



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2022

1. ARMI ESPLOSIVE IN AREE POPOLATE (EWIPA): L'*HIGH LEVEL OPEN DEBATE* IN SENO AL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE E IL CONTRIBUTO DELLE ONG ALL'ADOZIONE DI UNA DICHIARAZIONE INTERNAZIONALE

1. *Introduzione*

Non vi è alcun divieto generale ai sensi del diritto internazionale umanitario contro l'uso di armi esplosive pesanti nelle aree popolate (le c.d. EWIPA - *Explosive Weapons in Populated Areas*); tuttavia, è opportuno ricordare sin da subito che tale uso deve rispettare tutte le norme e i principi che regolano lo svolgimento delle ostilità, in particolare il divieto di attacchi indiscriminati e sproporzionati e l'obbligo, in un attacco armato, di prendere tutte le precauzioni possibili per evitare vittime e sofferenze inutili.

È facile comprendere infatti come l'uso di armi esplosive nelle aree popolate comporti gravi conseguenze "secondarie" di carattere umanitario. Le persone ferite – in maniera più o meno genuinamente collaterale – spesso necessitano di cure mediche e psicosociali specialistiche, sia nell'immediato che nel lungo termine, cure che spesso non sono disponibili in situazioni di conflitto. Inoltre, le armi esplosive sono una delle principali cause di danni alle strutture sanitarie; circostanza che ostacola la prestazione stessa di cure mediche. Le abitazioni e le infrastrutture essenziali, come gli impianti di trattamento dell'acqua potabile e delle acque reflue e i sistemi di alimentazione elettrica, vengono danneggiati o distrutti, aumentando il rischio e la diffusione di malattie e gravando ulteriormente sul sistema sanitario. Le scuole vengono allo stesso modo danneggiate o distrutte, interrompendo o impedendo del tutto l'accesso all'istruzione e questo aggrava le disuguaglianze di genere ed espone i minori a rischi aggiuntivi. In zone di conflitto, infine, non è raro che, anche laddove le strutture scolastiche siano funzionanti, i genitori decidano di non mandare i figli a scuola per paura di attacchi con armi esplosive.

Come tristemente noto e frequente, le persone nelle comunità colpite spesso non hanno altra scelta che lasciare le loro case, in condizioni precarie e spesso per sempre. Nelle zone abbandonate è infatti complicato ritornare, poiché le armi esplosive lasciano residui bellici che possono uccidere e ferire i civili molto tempo dopo la fine delle ostilità e impedire o ritardare i lavori di ricostruzione, come anche la produzione agricola. È evidente, dunque, come l'uso di armi esplosive nelle città o in zone popolate abbia un effetto disastroso anche nel lungo periodo, sui progetti di ricostruzione e sviluppo postbellici.

Il [Comitato Internazionale della Croce Rossa](#) (CICR) sta cercando di attirare da diversi anni l'attenzione degli Stati su queste circostanze, tanto più che lo stesso pone in evidenza quanto, ad una sempre maggiore urbanizzazione della popolazione mondiale, si stia accompagnando una maggiore urbanizzazione dei conflitti armati. Esso [stima](#) che oggi circa 50 milioni di persone già subiscano le terribili conseguenze della guerra urbana, una tendenza che ritiene in aumento man mano che sempre più persone si concentrano nelle città.

Secondo il CICR, molti di questi conflitti vengono combattuti utilizzando armi progettate per fornire una grande forza esplosiva a distanza e su vaste aree e molte di queste armi – se non tutte – sono inadatte all'uso nei centri urbani e in altri centri abitati. Il loro impatto è devastante e, se non affrontate attraverso un'azione internazionale concertata, le già inaccettabili conseguenze umanitarie del conflitto urbano sono destinate a peggiorare.

2. L'High Level Open Debate presso il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dedicato al tema "Wars in cities: protection of civilians in urban settings"

La questione – già oggetto dell'attenzione delle Nazioni Unite (NU), in questi termini, a partire almeno dal 2018 con l'adozione della nuova Agenda per il disarmo "[Securing Our Common Future](#)" – è recentemente approvata al Consiglio di Sicurezza. L'allora presidenza norvegese ha infatti ospitato, il 25 gennaio 2022, un [High Level Open Debate](#) proprio sul tema della protezione dei civili in caso di conflitti armati in aree urbane ("*Wars in cities: protection of civilians in urban settings*", sotto l'*Agenda Item* "Protection of civilians in armed conflict").

La Norvegia, nell'estendere l'invito agli Stati membri del Consiglio e non, ha riconosciuto che i conflitti armati sono sempre più combattuti nelle aree urbane, con conseguenze umanitarie devastanti e inaccettabili, con la stragrande maggioranza di vittime civili. Dal [Concept Note](#) dell'evento emerge che, sebbene le guerre nelle città non siano un fenomeno nuovo, negli ultimi decenni si assiste ad una rinascita della guerra urbana, testimoniata dalla citata recente stima del Comitato Internazionale della Croce Rossa e dai dati di [Action on Armed Violence](#). La prolungata sofferenza dei civili esacerba le divisioni sociali causate dai combattimenti, rendendo difficile la "guarigione" delle città e dei loro abitanti. Essa colpisce donne e uomini, ragazzi e ragazze e i bambini in modo diverso, aggravando le vulnerabilità e le disuguaglianze esistenti e lacerando di fatto il tessuto sociale delle comunità. Ciò aumenta anche il rischio di nuove ondate di violenza e danneggia le prospettive per il raggiungimento della pace e della riconciliazione, insieme al ritorno sicuro e dignitoso degli sfollati e alla possibilità di raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. La Norvegia sottolinea come una sfida particolare nei contesti urbani sia quella di garantire che le operazioni militari siano condotte nel pieno rispetto del diritto internazionale umanitario, compresi i principi di precauzione, distinzione e proporzionalità. Anche quando le Forze Armate siano particolarmente attente a queste regole, la natura dell'ambiente urbano mette in discussione la capacità delle parti in conflitto di valutare e anticipare accuratamente il previsto danno accidentale a civili e beni civili. Garantire il pieno rispetto del diritto internazionale umanitario è quindi più impegnativo, ma ancora più importante, in tali contesti.

In molte situazioni, le parti in conflitto armato continuano a combattere nelle aree urbane utilizzando armi progettate principalmente per essere usate in campi di battaglia aperti, quali le armi esplosive pesanti. Quando nel [2020](#) sono state utilizzate armi esplosive in aree popolate, l'88% delle vittime e dei feriti erano civili, rispetto al 16% di altre aree. A volte può essere impedito ai civili di lasciare un'area assediata; perciò, i combattimenti nei centri urbani spesso si traducono in un accresciuto bisogno dei servizi essenziali che spesso vengono

tuttavia interrotti o distrutti. È dunque necessario fare della protezione dei civili una priorità nella pianificazione e nella conduzione delle operazioni militari.

Ma il documento dà anche molto spazio all'aspetto dell'aiuto umanitario. Il danno umanitario devastante, cumulativo e protratto causato dalla guerra urbana – rileva – pone grandi sfide anche agli attori umanitari che devono adattarsi ai bisogni umanitari e alle vulnerabilità delle popolazioni interessate, sulla base di un impegno inclusivo con le comunità colpite e tenendo conto della dimensione di genere. Le caratteristiche della guerra urbana hanno un impatto negativo anche sulla sicurezza e sulla protezione degli operatori umanitari e sanitari stessi, i quali, per poter operare, hanno bisogno assoluto che le parti in conflitto facilitino attivamente per loro un accesso sicuro e senza ostacoli ai civili in stato di necessità. Negli ultimi anni, l'entità della sofferenza umanitaria causata dalla guerra urbana ha creato estenuanti questioni operative, di risorse e diplomatiche per gli attori umanitari e per quelli dello sviluppo. I conflitti passati e in corso richiamati dimostrano la necessità di azioni preventive efficaci, che rappresentano la risposta migliore per garantire la piena protezione dei civili e dei beni su cui questi fanno affidamento, nonché il rispetto del diritto internazionale umanitario.

Per tutti questi motivi, come [High Level Speakers](#), la Presidenza del Consiglio di Sicurezza ha invitato a parlare il Segretario Generale delle NU António Guterres, il Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa Peter Maurer e la difensora dei diritti umani yemenita Radhya al-Mutawakel, presidente e co-fondatrice della [Mwatana Organization for Human Rights](#).

Il Segretario Generale delle NU António Guterres ha affermato che la responsabilità per gravi violazioni è essenziale in un momento in cui 50 milioni di persone affrontano le terribili conseguenze della guerra urbana. Quando le armi esplosive vengono utilizzate nelle città, il 90% delle persone colpite sono civili ed ha invitato perciò gli Stati membri a dimostrare la volontà politica di indagare e perseguire i presunti crimini di guerra, perché non solo lo si deve alle vittime e ai loro cari, ma questo fungerebbe anche da potente deterrente. Dagli attacchi mirati alle scuole di Gaza e dell'Afghanistan, ai danni alle infrastrutture nello Yemen, il conflitto nelle aree urbane ha effetti diffusi. Sottolineando le misure di prevenzione e mitigazione, Guterres ha affermato che tutte le parti devono rispettare pienamente il diritto internazionale umanitario e adottare misure per ridurre al minimo i danni accidentali ai civili. Invitando gli Stati a seguire le buone prassi per ridurre le conseguenze umanitarie dell'uso di armi esplosive nelle aree popolate, egli ha poi accolto con favore gli sforzi verso una dichiarazione politica in materia ed ha sottolineato il ruolo fondamentale del Consiglio di Sicurezza, ribadendo: "I count on all Members to acknowledge the challenges of urban warfare, to call for specific protective measures and to use all the tools at their disposal to end tragic and preventable harm to civilians".

Peter Maurer, presidente del CICR, indicando l'aumento del numero di morti e distruzioni tra gli abitanti delle città in situazioni di conflitto, davanti al Consiglio ha affermato che dobbiamo fare di più. Chiedendo un'azione in diverse aree, ha ricordato che tutte le parti in conflitto devono adoperarsi per il rispetto delle misure di protezione dei civili esistenti e del diritto internazionale e ha raccomandato agli Stati di adottare restrizioni sulle esportazioni di armi esplosive con condizioni che ne vietino l'uso nelle aree popolate. Operando in prima linea nella guerra urbana e affrontandone gli effetti diffusi, infatti, il CICR esorta gli Stati ad adottare tutte le misure per risparmiare e proteggere i civili. Misure, tra l'altro, dettagliatamente individuate in un nuovo rapporto sull'uso di ordigni esplosivi nelle aree popolate di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo.

Infine, Radhya al-Mutawakel, presidente e co-fondatrice dell'organizzazione *Mwatana for Human Rights*, ha affermato che, se fosse stata applicata una reale responsabilità dall'inizio della guerra, lo Yemen non sarebbe diventato la peggiore crisi umanitaria mondiale, quale è oggi. Citando recenti attacchi documentati, tra cui sette attacchi aerei della coalizione guidata dall'Arabia Saudita/Emirati Arabi Uniti, ha confermato che i civili in Yemen sono stati vittime di armi esplosive utilizzate nelle aree popolate. Dal 2014 800 attacchi aerei, 700 assalti a terra, 300 esplosioni di mine, esplosioni causate da oggetti esplosivi e l'uso di droni e missili balistici hanno ucciso 3.000 civili e ferito altri 4.000, con molti attacchi senza obiettivi militari. Questi attacchi sono stati lanciati, ha affermato, perché le parti in conflitto potevano contare sull'impunità e ha chiesto al Consiglio di fare pressione sulle parti in conflitto affinché cessino di usare armi esplosive nelle aree popolate. Inoltre, ella ha ricordato che la responsabilità per i crimini internazionali deve essere rafforzata, aggiungendo che: "It is not sufficient to name and shame the warring parties; this Council should at long last refer Yemen's situation to the International Criminal Court".

Durante il [dibattito](#), oltre 50 delegati internazionali e osservatori, alcuni provenienti da Stati o regioni colpiti da conflitti, hanno condiviso le loro prospettive e idee su come ridurre i danni ai civili in situazioni di guerra urbana. In molti hanno evidenziato le recenti iniziative delle NU, inclusa la [risoluzione 2573 \(2021\)](#) del Consiglio di Sicurezza sugli attacchi alle infrastrutture critiche e l'ultimo rapporto del Segretario Generale sulla protezione dei civili ([S/2021/423](#)) come guida per un'azione efficace. L'Irlanda ha ricordato inoltre l'iniziativa legata alla Dichiarazione sull'uso delle EWIPA, oggetto del nostro quarto paragrafo, mentre infine vale la pena menzionare l'intervento dell'Ucraina, che ha ricordato in maniera molto pragmatica l'anniversario dell'attacco della Federazione Russa alla città di Mariupol del 24 gennaio 2014, che, assieme ad altri episodi di aggressione e occupazione, ha causato la morte complessivamente di 4.000 persone, nonché il ferimento di migliaia di altre nella regione del Donbass. Di fronte alla concentrazione di truppe e armi della Federazione Russa lungo il confine con l'Ucraina, il delegato aveva ribadito che Kiev non avesse intenzione di intraprendere un'azione militare di risposta, ma che avrebbe lavorato a qualsiasi soluzione diplomatica possibile per raggiungere la pace, anche attraverso l'azione del Consiglio di Sicurezza. Rileggere queste parole, al momento in cui si scrive, suscita una particolare amarezza, poiché a nulla sono valsi i tentativi diplomatici della comunità internazionale di risolvere la questione pacificamente e una significativa fetta della popolazione ucraina si è andata ad aggiungere alle vittime degli effetti delle armi esplosive in aree popolate a seguito dell'invasione russa del 24 febbraio.

3. Il recente rapporto del Comitato Internazionale della Croce Rossa sulle EWIPA e l'impegno del Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa circa i conflitti armati nelle aree urbane

Il giorno successivo alla sessione tematica del Consiglio di Sicurezza di cui sopra, il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha lanciato il nuovo preoccupante rapporto "[Explosive Weapons with Wide Area Effects: A Deadly Choice in Populated Areas](#)", con il quale richiama l'attenzione degli Stati sulla necessità di un cambio di mentalità e fornisce una serie di raccomandazioni per prevenire o mitigare le conseguenze dell'uso di queste armi e meglio proteggere la popolazione civile.

In particolare, il rapporto analizza le principali problematiche relative all'uso di EWIPA. Si basa su prove dirette provenienti da conflitti armati recenti e in corso, anche in Ucraina,

Afghanistan, Gaza, Iraq, Libia, Filippine, Somalia, Sri Lanka e Yemen. Tali prove mostrano un modello ricorrente di sofferenza tra i civili, in particolare donne e bambini, quando obiettivi militari situati in aree popolate vengono attaccati con armi esplosive imprecise o comunque soggette a effetti su vasta area. In pratica, si tratta di artiglieria (pistole e razzi), della maggior parte dei mortai, di lanciarazzi multi-canna, di bombe aviotrasportate per uso generico e anche di grandi ordigni esplosivi improvvisati.

Data la densità di civili e di strutture civili, è molto probabile che l'uso di queste armi nelle aree popolate abbia effetti indiscriminati o violi il principio di proporzionalità. Indipendentemente dalla sua legalità, quindi, il rapporto mostra che l'uso di armi esplosive con effetti ad ampio raggio in aree popolate provoca conseguenze inaccettabili, quali: elevato numero di morti e feriti tra i civili; danno mentale e psicosociale; danni significativi e distruzione di proprietà civili e infrastrutture critiche; interruzione dei servizi essenziali per la sopravvivenza della popolazione civile, compresi acqua, elettricità, servizi igienici e assistenza sanitaria; contaminazione da ordigni inesplosi; degrado dell'ambiente naturale; spostamento della popolazione civile; nonché conseguenze a lungo termine per lo sviluppo.

Oltre a delle dettagliate raccomandazioni dal taglio operativo rivolte direttamente alle Forze Armate – per le quali rimandiamo al testo – il rapporto formula delle raccomandazioni per le autorità politiche. Anzitutto, misure preventive, quali:

- garantire che la protezione dei civili sia esplicitamente identificata come un obiettivo strategico al più alto livello, prima dell'inizio delle operazioni militari, e che le forze armate la integrino in tutti gli ordini militari;
- garantire che le autorità militari sviluppino una dottrina militare specifica o adattino la dottrina esistente per affrontare le preoccupazioni umanitarie e le sfide operative poste dalla condotta delle ostilità nelle aree popolate, compresa la guerra urbana;
- sostenere lo sviluppo di servizi essenziali più resilienti durante la guerra nelle aree popolate, con l'obiettivo di mitigare le conseguenze umanitarie della guerra urbana, garantendo che i civili abbiano almeno accesso ai servizi essenziali di una qualità necessaria per preservare le loro vite, la sicurezza, l'integrità fisica e morale e la dignità.

Un altro blocco di raccomandazioni è poi quello che riguarda le c.d. strategie di elusione, volte proprio ad evitare l'uso di questa tipologia di armi in zone popolate. Il CICR raccomanda, ad es., di:

- adottare una politica di prevenzione in base alla quale le armi esplosive con un'ampia area di impatto non dovrebbero essere utilizzate nelle aree popolate a meno che non vengano adottate misure di mitigazione sufficienti per limitarne gli effetti su un'ampia area e il conseguente rischio di danni ai civili;
- garantire che tale politica di elusione, le buone pratiche che la rendono operativa e le politiche complementari sulla protezione dei civili durante i conflitti armati siano integrate nella dottrina, nell'addestramento, nella pianificazione e nella prassi militari;
- subordinare l'esportazione di armi esplosive con un'ampia area di impatto al fatto che i destinatari pongano limiti all'uso di tali armi nelle aree popolate, in conformità con le buone pratiche raccomandate;
- subordinare la fornitura di armi esplosive con un'ampia area di impatto, qualora si fornisca supporto ad alleati e/o alle parti in un conflitto armato, a che i destinatari limitino l'uso di tali armi nelle aree popolate in conformità con le buone pratiche raccomandate, nonché adottare tutte le misure appropriate per garantire che ciò avvenga nella pratica.

Infine, una parte importante del rapporto è dedicata allo studio, a fini preventivi, della guerra urbana e quindi alle raccomandazioni agli Stati in merito alla raccolta di dati disaggregati in materia. A tal riguardo, il CICR raccomanda agli Stati di:

- istituire meccanismi nazionali, compresi i sistemi di localizzazione delle vittime civili, per raccogliere dati sugli incidenti che coinvolgono l'uso di armi esplosive con un'ampia area di impatto in aree popolate, nonché supportare altre entità che raccolgono tali dati;
- condividere pubblicamente, nei fori pertinenti o nel contesto di un dialogo strutturato con il CICR:
- le buone pratiche, esperienze e lezioni apprese in merito alla scelta e all'uso di mezzi e metodi di guerra nelle aree popolate, comprese specifiche restrizioni all'uso di armi esplosive nelle aree popolate e armi e tattiche alternative;
- le buone pratiche, esperienze e lezioni apprese in merito ad altre misure adottate al fine di rafforzare la protezione dei civili e dei beni civili contro gli effetti di attacchi con armi esplosive con un'ampia area di impatto in aree popolate;
- il modo in cui le regole del diritto internazionale umanitario sono attuate dalle Forze Armate quando utilizzano armi esplosive in aree popolate, in particolare i divieti contro gli attacchi indiscriminati e sproporzionati e l'obbligo di prendere tutte le precauzioni possibili negli attacchi.

Quello della “*War in cities*” è in ogni caso un tema caro a tutto il Movimento della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, composto, come sappiamo, oltre che dal Comitato Internazionale della Croce Rossa e dalla Federazione Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (FICR), anche e soprattutto da 192 Società Nazionali. Al suo interno, si discute, a partire dal ciclo di incontri di esperti ed eventi pubblici di alto livello organizzati dal CICR nel [2017](#), su come rispondere alla crescente urbanizzazione della guerra, una tendenza che ha un impatto catastrofico sulla popolazione civile e pone, come abbiamo visto, serie sfide giuridiche e operative. Impegnandosi con attori chiave, il Movimento mira a rafforzare il rispetto per il diritto internazionale umanitario nei conflitti armati urbani, nonché a stimolare la ricerca per rispondere meglio ai bisogni degli agglomerati urbani in tempo di guerra. Nel giugno di quest'anno, infatti, il [Consiglio dei Delegati](#) – organo del Movimento Internazionale di Croce Rossa e Mezzaluna Rossa che riunisce tutte le sue componenti per discutere questioni e strategie riguardanti il Movimento stesso nel suo insieme – sarà chiamato proprio a votare una [risoluzione](#) che impegni concretamente le Società Nazionali su questo tema, orientandone l'azione nei confronti dei rispettivi Stati.

4. L'iniziativa politica a favore di una Dichiarazione internazionale sull'uso delle EWIPA e le raccomandazioni delle ONG di settore

Abbiamo ricordato come l'Irlanda si sia recentemente esposta con il Consiglio di Sicurezza per promuovere l'iniziativa a favore di una Dichiarazione sulle EWIPA.

In occasione del citato *High Level Debate* delle Nazioni Unite, si sono in realtà [espressi](#) favorevolmente in merito a ciò non solo il Segretario Generale Guterres, ma anche Austria, Belgio, Gabon, Santa Sede, Lussemburgo, Malta e Portogallo. Quest'ultimo, in particolare, ha affermato che una Dichiarazione politica sarebbe un buon modo per incoraggiare le migliori prassi basate sul diritto internazionale umanitario. Anche l'UE ha ringraziato l'Irlanda per il processo di consultazione trasparente e inclusivo da essa avviato, mentre Brasile, Stati Uniti e Regno Unito hanno dichiarato di avervi preso parte, con alterno entusiasmo. Il Regno Unito, ad esempio, ha affermato di aver accolto con favore il lavoro

sulla Dichiarazione, che tuttavia “deve servire ad aumentare la protezione dei civili senza mettere a repentaglio le azioni militari legittime”. Sulla posizione opposta, invece, la Federazione Russa, che, senza fare esplicito riferimento alla Dichiarazione sulle EWIPA, si è detta contraria ai “tentativi di inventare infiniti concetti innovativi per colmare lacune immaginarie”, che a suo avviso diluiscono le norme internazionali. Essa ha affermato che i trattati e il quadro giuridico esistente di diritto internazionale umanitario sono sufficienti per proteggere i civili, anche nella guerra urbana, e che le norme relative hanno un particolare grado di “flessibilità” proprio per garantire che le precauzioni prese corrispondano alle necessità del contesto.

Facendo un passo indietro, dopo che l’Austria aveva ospitato una conferenza sulla protezione dei civili nella guerra urbana nell’ottobre 2019, l’Irlanda aveva annunciato che avrebbe tenuto una serie di consultazioni al fine di sviluppare una dichiarazione politica per affrontare i danni umanitari derivanti dall’uso di armi esplosive nelle aree popolate. Le prime due consultazioni si sono svolte a Ginevra il 18 novembre 2019 e il 10 febbraio 2020. L’Irlanda aveva pubblicato una [prima bozza](#) della dichiarazione politica nel marzo 2020, ma il successivo ciclo di consultazioni è stato rinviato a causa della pandemia di Covid-19. Dopo aver accettato contributi scritti per tutto il 2020, l’Irlanda ha quindi pubblicato una bozza di [dichiarazione rivista](#) nel gennaio 2021, sulla quale si è svolta una consultazione online dal 3 al 5 marzo 2021.

La bozza di Dichiarazione è suddivisa in 4 sezioni. Nella prima si riconosce l’importanza degli sforzi per registrare le vittime civili e l’uso di tutte le misure praticabili per garantire un’adeguata raccolta di dati, inclusi, ove possibile, dati disaggregati per sesso ed età. E si accoglie con favore il lavoro delle Nazioni Unite, del CICR e della società civile per aumentare la consapevolezza degli effetti e delle conseguenze umanitarie a lungo termine che possono derivare dall’uso di armi esplosive con effetti su vasta area nelle aree popolate.

Nella seconda si richiamano tutti gli obblighi internazionali degli Stati in materia, a partire naturalmente da quelli di diritto internazionale umanitario e di diritto internazionale dei diritti umani applicabili, e si accoglie con favore il lavoro del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per rafforzare la protezione dei civili durante i conflitti armati e il rispetto del diritto internazionale umanitario – in particolare, vengono qui citate le risoluzioni [1265 \(1999\)](#), [1894 \(2009\)](#) e [2417 \(2018\)](#).

Nelle ultime due sezioni, di carattere operativo, ci si impegna infine a rivedere e migliorare le politiche e le prassi nazionali, assicurando la formazione delle Forze Armate, che devono essere chiamate a rispondere di eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario, a rimuovere e distruggere eventuali residui bellici esplosivi, a rafforzare la cooperazione internazionale, a sostenere il lavoro di NU e CICR, e a fare ogni sforzo per assistere le vittime, le loro famiglie e le comunità colpite dai conflitti armati in modo olistico, integrato e non discriminatorio, tenendo conto dei diritti delle persone con disabilità e sostenendo la stabilizzazione postbellica.

Ben 18 Organizzazioni della società civile hanno presentato le loro osservazioni in occasione dell’ultima consultazione ([qui](#) la lista delle *Written Submissions*, incluse quelle degli Stati). Tra queste troviamo: la citata *Action on Armed Violence*, [Conflict and Environment Observatory](#) (CEOBS), [CIVIC](#), [Human Rights Watch](#), la rete internazionale [INEW](#), [Oxfam](#), [Save The Children](#), [Women’s International League for Peace and Freedom](#) (WILPF) e lo stesso CICR.

I principali punti sollevati sono stati relativi alle definizioni ed alla terminologia usata. In particolare, non appare ancora esserci un consenso sull’utilizzo preferenziale di “guerra urbana”, piuttosto che di “utilizzo di armi esplosive in aree popolate”, mentre molti hanno

invece insistito sulla necessità di descrivere meglio le conseguenze umanitarie ed anche il danno ambientale da esse causati. La parte più critica resta, tuttavia, come prevedibile, quella contenente l'impegno politico principale contenuto nella Dichiarazione, l'art. 3.3 ("Ensure that our armed forces adopt and implement a range of policies and practices to avoid civilian harm, including by restricting the use of explosive weapons with wide area effects in populated areas, when the effects may be expected to extend beyond a military objective"), assieme alla relativa Sezione. Da un lato, molti partecipanti, tra cui Austria, Ecuador, Messico, Cile, Palestina, Perù, INEW e WILPF, hanno sottolineato l'imperativo di un linguaggio atto ad escludere chiaramente la possibilità dell'utilizzo di EWIPA, data l'alta probabilità che queste causino grave danno a civili e beni civili. Dall'altro, alcuni Stati, tra cui Canada, Francia, Israele, Regno Unito, Stati Uniti e pochi altri, si sono opposti a qualsiasi formulazione dell'art. 3 che impegni gli Stati a cambiare i loro processi decisionali esistenti, conformi al diritto internazionale, rispetto all'uso di EWIPA.

5. Conclusioni

Abbiamo visto come quello della protezione delle vittime civili nei conflitti armati, nonostante lo sviluppo di tecnologie belliche che difendono la loro validità proprio in base alla capacità di colpire chirurgicamente gli obiettivi militari, resti un tema di grande e anzi rinnovata attualità all'interno del dibattito pubblico internazionale. La sua urgenza è restata tuttavia, forse, distante dalla percezione degli Stati più ricchi e sviluppati, almeno fino a quando, pochi giorni fa, la guerra non è tornata a colpire sul territorio europeo. Molti di questi, negli ultimi mesi, hanno sostenuto che sarebbe sbagliato stigmatizzare le armi esplosive, perché legittime se utilizzate correttamente. Dimostrando così, in modo poco lungimirante, di tenere di più al mantenimento dello status quo all'interno della loro "buona" dottrina militare, in caso di attacco, che non alla protezione della propria popolazione, in caso di difesa.

Al centro delle argomentazioni di questi Stati ci sono state le seguenti affermazioni: vi sono molti usi legittimi e legali delle armi esplosive; molti Stati con esperienza militare si comportano in modo responsabile e agiscono in conformità con il diritto internazionale umanitario e la loro esperienza dovrebbe essere valutata e vedersi data priorità; la possibilità di danni da EWIPA non giustifica cambiamenti generali nella politica o nella prassi; e, infine, qualsiasi impegno a modificare il loro comportamento costituirebbe un obbligo che va oltre il diritto internazionale umanitario vigente.

Il punto è, a parere di chi scrive, che non vi è bisogno di stigmatizzare un qualcosa i cui effetti nell'attuale condotta delle ostilità provocano danni *oggettivi* inaccettabili, anche se causati in via collaterale in conformità con il diritto internazionale; ciò si stigmatizza da sé. Si tratta di danni che la comunità internazionale dovrebbe adoperarsi, attraverso una azione politica concertata, ad evitare e prevenire, come standard minimo. La pandemia di Covid-19 – dalla quale il mondo non è ancora uscito, tanto meno dalle conseguenze a lungo termine – dovrebbe averci scosso dalla nostra *comfort zone* e ricordato che è proprio in tempo di "pace" che bisogna creare quei sistemi di protezione della vita e della dignità umana che debbono poter scattare automaticamente quando la crisi, senza fare sconti o distinzioni, colpisce.

ELENA SANTIEMMA