



## La guerra nello Yemen (II): le violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dalle parti del conflitto

Greta Di Mattia

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

**1. Premessa** – L'umanità sta affrontando un'emergenza senza precedenti per le generazioni che oggi abitano il mondo, di fronte alla quale vacillano Paesi che da decenni prosperano nella pace e nella cultura del progresso.

Coloro che invece popolano quei luoghi da sempre relegati nella "sala d'attesa" della storia, dove forze refrattarie ad una pretesa transizione alla modernità hanno prodotto estremismi e guerre devastanti, rischiano di soccombere una volta per tutte di fronte alla pandemia di Covid-19.

Ora più che mai, «la furia del virus mostra la follia della guerra» ha affermato il 23 marzo il Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, nel corso di un accorato appello a tutte le parti coinvolte nelle guerre che affliggono il mondo affinché sospendano immediatamente le ostilità, per combattere «la vera battaglia delle nostre vite». Il Segretario generale si rivolge soprattutto alla Libia, alla Siria, all'Afghanistan e al Paese oppresso dalla crisi umanitaria più grave al mondo: lo Yemen.

Il 26 marzo ha segnato il trascorrere di cinque anni da quando, in quello stesso giorno del 2015, la coalizione guidata dall'Arabia Saudita ha dato inizio ai bombardamenti nello Yemen al fine di annientare la ribellione degli Houthi e ristabilire il Governo internazionalmente riconosciuto, guidato da Abd Rabbih Mansur Hadi. Da allora, le vittime del conflitto sono state più di 100.000, l'80% della popolazione dipende dagli aiuti umanitari per soddisfare i bisogni più basilari e innumerevoli infrastrutture, tra le quali gli ospedali, sono state distrutte, portando il sistema sanitario al collasso. Qui, la diffusione del Covid-19 annienterebbe definitivamente un Paese di per sé sull'orlo della catastrofe.

La Comunità internazionale sembra ignorare la sofferenza del popolo yemenita, rischiando così di sconfessare un'ideale divenuto con il tempo uno dei pilastri fondanti del sistema delle Nazioni Unite: la protezione internazionale dei diritti umani. Per questo motivo, mentre nel precedente contributo (v. Greta Di Mattia, *La guerra nello Yemen: le origini del conflitto scandite dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (I)*, [www.osorin.it](http://www.osorin.it)) si è trattato delle origini della guerra, fino ad esaminare l'intervento militare a guida saudita sotto il profilo della disciplina internazionale dell'uso della forza, il presente lavoro si occupa delle fasi successive della guerra alla luce del diritto internazionale umanitario (DIU) e del diritto internazionale dei diritti umani (DIDU).

Le fonti di riferimento che permettono una ricostruzione precisa delle violazioni commesse da tutte le parti del conflitto sono i rapporti annuali compilati dal Panel di esperti istituito ai termini della risoluzione 2140 (2014) del Consiglio di sicurezza. Il

compito del Panel, composto da quattro esperti e con un mandato iniziale di 13 mesi, è quello di affiancare un Comitato del Consiglio di Sicurezza nella quale sono rappresentati tutti gli Stati membri dell'organo mondiale nella designazione degli individui e delle entità ritenuti responsabili di azioni che minacciano la pace e la sicurezza regionale. Tra le azioni indicate, al par. 18, lett. c), della risoluzione 2149 (2014), il Consiglio di sicurezza menziona la *pianificazione, la direzione o la commissione di atti che violano il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario*.

I soggetti designati dal Comitato sono i destinatari di sanzioni non implicanti l'uso della forza *ex art. 41* della Carta ONU e che il Consiglio di Sicurezza ha definito nei paragrafi 11 e 15 della risoluzione 2140 (2014). Esse prevedono che tutti gli Stati membri impongano un embargo economico e un *travel ban* agli individui e alle entità designati dal Comitato.

Ognuno dei cinque rapporti redatti dal Panel, dal 2016 al 2020, sarà oggetto di un esame specifico, nel quale, prima di esaminare le violazioni del DIU e del DIDU, verrà delineato il quadro generale necessario per individuare con precisione i soggetti autori di dette violazioni.

**2. L'inizio delle ostilità: i bombardamenti della Coalizione a guida saudita in violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale umanitario** – Per comprendere l'identità degli attori che si confrontano nel corso del primo anno della guerra, documentata dal Panel di esperti nel rapporto pubblicato il 26 gennaio 2016 (UN Doc. S/2016/192), partiremo proprio da dove si è interrotto il precedente contributo: l'analisi della risoluzione 2216 (2015), approvata dal Consiglio di sicurezza il 14 aprile 2015. In essa il Consiglio, oltre ad "approvare" l'intervento militare della Coalizione sulla base del consenso del Presidente Hadi, prende atto di una trasformazione fondamentale avvenuta all'interno del fronte ribelle. Gli Houthi non sono più soli, ma combattono al fianco di colui che aveva dominato lo Yemen per oltre trent'anni, prima di esser stato costretto dall'Arabia Saudita, con l'appoggio delle Nazioni Unite, a firmare le proprie dimissioni: Ali Abd Allah Saleh.

È con un generale fedele al vecchio Presidente che gli Houthi, dopo aver bombardato Aden il 19 marzo del 2015, giungono nella vecchia capitale dello Yemen del Sud. Hadi, che si era rifugiato ad Aden dopo la presa di Sana'a da parte dei ribelli a gennaio, fugge di nuovo per trovare asilo a Ryadh il 26 marzo. Quel giorno ha inizio l'operazione *Decisive Storm*, condotta da una coalizione guidata dall'Arabia Saudita e composta da quattro Stati membri del Consiglio di cooperazione del Golfo (Bahrain, Kuwait, Qatar ed Emirati Arabi Uniti) e da quattro Stati membri della Lega araba (Egitto, Giordania, Marocco e Sudan).

Nella risoluzione 2216 (2015) il Consiglio di sicurezza decide di estendere le sanzioni imposte con la risoluzione 2140 (2014) ai terroristi di Al-Qaida nella Penisola Arabica anche agli individui che compongono l'alleanza tra gli Houthi e Saleh, in riferimento alla quale esprime un certo sconcerto affermando di «notare con preoccupazione le azioni destabilizzanti dell'ex Presidente». La collaborazione tra gli

Houthi e Saleh, in effetti, visti i precedenti storici, può risultare alquanto sorprendente. Tuttavia, essa è in realtà perfettamente logica dal punto di vista strategico-militare, se si pensa alle ingenti risorse economiche accumulate da Saleh nel corso di trent'anni, nonché all'esperienza militare maturata da un esercito le cui più alte cariche erano state occupate sino a poco tempo prima da membri della famiglia dell'ex Presidente. Una rete di potere che gli Houthi non potevano non sfruttare e che Saleh mette a disposizione dei ribelli per combattere contro coloro che lo avevano costretto alle dimissioni (questo aspetto verrà approfondito in un successivo contributo, dedicato al traffico di armi e al coinvolgimento nella guerra di due Stati i cui rapporti sono tra i più tesi e pericolosi delle relazioni internazionali: gli Stati Uniti e l'Iran).

Passando all'analisi della guerra nello Yemen sotto il profilo del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, il rapporto del Panel di esperti segnala, nel 2015, 4493 casi complessivi di vittime e feriti tra la popolazione civile. Di questi, il 60% (2682) sono stati causati da bombardamenti aerei, il 23% (1037) da ordigni esplosivi lanciati da terra e il 17% (774) da ordigni esplosivi improvvisati. Ora, mentre gli attacchi in aree ad alta concentrazione di civili da parte delle forze Houthi-Saleh si sono tradotti nel lancio di ordigni esplosivi da terra, i bombardamenti aerei sono stati condotti dalla coalizione a guida saudita. Di conseguenza, l'Alto rappresentante per i diritti umani ha affermato che una quota sproporzionata degli attacchi diretti alle infrastrutture civili sono stati il risultato dei bombardamenti compiuti dalle forze della coalizione (UN Doc. S/PV.7596). Gli esperti del Panel affermano che essa ha bombardato indiscriminatamente scuole, ospedali, moschee, luoghi dove si stavano celebrando matrimoni e campi per rifugiati, fino a qualificare, l'8 maggio 2015, come «obiettivi militari» l'intera città di Sana'a e la regione di Maran.

Sul punto, vale la pena di ricordare che il principio che rappresenta il fondamento stesso del diritto internazionale umanitario è quello di *distinzione*, in base al quale le parti di un conflitto hanno l'obbligo di indirizzare i loro attacchi unicamente sugli obiettivi militari. Inoltre, in base al principio di *proporzionalità*, i belligeranti devono adottare tutte le misure necessarie per ridurre al minimo i danni potenziali alla popolazione civile e, nel caso questi si verificano, essi devono essere proporzionati all'entità dell'obiettivo militare che si vuole perseguire. Il principio di *precauzione*, infine, stabilisce che ogni precauzione necessaria debba essere presa per proteggere la popolazione civile. È piuttosto evidente, quindi, che i bombardamenti della coalizione sulla popolazione civile attraverso l'individuazione di beni civili o intere città e regioni, come nel caso di Sana'a e dell'area di Maran, come obiettivi militari costituiscono gravi violazioni dei principi di distinzione, proporzionalità e precauzione. Inoltre, nel rapporto del Panel si afferma che tali violazioni sono state commesse, in alcuni casi, in maniera estesa e sistematica (UN Doc. S/2018/192, par. 128).

**3. La fase di stallo del 2016: i crimini di guerra compiuti dalla coalizione e dalle forze dell'alleanza tra Houthi e Saleh** – Nel corso del secondo anno, il 2016, la guerra entra in una fase di *impasse*, con le forze dell'alleanza Houthi-Saleh che controllano gran parte degli altopiani del nord e il Governo legittimo, affiancato dalla

coalizione, che cerca di mantenere il controllo nel sud-est del Paese. Una simile situazione, come spesso accade in Medio Oriente, agevola le organizzazioni terroristiche. Infatti, Al-Qaida nella Penisola Arabica (AQAP) e lo Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) reclutano nuovi membri e *pongono le fondamenta per una rete terroristica che potrebbe durare per anni*. La lotta ai due gruppi terroristici costituisce la ragione principale (almeno quella ufficiale) del coinvolgimento statunitense in questo conflitto. Gli attacchi con i droni in Yemen da parte degli USA ebbero inizio con l'amministrazione Obama, per poi riprendere nel 2016 e intensificarsi nel 2017 con l'amministrazione Trump.

Anche in questo periodo, il diritto internazionale umanitario continua ad essere tragicamente ignorato dalle parti del conflitto. Nel rapporto pubblicato nel gennaio 2017 (UN Doc. S/2018/193) il Panel di esperti ha indagato su dieci bombardamenti aerei condotti dalla coalizione, che hanno complessivamente causato la morte di 292 civili, fra cui 100 donne e bambini. In otto dei dieci casi l'indagine ha appurato che il principio di distinzione non è stato rispettato, non essendo stati colpiti degli obiettivi militari legittimi, mentre in tutti e dieci i casi la Coalizione non ha rispettato i principi di proporzionalità e di precauzione.

I due attacchi che hanno provocato il maggior numero di vittime tra la popolazione civile rappresentano i due casi eccezionali in cui le forze della coalizione non avrebbero violato il principio di distinzione. È interessante dunque prenderli in esame al fine di comprendere la gravità delle violazioni, che ha portato gli esperti ad affermare per la prima volta che alcuni degli attacchi potrebbero costituire dei *crimini di guerra* (UN Doc. S/2018/193, punto 127).

All'appendice A dell'allegato 49 del rapporto il Panel analizza un bombardamento della coalizione avvenuto il 15 marzo 2016, che ha colpito un mercato nella provincia di Hajjah uccidendo 116 civili, tra cui 22 bambini (p. 191 del rapporto). Nelle vicinanze del mercato c'era un posto di controllo degli Houthi, che tuttavia non è stato danneggiato dalle bombe che, come precisano gli esperti, sono esplose *dentro* il mercato e non *vicino*, dove le milizie Houthi *presumibilmente* si trovavano (punto 12, par. c, del rapporto).

L'Arabia Saudita ha dichiarato di aver ricevuto le informazioni sull'obiettivo dal Governo dello Yemen, che a sua volta ha definito la presenza delle milizie Houthi come un'*ipotesi*. Gli esperti del Panel affermano dunque che *è difficile giustificare un bombardamento su un bene civile sulla base di un'ipotesi*. Si comprende, dunque, come la mancata esplicita attribuzione della responsabilità della violazione del principio di distinzione alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita derivi dal ruolo del Governo dello Yemen e non dall'effettiva presenza di un obiettivo militare legittimo.

Per quanto riguarda i principi di proporzionalità e precauzione, il Panel afferma che è improbabile che la coalizione li abbia rispettati poiché: l'Arabia Saudita non ha fornito alcuna prova del fatto che un numero significativo dei morti o dei feriti era effettivamente costituito da combattenti Houthi; la probabilità di arrecare danni eccessivi alla popolazione e ai beni civili era facilmente prevedibile considerati la

natura civile dell'oggetto e il fatto che quel giorno il mercato fosse in funzione (punto 12 del rapporto).

L'attacco della Coalizione a guida saudita che ha provocato il maggior numero di vittime civili è costituito dalla distruzione di un edificio pubblico di Sana'a nel quale si stava celebrando il funerale del padre del generale Jalal Al Rowayshan, il Ministro dell'interno del governo facente capo alle forze dell'alleanza Houthi-Saleh. Al funerale erano presenti molti ufficiali dell'esercito che, in quanto tali, rappresentano per la coalizione a guida saudita combattenti delle forze nemiche e dunque obiettivi militari legittimi. Il Panel chiarisce questo aspetto affermando che l'attacco può essere considerato rispettoso del principio di distinzione (punto 8 dell'appendice D all'allegato 49).

Tuttavia, gli esperti chiariscono gli aspetti che l'operazione militare non ha preso in considerazione al fine di rispettare il principio della proporzionalità, tra i quali: la natura civile del funerale e l'apertura al pubblico; l'alto profilo della famiglia Rowayshan nella società yemenita e la presenza di molti capi tribali come fattori che hanno attratto un gran numero di civili alla celebrazione; le pratiche della religione e della tradizione, che obbligano tutti i membri della società a prendere parte alle onoranze funebri malgrado l'evidente pericolo associato alle ostilità; la certezza della presenza di bambini al funerale; le ore di punta nelle quali il popolo yemenita prende abitualmente parte ai funerali (punto 14).

A tale ultimo riguardo, i bombardamenti hanno avuto luogo l'8 ottobre nelle ore di punta, nonostante, affermano gli esperti, le suddette informazioni fossero perfettamente accessibili alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita. Come risultato, l'attacco ha causato un numero di vittime civili sproporzionatamente più elevato rispetto a quello dei militari, portando gli esperti del Panel a concludere che il principio di proporzionalità non è stato rispettato.

Per quanto riguarda il principio di precauzione, gli esperti affermano che, in assenza di una risposta da parte della coalizione a guida saudita, essi non sono in grado di appurare se delle misure di precauzione siano state prese ma che, ad ogni modo, anche in caso affermativo tali misure sono da considerarsi inadeguate (punto 15, par. b).

Inoltre, l'operazione si è divisa in due bombardamenti ravvicinati, il primo dei quali ha colpito 827 civili, compresi i morti e i feriti, mentre il secondo ha provocato la morte di molti dei feriti, in violazione delle norme che tutelano le persone *hors de combat* e i feriti.

Per quanto riguarda le forze dell'alleanza Houthi-Saleh, il Panel ha documentato quattro incidenti provocati dall'utilizzo di armamenti esplosivi, uno dei quali, avvenuto in prossimità di un mercato, ha causato la morte di dieci civili. In riferimento a tali casi gli esperti affermano che le forze dell'alleanza Houthi-Saleh non hanno rispettato i principi di proporzionalità e precauzione (punto 143 del rapporto).

Le violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani commesse dal fronte dei ribelli sono legate soprattutto alla privazione della

libertà e a trattamenti inumani dei prigionieri, di cui il Panel documenta 12 casi e al reclutamento di bambini nei combattimenti, di cui vengono documentati 52 casi.

Per quanto riguarda le violazioni legate alla privazione della libertà, gli esperti del Panel riassumono i casi documentati nella tavola numero 8 del rapporto. In ognuno di essi risulta che non sono state rese note le ragioni dell'arresto, né sono state formulate accuse formali e al prigioniero è stata negata la possibilità di difendersi. In quattro dei 12 casi, gli Houthi hanno compiuto atti di tortura sui detenuti, tra i quali figura uno studente universitario rimasto prigioniero per due anni e un ragazzo di 16 anni tenuto in ostaggio per quattro mesi. Questi due casi sono oggetto di due allegati confidenziali. Alla luce di tali fatti, gli esperti del Panel affermano che le forze dell'alleanza Houthi-Saleh hanno commesso dei *crimini di guerra* ai termini dell'art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 (punto 138 del rapporto).

A proposito del reclutamento dei bambini nelle forze armate del fronte ribelle, il rapporto del Panel segnala il caso di 52 minori presi in custodia dall'Arabia Saudita e successivamente affidati alle autorità del Governo internazionalmente riconosciuto che ha provveduto a trasportarli a Ma'rib (punto 146). Torneremo sul tema del reclutamento nel paragrafo conclusivo del presente lavoro.

**4. L'entrata in scena delle "forze del sud": la rete di centri detentivi gestita dagli Emirati Arabi Uniti** – Nel 2017 la guerra nello Yemen si complica considerevolmente. Le tensioni che attraversano la società yemenita sin dall'unità del Paese si intrecciano alle rivalità in seno agli Stati del Golfo per sfociare nella formazione di nuovi soggetti che intraprendono guerre collaterali. Tra di essi, il più influente è il *Southern Transitional Council* (STC), un'organizzazione formata l'11 maggio 2017 al fine di perseguire l'indipendenza dello Yemen del Sud e che apre, pertanto, una prima, profonda, crepa nell'autorità del Governo centrale, il cui controllo sulle otto province meridionali diviene così più nominale che effettivo.

Ebbene, sin dalla sua formazione il STC è stato sostenuto dagli Emirati Arabi Uniti, un membro della coalizione guidata dall'Arabia Saudita per ristabilire il potere del governo centrale contro la ribellione degli Houthi. In verità, gli Emirati Arabi Uniti conducevano un'autonoma "agenda del sud" dal 2016, quando formarono e finanziarono le *Hadrami* e *Shabwani Elite Forces* (delle regioni meridionali di Hadramawt e Shabwah) e le *Security Belt Forces*.

Ciò testimonia l'esistenza di attriti all'interno della Coalizione, come conferma la circostanza che il 5 giugno 2017 viene espulso il Qatar, accusato dagli altri membri di supportare il partito *Al-Islah*, contro il quale si schierano in prima linea le forze del sud che lo qualificano come organizzazione terrorista alla stregua di AQAP e dell'ISIL. Sin dalla loro formazione, infatti, le *Elite Forces* e le *Security Belt Forces* hanno combattuto contro i gruppi terroristi le cui basi si trovavano nel sud del Paese, dove, nel corso dell'anno, gli USA intensificano gli attacchi a mezzo di droni.

Una svolta decisiva avviene anche nel fronte ribelle quando, il 4 dicembre 2017, dopo cinque giorni di battaglie nella capitale Sana'a, gli Houthi giustiziano Ali Abd Allah Saleh, ponendo fine all'opportunistica alleanza dalla quale, nel corso di due anni, avevano ottenuto le risorse e l'esperienza politica e militare di cui avevano bisogno.

Nel corso dell'anno le forze dell'alleanza Houthi-Saleh, prima, e gli Houthi da soli, poi, espandono la guerra oltre i confini dello Yemen attraverso il lancio di missili balistici a corto raggio contro l'Arabia Saudita. In seguito ad un attacco missilistico lanciato il 4 novembre verso Riyadh ed intercettato dalle difese saudite sopra l'aeroporto della capitale, la coalizione ordina la chiusura di tutti i punti di accesso in Yemen via terra e di tutti i porti e gli aeroporti del Paese, estendendo così il blocco che aveva imposto all'aeroporto di Sana'a dall'agosto 2016. Tale operazione aggrava ulteriormente l'emergenza umanitaria, ostacolando l'entrata nel Paese dell'assistenza e dei beni da cui dipende la sopravvivenza di venti milioni di persone.

Alla luce di simili avvenimenti gli esperti del Panel affermano che l'Arabia Saudita usa la minaccia della morte per fame (*the threat of starvation*) come strumento di guerra e, tra le raccomandazioni rivolte al Consiglio di sicurezza, propone il dislocamento di un vascello neutrale al porto di Hodeida sotto l'egida di UNVIM (*United Nations Verification and Inspection Mechanism for Yemen*) (UN Doc. S/2018/594, punto 190). L'UNVIM è un meccanismo reso operativo il 5 maggio 2016 dall'Ufficio delle Nazioni Unite per i servizi ed i progetti (UNOPS) su richiesta del Governo dello Yemen, il cui mandato si fonda sulla risoluzione 2216 (2015) del Consiglio di sicurezza. Al par. 15 di questa il Consiglio *fa appello agli Stati membri, in particolare i vicini dello Yemen, affinché ispezionino tutte le merci dirette in Yemen sul loro territorio, inclusi i porti e gli aeroporti, se lo Stato in questione è in possesso di informazioni attendibili sulla presenza tra le merci di beni la cui fornitura, vendita o trasferimento sono proibiti dal par. 14 della risoluzione*, il quale estende le sanzioni stabilite dalla risoluzione 2140 (2014) alle forze dell'alleanza Houthi-Saleh.

Nel frattempo, fra gli indiscriminati bombardamenti della coalizione su obiettivi civili e il reclutamento di bambini tra le forze degli Houthi, durante il terzo anno della guerra nello Yemen l'indagine del Panel di esperti documenta ulteriori violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse dai nuovi soggetti entrati in scena e che sono legate, principalmente, al crimine di tortura. Infatti, nel corso del 2017 vengono documentati 12 casi di individui catturati dalle forze affiliate agli Emirati Arabi Uniti con l'accusa di essere terroristi. Nel loro rapporto (UN Doc. S/2018/594) gli esperti documentano che i detenuti, imprigionati in centri detentivi nel sud dello Yemen, subiscono torture quali l'elettrocuzione, la sospensione forzata, l'imprigionamento in una cella metallica esposta al sole (punto 166 del rapporto). Il Panel fa inoltre una stima del numero totale dei detenuti in custodia degli Emirati Arabi Uniti fino al 1° novembre 2017, che ammonta a più di 200 individui.

In un allegato al rapporto, dedicato all'analisi dettagliata dell'argomento, gli esperti affermano che gli Emirati Arabi Uniti, nel mettere in atto queste azioni, agiscono come parte della coalizione guidata dall'Arabia Saudita (punto 26 dell'allegato 62). Ne consegue che tutti gli Stati membri della stessa hanno la responsabilità, ai sensi dell'art.

1 comune alle Convenzioni di Ginevra, di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario.

Il rapporto documenta, altresì, il coinvolgimento di altri soggetti. Si tratta degli Stati Uniti e dell'Europol, che lavorano con gli Emirati Arabi Uniti nelle operazioni contro il terrorismo, *con gli Stati Uniti attivamente impegnati al loro fianco nello Yemen*. Infatti, i centri detentivi gestiti dagli EAU sono in parte destinati alla raccolta di informazioni sui terroristi di AQAP, ISIL ed altre organizzazioni (punto 27 dell'allegato 62). Ne consegue, scrivono gli esperti del Panel, che tutti i *partner* nelle operazioni devono assicurarsi che le informazioni ricevute non siano state ottenute in seguito a pratiche di tortura, pena la violazione dei propri obblighi internazionali, come quelli derivanti dalla *Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti inumani e degradanti* del 10 dicembre 1984 (CAT). Gli Stati hanno, inoltre, la responsabilità di assicurare il rispetto delle norme di diritto internazionale umanitario ai termini dell'art. 1 comune alle Convenzioni di Ginevra.

Del coinvolgimento degli Stati Uniti e di alcuni Stati europei nella guerra dello Yemen parleremo meglio in un prossimo contrubito. Tuttavia, è significativo ricordare sul punto una straordinaria storia di resistenza, di impegno e di denuncia contro questi terribili abusi dei diritti umani che vede protagonista una giovane donna yemenita che ha perso suo figlio durante la guerra. Si tratta dell'attivista Huda al-Sarari che, il 19 febbraio 2020, ha ricevuto il prestigioso *Martin Ennals Award for Human Rights Defenders* per aver condotto una coraggiosa inchiesta sui centri detentivi gestiti dagli Emirati Arabi Uniti nel sud dello Yemen.

### **5. Gli Accordi di Stoccolma: una tregua umanitaria per il Porto di Hodeida –**

Nel 2018 la guerra nello Yemen assume sempre di più i caratteri di un conflitto armato internazionale.

Da un lato, un Governo in esilio come quello di Hadi, già in possesso di una legittimità fragile, viene progressivamente marginalizzato, mentre le forze sotto il suo comando perdono il controllo delle regioni del sud a vantaggio del *Southern Transitional Council*. Dall'altro lato, gli Houthi consolidano il proprio controllo sul governo di Sana'a, costringendo i membri di ciò che rimane del General People's Congress (il partito di Saleh) a riallinearsi sotto il loro comando.

Il quarto anno del conflitto vede così come parti contrapposte un'organizzazione politica che assume sempre di più caratteri "quasi statali" e la coalizione guidata dall'Arabia Saudita, che diviene, non a caso, il bersaglio principale della strategia di guerra degli Houthi, che dispongono di armi sempre più sofisticate. A partire dall'agosto 2018, infatti, il Panel documenta il dislocamento da parte degli Houthi di aeromobili a pilotaggio remoto a lungo raggio, che possono essere lanciati verso obiettivi remoti in Arabia Saudita e negli Emirati Arabi Uniti, fino a raggiungere Abu Dhabi e Dubai. Secondo gli esperti del Panel, le nuove armi servono a perseguire obiettivi sia militari sia politici, potendo fungere da *bargaining chip* (pedina di scambio) durante i negoziati di pace.



È in questo contesto che, per la prima volta dopo più di tre anni dallo scoppio della guerra, l'inviato speciale del Segretario generale per lo Yemen, Martin Griffiths, riesce ad organizzare delle consultazioni tra una delegazione degli Houthis e il Governo di Hadi, che si tengono a Stoccolma dal 6 al 13 dicembre.

Come avremo modo di vedere più avanti, gli Accordi di Stoccolma rappresentano una speranza per una futura soluzione politica del conflitto che, purtroppo, verrà disattesa, nonché l'ultima occasione per il Governo di Hadi di rafforzare la sua compromessa legittimità (per il testo degli accordi v. UN Doc. S/2018/1134). Con almeno uno dei tre Accordi, le Nazioni Unite riescono a dare una prima e piuttosto efficace risposta all'emergenza umanitaria. Si tratta dell'Accordo di Hodeida, con il quale viene stabilito un cessate il fuoco al fine di rendere possibile l'approdo delle navi che trasportano aiuti umanitari nel principale porto dello Yemen sul Mar Rosso. La conduzione delle ostilità nella provincia di Hodeida rappresentava, infatti, un ostacolo enorme all'importazione di beni di prima necessità dai quali dipende la vita dell'80% della popolazione yemenita, che rischiava così di essere condannata a morire di stenti.

Il 16 gennaio 2019 il Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 2452 (2019), istituisce la *Missione delle Nazioni Unite per supportare l'Accordo di Hodeida* (UNMHA), il cui mandato consiste nel dirigere la *Redeployment Coordination Committee* (RCC) istituita con il Trattato e nel supervisionare il cessate-il-fuoco sulla provincia, il ritiro delle forze militari e le operazioni di disinnescamento delle mine. Attualmente, il mandato è rinnovato fino a metà luglio 2020.

Eppure, se il popolo dello Yemen è in parte scampato alla morte per fame, non ha mai trovato riparo dai bombardamenti della coalizione a guida saudita. Nel rapporto relativo al 2018 (UN Doc. S/2019/33) gli esperti del Panel indagano su cinque bombardamenti che vengono riportati nell'allegato 33, tra i quali uno su una festa di matrimonio e uno su un autobus che trasportava in maggioranza bambini, 43 dei quali rimangono uccisi.

Per quanto riguarda il primo caso, la coalizione afferma di aver colpito obiettivi militari, costituiti da tre presunti esperti di missili balistici giunti in Yemen dal porto di Hodeida, due veicoli e una sorgente termale. Tuttavia, il Panel afferma di non aver ricevuto alcuna prova a riguardo da parte della coalizione. Di conseguenza, anche se gli esperti non lo scrivono espressamente, non è possibile accertare che la coalizione abbia effettivamente rispettato il principio di distinzione. Ad ogni modo, gli esperti affermano che, anche nell'ipotesi in cui esso sia stato rispettato, è altamente probabile che l'attacco abbia violato il principio di proporzionalità a causa del numero significativo di vittime civili. In seguito al bombardamento 21 persone che partecipavano alla celebrazione del matrimonio sono rimaste uccise, tra le quali diversi bambini, mentre i feriti sono circa 90. Per quanto riguarda il principio di precauzione, infine, la stessa coalizione ammette che l'operazione ha fallito nel prendere tutte le dovute misure per minimizzare i danni alla popolazione civile.

La mattina del 9 agosto 2018 la coalizione bombarda nelle vicinanze di un mercato di Dayhan, nella provincia di Sada'a, affermando anche in questo caso di aver

preso di mira obiettivi militari legittimi, ovvero dei civili che avevano perso la protezione in quanto militanti responsabili di un attacco avvenuto il giorno prima a Jizan e diretto contro la popolazione civile. Anche in questa circostanza tuttavia, gli esperti del Panel affermano di non aver ricevuto prove a riguardo e che, anche nel caso in cui il principio di distinzione sia stato rispettato, è improbabile che l'attacco abbia osservato i principi di proporzionalità e precauzione a causa dell'alto numero di vittime civili. Il bombardamento, infatti, ha colpito un autobus che, in base ad un rapporto del ministro dei diritti umani del governo di Sana'a, stazionava in prossimità del mercato affinché l'accompagnatore dei bambini di una scuola estiva che quel giorno erano in gita potesse comprare cibo e acqua. In seguito all'esplosione, 43 bambini sono rimasti uccisi e 63 civili sono stati feriti, la maggior parte dei quali era costituita da bambini.

Per quanto riguarda le violazioni del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani commesse dalle altre parti del conflitto, proseguono gli arresti arbitrari e gli atti di tortura sui prigionieri nei centri detentivi gestiti dagli Emirati Arabi Uniti nel sud dello Yemen, così come l'uso indiscriminato di esplosivi in centri abitati e le violazioni connesse alla privazione della libertà e alla tortura compiute dagli Houthi. In proposito, il rapporto del Panel afferma (punto 142) di aver ricevuto informazioni riguardo a 4 casi di violazioni delle norme di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani associate alla detenzione commesse dagli Emirati Arabi Uniti, ma di non avere dettagli a causa delle difficoltà di accesso alle prove. In nessuno dei casi investigati le famiglie dei detenuti hanno ricevuto informazioni riguardo al destino dei propri parenti.

In relazione alle violazioni legate alla privazione della libertà commesse dagli Houthi, gli esperti affermano di aver documentato 25 casi che comprendono atti come arresto arbitrario, mancanza di un regolare processo e tortura (punto 151 del rapporto). La descrizione dettagliata delle violazioni è tuttavia oggetto di un allegato confidenziale. Anche in questo caso, come d'altronde è facile immaginare, le famiglie dei detenuti non hanno ricevuto alcuna notizia e, in proposito, il Panel sottolinea che il diritto internazionale umanitario obbliga le autorità detentive a tenere liste con i dati personali dei detenuti e a permettere a questi ultimi di avere contatti con le proprie famiglie.

Per quanto riguarda l'uso indiscriminato di armamenti esplosivi in aree densamente popolate da parte degli Houthi, il Panel afferma di aver documentato quattro episodi avvenuti a Ta'izz e Ma'rib che hanno provocato la morte di 13 civili mentre 43 sono rimasti feriti (punto 145 del rapporto). Gli esperti precisano, altresì, che le bombe da mortaio e le granate non consentono lanci di precisione su obiettivi a lungo raggio e il loro utilizzo in aree densamente popolate comporta alti livelli di rischio per i civili.

**6. L'Accordo di Ryadh, la tregua tra gli Houthi e l'Arabia Saudita e l'inasprimento delle condizioni di lavoro delle organizzazioni umanitarie** – Il quinto anno della guerra nello Yemen (2019) è attraversato dal susseguirsi di momenti cruciali, le cui premesse erano state poste nel corso dell'anno precedente. Gli Houthi continuano a consolidare il proprio controllo sui territori da essi occupati intensificando la

repressione del dissenso attraverso l'attività della *sicurezza preventiva*, un apparato di *intelligence* venuto alla ribalta dopo la morte di Saleh e che risponde direttamente ad Abdulmalik al-Houthi.

Tale politica si concretizza nel divampare degli scontri fra gli Houthi ed alcune tribù rivali che, nonostante il supporto da parte della coalizione a guida saudita, vengono sconfitte. Inoltre, allo scopo di sorvegliare eventuali minacce esterne al gruppo, nell'agosto 2019 viene creato un nuovo organismo, il *Security and Intelligence Bureau*. È così che anche nel 2019 gli Houthi concentrano i propri sforzi militari sull'Arabia Saudita, intensificando ulteriormente gli attacchi.

D'altronde, la progressiva marginalizzazione del Governo dello Yemen dal conflitto si compie nella definitiva perdita di ciò che restava del suo controllo sulle province del sud a vantaggio del *Southern Transitional Council* le cui forze, nell'agosto 2019, estromettono le truppe e gli ufficiali governativi da Aden in quello che Hadi definisce «un colpo di stato come quello di Sana'a del 2015».

Il successivo tentativo da parte delle forze governative di riconquistare i territori perduti viene reso vano dai bombardamenti del 28 e 29 agosto da parte degli Emirati Arabi Uniti, che da giugno avevano dato avvio al ritiro delle proprie truppe dal Paese. È importante notare in questo contesto come i rapporti tra gli Emirati Arabi Uniti e l'alleato Saudita siano assicurati dalla comune visione politica di uno Yemen unito, condizione che ha impedito al *Southern Transitional Council* di dichiarare l'indipendenza dopo la presa di Aden.

In effetti, l'autorità del Governo internazionalmente riconosciuto non è mai stata una vera priorità per l'Arabia Saudita, fatto che trova un eclatante riscontro il 5 novembre 2019, con la firma dell'Accordo di Ryadh. Siglato dal STC e, formalmente, dal Governo dello Yemen, con esso le parti stabiliscono che, da quel momento, le decisioni militari avvengano sotto la diretta supervisione del comando della coalizione, erodendo l'autorità del Governo sulle proprie forze militari. Così, con l'accusa di porre il Governo dello Yemen sotto l'"amministrazione fiduciaria" dell'Arabia Saudita, l'Accordo viene respinto non solo dagli Houthi, ma anche dall'Iran, il cui ruolo nella guerra, come si è già precisato, verrà trattato più approfonditamente in un successivo lavoro.

Ciò nonostante, per la prima volta dall'inizio della guerra, gli Houthi e l'Arabia Saudita dichiarano di essere impegnati in consultazioni reciproche. Tale svolta è avvenuta in seguito alla tregua proposta dagli Houthi a partire dal settembre del 2019, quando i ribelli offrono di cessare la campagna missilistica contro l'Arabia Saudita se quest'ultima avesse a sua volta posto fine ai bombardamenti e avesse riaperto l'aeroporto di Sana'a.

Il blocco dell'aeroporto della capitale da parte dell'Arabia Saudita dall'agosto 2016 rappresenta un aspetto rilevante della crisi umanitaria nello Yemen. Secondo una stima del Ministro della difesa del Governo yemenita, sono circa 43.000 le persone decedute in attesa di cure mediche accessibili soltanto fuori dal Paese. Una situazione tragica che si è parzialmente sbloccata soltanto nel febbraio 2020, quando alcuni

pazienti sono riusciti a lasciare lo Yemen a bordo di aerei messi a disposizione dall'Organizzazione mondiale della sanità.

In effetti, i bombardamenti della coalizione sono effettivamente diminuiti in seguito alla tregua proposta dagli Houthi. Prima di allora, gli esperti del Panel hanno investigato otto bombardamenti che hanno provocato 146 vittime. Di questi, merita attenzione particolare il caso del Dhamar Community College, un complesso di edifici che ospitava una prigione gestita dagli Houthi. Il Comitato internazionale della Croce Rossa ha stimato che la struttura ospitava circa 170 detenuti, tra i quali almeno 100 sono rimasti uccisi in seguito ai bombardamenti del 31 agosto. Come è noto, in base al diritto internazionale umanitario i detenuti, che siano civili o combattenti *hors de combat*, devono essere considerati, *prima facie*, come persone che non prendono parte alle ostilità e, dunque, protette da attacchi diretti. Nell'appendice 6 dell'allegato 27 del rapporto (UN Doc. S/2020/70), dedicata all'analisi dettagliata del bombardamento sul Dhamar Community College, gli esperti affermano che molto probabilmente nella struttura erano presenti delle guardie Houthi, cosa che avvalorerebbe le dichiarazioni del portavoce della coalizione, il colonnello Turki al-Maliki, secondo cui l'attacco era diretto a un obiettivo militare e avrebbe dunque rispettato il principio di distinzione.

Il colonnello dichiara, inoltre, che la coalizione non era a conoscenza del fatto che uno degli edifici fosse adibito a prigione. Tuttavia, al punto 13 gli esperti affermano che «la responsabilità di fare tutto il possibile per verificare che l'obiettivo sia di natura militare rappresenta un'obbligazione per tutte le parti del conflitto» per poi specificare, al punto 14, quanto segue: «il fatto che questo sito fosse usato come una prigione era un'informazione di dominio pubblico ed era stata riportata dal Panel nel rapporto precedente». In aggiunta, gli esperti scrivono che i detenuti avevano la possibilità di comunicare con le proprie famiglie, che erano pertanto informate della loro localizzazione.

Se, riguardo all'osservanza del principio di distinzione, il rapporto del Panel solleva dei ragionevoli dubbi, al punto 12 dell'appendice si legge che, anche se alcune guardie Houthi erano presenti sul luogo dell'attacco, l'alto numero delle persone uccise rende altamente improbabile che i principi di proporzionalità e precauzione siano stati rispettati.

Per quanto riguarda gli Houthi, il Panel attribuisce loro diversi atti che vengono riscontrati per la prima volta nel corso del 2019 e che costituiscono gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. Tra essi, nel rapporto viene menzionato l'uso delle mine, che hanno provocato la morte di un uomo e sette bambini (punto 116), e la commissione di atti di violenza di genere, che comprendono l'arresto arbitrario, il maltrattamento e/o la tortura di 11 donne, tre delle quali sono state ripetutamente stuprate (punto 118).

Gli Houthi dispongono di un apparato di *intelligence* appositamente dedicato ad indottrinare e reprimere il dissenso delle donne politicamente attive, chiamato *zainabiyat* e sul quale gli esperti del Panel affermano di continuare ad investigare. All'argomento della persecuzione delle donne da parte degli Houthi il Panel dedica

l'allegato 5 del rapporto, al cui punto 1 gli esperti affermano di aver condotto interviste di persona con otto delle undici donne tenute prigioniere dagli Houthi dal 2017 al 2019 e di aver avuto colloqui telefonici con le altre tre. Nei casi di stupro e tortura, il Panel dichiara di aver ricevuto copie di relazioni mediche che confermano le testimonianze delle donne. Dai colloqui con le vittime è emerso che le violenze perpetrate contro di loro sono legate a motivazioni di carattere politico: sette delle undici donne intervistate supportavano Saleh o il General People's Congress e alcune di esse sono state catturate in seguito alla loro partecipazione a manifestazioni popolari, come le proteste del dicembre 2017 che chiedevano la restituzione del corpo dell'ex-Presidente e la "marcia delle rose" del 18 marzo 2018 per commemorarne la morte.

Al punto 27 dell'allegato si legge quanto segue: «alcune delle violenze sessuali e basate sul genere commesse dalle forze degli Houthi potrebbero costituire dei crimini di guerra. I comandanti Houthi possono essere ritenuti responsabili se non dell'ordinamento di tali violazioni, del fallimento nel prevenire, reprimere e riportare i crimini di guerra».

Per concludere il quadro delle gravi violazioni dei diritti umani perpetrate ai danni del popolo yemenita, occorre parlare di un altro aspetto preso in esame dal Panel di esperti, relativo agli atti di intralcio alla distribuzione degli aiuti umanitari, che nel 2019 diventano sempre più frequenti, soprattutto nelle aree controllate dagli Houthi. Nel rapporto si fa riferimento ad episodi come arresti arbitrari e atti intimidatori rivolti al personale umanitario e la messa in opera di impedimenti amministrativi e burocratici alla distribuzione degli aiuti, tra i quali i tentativi di manipolare le liste dei beneficiari destano particolare preoccupazione (punto 124).

Di seguito la descrizione di un episodio riportato dal sito *web* di *Middle East Eye* che risulta particolarmente eloquente: all'inizio del 2019 organizzazioni umanitarie come il World Food Program hanno cominciato a lavorare nel distretto di Aslam, sotto il controllo degli Houthi, dove numerose famiglie dipendono dagli aiuti umanitari, la cui distribuzione viene sottoposta dalle autorità degli Houthi a liste di beneficiari da esse compilate. Come risultato, il cibo rimane nei depositi per un tempo eccessivo, rischiando di provocare episodi come quello del 5 febbraio 2020, quando persone affamate hanno preso d'assalto un deposito per trovarvi cibo andato a male e bruciato di fronte ai loro occhi da parte delle autorità locali.

**7. Conclusioni** – Il 25 febbraio 2020 il Consiglio di sicurezza ha approvato la risoluzione 2511 (2020), con la quale ha deciso di estendere fino al 26 febbraio 2021 le sanzioni imposte con le risoluzioni 2140 (2014) e 2216 (2015). A tale scopo, il mandato del Panel di esperti viene rinnovato fino al 28 marzo 2021. Nello stabilire tali misure, il Consiglio *riafferma il bisogno di una piena e puntuale attuazione della transizione politica delineata in seguito alla Conferenza di Dialogo nazionale, in linea con il meccanismo di implementazione su iniziativa del Consiglio di cooperazione del Golfo e in accordo con le precedenti risoluzioni e con le aspettative del popolo yemenita.*

Nel leggere queste parole, è difficile esimersi dal constatarne l'anacronismo, tale da far pensare ad una meccanica reiterazione di propositi privi di aderenza alla realtà. Riaffermare l'esigenza di una transizione politica così come delineata dalla Conferenza di Dialogo nazionale fallita nel 2014, costituisce un'eloquente nonché amara rappresentazione delle due dimensioni che formano l'approccio delle Nazioni Unite alla guerra nello Yemen: una strategia basata unicamente sull'emergenza umanitaria, che non propone soluzioni concrete per risolvere la crisi politica che l'ha scatenata; l'assenza di una strategia vera e propria, che lascia intravedere un fondamentale disinteresse degli Stati membri dell'Organizzazione mondiale per un conflitto messo in ombra da forti interessi geopolitici che si concentrano altrove.

La guerra nello Yemen rappresenta una sfida fondamentale per le Nazioni Unite, in quanto aspetto emblematico delle tante crisi che ipotecano il futuro di questa Organizzazione e su cosa i suoi Stati membri sono disposti a cedere per adempiere all'impegno che ne costituisce la ragion d'essere: evitare il ripetersi su ampia scala di conflitti armati internazionali e scoraggiare il ricorso alla minaccia e all'uso della forza nelle relazioni internazionali.

D'altronde, è proprio su quest'ultimo punto che si concentrano le vere *aspettative del popolo yemenita*, da cinque anni vittima inerme dei bombardamenti della coalizione guidata dall'Arabia Saudita che le Nazioni Unite non possono continuare ad appoggiare.

Allo stesso tempo, è necessario interrogarsi sulla legittimità del Governo presieduto da Hadi che, oltre ad essere seriamente compromessa dalle ragioni che abbiamo delineato in precedenza, è ulteriormente minata dalla complicità in gravi violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani. In tutti i rapporti redatti dal 2015, il Panel di esperti documenta casi di arresti e detenzioni arbitrarie, sparizioni e saccheggi di beni riguardanti soprattutto civili provenienti dal nord dello Yemen e residenti nelle province del sud. Nel rapporto relativo al 2016 gli esperti affermano che questi atti di discriminazione avvengono soprattutto ad Aden, *minando la legittimità delle autorità locali e intralciando gli sforzi nazionali e internazionali per stabilire livelli di governance e sicurezza locali necessari per una soluzione duratura* (punto 154).

Il Governo internazionalmente riconosciuto ha svolto un ruolo anche in un altro, terribile, aspetto della crisi umanitaria dello Yemen, già menzionato in precedenza: il reclutamento dei bambini nelle forze armate. Nel rapporto del Segretario generale dell'ONU concernente l'impatto sui bambini del conflitto armato nello Yemen (UN Doc. S/2019/453), si legge come nel periodo compreso tra il 1° aprile 2013 e il 31 dicembre 2018 sono 3034 i bambini reclutati come combattenti. Di essi, la maggior parte è stata assoldata dagli Houthi (1940) e da forze ad essi affiliate (317). Subito dopo, figurano le forze del Governo dello Yemen (274) seguite dalle *Security Belt Forces* (189). È il caso qui di sottolineare che lo Yemen è anche parte del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo per contrastare il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

Infine, per comprendere appieno la natura della responsabilità del Governo dello Yemen nelle violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani commesse nel conflitto, è necessario considerare un aspetto fondamentale che il Panel di esperti chiarisce nell'allegato 62 del rapporto relativo al 2017. Al punto 27 di questo allegato gli esperti dichiarano che *il Governo dello Yemen continua ad essere responsabile per ogni atto internazionalmente illecito commesso in Yemen dalla Coalizione guidata dall'Arabia Saudita e dai membri individuali che ne fanno parte; gli Stati membri della Coalizione operano in Yemen su invito del, e con il consenso del, Governo dello Yemen, che ha la completa facoltà di revocare o limitare tale consenso, o di chiarirne i limiti, per promuovere il rispetto da parte di queste forze delle norme di DIU e DIDU*. Il Panel si riferisce nello specifico alle violazioni legate alla detenzione e alla tortura commesse dagli Emirati Arabi Uniti nei centri detentivi del sud dello Yemen, dei quali il Governo dello Yemen rifiuta di ammettere l'esistenza.

La guerra nello Yemen, come tutte le altre guerre, rappresenta una minaccia per l'intera umanità e una sfida di assoluto rilievo per la credibilità e il futuro dell'ONU, che spesso, troppo spesso, è limitata nella sua azione volta al ristabilimento e al mantenimento della pace dagli interessi politici ed economici di singoli Stati membri, con l'appoggio di membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Ancora una volta, il punto centrale di qualsiasi iniziativa in questo ambito resta quello di una credibile riforma del sistema di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali dell'Organizzazione che non può non contemplare una seria e credibile riforma del funzionamento del Consiglio di sicurezza.