Stati membri dell'ONU. Ad esempio, la

⁶⁰ V. risoluzione 1368 del 12 settembre 2001, “Threats to international peace and security caused by terrorist acts”.

⁶¹ Il Consiglio ha rinforzato tale richiesta decidendo al paragrafo successivo (par. 20) «that all Member States shall prohibit the procurement of chemical weapons, related equipment, goods and technology or assistance from the Syrian Arab Republic by their nationals, or using their flagged vessels or aircraft, whether or not originating in the territory of the Syrian Arab Republic».

⁶² V. risoluzione 1368 (2001) del 12 settembre 2001; risoluzione 1377 (2001) del 12 novembre 2001; risoluzione 1735 (2006) del 22 dicembre 2006; risoluzione 1757 (2007) del 30 maggio 2007 e risoluzione 1977 (2011) del 20 aprile 2011.

risoluzione 1540 (2004)⁶³ sulle armi di distruzione di massa – tra l'altro richiamata nel preambolo e al par. 14 della risoluzione 2118 (2013) – ha l'obiettivo specifico di impedire che attori non-statali entrino in possesso di tale tipologia di armamenti⁶⁴. Si tratta di una risoluzione adottata sulla base del capitolo VII della Carta, che ha imposto a tutti gli Stati (e non ad individui) taluni obblighi il cui adempimento è necessario per la prevenzione della proliferazione delle armi di distruzione di massa da parte di terroristi. Infatti, sono gli Stati i soggetti incentivati ad adempiere le risoluzioni del Consiglio al fine di evitare la responsabilità per comportamenti illeciti commessi da un proprio cittadino, agendo sia in via preventiva, attraverso leggi interne di controllo e prevenzione, che in via successiva, con la previsione di sanzioni per la commissione degli illeciti.

Il tema rimane comunque delicato ed aperto ad ulteriori sviluppi e l'utilizzo del termine «demands» nella risoluzione 2118 (2013) invece di «decides» nella risoluzione risulta ambiguo e non aiuta a fornire una risposta univoca.

5.2 Elementi critici.- Nonostante le novità introdotte dalla risoluzione, essa presenta allo stesso tempo significativi elementi di debolezza sia sotto il profilo giuridico che nel merito. Con riferimento agli aspetti giuridici, va sottolineato che essa non trae il proprio fondamento dal capitolo VII della Carta dell'ONU e pertanto non prevede alcun automatismo nell'adozione di sanzioni in caso di inosservanza (come invece proposto da USA, Regno Unito e Francia). Il par. 21 della risoluzione si limita a minacciare, in caso di mancata

⁶³ La risoluzione 1540 (2004), come sottolineato dalla dottrina, appartiene al novero delle risoluzioni "legislative" del CdS. Cfr. RONZITTI (a cura di), *Una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente: problemi aperti*, Roma, 2012, 39.

⁶⁴ Sul tema della non proliferazione e del terrorismo v. anche nel contesto dell'Unione Europea la decisione 2013/391/PESC del Consiglio del 22 luglio 2013, a sostegno dell'attuazione pratica della risoluzione 1540 (2004) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, (in *GUUE* L 198 del 23 luglio 2013). La risoluzione 1540 (2004) risponde ad un'esigenza sentita nella Comunità internazionale, in seguito all'attentato perpetrato dalla setta Saum e agli eventi dell'11 settembre 2011, relativamente al pericolo che terroristi entrino in possesso di armi di distruzione di massa. Si è cercato, infatti, di sviluppare un nuovo approccio alla lotta contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa non basato più esclusivamente su "arms control treaties". Per approfondimenti, cfr. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, 293 ss.; GARGIULO, *Non-proliferazione delle armi di distruzione di massa e lotta al terrorismo*, in MARCHISIO (a cura di), *op. cit.*, 235 ss.; PAVONE, *Armi di distruzione di massa e diritto internazionale*, in *Riv. Coop. Giur. Int.*, 2004, 593 ss.

collaborazione del Governo siriano nell'adempimento dei propri obblighi, l'adozione di "misure" in conformità al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite⁶⁵. La Russia ha sostenuto che in caso di inadempimento da parte della Siria voterebbe a favore di misure coercitive.

Pertanto, il testo finale, pur qualificando l'uso di armi chimiche come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali, contiene solo un semplice richiamo all'art. 25 della Carta nel Preambolo, come richiesto dal Ministro degli esteri russo Lavrov⁶⁶. Tale disposizione, come è noto, stabilisce che i Membri delle Nazioni Unite convengono di *accettare* e di *eseguire* le decisioni del CdS in conformità alle disposizioni della Carta⁶⁷.

L'art. 25 non esaurisce la propria portata nel rendere obbligatorie decisioni che già lo sono in quanto adottate nel contesto del capitolo VII della Carta, altrimenti sarebbe una norma superflua, come sottolineato dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere del 21 giugno 1971 sulla Namibia⁶⁸. Pertanto, come nel caso della risoluzione sulla

⁶⁵ Non è la prima volta nella propria prassi che il Consiglio si è vincolato all'adozione di future risoluzioni vincolanti. Ad esempio, la risoluzione 1441 (2002) dell'8 novembre 2002, all'alba della guerra all'Iraq, stabiliva che «the Council decides to convene immediately upon receipt of a report [...] in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security» (par. 12).

⁶⁶ Il Consiglio, in caso di accordo tra i cinque membri permanenti sull'adozione di misure coercitive non-implicanti o implicanti l'uso della forza *ex* articoli 41 e 42 della Carta, utilizza generalmente una frase standardizzata («*Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations*»), per proseguire indicando le proprie decisioni (v. risoluzione 1973 (2011) sulla Libia). Il Ministro Lavrov, nella dichiarazione russa annessa al testo della risoluzione ha chiaramente stabilito che «the text had not been passed under the Charter's Chapter VII».

⁶⁷ Cfr. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004, 375 ss.; MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, 2° ed., Bologna, 2012, 187 ss.

⁶⁸ La Corte Internazionale di Giustizia, nel parere sulla Namibia (*ICJ Rep.*, 1971, 52 ss.), si è espressa sul valore giuridico delle risoluzioni adottate ai sensi dell'art. 25 della Carta, stabilendo che «when the Security Council adopts a decision under Article 25 in accordance with the Charter, it is for member States to comply with that decision [...]. To hold otherwise would be to deprive this principal organ of its essential functions and powers under the Charter» (par. 116). Cfr. HIGGINS, *The Advisory Opinion on Namibia: Which Resolutions are Binding under Article 25 of the Charter?*, in *ICLQ*, 1972, 270 ss.; TIEWUL, *Binding Decisions of the Security Council within the Meaning of Article 25 of the United Nations Charter*, in *Indian JIL*, 1975, 175 ss. Autorevole dottrina sostiene tuttavia, che l'art. 25 della Carta intenda sancire esclusivamente un generico obbligo di collaborazione con l'organo piuttosto che uno specifico e puntuale dovere di esecuzione delle sue decisioni. Pertanto, se si seguisse questa linea di pensiero, si potrebbe sostenere che la risoluzione 2118 (2013) non crea obblighi a carico dei membri dell'ONU. Cfr. CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, IX ed., Padova, 2012, 434 ss.

Siria, l'art. 25 si applica anche ad altre decisioni del CdS adottate in conformità alla Carta dell'ONU⁶⁹. Del resto, la portata obbligatoria della risoluzione si desume dall'utilizzo del termine «decides» nel par. 4, che impone alla Siria di non utilizzare, sviluppare o acquisire armi chimiche⁷⁰.

Questo è un elemento di debolezza della risoluzione, in quanto l'eventuale adozione di misure coercitive ai sensi della Carta richiederebbe l'adozione di una seconda risoluzione. In tal caso non è escluso che Mosca e Pechino esercitino il loro diritto di veto, nonostante la Russia si sia impegnata a punire Assad in caso di inosservanza della risoluzione 2118 (2013)⁷¹. D'altro canto, la formulazione della risoluzione non consente interpretazioni estensive tali da giustificare eventuali azioni unilaterali⁷².

⁶⁹ Tra gli atti del CdS adottati al di fuori del capitolo VII della Carta aventi valore di decisione vanno anche menzionate le risoluzioni approvate in caso di mancata esecuzione di una sentenza della Corte Internazionale di Giustizia (v. art. 92, par. 2), o quelle con cui il CdS adotta il proprio regolamento interno (v. art. 90, par. 1). Cfr. THIERRY, *Les résolutions des organes internationaux dans la jurisprudence de la Cour Internationale de Justice*, in *Rec. des Cours*, II, 1980, 432 ss.

⁷⁰ Il par. 4 della risoluzione 2118 (2013) stabilisce: «the Council decides that the Syrian Arab Republic shall not use, develop, produce, otherwise acquire, stockpile or retain chemical weapons, or transfer, directly or indirectly, chemical weapons to other States or non-State actors». Il termine «decides» è presente anche nei paragrafi 6, 7, 8, 12, 14.

⁷¹ La risoluzione afferma che il Consiglio di Sicurezza può decidere misure ulteriori in caso di inosservanza della stessa da parte della Siria (par. 22). Un caso simile nella prassi del Consiglio di Sicurezza è rappresentato dalla risoluzione 1695 (2006) del 15 luglio 2006 sulla chiusura del programma nucleare nord-coreano. Si tratta di un altro esempio di decisione che non rientra nel capitolo VII della Carta. Un'analisi successiva sull'attuazione della risoluzione sulla Nord Corea ha dimostrato che nella prassi tale atto non ha tuttavia creato alcun obbligo giuridico nei confronti di Pyongyang (cfr. YONG-JOONG LEE, *Legal Analysis of the 2006 U.N. Security Council Resolutions against North Korea's WMD Development*, in *Fordham ILJ*, 2007, 1 ss.).

⁷² La prassi del Consiglio attesta la ritrosia degli Stati ad accettare interpretazioni estensive delle risoluzioni tali da consentire l'uso della forza senza una espressa autorizzazione del Consiglio. Vi sono tuttavia casi di interventi militari condotti al di fuori di autorizzazioni esplicite del Consiglio, giustificati da Stati agenti *uti singuli* o organizzazioni internazionali, autori di tali azioni militari, facendo riferimento a precedenti risoluzioni in cui lo stesso Consiglio dichiarava genericamente di agire in base al capitolo VII in presenza di minaccia alla pace e prefigurava il ricorso a «misure ulteriori» in caso di mancato rispetto delle sue delibere. Nello specifico possiamo citare l'operazione *Provide Comfort* nel nord dell'Iraq (1991 e 1992) a seguito della risoluzione 668 (1991), l'operazione *Desert Fox* che ha previsto raid aerei in Iraq (1998) sulla base della risoluzione 678 (1990), l'intervento della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia (RFI) nel 1999, il cui presunto fondamento giuridico doveva essere rappresentato dalla risoluzione 1199 (1998). In tale risoluzione, adottata in base al capitolo VII della Carta, il CdS aveva determinato che l'aggravarsi della situazione umanitaria in Kosovo costituisse una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali e minacciava l'adozione di misure ulteriori qualora la RFI non avesse adottato le misure richieste, senza tuttavia configurare il ricorso a misure *ex art. 42*. Infine nel

Un altro elemento controverso del testo riguarda l'omissione di ogni riferimento specifico alla responsabilità del regime di Assad per l'attacco chimico del 21 agosto 2013, nonostante il richiamo generale alla necessità di punire gli autori del massacro di Ghouta⁷³. Ciò è dovuto al fatto che nonostante l'Accordo raggiunto a Ginevra, Russia e Stati Uniti hanno posizioni divergenti sugli autori della strage: l'esercito lealista per Washington, gli insorti secondo Mosca⁷⁴.

Pertanto, la risoluzione non contiene alcuna richiesta alle autorità siriane di porre fine alle violenze contro i civili, né richiama la responsabilità di proteggere del governo (a differenza del caso libico)⁷⁵.

Inoltre, l'uso di armi chimiche contro la popolazione civile non è stato qualificato come crimine contro l'umanità. D'altronde, se il Consiglio avesse voluto lasciare la porta aperta ad un eventuale intervento umanitario, avrebbe usato la formula libica prevista nel preambolo della risoluzione 1970 (2011) «the continued widespread

caso dell'invasione statunitense dell'Iraq nel 2003 (operazione *Enduring Freedom*), gli USA giustificarono il loro intervento militare ai sensi della risoluzione 1441 (2002) che imponeva al governo del Paese di procedere sulla via del disarmo chimico e biologico. Per approfondimenti, cfr. GREENWOOD, *The Legality of the Use of Force: Iraq in 2003*, in BOTHE, O'CONNELL, RONZITTI, (a cura di), *Redefining Sovereignty. The Use of Force after the Cold War*, New York, 2005, 387 ss.

⁷³ Il par. 7 del preambolo della risoluzione sottolinea che «those responsible for any use of chemical weapons must be held accountable». Il successivo par. 15 stabilisce «the Security Council expresses a strong conviction that those individuals responsible for the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic should be held accountable».

⁷⁴ Vladimir Putin ha pubblicato un articolo sul *New York Times*, nel quale ha espresso la posizione della Russia sull'attacco chimico del 21 agosto 2013, sostenendo che sono stati gli insorti ad utilizzare armi chimiche per scatenare un attacco degli USA contro il governo siriano (*A Plea for Caution From Russia What Putin Has to Say to Americans About Syria*, in *The New York Times*, 12 settembre 2013). Anche il rapporto finale della Commissione d'inchiesta dell'ONU sulla Siria, come già evidenziato, ha sostenuto che gli insorti hanno ugualmente utilizzato armi chimiche.

⁷⁵ V. ad esempio il preambolo della risoluzione 1973 (2011) del 26 febbraio 2011, in cui si legge «Recalling the Libyan authorities' responsibility to protect its population». La dottrina della Responsabilità di Proteggere ("Responsibility to Protect" – R2P) è stata elaborata nel 2001 dalla "International Commission on Intervention and State Sovereignty" (ICISS), istituita dal Governo canadese. Essa prevede a carico degli Stati un obbligo di protezione nei confronti dei propri cittadini. Qualora essi non vogliano o non possano (nel caso di *failed State*) tutelare la propria popolazione civile è la Comunità internazionale che può e deve intervenire, anche mediante l'uso della forza. È tuttavia necessaria un'autorizzazione esplicita all'uso della forza da parte del CdS, come è avvenuto nel caso della Libia. La letteratura sul tema è veramente imponente. Ci limitiamo pertanto a segnalare alcuni lavori utilizzati nel presente studio: GARGIULO, *Dall'intervento umanitario alla responsabilità di proteggere: Riflessioni sull'uso della forza e tutela dei diritti umani*, in questa *Rivista*, 2007, 639 ss.; CANNIZZARO, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 2011, 21 ss.; LENZI, *Gli interventi umanitari. Perché, come, quando*, in *Aff. Est.*, 2013, 136 ss.; ZIFCAK, *The Responsibility to Protect after Libya and Syria*, in *Melbourne JIL*, 2013, 1 ss.

and systematic violation of human rights (may) amount to crimes against humanity».

Come conseguenza diretta di questa omissione nell'accertamento delle responsabilità, il testo della risoluzione non prevede alcuna opzione concreta per il deferimento di Assad dinanzi alla Corte Penale Internazionale⁷⁶. Poiché la Corte non ha alcun titolo di giurisdizione (non essendo la Siria parte allo Statuto), servirebbe una risoluzione del Consiglio volta ad attribuirle competenza in merito ai crimini commessi durante il conflitto⁷⁷. Australia e Lussemburgo hanno infatti disapprovato il risultato della negoziazione come espresso dalle dichiarazioni dei rispettivi rappresentanti in seguito all'adozione della risoluzione 2118 (2013)⁷⁸. Tuttavia, la questione è resa ancora più complicate dal fatto che l'emendamento allo Statuto della CPI adottato a Kampala nel 2010, che qualifica l'uso di armi chimiche nel contesto di un conflitto armato non-internazionale alla stregua di un crimine di guerra, è stato ratificato ancora da pochi Stati.

Molto si è dibattuto sulle ragioni di questo approccio cauto rispetto ai responsabili della strage di Ghouta⁷⁹. Probabilmente, tale posizione è stata presa in base ad un approccio pragmatico-realista. Infatti, la risoluzione 2118 (2013) ha come obiettivo principale il disarmo chimico della Siria e a tal fine è necessaria la collaborazione del regime siriano (la risoluzione sottolinea, infatti, la responsabilità primaria del governo siriano per lo smantellamento del proprio arsenale chimico al par. 11). L'adozione di un mandato di cattura per Assad avrebbe probabilmente complicato tale processo. La risoluzione 2118 (2013) si basa pertanto sull'idea per cui la fine della guerra civile e la distruzione delle armi chimiche è prioritaria rispetto alla punizione dei responsabili di *gross violations* di diritti umani, come auspicato tra

⁷⁶ Nel gennaio 2013 la Svizzera ha presentato una proposta sottoscritta da 58 Paesi, in cui richiedeva al CdS di deferire alla CPI per crimini contro l'umanità gli appartenenti al Governo siriano autori di gravi violenze contro i civili. Tale proposta è stata respinta e la Russia ha sostenuto al riguardo in una dichiarazione «We view this initiative as untimely and counterproductive to achieving today's main goal – an immediate end to the bloodshed in Syria».

⁷⁷ Durante i negoziati sulla risoluzione, alcuni Stati (Argentina, Australia, Francia, Lussemburgo, Sud Corea e Regno Unito) avevano apertamente sostenuto l'opzione di un deferimento di Assad alla CPI sul modello di quanto è stato fatto per la Libia (UN Doc. S/PV.7038).

⁷⁸ «Remarks by the Australian Ambassador to the United Nations, Gary Quinlan, and the Luxembourg Ambassador to the United Nations, Sylvie Lucas, at the UN Security Council Stakeout», 2 October 2013, australia-unsc.gov.au.

⁷⁹ Cfr. STAHN, *op. cit.*

l'altro dallo stesso Segretario Generale⁸⁰. Inoltre, Mosca è contraria ad un'azione del Procuratore generale della CPI in quanto teme che ogni attività investigativa sul suolo siriano per crimini contro l'umanità minerebbe il potere di Assad e aprirebbe la strada ad un cambiamento di regime, opzione a cui la Russia si oppone fermamente.

6. *La questione del disarmo chimico della Siria e i problemi applicativi del piano dell'OPCW.*- La risoluzione 2118 (2013) prevede una rigida tabella di marcia volta ad individuare e distruggere tutte le armi chimiche della Siria in tempi brevi (la scadenza è il 30 giugno 2014). A tal fine, essa stabilisce un meccanismo misto di controllo basato sulla collaborazione tra ONU e OPCW, cui viene attribuito un ruolo centrale nel processo di disarmo chimico della Siria. Inoltre, essa indica precisi obblighi di disarmo chimico per la Siria, contenuti nella delibera del Consiglio Esecutivo dell'OPCW sulla distruzione delle armi chimiche siriane del 27 settembre 2013⁸¹. Tale atto ha determinato procedure speciali per il tempestivo smantellamento e la conseguente verifica del programma di armi chimiche della Siria⁸².

Il 19 settembre 2013 la Siria, in conformità a quanto previsto dalla delibera dell'OPCW (par. 1, lett. *a*), ha presentato informazioni dettagliate, compresi nomi, tipologie e quantità di agenti chimici, tipologie di munizioni, nonché ubicazione e tipologia dei depositi e delle strutture di produzione, ricerca e sviluppo. Il *team* di ispettori

⁸⁰ Il Segretario Generale dell'ONU, in una nota indirizzata all'Assemblea Generale il 13 dicembre 2013, ha richiesto espressamente che gli autori dell'attacco chimico di Ghouta siano giudicati da un tribunale internazionale.

⁸¹ La delibera è stata adottata sulla base degli articoli IV (8) e V (10) della CWC. L'art. IV, par. 8, della CWC recita: «If a State ratifies or accedes to this Convention after the 10 year period for destruction set forth in paragraph 6, it shall destroy chemical weapons specified in paragraph 1 as soon as possible. The order of destruction and procedures for stringent verification for such a State Party shall be determined by the Executive Council». L'art. V, par. 10, stabilisce: «If a State ratifies or accedes to this Convention after the 10-year period for destruction set forth in paragraph 8, it shall destroy chemical weapons production facilities specified in paragraph 1 as soon as possible. The order of destruction and procedures for stringent verification for such a State Party shall be determined by the Executive Council».

⁸² La Delibera dell'OPCW ha previsto l'obbligo del regime di concedere agli ispettori internazionali l'accesso "immediato e senza restrizioni" ai siti di armi chimiche e procedere esso stesso al completamento dell'eliminazione di tutti i materiali e l'attrezzatura collegata alle armi chimiche e completare la distruzione delle strutture per la produzione e l'assemblaggio di armi chimiche (par. 1, lett. *c* e *d*, della delibera). Agli ispettori dell'OPCW (affiancati da personale dell'ONU) è stata pertanto concessa facoltà di ispezionare senza restrizione alcuna tutti i siti in cui sono immagazzinate armi chimiche e impianti di produzione, secondo quanto dichiarato dalle autorità siriane.

dell'OPCW e dell'ONU ha avviato le ispezioni preliminari dei siti il 1° ottobre 2013 e la distruzione degli agenti chimici ha avuto inizio il 6 ottobre 2013. Sotto la supervisione dell'OPCW, il personale militare siriano ha reso inutilizzabili le strutture di produzione di armi chimiche presenti sul territorio entro la data prevista del 31 ottobre 2013⁸³.

Completata questa prima fase, si è posto il tema cruciale del procedimento di smaltimento delle armi chimiche (che implica l'individuazione di siti *ad hoc* presso cui trasportarle e distruggerle). Essendo tali siti in zone di guerra, vi è il forte rischio che le armi chimiche finiscano nelle mani dell'ala più radicale degli insorti. Mentre il Governo e la *Free Syria Army* si sono impegnate a consentire il transito dei veicoli con a bordo gli agenti chimici, il Fronte Islamico, Al Nusra e lo Stato Islamico di Iraq e Siria non hanno assunto lo stesso impegno. I maggiori problemi logistici riguardano infatti il transito sicuro del materiale chimico lungo la direttrice Damasco-Homs, zona teatro di guerra fino al porto di Latakia. Sono pertanto in corso negoziati per una tregua temporanea che consenta il transito sicuro dei convogli che trasportano le sostanze chimiche.

Dato il serio rischio di non riuscire a rispettare la scadenza prevista⁸⁴, il Consiglio Esecutivo dell'OPCW ha deciso in un primo momento di chiedere a suoi Stati membri (in deroga al regime previsto dalla CWC⁸⁵) di trasferire sul proprio territorio le armi chimiche, per poi distruggerle⁸⁶. Tuttavia, il rifiuto di Paesi come Albania, Belgio e Norvegia, ha reso necessaria l'adozione di un nuovo piano che prevede la distruzione in alto mare degli agenti chimici siriani⁸⁷. Il

⁸³ V. comunicato dell'OPCW "Syria completes destruction activities to render inoperable chemical weapons production facilities and mixing/filling plants", www.opcw.org.

⁸⁴ In un lungo articolo pubblicato il 14 settembre 2013 sul *New York Times*, William Broad e David Sanger hanno preso ad esempio due casi del passato in cui il governo libico di Muammar Gheddafi e quello iracheno di Saddam Hussein furono obbligati dalla Comunità internazionale a distruggere il proprio arsenale chimico. Li hanno confrontati con la situazione siriana e sono arrivati alla conclusione che le possibilità di successo del piano russo-americano nei tempi previsti sono davvero molto deboli e ridotte (cfr. BROAD, SANGER, *If History Is Any Measure, the Clock Is Ticking*, www.nytimes.com).

⁸⁵ L'art. I della CWC vieta infatti l'acquisto così come il *trasferimento* di materiale chimico. Infatti è lo Stato possessore ad essere l'unico responsabile per lo smaltimento del proprio arsenale chimico.

⁸⁶ V. "OPCW Plan for Destruction of Syria's Chemical Weapons Programme in the First Half of 2014", 15 November 2013, www.opcw.org.

⁸⁷ I dettagli del nuovo piano dell'OPCW sono stati resi pubblici dal suo Direttore generale il 17 dicembre 2013 ("Statement by the Director-General to the Executive Council at its Thirty-Sixth Meeting", doc. EC-M-36/DG.5,). Inoltre, nella dichiarazione del 28 dicembre

piano disciplina il prelievo degli agenti chimici più pericolosi (circa cinquecento tonnellate) da dodici siti sparsi in Siria e il loro trasferimento nel porto di Latakia, il più grande del Paese, mediante veicoli blindati russi con la sorveglianza satellitare statunitense e l'assistenza cinese e finlandese. Danimarca e Norvegia hanno messo a disposizione navi portacontainer (la *Ark Futura* e la *Taiko*) per trasportare il materiale dal porto siriano a quello italiano di Gioia Tauro, specializzato in attività di *transhipment*, presso cui transiteranno le sostanze chimiche⁸⁸. Il 7 gennaio 2014 il primo carico di agenti chimici contenuti in 60 container – identificati e catalogati dal piano dell'OPCW come materiale di “Priorità 1”, (quello più pericoloso, Iprite e Sarin) – ha lasciato Latakia diretto a Gioia Tauro⁸⁹.

Da lì è previsto il carico delle sostanze sulla nave container statunitense *MV Cape Ray* con un trasbordo da nave a nave e il loro trasporto in acque internazionali a largo del Mediterraneo, per poi neutralizzarle attraverso il processo di idrolisi. A tal fine, la *MV Cape Ray* è equipaggiata con due sistemi di teatro (“field deployable hydrolysis systems”) e ospita ispettori dell'OPCW con il compito di supervisionare l'intero procedimento. Lo smaltimento di una parte del prodotto finale avverrà in Germania (370 tonnellate di scorie)⁹⁰.

Una volta concluso il trattamento, le scorie con bassi livelli di tossicità verranno affidate a compagnie private per la loro definitiva distruzione. Tale processo non avrà alcun impatto sull'ecosistema; non sono previsti infatti sversamenti in mare di sostanze tossiche di alcun tipo.

2013 (“Statement by the Director-General”), il Direttore generale «has welcomed the further steps by the international community demonstrating that it is poised and ready to assist with the removal of chemicals from the Syrian Arab Republic for disposal outside its territory», <https://www.opcw.org/news/article/statement-by-the-director-general-6/>.

⁸⁸ V. comunicato dell'OPCW del 16 gennaio 2014, “Trans-loading of Syrian Chemicals to be Undertaken at Port of Gioia Tauro in Italy”, www.opcw.org/news/.

⁸⁹ Un comunicato dell'OPCW del 7 gennaio 2014 ha reso pubblico che “The removal of the first consignment of priority chemicals from the Syrian Arab Republic took place today. The chemicals were transported from two sites and loaded onto a Danish vessel which left the port of Latakia. The operation was assisted and verified by the OPCW-UN Joint Mission in Syria”. V. “First Priority Chemicals in Syria Transported to Latakia and Removed from the Country”, <https://www.opcw.org/news/>.

⁹⁰ V. comunicato dell'OPCW del 9 gennaio 2014, “Germany to Destroy Effluent from Syrian Chemicals”, www.opcw.org/news/.

7. *Il tema del rispetto degli obblighi di disarmo chimico.*- Un altro tema emerso a seguito dell'adozione della risoluzione 2118 (2013) riguarda l'individuazione delle misure che possono essere adottate in caso di violazione da parte della Siria dei propri obblighi di disarmo, che sono previsti sia dalla CWC sia dalla stessa risoluzione. Al riguardo, né i regimi convenzionali di non proliferazione e disarmo relativi alle armi di distruzione di massa, né la prassi del Consiglio depongono nel senso di un automatico ricorso all'uso della forza in caso di violazione di uno di questi trattati o di precedenti risoluzioni⁹¹.

Riconducendo la questione siriana nell'alveo del sistema di controllo degli armamenti e verifica, il CdS sembra aver fatto riferimento ai meccanismi di risposta all'inosservanza del Trattato previsti dalla CWC stessa. Pertanto, la dottrina della R2P e il tema dell'uso della forza a fini umanitari è stato relegato in secondo piano. Quanto ad un possibile ruolo del CdS sembra infatti improbabile, come già evidenziato, l'adozione di una risoluzione che autorizzi misure implicative l'uso della forza⁹².

Quanto al sistema previsto dalla CWC e dall'OPCW per far fronte ad un caso di inadempimento, questo si basa su due elementi. In linea generale, l'idea è che gli Stati che hanno aderito volontariamente ad un regime di controllo degli armamenti e disarmo, come nel caso della Siria, abbiano percepito che è nel loro interesse rispettare il regime pattizio⁹³. Allo stato attuale, nonostante i ritardi del piano di disarmo, dovuti principalmente alla guerra civile in corso, la Siria ha infatti mostrato la propria buona volontà nel rispettare i suoi obblighi.

In secondo luogo, la CWC ha previsto all'art. XII alcuni provvedimenti per risolvere una situazione critica e assicurare l'osservanza della Convenzione. La norma in esame prevede che la Conferenza

⁹¹ In tal senso, cfr. GARGIULO, *Usa della forza (diritto internazionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali V, 2012, 1367 ss., spec. 1426.

⁹² Ricordiamo che – nella prassi del CdS – l'inosservanza di una sua precedente delibera vincolante equivale ad una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. V. ad esempio, la risoluzione 1070 (1996), sulle sanzioni aeree contro il Sudan in cui il CdS configurava come minaccia alla pace l'inosservanza da parte del Governo sudanese della precedente risoluzione 1044 (1996), che richiedeva l'estradizione di tre presunti terroristi sospettati dell'attentato al Presidente egiziano Mubarak. Del pari, con la risoluzione 1267 (1999) sulla situazione in Afghanistan, il CdS ha qualificato come minaccia alla pace il mancato rispetto da parte delle autorità Talebane della precedente risoluzione 1214 (1998), che chiedeva loro di cessare di prestare rifugio e fornire addestramento alle organizzazioni terroristiche internazionali, nonché di collaborare per consegnare alla giustizia i terroristi indiziati. Cfr. MARCHISIO, *op. cit.*, 225.

⁹³ Nella prassi, l'unico caso di recesso da un trattato sul disarmo è rappresentato dalla Corea del Nord con riferimento al TNP.

degli Stati parti possa adottare misure volte a limitare o sospendere i diritti e i privilegi di Stato parte previsti dalla Convenzione (par. 1), raccomandare misure collettive ai Paesi parti in conformità al diritto internazionale (par. 2) e, in caso di particolare gravità, previa consultazione del Consiglio Esecutivo, portare la questione all'attenzione dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza.

Segnaliamo che la risoluzione 2118 (2013) ha stabilito che, in caso di inadempimento, sia il Consiglio Esecutivo ad informare della questione il CdS, in deroga all' art. XII della CWC che prevede solo un ruolo consultivo per tale organo. Tale aspetto, insieme alla decisione di smaltire gli agenti chimici in alto mare, che deroga all'art. I della CWC, ha determinato un regime multilaterale di disarmo chimico da parte del CdS parzialmente differente rispetto a quello previsto dalla CWC.

Si ripropone pertanto il tema discusso in dottrina del ruolo "quasi-legislativo" del CdS, che nel caso delle armi chimiche sembra abbia voluto assumere una funzione di produzione normativa finalizzata a rafforzare il regime internazionale sul disarmo chimico. Tuttavia, se nel settore della non-proliferazione nucleare, l'analogo tentativo del Consiglio di completare tale regime aveva un senso (data l'assenza di un sistema sanzionatorio efficace e l'esistenza di lacune normative del sistema)⁹⁴, tale scelta nell'ambito del disarmo chimico può sembrare criticabile, essendo il meccanismo per il disarmo previsto dall'OPCW considerato il migliore esistente. A nostro parere, si ravvisano tuttavia i presupposti per il ruolo di completamento del regime di disarmo chimico che ha assunto il CdS. La situazione eccezionale determinata dal fatto di operare in un teatro di guerra ha reso invero necessarie l'adozione di misure eccezionali, onde evitare che agenti chimici finissero nelle mani di insorti legati ad Al Qaeda.

8. *Conclusioni.*- Come evidenziato nella presente indagine, la risoluzione 2118 (2013) segna un passo importante in direzione del disarmo chimico della Siria. Essa presenta elementi innovativi, tra cui la previsione di un bando universale sull'uso delle armi chimiche e di un dettagliato meccanismo misto per l'eliminazione dell'arsenale chimico siriano. Non mancano tuttavia elementi critici, dovuti al

⁹⁴ In senso critico sulla presunta complementarietà tra sistema di sicurezza collettiva dell'ONU e regime di non-proliferazione nucleare, cfr. CADIN, *Dalla non-proliferazione all'anti-proliferazione: il ruolo del Consiglio di sicurezza*, in MARCHISIO (a cura di), *op. cit.*, 255.

carattere compromissorio della risoluzione, tra cui il mancato inserimento della stessa nell'alveo del capitolo VII della Carta e l'aver relegato la questione umanitaria e il tema della punizione dei criminali di guerra in secondo piano. Sono assenti, infatti, misure di tutela della popolazione civile, la quale non è protetta dal semplice fatto che sia stato predisposto un piano per il disarmo chimico.

Scongiorato un intervento militare unilaterale degli Stati Uniti, le questioni che si pongono all'attenzione riguardano l'attuazione del piano di disarmo chimico e l'avvio di un processo di pace in Siria che ponga fine alla strage di civili in atto.

Quanto al primo aspetto, si segnalano difficoltà attuative relative al fatto che ci si trova a dover effettuare un'operazione di disarmo nel contesto di una guerra in corso e nel periodo invernale, che ha reso necessaria l'adozione di un piano diverso per lo smaltimento delle armi chimiche rispetto a quanto originariamente previsto. Completata la fase I del piano (smantellamento dei siti per la produzione degli agenti chimici), è stato previsto lo smaltimento in alto mare degli agenti chimici siriani mediante idrolisi (fase II). Tuttavia, il piano per la distruzione dell'arsenale chimico siriano presenta ancora delle incognite. Se guardiamo alla prassi, i precedenti piani di disarmo in Iraq e in Libia hanno evidenziato una serie di problematiche, tra cui l'occultamento di siti per la produzione di armi chimiche, che determinarono tra l'altro notevoli ritardi nei tempi; si spera che tali casi possano costituire un utile insegnamento onde evitare di ripetere gli errori del passato⁹⁵.

Per quanto riguarda il processo di pace in Siria, ogni azione dovrebbe fare parte di una strategia più ampia, coordinata tra i diversi attori coinvolti (ONU, Unione Europea, Lega Araba e anche l'Iran nonostante sia stato escluso dai negoziati di Ginevra II)⁹⁶. Questa dovrebbe combinarsi con sforzi diplomatici e politici per creare una coalizione internazionale che esprima un'unica posizione condivisa, faccia pressione sul regime e incoraggi il dialogo tra le varie fazioni in

⁹⁵ Cfr. KALLENBORN, ZILINSKAS, *Disarming Syria of Its Chemical Weapons: Lessons Learned from Iraq and Libya*, 2013, www.nti.org.

⁹⁶ L'invito a Teheran, che era stato presentato dal Segretario Generale dell'ONU Ban Ki Moon, è stato ritirato all'ultimo momento. L'Iran, come è noto, è alleato del regime di Assad e la sua partecipazione ai negoziati di pace avrebbe creato forti tensioni con gli Stati Uniti e il Consiglio Nazionale Siriano (CNS), una delle principali componenti dell'opposizione siriana in esilio, che aveva minacciato il boicottaggio dei colloqui di pace. Cfr. GORDON, BARNARD, *Talks Over Syria are Set to Begin, but Iran is not invited*, in *The New York Times*, 20 gennaio 2014, www.nytimes.com.

cui è diviso il Paese, alla luce delle indicazioni emerse dalla Conferenza di Pace di Ginevra II (22 gennaio 2013)⁹⁷. Tuttavia, l'unico obiettivo realistico dei negoziati di pace è il raggiungimento di un'intesa basata sul mantenimento al potere di Assad o quantomeno del partito baathista, bilanciato dalla presenza di membri dell'opposizione nei ruoli chiave di un governo di unità nazionale.

Infatti, dato l'indebolimento della *Free Syrian Army* e l'emergere delle ali più radicali tra gli insorti, il cui obiettivo dichiarato è trasformare la Siria in un califfato islamico, la priorità allo stato attuale per l'ONU consiste nel contenere la forza e l'influenza di Al Qaeda e Al Nusra, rispetto all'opposizione ad Assad. L'allontanamento dell'attuale Presidente comporterebbe, infatti, il serio rischio di una frammentazione della Siria in più entità statali confessionali (una situazione paragonabile a quella del Libano durante la guerra civile del 1975-90, quando varie aree del Paese erano sotto il controllo di milizie rivali e non esisteva un governo centrale).

In conclusione, riteniamo che, una volta concluso con successo il processo di disarmo chimico ed avviato il processo di pace, la Comunità internazionale dovrà farsi carico della questione umanitaria siriana, richiamando il regime ai suoi obblighi di protezione della popolazione civile. Solo in seguito si potrà prevedere l'avvio di un meccanismo per accertare le responsabilità penali individuali sia dei membri del Governo sia degli insorti.

ABSTRACT

*Syria and Chemical Weapons:
The Security Council Resolution 2118 (2013)*

The adoption of Security Council (SC) resolution 2118 (2013) marked a significant step towards the chemical disarmament of Syria and broke the diplomatic impasse over the Syrian civil war. In fact, it constituted the first legally binding action on Syria from the SC since the government of Syrian President Bashar al-Assad launched a brutal crackdown on peaceful protesters in early 2011. The conflict has descended into a brutal civil war, leaving more than 100,000 dead and threatening to engulf the region in sectarian conflict.

⁹⁷ I negoziati in realtà si sono tenuti nella città di Montreaux.

Resolution 2118 (2013) involved significant developments on at least two fronts: (i) it determined the success of multilateralism over unilateralism, averting the threat of a US military strike against Syria; (ii) it reinforced the normative regime regarding the ban of the use of chemical weapons, by establishing a detailed plan on chemical disarmament (which calls for Syria' chemical arsenal to be destroyed at sea).

This paper will provide a critical review of resolution 2118 (2013) examining its positive and negative aspects (such as the absence of any automatic action by the SC in the event of non-compliance by Syria). Particular attention is devoted to the challenges involved in the implementation of the chemical disarmament plan and to the possible outcomes of the peace process (Geneva II).

