

DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

La Convenzione sulle munizioni a grappolo: fra esigenze umanitarie e necessità militare

Il 30 maggio 2008 un gruppo di 107 Stati ha adottato a Dublino la Convenzione sulle munizioni a grappolo (d'ora in avanti 'la Convenzione') con la quale viene introdotto un divieto internazionale di uso, produzione, stoccaggio e

trasferimento delle munizioni che causano "danni inaccettabili" ai civili. La Conferenza di Dublino chiude il c.d. 'Processo di Oslo' (il negoziato multilaterale iniziato nella capitale norvegese nel 2007, e proseguito a Lima e Vienna, lo stesso anno, quindi a Wellington e Dublino nel 2008) al quale hanno partecipato Stati e Organizzazioni intergovernative, il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR) e una coalizione di Organizzazioni non governative. Lo strumento sarà aperto alla firma ad Oslo il 3 dicembre 2008.

Il diritto internazionale sinora non proibiva, né limitava in maniera specifica l'uso delle munizioni a grappolo, sebbene il loro utilizzo dovesse essere conforme al diritto dei conflitti armati, come per tutte le armi (ICTY, *Prosecutor v. Martić*, IT-95-11-R61, *Decision pursuant to Rule 61* dell'8 marzo 1996, par. 18).

In termini generali, per munizione a grappolo si intende una munizione-contenitore capace di rilasciare numerose sottomunizioni. Esistono diversi tipi di munizioni, *non esplosive* (per la dispersione di fumi ecc.) ed *esplosive*. Quelle esplosive sono progettate per colpire vaste aree oppure un obiettivo situato, o in movimento, in una vasta area (*area weapon*). Dal loro primo uso, risalente alla seconda guerra mondiale, al loro ultimo uso, registrato durante il conflitto tra la Federazione Russa e la Georgia del 2008, le munizioni a grappolo sono state utilizzate in circa 30 conflitti armati. Negli ultimi anni ha fatto molto discutere il loro utilizzo in Iraq (1991 e 2003), nella ex-Iugoslavia (1999), e in Libano (2006).

Per loro stessa natura, le munizioni a grappolo, almeno nelle versioni sinora usate su larga scala (non dotate di sistemi di guida, di autodistruzione e disattivazione) hanno avuto un grave impatto sui civili, durante un conflitto, a causa dei loro effetti indiscriminati, e dopo un conflitto, a causa dei residui bellici prodotti dalle sottomunizioni inesplose.

Nel corso degli anni è stata denunciata la contrarietà dell'uso indiscriminato delle munizioni a grappolo al Protocollo I allegato alle Convenzioni di Ginevra



Conferenza diplomatica per l'adozione di una Convenzione sulle munizioni a grappolo, *Convenzione sulle munizioni a grappolo*, CCM/77, 30 maggio 2008, (www.clustermunitionsdublin.ie)

del 1949. L'uso di questo tipo di munizione sarebbe infatti contrario, *prima facie*, al principio di *distinzione*, per cui i belligeranti devono distinguere tra civili e combattenti, beni civili e obiettivi militari, e colpire solo gli obiettivi militari (art. 48); al *divieto delle armi dagli effetti indiscriminati*, cioè incapaci di distinguere tra civili e combattenti, beni civili e obiettivi militari (art. 51.4); e al *principio di proporzionalità*, per cui sono vietati gli attacchi che provocano danni ai civili eccessivi rispetto al vantaggio militare (art. 51.5). Quelle appena richiamate sono regole oramai parte del diritto umanitario consuetudinario (cfr. J. M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge, 2005, *Rules* 1-24). Tuttavia, sinora si è giunti ad una sola condanna internazionale dell'uso di munizioni a grappolo. Nel 2007 il Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia ha dichiarato Milan Martić (che ai tempi dei fatti era Presidente della mai riconosciuta Repubblica Serba di Krajina) responsabile per crimini di guerra e contro l'umanità per aver ordinato due bombardamenti con razzi dotati di testata a grappolo contro il centro di Zagabria nel 1995 (ICTY, *Prosecutor v. Martić*, IT-95-11-T, sentenza del 12 giugno 2007, par. 459 ss.).

La liceità dell'uso di munizioni a grappolo contro un centro urbano è stata messa in dubbio, *ex post*, anche dagli Stati Uniti, con riferimento alla campagna aerea in Iraq del 1991 (U.S. Air Force Judge Advocate General, *Bullet Background Paper on International Legal Aspects Concerning the Use of Cluster Munitions* del 30 agosto 2001. Cfr. G. Bartolini, "Air Operations Against Iraq (1991 and 2003)", in N. Ronzitti, G. Venturini (eds.), *International Humanitarian Law of Air Warfare*, Utrecht, 2006, p. 265 ss.).

Il suddetto Tribunale è tuttavia giunto a una diversa conclusione con riferimento alla campagna aerea della NATO nella ex-Iugoslavia del 1999. In questo caso, un Comitato *ad hoc* ha raccomandato la non apertura di un procedimento, suscitando critiche in dottrina (*Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia* del 3 giugno 2000, par. 27. Cfr. P. Benvenuti, "The ICTY Prosecutor and the Review of the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia", in *European Journal of International Law* 2001, p. 503; e N. Ronzitti, "Is the *Non Liqueur* of the Final Report by the Committee Established to Review the NATO Bombing Against the FRY Acceptable?", in *International Review of the Red Cross* 2000, p. 1017).

Quanto ai residui bellici, nel 2003, il Protocollo V allegato alla Convenzione su alcune armi convenzionali, ha introdotto norme generali sulla bonifica delle aree contaminate, applicabili anche alle sottomunizioni inesplose, ma senza effetti retroattivi in caso di danni a Stati terzi (art. 1.4).

La nuova *Convenzione* interviene in tale contesto. Sul piano sistematico, essa può essere suddivisa in due 'pilastri': il primo, relativo al disarmo e al controllo delle armi, il secondo, di carattere umanitario. Va notato anzitutto che

essa introduce un *divieto parziale*. Sin dagli inizi del ‘Processo di Oslo’ gli Stati si sono impegnati ad adottare uno strumento giuridicamente vincolante per la messa al bando delle munizioni che causano “danni inaccettabili” ai civili (cfr. la Dichiarazione di Oslo del 23 febbraio 2007). La *Convenzione* vieta perciò le munizioni a grappolo (art. 1) ma il divieto fa salve: a) le munizioni *non esplosive*; b) le munizioni *esplosive* contenenti meno di 10 sottomunizioni (ciascuna dal peso non inferiore ai quattro chili) capaci di intercettare uno specifico obiettivo e dotate di dispositivi di autodistruzione e disattivazione (art. 2.2(c)). In altre parole, la *Convenzione* mette al bando le munizioni meno sofisticate usate sino ad oggi, e consente l’uso di quelle che dovrebbero contenere il rischio di danni ai civili entro i limiti della ‘accettabilità’. Questa impostazione differenzia la *Convenzione* sulle munizioni a grappolo dalla *Convenzione* sulle mine antipersona, che ha introdotto un *divieto totale* (art. 1).

Sul piano giuridico, il parametro della ‘inaccettabilità’ dei danni ai civili non è di immediata comprensione. L’espressione “danni inaccettabili” ai civili è stata adottata nella Dichiarazione di Oslo per esprimere riprovazione rispetto all’impatto umanitario delle munizioni a grappolo, ed è stata infine richiamata nella *Convenzione* (Preambolo, 18). La formula è oramai entrata nel dibattito generale sulle munizioni a grappolo. Le stesse Nazioni Unite, nella presa di posizione assunta durante la Riunione del 2007 degli Stati parte della *Convenzione* su alcune armi convenzionali, hanno chiesto il bando delle munizioni a grappolo che causano “danni inaccettabili” ai civili (*UN Position on cluster munitions*, CCM/MSP/2007/3, dell’8 novembre 2007). Questa espressione non trova precedenti negli strumenti di diritto umanitario. Più precisamente, il Protocollo I allegato alle Convenzioni di Ginevra del 1949, per la valutazione dei danni collaterali ai civili prevede il criterio della ‘eccessività’ rispetto al vantaggio militare (art. 51.5). Un criterio, questo, di natura oggettiva e comparativa (cfr. M. N. Schmitt, “Precision Attack and International Humanitarian Law”, in *International Review of the Red Cross* 2005, p. 457). In funzione della coerenza interna del diritto umanitario, sembra corretto intendere il termine ‘inaccettabili’ come sinonimo di ‘eccessivi’.

Un altro aspetto sul quale vale la pena di riflettere è il ruolo dello standard tecnologico introdotto dalla *Convenzione* ai fini della liceità delle operazioni militari. Il CICR in una presa di posizione del 2007 ha sollecitato il bando delle munizioni a grappolo “inaccurate and unreliable” (*The ICRC’s Position on Cluster Munitions and the Need for Urgent Action* del 25 ottobre 2007). Come ha precisato lo stesso CICR, con il termine “inaccurate” si intende l’incapacità delle sottomunizioni di individuare uno specifico obiettivo, mentre il termine “unreliable” indica una eccessiva percentuale di sottomunizioni inesplose (*Cluster munitions, Why do We Need a New Treaty?*, Geneva, 2008). In altre parole, lo standard previsto dalla *Convenzione* dovrebbe rendere le munizioni più selettive e affidabili, e in teoria coerenti al divieto di armi dagli effetti indiscriminati (Protocollo I, cit., art. 51.4(b)). Tuttavia, ai fini della liceità di

Diritti umani e diritto internazionale

un'operazione militare, restano ferme le regole generali del diritto umanitario e in particolare il principio di *precauzione*, che impone l'adozione di "all feasible precautions" per evitare i danni collaterali ai civili (Protocollo I, cit., art. 57.2(a)ii). Principio, questo, richiamato nella *Convenzione* (Preambolo, 20). Anche le munizioni non proibite dalla *Convenzione*, per loro stessa natura, potrebbero avere effetti indiscriminati se utilizzate contro un centro urbano o ad alta densità di popolazione e di beni civili. Come è stato notato in dottrina: "Accuracy is a key element of precision, but the terms are not synonymous. ... Precision strikes therefore require more than accurate weapon systems" (M.N. Schmitt, *op. cit.*, p. 446). Il buon senso e la buona fede del comandante restano gli elementi decisivi nel caso concreto (cfr. Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva, 1987, par. 2198).

Vi sono due ulteriori considerazioni da fare alla luce della 'clausola Martens', richiamata nella *Convenzione* (Preambolo, 11). La clausola potrebbe essere anzitutto utile per regolare i casi di bombardamenti ripetuti con munizioni consentite dalla *Convenzione* che, se presi singolarmente, non producono danni inaccettabili (o eccessivi) ai civili, ma se considerati in maniera cumulativa potrebbero essere contrari alle "elementary considerations of humanity" (Corte Internazionale di Giustizia, *Liceità della minaccia o l'uso di armi nucleari*, parere consultivo dell'8 luglio 1996, *I.C.J. Reports* 1996, par. 79 ss.). Questa regola (degli 'effetti cumulativi') è stata affermata in generale dal Tribunale penale internazionale per la ex-Iugoslavia (ICTY, *Prosecutor v. Kupreskic et al.*, IT-95-16-T, sentenza del 14 gennaio 2000, par. 526).

In secondo luogo, la 'clausola Martens' potrebbe essere utile per fare fronte al progresso della tecnologia militare. Come ha precisato la Corte internazionale di giustizia, la suddetta clausola, mirando al trattamento umano dei civili e dei combattenti in ogni circostanza, consente di adattare il diritto umanitario al progresso della tecnologia militare (*Liceità della minaccia o l'uso delle armi nucleari*, cit., par. 78). Nel caso lo standard previsto dalla *Convenzione* risultasse superato da un altro più efficace nella riduzione del rischio di danni ai civili, anche in assenza di una modifica dell'art. 2.2, sulla base della 'clausola Martens', un tribunale potrebbe valutare, ai fini della liceità di un'operazione militare, la mancata adozione della tecnologia più sofisticata.

Il primo 'pilastro' è completato dalle norme sulla distruzione degli stock, la bonifica delle aree contaminate dai residui bellici e la diffusione della consapevolezza dei rischi tra i civili. Con riferimento alla distruzione degli stock emerge un'altra differenza rispetto alla *Convenzione* sulle mine antipersona. Questa, infatti, prevede l'obbligo di distruzione degli stock sotto la giurisdizione o il controllo degli Stati (art. 4), mentre la *Convenzione* prevede la distruzione degli stock e sotto la giurisdizione e sotto il controllo degli Stati (art. 3). La

norma risponde alle esigenze dei membri della NATO, che aderendo alla *Convenzione* non assumeranno l'obbligo di distruggere gli stock presenti nel proprio territorio ma sotto il controllo di un altro membro della NATO.

Quanto ai residui bellici, gli Stati dovranno bonificare le aree sotto la propria giurisdizione o controllo (art. 4.1). Per i residui prodotti dagli Stati prima dell'entrata in vigore della *Convenzione*, ma situati in aree sotto la giurisdizione o il controllo di un altro Stato, non sono previsti obblighi con effetti retroattivi (come nel già citato Protocollo V allegato alla *Convenzione* su alcune armi convenzionali). In tali casi, i primi sono "strongly encouraged" a fornire l'assistenza necessaria agli Stati danneggiati (art. 4.4(a)).

Il secondo 'pilastro' della *Convenzione* è relativo all'assistenza alle vittime (art. 5). Questa è ampia e supera lo standard della *Convenzione* sulle mine antipersona, che non prevede obblighi di assistenza alle vittime delle mine (Preambolo, 3). Per vittime si intendono le persone uccise o ferite dalle munizioni a grappolo e dalle sottomunizioni inesplose, le loro famiglie e comunità danneggiate (art. 2). L'assistenza ha ad oggetto le cure mediche, il supporto psicologico, la riabilitazione e il reinserimento socio-economico (art. 5.1). Gli Stati dovranno adottare apposite leggi e un piano d'azione per uniformare l'attività delle strutture nazionali in materia di disabili, sviluppo e diritti umani. È inoltre prevista l'istituzione di un funzionario governativo *ad hoc* ('focal point'). Gli Stati dovranno infine favorire l'attività dei soggetti non governativi (art. 5.2(c)).

In materia di assistenza alle vittime la *Convenzione* fissa un 'punto di contatto' tra diritti umani e diritto umanitario. Abbiamo notato come la politica nazionale sull'assistenza alle vittime inciderà sulle strutture per i disabili, lo sviluppo e i diritti umani. Più in generale, le vittime delle munizioni a grappolo sono qualificate come una categoria di disabili e, come tali, titolari dei diritti riconosciuti dalla *Convenzione* sui diritti dei disabili, richiamata dalla *Convenzione* come una sorta di 'legge quadro' *ratione personae* (Preambolo, 9).

Un altro aspetto della *Convenzione* da segnalare è relativo alla cosiddetta 'inter-operability'. Durante i negoziati, alcuni Stati, e in particolare i membri della NATO, hanno manifestato preoccupazione per le possibili conseguenze della propria partecipazione ad operazioni militari con Stati che continuano a fare uso delle munizioni proibite. Secondo l'art. 21.3 gli Stati parte, i loro militari e cittadini, potranno cooperare con Stati che continuano ad usare le munizioni proibite, a condizione che i primi rispettino la *Convenzione* (art. 21.4). Anche in questo caso la norma accoglie le istanze dei membri della NATO, che aderendo alla *Convenzione* non troveranno un impedimento in vista delle operazioni dell'Alleanza.

In conclusione, la *Convenzione* è frutto di una mediazione tra diverse esigenze di tipo umanitario e militare, e come tale presenta delle zone d'ombra, soprattutto con riferimento alla distruzione degli stock e alla 'inter-operability' (cfr. N. Ronzitti, "La Convenzione di Dublino, Eliminazione definitiva delle bombe a grappolo o solo un passo indietro?", in *Affari Internazionali* del 3 giugno 2008, www.affarinternazionali.it). Al tempo stesso, essa fissa uno

Diritti umani e diritto internazionale

standard internazionale per la tutela dei civili durante e dopo un conflitto armato, e dove non prevede obblighi favorisce la cooperazione e l'assistenza agli Stati (art. 6). A questi non è inoltre consentito di apporre riserve (art. 19). Ciò dovrebbe eliminare il rischio di ulteriori compromessi al ribasso.

Grandi produttori o utilizzatori di munizioni a grappolo come Brasile, Cina, India, Federazione Russa e Stati Uniti non hanno partecipato al 'Processo di Oslo'. Ma al di là delle ragioni strategiche che hanno indotto i singoli Stati a restare fuori del negoziato, non è da escludere che la *Convenzione* inciderà sulla prassi e la dottrina militare internazionale. Gli Stati Uniti hanno ad esempio già modificato la propria politica nazionale, impegnandosi ad usare munizioni più selettive e affidabili a partire dal 2018 (U.S. Department of Defense, *Policy on Cluster Munitions and Unintended Harm to Civilians*, Memorandum del 19 luglio 2008).

La *Convenzione* sembra confermare una tendenza del multilateralismo nel disarmo e controllo delle armi. Negli ultimi dieci anni, a fronte di una crisi nel settore, sono state adottate la Convenzione sulle mine antipersona e la Convenzione sulle munizioni a grappolo. I due strumenti, pur differenziandosi, hanno tre elementi in comune: a) sono stati negoziati al di fuori della Convenzione su alcune armi convenzionali e con il coinvolgimento delle Organizzazioni non governative; b) sono ispirati da una forte sollecitudine umanitaria; c) sottolineano il legame tra diritti umani e diritto umanitario. Questi elementi sembrano evidenziare una 'dinamica' della comunità internazionale che potrebbe essere meglio valorizzata nel quadro delle Organizzazioni intergovernative e in particolare nella Conferenza sul disarmo.

Lo strumento adottato a Dublino forse disattende le aspettative di chi, soprattutto nella società civile, chiedeva un divieto totale delle munizioni a grappolo. Tuttavia esso, introducendo il divieto delle munizioni che causano "danni inaccettabili" ai civili, in maniera realistica, ha posto le basi per un migliore equilibrio tra esigenze umanitarie e necessità militare. Un contributo positivo per il diritto umanitario e il diritto internazionale in generale.

Tommaso Di Ruzza