



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (I)

Greta Di Mattia

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

Premessa – «Le ultime due settimane sono state le più calme in Yemen dall’inizio della guerra quindi spero, spero...che non sia prematuro dire che dall’inizio del nuovo anno il Paese può definirsi indenne».

Il 16 gennaio 2020, giorno in cui l’inviato speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite per lo Yemen Martin Griffiths si rivolgeva così ai membri del Consiglio di sicurezza, la pace non sembrava più una chimera ma una viva speranza per il popolo yemenita, afflitto da una guerra che ebbe inizio nel 2015 e che ha provocato la peggiore crisi umanitaria del mondo.

Eppure, fra tregue effimere ed offensive violente, la guerra in Yemen si protrae da anni nel silenzio della Comunità internazionale, che sembra ignorare le sfide decisive che il conflitto lancia al diritto internazionale e che costituiscono la ragion d’essere del presente articolo.

Secondo un rapporto pubblicato da ACLED il 31 ottobre 2019, le vittime del conflitto sarebbero state circa 100.000 nel corso di cinque anni, dei quali il 2018 è stato fra tutti il più sanguinoso, mentre il 2019 avrebbe registrato negli ultimi mesi un progressivo declino della violenza, portando così Martin Griffiths a pronunciare le parole di speranza riportate in incipit.

Eppure, il timore dell’inviato speciale che lasciarsi andare a previsioni ottimistiche potesse essere prematuro, non poteva essere più tragicamente fondato. Solo due giorni dopo il suo discorso, il 18 gennaio, più di 100 soldati yemeniti sono rimasti uccisi in seguito ad un attacco sferrato dagli Houthi ad una moschea situata in un campo militare, nella città di Marib.

Le origini della guerra – Chi sono gli Houthi? Perché e contro chi combattono? Quali sono le origini di una guerra che sembra scoppiata dal nulla? E soprattutto cosa hanno fatto in merito le organizzazioni internazionali? Sono queste le domande alle quali ci si propone di rispondere nel corso di questo articolo, che, attraverso una scansione cronologica degli eventi e l’analisi delle principali questioni di diritto internazionale da essi sollevate, si fermerà all’atto di apertura di una guerra estremamente complessa, le cui fasi successive e le relative questioni saranno prese in esame nei prossimi articoli.

Gli Houthi sono un gruppo armato che ha origine dal movimento della “Gioventù credente”, fondato nel 1992 da Mohammed e Hussein al-Houthi nel governatorato di Sada’a, nel nord dello Yemen. La “Gioventù credente” era un movimento religioso nato per promuovere, attraverso l’istituzione di circoli scolastici e campi estivi, la fede

islamica di matrice zaydita (una corrente dello sciismo), per poi radicalizzarsi e divenire un vero e proprio movimento politico di protesta nel 2003, dopo l'invasione dell'Iraq da parte degli Stati Uniti. Nel corso di una manifestazione scandita da slogan antistatunitensi e anti-israeliani nella moschea Saleh della capitale Sana'a, ci fu il primo, duro confronto con il governo guidato dal Presidente Ali Abd Allah Saleh, il quale fece arrestare 800 manifestanti. Ebbe così inizio una vera e propria rivolta contro il governo che culminò, il 10 settembre 2004, con l'uccisione di Hussein al-Houthi e da allora il movimento rivoluzionario, la cui denominazione ufficiale è *Ansar Allah (Partigiani di Dio)* è guidato dal fratello di Hussein, Abdul-Malik Badreddin al-Houthi. Gli anni seguenti furono segnati dall'imperversare di una vera e propria guerra civile fra i rivoluzionari, le forze governative e le tribù che appoggiavano queste ultime fino a che, nel 2009, il conflitto assunse una dimensione internazionale con l'entrata in scena del potente vicino dello Yemen: l'Arabia Saudita. In seguito all'offensiva lanciata dal governo yemenita denominata *Operation Scorched Earth* (Operazione Terra Bruciata) nel corso della quale un bombardamento aereo nella provincia settentrionale di Sada'a uccise più di 80 civili, i ribelli attaccarono il confine saudita, uccidendo una guardia e occupando alcuni villaggi. Gli Houthi accusavano l'Arabia Saudita di supportare il governo di Saleh, consentendo alle truppe governative di utilizzare la base di Jabal al-Dukhan per lanciare attacchi trans-frontalieri. Il governo yemenita rigettò le accuse, parlando a sua volta del sequestro di una nave nel Mar Rosso che trasportava armi e "istruttori di reclute" provenienti dall'Iran e destinati ai ribelli, fatto che fu immediatamente negato da Teheran.

È in questo quadro che si inserisce l'interpretazione della guerra come nient'altro che un'ennesima declinazione regionale del sempiterno conflitto tra sciiti e sunniti: i mezzi di informazione riducono l'identità degli Houthi a quella di un gruppo rivoluzionario di scuola zaydita, la quale, essendo una corrente dello sciismo, avrebbe attratto ai ribelli l'Iran come naturale alleato e l'Arabia Saudita come giurato nemico. Si ignorano così i motivi politici e socioeconomici che hanno portato allo scoppio del conflitto e che proveremo a chiarire di seguito.

Lo Yemen ha una storia complessa che per ovvie ragioni non si può, in questa sede, trattare esaustivamente. Basti ricordare che prima della sua unificazione nel 1990, il Paese era diviso nella Repubblica Araba dello Yemen, nota anche come Yemen del Nord, e Repubblica Democratica popolare dello Yemen, unico Stato marxista del mondo arabo, noto come Yemen del Sud. Come è facile immaginare, tale divisione ha portato le due parti del Paese a seguire linee di sviluppo economico e sociale piuttosto autonome. Il sud, che prima dell'indipendenza del 1971 era un protettorato britannico, è tuttora relativamente più sviluppato rispetto alle povere province settentrionali.

Presidente dello Yemen del Nord dal 1978, nel 1990 Ali Abd Allah Saleh divenne Presidente dello Yemen unificato. Secondo il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP), nel 1998 il 40% della popolazione viveva in condizioni di estrema povertà (ovvero con meno di un dollaro al giorno) e nonostante nel 2006 fosse stato registrato un certo miglioramento, questo interessò soltanto le popolazioni urbane. Ebbene, gli Houthi provengono dalla provincia settentrionale di Sada'a, una delle aree più povere e meno urbanizzate del Paese, per la quale i ribelli rivendicano un ruolo politico e sociale che sarebbe loro negato da un governo elitista e discriminatorio,

dominato, peraltro, da una pervasiva corruzione. In effetti, nei quasi trent'anni in cui Saleh, fino alla sua deposizione nel 2011, è stato Presidente nel Paese più povero del Medio Oriente, avrebbe accumulato una ricchezza di circa 60 miliardi di dollari disseminati in svariati conti esteri e provenienti in gran parte dal dirottamento di fondi internazionali destinati allo sviluppo del Paese. Saleh distribuiva inoltre le principali cariche politiche ai membri della sua famiglia o del suo clan: secondo un rapporto pubblicato da *Chatham House* nel 2013, sono circa 10 le famiglie a controllare più dell'80% delle risorse del Paese.

È questo il terreno da cui divampò la rivolta yemenita del 2011, inaugurata da più di 16.000 manifestanti che il 27 gennaio di quell'anno si riunirono nella capitale Sana'a chiedendo le dimissioni del Presidente Saleh, il quale decise di soffocare la rivolta con la forza. Le forze armate ebbero l'ordine di aprire il fuoco sui manifestanti e in una situazione che precipitava sempre più nel caos, il *Consiglio di cooperazione del Golfo, che riunisce gli Stati del Golfo Persico* (l'organizzazione regionale di cui fanno parte Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Qatar, Kuwait, Oman e Bahrein), decise di intervenire e a partire da aprile prese a fare pressioni su Saleh affinché firmasse le proprie dimissioni, assicurando così una transizione politica pacifica per il Paese.

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dal 2011 al 2015 – Il 21 ottobre del 2011, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta all'unanimità la risoluzione 2014, la prima concernente la crisi in Yemen. Definendo la situazione politica del Paese come una minaccia alla sicurezza regionale, il Consiglio di sicurezza accoglie con favore l'iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo, esorta Saleh a firmare l'accordo proposto dall'organizzazione e condanna le violazioni dei diritti umani perpetrate dalle autorità governative ai danni dei manifestanti. Inoltre, il Consiglio esprime preoccupazione per la crescente minaccia costituita da *Al-Qaeda nella Penisola arabica*, il gruppo terroristico formato nel 2009 dalla fusione delle branche yemenita e saudita di *Al-Qaeda* e che costituisce un altro, fondamentale, attore che complica ulteriormente la guerra nello Yemen e di cui si parlerà meglio nel prossimo articolo dedicato all'argomento.

Il 23 novembre 2011, a Ryadh, Saleh firma l'accordo del Consiglio di cooperazione del Golfo (*Agreement on the implementation mechanism for the transition process in Yemen*), in base al quale il Presidente, di lì a tre mesi, avrebbe trasferito i suoi poteri al suo vice, 'Abd Rabbih Mansur Hadi. Il 21 febbraio 2012 si tennero così quelle che dovevano essere le prime elezioni democratiche per lo Yemen e Hadi vinse: era l'unico candidato. Nonostante l'inviato speciale delle Nazioni Unite di allora (Jamal Bin Omar) definisse quel giorno come «un giorno storico, che ha protetto lo Yemen dalla guerra civile», sia gli Houthi che il movimento separatista del sud avevano boicottato le elezioni.

Il 12 giugno 2012 il Consiglio di sicurezza adotta all'unanimità la risoluzione 2051. Riconoscendo i progressi del Governo di Unità nazionale, il Consiglio di sicurezza esorta le parti a passare alla seconda fase del processo di transizione politica così come delineato nell'Accordo sul meccanismo di implementazione, ovvero: convocare una Conferenza di Dialogo nazionale, procedere ai lavori per una riforma

costituzionale ed elettorale, indire nuove elezioni entro il febbraio 2014. Inoltre, senza ancora nominarne espressamente gli autori, il Consiglio di sicurezza condanna gli attacchi volti a “danneggiare” il Governo di Unità nazionale, dichiarandosi pronto, qualora i suddetti attacchi dovessero continuare, a considerare ulteriori misure, incluse quelle previste dall’art. 41 della Carta ONU, ovvero le sanzioni non implicanti l’uso della forza.

La Conferenza di Dialogo nazionale si tenne presso l’Hotel Movenpick di Sana’a a partire dal 18 marzo 2013 e i suoi lavori si conclusero il 24 gennaio 2014. Oltre ad estendere il mandato di Hadi per un altro anno, i membri della Conferenza concordarono un progetto federalista per la forma di Stato del nuovo Yemen. Il Paese sarebbe stato diviso in sei regioni: Azal, Sheba, Janad e Tihama a nord-ovest, Aden e Hadramawt nel sud-est. Il progetto fu rigettato sia dai leaders del Sud sia dagli Houthi; uno dei capi di questi ultimi, Mohammad al-Bakhti, affermò che un tale progetto divideva il Paese in «regioni povere e regioni ricche».

Il 26 febbraio 2014 il Consiglio di sicurezza adotta all’unanimità la risoluzione 2140. Per la prima volta, il Consiglio *determina*, ai sensi dell’art. 39 della Carta, l’esistenza di una *minaccia alla pace internazionale e alla sicurezza regionale* e, affermando di agire in base al capitolo VII, decide di ricorrere alle sanzioni non implicanti l’uso della forza previste dall’art. 41. Si tratta, nella gran parte, di misure individuali, cioè dirette contro singoli o altre entità ritenute responsabili della situazione di minaccia alla pace regionale. Per la gestione di tali misure viene stabilita la formazione di un Comitato del Consiglio di sicurezza comprendente tutti i suoi membri e viene chiesto al Segretario generale di creare un “Panel” di quattro esperti che, sotto la direzione del Comitato, lo affianchi nella designazione degli individui destinatari delle sanzioni di cui ai paragrafi 11 e 15 della risoluzione. Al par. 11 la risoluzione stabilisce che tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite dovranno congelare i fondi e le risorse economiche presenti sul loro territorio che sono «posseduti o controllati, direttamente o indirettamente dagli individui o dalle entità designate dal Comitato». Al par. 15 viene stabilito che «tutti gli Stati membri dovranno prendere le misure necessarie per impedire l’entrata o il transito nei loro territori degli individui designati dalla Commissione».

La risoluzione si rivolge in particolar modo ai terroristi di Al-Quaeda nella Penisola arabica, ma il Consiglio di sicurezza fa appello a tutte le parti coinvolte, inclusi gli Houthi (che vengono così menzionati per la prima volta), affinché abbandonino il ricorso alla violenza. Ebbene, tale appello non poteva giungere più invano e dopo aver preso il controllo di gran parte del nord del Paese nel corso del 2014, il 20 gennaio 2015 gli Houthi irrupero nella capitale e presero d’assalto la residenza del Presidente Hadi, il quale, prigioniero, firmò le dimissioni il 22 gennaio.

Il 15 febbraio 2015 il Consiglio di sicurezza adotta all’unanimità la risoluzione 2201, con la quale condanna il colpo di Stato degli Houthi, intimando loro di rilasciare immediatamente il Presidente, gli altri membri del governo e tutti gli individui tenuti in ostaggio; in caso contrario, il Consiglio si dichiara pronto a prendere misure ulteriori. Il 21 febbraio Hadi (non è chiaro se fosse stato rilasciato dagli Houthi o fosse riuscito a fuggire) giunge ad Aden, antica capitale dello Yemen del Sud e sua città natale. Qui

dichiara che la presa del potere da parte degli Houthi è incostituzionale e che egli resta l'unico legittimo Presidente dello Yemen.

Il 24 febbraio 2015 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adotta all'unanimità la risoluzione 2204, con la quale decide di rinnovare fino al 26 febbraio 2016 le misure imposte dai paragrafi 11 e 15 della risoluzione 2140 (2014) e di estendere fino al 25 marzo 2016 il mandato del Panel di esperti.

Il 16 marzo 2015 gli Houthi decidono di rilasciare i ministri di Hadi e il 21 marzo successivo quest'ultimo proclama ufficialmente Aden capitale temporanea dello Yemen, fino alla riconquista di Sana'a. Tuttavia, a distanza di pochi giorni una campagna militare condotta dagli Houthi sottrae alle forze governative il controllo di gran parte dello Yemen meridionale e, quando i ribelli giungono ad Aden, Hadi fugge dal palazzo presidenziale.

L'intervento nel conflitto dell'Arabia Saudita e la questione del "consenso" dello Yemen – Il 25 marzo 2015, giorno della conquista di Aden da parte degli Houthi, l'Arabia Saudita inizia i bombardamenti nello Yemen, inaugurando così la catastrofica guerra che continua ancora oggi. È opportuno domandarsi a questo punto se, alla luce del divieto generale dell'uso della forza nelle relazioni internazionali sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite, l'intervento militare dell'Arabia Saudita poggi su una qualche base legale.

La risposta ad un quesito di tale importanza dovrebbe trovarsi nella risoluzione 2216, adottata dal Consiglio di sicurezza il 14 aprile 2015, con 14 voti favorevoli e l'astensione della Russia. Ma, come si cercherà di illustrare di seguito, la norma che giustificerebbe l'intervento saudita è circondata da non pochi aspetti controversi sul piano giuridico. L'aspetto di maggiore rilievo è costituito dalla questione del "consenso" dello Yemen. Nella suddetta risoluzione il Consiglio di sicurezza prende atto di una lettera datata 24 marzo 2015 e indirizzata dal Rappresentante permanente dello Yemen all'ONU, che trasmetteva a sua volta una lettera del Presidente dello Yemen nella quale egli aveva «richiesto al Consiglio di Cooperazione del Golfo e alla Lega Araba un supporto immediato, con tutti i mezzi e le misure necessarie, incluso l'intervento militare, per proteggere lo Yemen e il suo popolo dalla continua aggressione degli Houthi».

Ora, il consenso di uno Stato all'uso della forza da parte di un altro Stato sul proprio territorio preclude l'illiceità del suddetto atto, che altrimenti costituirebbe una violazione del divieto generale dell'uso della forza di cui all'art. 2, par. 4, della Carta ONU. Tale esclusione dell'illiceità di un intervento armato opera in virtù di uno dei principi classici del diritto (*volenti non fit iniuria*), che nel diritto internazionale viene codificato per la prima volta nel 2001 con il Progetto di articoli sulla Responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, approvato dalla Commissione di diritto internazionale dopo un lunghissimo lavoro iniziato nel 1953. Al capitolo V, il Progetto descrive le cause di esclusione dell'illiceità di un atto illecito, che sono sei. La prima di queste è proprio il consenso, all'art. 20. Nel commentario della Commissione si legge che il consenso, per escludere l'illiceità dell'atto a cui si riferisce, deve essere valido, ed

è proprio la determinazione di questa validità che rende complesso valutare quando il consenso possa effettivamente fungere da causa di esclusione dell'illiceità di un atto altrimenti illecito.

Ebbene, secondo la dottrina tradizionale un requisito fondamentale che l'autorità statale deve possedere affinché possa ritenersi legalmente legittimata ad esprimere il consenso è il controllo effettivo del territorio, requisito che Hadi, fuggito da Aden per rifugiarsi a Ryadh il 26 marzo, di sicuro non possedeva. Tuttavia, in alcuni casi i governi in esilio sarebbero legittimati a richiedere un intervento militare esterno nel proprio Paese, ed è qui che entra in gioco il lato più problematico del "test" di validità del consenso. Secondo alcuni autori, in mancanza del requisito del controllo effettivo, l'elemento da prendere in considerazione sarebbe il riconoscimento internazionale. Eppure, basarsi unicamente sulla teoria che affida al riconoscimento internazionale un ruolo di primo piano nel verificare la validità del consenso rappresenta un metodo ben poco scientifico, data l'ampia discrezionalità politica che lo caratterizza. Nella prassi, infatti, uno dei principali criteri in base al quale la Comunità internazionale ha riconosciuto la legittimità di un governo è il principio democratico. Tuttavia, l'aver vinto le elezioni come unico candidato non ha impedito al Presidente Hadi di ottenere il riconoscimento internazionale.

In definitiva, il velo di incertezza giuridica che lo avvolge rende il consenso una base giuridica spesso troppo vacillante. Nel caso specifico qui preso in esame c'è, tuttavia, un altro elemento che più di ogni altro ne mina le fondamenta e cui vale la pena volgere l'attenzione. In base all'art. 26 del Progetto sulla Responsabilità degli Stati «Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law». È questo il limite fondamentale a cui qualunque atto deve sottostare affinché la sua illiceità possa essere esclusa ai sensi di una delle sei eccezioni descritte dal capitolo V. Concretamente, questo significa che qualora l'intervento dell'Arabia Saudita avesse violato una norma di *ius cogens*, non potrebbe avvalersi di nessuna di tali eccezioni (compreso il consenso). Ora, tra gli esempi di norme imperative menzionati nel suo commento all'art. 26 del Progetto, la Commissione di diritto internazionale cita il divieto di aggressione. In definitiva, la domanda da porsi è la seguente: l'intervento saudita in Yemen è qualificabile come atto di aggressione? In base all'art. 2 della risoluzione 3314 del 1974 dell'Assemblea generale dell'ONU sulla Definizione di aggressione, il riconoscimento di un atto come atto di aggressione è sottoposto alla valutazione della gravità delle sue conseguenze.

Ebbene, alla luce del numero di vittime e dei danni materiali provocati dai bombardamenti dell'Arabia Saudita nel corso di cinque anni, è legittimo domandarsi come possa il consenso di Hadi ancora fungere da giustificazione e come mai il Consiglio di sicurezza, dopo aver implicitamente approvato l'inizio delle operazioni militari nella risoluzione sopra citata, non sia più tornato a pronunciarsi a riguardo.

Si è giunti così all'atto di apertura di una guerra dai risvolti complessi e tristemente sottovalutati, sui quali ci soffermeremo in un prossimo articolo.