

Rosario Sapienza

Vecchi e nuovi conflitti armati

2023-2.8

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Rosario Sapienza
Testo chiuso nel mese di maggio 2023

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**
Via Crociferi, 81 - 95124 Catania
E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

Il 15 maggio si è aperto, presso la base del 41° Stormo dell'Aeronautica Militare Italiana a Sigonella, il 201° corso di diritto internazionale umanitario per operatori internazionali organizzato dal Comitato Nazionale della Croce Rossa Italiana.

Il professor Rosario Sapienza è intervenuto con una allocuzione dal titolo Vecchi e Nuovi Conflitti Armati che qui riproduciamo volentieri per la cortesia dell'autore.

I

Nel Diritto Internazionale Umanitario la nozione di conflitto armato riveste una centralità tale che sembra necessario ricostruire le varie forme di ostilità, che oggi si manifestano purtroppo in grande varietà, in modo da farle rientrare nella categoria del conflitto armato.

Ciò a volte al fine di rendere applicabile il DIU o anche di drammatizzare la realtà di certi comportamenti ostili per poter giustificare reazioni armate importanti.

La varietà dei conflitti armati e delle forme di violenza che insanguinano la nostra quotidianità post-bipolare induce poi a domandarsi se la tradizionale distinzione tra **conflitti armati internazionali e non internazionali** che caratterizza il diritto internazionale umanitario sia ancora idonea a classificare questa complessa situazione.

La risposta che diamo è positiva, anche se va riconosciuto che la tradizionale distinzione è messa sotto pressione da questa varietà.

II

Cominciamo la nostra riflessione con la constatazione che la nozione di conflitto armato è un portato della elaborazione del diritto umanitario.

Infatti, nella sessione di Neuchâtel, che si tiene nel 1900, l'Institut de droit international approva una risoluzione sui «Droits et devoirs des Puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont au prises avec l'insurrection», nella quale non si fa riferimento alla nozione di conflitto armato.

Bisogna attendere l'articolo 2 comune alle Convenzioni del 1949 per avere il consolidarsi della nozione di conflitto armato sulla distinzione tra conflitti armati internazionali e non internazionali

«Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore già in tempo di pace, la presente Convenzione si applica in caso di **guerra dichiarata** o di **qualsiasi altro conflitto armato** che scoppiasse tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse.

La Convenzione è parimenti applicabile in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontrasse resistenza militare alcuna.

Se una delle Potenze belligeranti non partecipa alla presente Convenzione, le Potenze che vi hanno aderito rimangono cionondimeno vincolate dalla stessa nei loro rapporti reciproci. Esse sono inoltre vincolate dalla Convenzione nei confronti di detta Potenza, sempreché questa ne accetti e ne applichi le disposizioni».

Di qui in poi la nozione di conflitto armato diverrà un termine tecnico del diritto umanitario come pure la distinzione tra conflitti armati e conflitti armati non internazionali.

III

Distinzione che resisterà alla individuazione dei cosiddetti conflitti armati internazionalizzati, con la quale si vuole indicare che un conflitto armato non internazionale si ... internazionalizza per l'operare di almeno uno di questi fattori

- a) uno Stato terzo appoggia gruppi armati operanti contro un altro Stato o una fazione in lotta contro un'altra fazione
- b) uno Stato terzo interviene con proprie truppe a sostegno di gruppi armati operanti contro un altro Stato
- c) uno Stato terzo interviene a favore del governo legittimo

Ritengo che, tutto sommato, il discorso sulla possibilità di individuare il conflitto armato internazionalizzato, quale **tertium genus** tra il conflitto

armato internazionale e il conflitto armato non internazionale sia soprattutto una questione relativa al **quantum** di protezione che si desidera assicurare ai combattenti e che, in questa direzione, il TCiY abbia sostanzialmente risolto la questione nelle sue decisioni sul caso *Tadic*

In particolare, nella sentenza della Camera d'Appello del 15 luglio 1999 (parr. 83 ss.) il Tribunale ha offerto una pregevolissima ricostruzione critica della questione per poi concludere al par. 162 per la natura internazionale del conflitto.

Si controverteva infatti sulla possibilità di considerare il conflitto come internazionale al fine di applicare l'articolo 2 dello Statuto del Tribunale relativo alle gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949, pienamente applicabili solo se la natura internazionale del conflitto fosse stata dimostrata

162. The Appeals Chamber therefore concludes that, for the period material to this case (1992), the armed forces of the Republika Srpska were to be regarded as acting under the overall control of and on behalf of the FRY. Hence, even after 19 May 1992 the armed conflict in Bosnia and Herzegovina between the Bosnian Serbs and the central authorities of Bosnia and Herzegovina must be classified as an international armed conflict.

IV

Ci si è chiesti poi se la lotta al terrorismo possa essere qualificata come un conflitto armato ai sensi del diritto internazionale umanitario

Favorevole a questa qualificazione è la prassi degli USA, ma si tratta di una posizione isolata. Il presidente Bush ha definito l'attacco alle Torri gemelle un atto di guerra. E prima ancora nel 1986, gli USA avevano giustificato il raid in Libia (che causò l'uccisione di 5 terroristi e 37 civili) come legittima reazione a un atto di forza.

La generalità degli Stati però non sembra favorevole ad includere la lotta al terrorismo tra i conflitti armati ai sensi del diritto internazionale umanitario, a meno che non si ricada in una delle situazioni di internazionalizzazione di un conflitto armato interno. E, peraltro, l'amministrazione Obama ha abbandonato l'uso dell'espressione «guerra al terrorismo».

La questione, come è noto, fu poi esplicitamente affrontata dal Consiglio di Sicurezza nel caso Lockerbie: il Consiglio di Sicurezza, con la risoluzione 748 del 1992 impose sanzioni contro la Libia per la connessione con attività terroristiche e per il rifiuto di estradare due cittadini libici accusati di aver partecipato, nel 1988, all'attacco contro il volo Pan Am 103 sopra Lockerbie, Scozia.

In tale occasione il Consiglio di Sicurezza affermò che gli Stati che sostengono terroristi violano l'art. 2.4 della Carta («*Gli Stati debbono astenersi dall'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di altri Stati*») e che, pertanto, la reazione nei loro confronti si qualifica come legittima difesa.

Interessante ancora è la posizione francese.

Durante la seduta dell'Assemblea Nazionale del 16 novembre 2015, subito dopo i fatti del Bataclan, l'allora presidente Hollande affermò:

«La France est en guerre. Les actes commis vendredi soir à Paris et près du Stade de France, sont des actes de guerre. Ils ont fait au moins 129 morts et de nombreux blessés. Ils constituent une agression contre notre pays, contre ses valeurs, contre sa jeunesse, contre son mode de vie»

Ma l'affermazione era enfatica, e anche contraddittoria, dato che gli autori di quegli atti di terrorismo erano anche dei cittadini francesi. Si tentò di seguire la strada della revoca della cittadinanza agli autori di quegli atti, ma la cosa non ebbe seguito.

V

Ci si chiede pure quale sia il confine vero fra operazioni militari di *peace-keeping* (mantenimento della pace), *peace-enforcing* (imposizione

della pace) e guerra? Può bastare la nozione di conflitto armato a sistemare tutto?

Può l'Organizzazione delle Nazioni Unite, l'organizzazione internazionale che dovrebbe mantenersi terza nei confronti dei conflitti tra gli stati nazionali, condurre proprie guerre?

Nel 1993 il Segretario generale dell'ONU, Boutros Ghali, ha promulgato il «Bollettino sull'osservanza da parte delle forze delle Nazioni Unite del diritto internazionale umanitario» entrato in vigore il 12 agosto 1999.

Il Bulletin richiama i principi fondamentali delle leggi e delle consuetudini della guerra stabiliti dalle convenzioni sopra ricordate e li dichiara applicabili alle forze dell'ONU.

In forma molto semplificata esso richiama i principi relativi alla protezione della popolazione civile, sancisce che le forze dell'ONU dovranno rispettare le norme che proibiscono l'uso di certe armi, che non useranno mezzi di guerra idonei a provocare sofferenze non necessarie, che eviteranno gli attacchi ai monumenti artistici, ai beni culturali etc., che non porteranno attacchi agli oggetti necessari per la sopravvivenza dei civili, che rispetteranno i civili e le persone *hors de combat*, che tratteranno con umanità e con rispetto le persone catturate, che rispetteranno e proteggeranno feriti ed i malati.

Insomma i principi fondanti del diritto umanitario si applicano alle operazioni delle forze delle Nazioni Unite, comunque qualificate.

VI

Chiediamoci adesso se le cosiddette guerre cibernetiche possano essere qualificate conflitti armati.

La guerra cibernetica è l'insieme delle attività di preparazione e conduzione di operazioni di contrasto nello spazio cibernetico

Si può tradurre nell'intercettazione, nell'alterazione e nella distruzione dell'informazione e dei sistemi di comunicazione nemici, procedendo a far sì che sul proprio fronte si mantenga un relativo equilibrio dell'informazione.

La guerra cibernetica si caratterizza per l'uso di tecnologie elettroniche, informatiche e dei sistemi di telecomunicazione (Tallin Manual 2013).

A causa della loro forza e della velocità con la quale sono posti in essere, gli attacchi cibernetici sono quindi in abstracto idonei a raggiungere la soglia dell'uso della forza stabilita dall'Articolo 2 numero (4) della Carta delle Nazioni Unite ogniqualvolta producano danni fisici e non semplicemente perdite economiche (seppur ingenti).

Affermare il superamento di tale soglia significa rendere applicabile l'intero corpus normativo, sia pattizio che consuetudinario, relativo all'uso della forza e rendere utilizzabile il diritto alla legittima difesa sancito all'articolo 51 della Carta, accanto alla possibilità dell'introduzione di misure di ritorsione, rappresaglia e contromisure come reazione ad un attacco subito.

E dunque se c'è uso della forza, dovrebbe esserci anche conflitto armato. Al riguardo sono però state manifestate diverse posizioni.

La posizione ufficiale dell'amministrazione statunitense è stata presentata dall'allora Consigliere Legale del Dipartimento di Stato Harold Koh nel settembre 2012: gli attacchi cibernetici in alcune circostanze possono costituire uso della forza secondo la Carta delle Nazioni Unite e il diritto internazionale consuetudinario. I fattori rilevanti riguardano la perdita di vite umane, il contesto dell'evento, gli obiettivi, le condizioni spaziali, gli effetti e l'intento dell'attacco stesso.

Nello specifico, se i danni fisici causati dall'attacco sono paragonabili a quelli causabili dall'utilizzo di bombe o di missili, l'attacco cibernetico può senza dubbio essere considerato un attacco armato.

La posizione del Governo Statunitense è quindi contraria a una ricostruzione estensiva della portata degli Articoli 2 (4) e 51 volti a ricomprendere nella definizione di uso della forza quegli attacchi che, pur non provocando danni fisici, hanno come conseguenze perdite economiche e gravi sconvolgimenti politici.

Più ampio è il concetto elaborato dalla Estonia, nazione vittima nel 2007 di un potente attacco cibernetico che ha portato alla chiusura delle istituzioni finanziarie, parte dal punto di vista che l'economia, la stabilità

finanziaria e la sua sicurezza sono necessari per il funzionamento di uno Stato e della solidità dell'ordine mondiale stesso.

Nel 2016 il Ministro degli Esteri estone ha affermato che potenzialmente i peggiori attacchi cibernetici sono quelli che mirano ad indebolire o distruggere le infrastrutture critiche e i sistemi di informazione di uno stato.

Risolutivo in tal senso potrebbe essere indagare lo specifico intento di attaccare la leadership politico-militare di uno Stato e violare la sua sovranità.

Più prudente appare il Position Paper adottato nel 2019 dal Comitato internazionale della Croce Rossa secondo cui:

Any use of force by States – cyber or kinetic – remains governed by the Charter of the United Nations and the relevant rules of customary international law, in particular the prohibition against the use of force. International disputes must be settled by peaceful means, in cyberspace as in all other domains.....

Events of recent years have shown that cyber operations, whether during or outside armed conflict, can disrupt the operation of critical civilian infrastructure and hamper the delivery of essential services to the population.

In the context of armed conflicts, civilian infrastructure is protected against cyber attacks by existing IHL principles and rules, in particular the principles of distinction, proportionality and precautions in attack. IHL also affords special protection to hospitals and objects indispensable to the survival of the civilian population, among others.

È doveroso comunque ricordare che l'intera materia è ancora in discussione.

VII

Analoga prudenza conviene adottare nei confronti della possibilità di considerare conflitto armato un confronto condotto con le tecniche della cosiddetta guerra ibrida.

Il concetto di guerra ibrida non è stato definito ancora in maniera univoca. Possiamo comunque dire che con questa espressione si fa riferimento all'impiego, all'interno di una unitaria strategia di attacco, di un insieme di mezzi offensivi di varia natura (da quelli armati alla propaganda ostile, al sostegno a gruppi armati di opposizione a tecniche di guerra cibernetica) tutti volti comunque al perseguimento del fine di annientamento della capacità difensiva della comunità target dell'attacco.

Un esempio recente è offerto dall'aggressione ibrida portata dalla Bielorussia nel 2021 ad alcuni stati della Unione Europea favorendo il massivo afflusso di migranti sul loro territorio.

Anche la riflessione sul concetto di guerra ibrida è ancora in corso e dunque appare prematura qualunque affermazione al riguardo.

Troppe sono le variabili rispetto alla nozione tradizionale di conflitto armato e ritengo dunque che non si possa andare al momento al di là dell'affermazione, piuttosto scontata, secondo cui dovrebbe ritenersi applicabile la normativa relativa a ciascuna tecnica offensiva singolarmente presa.