

Carlo Trezza

Munizioni a grappolo. Prospettive di una loro disciplina internazionale

L'impiego delle cosiddette "munizioni a grappolo" durante il conflitto libanese dell'agosto 2006 ha portato alla ribalta le implicazioni umanitarie di un tipo di armamento che è oggi incluso tra le c.d. "armi inumane" perché suscettibile di causare sofferenze e danni alle popolazioni civili. Tali munizioni ("cluster munitions"), che vengono di norma sganciate da aerei, da lanciatori terrestri o da piattaforme navali, contengono un numero variabile di "sotto-munizioni", ossia piccoli ordigni esplosivi, destinati principalmente a colpire veicoli blindati, concentrazioni di truppe, piste di atterraggio, materiale bellico.

La loro capacità di colpire obiettivi di area piuttosto che precisi bersagli, accresce il rischio di colpire anche popolazioni civili e di causare effetti indiscriminati che sono incompatibili con le vigenti norme di diritto internazionale umanitario ed in particolare il Protocollo addizionale I delle Convenzioni di Ginevra del 1949. Le principali disposizioni di quest'ultimo (distinzione tra civili e combattenti, impedimento degli effetti indiscriminati, proporzionalità ed impiego di ogni possibile precauzione per salvaguardare i civili), sono considerate come appartenenti al diritto consuetudinario e pertanto vincolanti per tutti.

Le munizioni a grappolo furono utilizzate originariamente durante il secondo conflitto mondiale e successivamente nel corso di altri conflitti e più intensamente in Indocina, Afghanistan, Iraq, Kosovo, Cecenia, Etiopia/Eritrea. Nel recente conflitto libanese esse risultano esser state impiegate da ambedue le parti in conflitto: Israele e Hezbollah. Non esistono dati ufficiali sul numero delle vittime nel corso degli anni: le organizzazioni non governative forniscono la cifra complessiva di 13 mila vittime, a livello mondiale, tra morti e feriti durante un periodo non precisato.

La problematicità di tali armi sul piano umanitario, connessa con l'uso indiscriminato che a volte ne è stato fatto anche contro popolazioni civili, è accresciuta dalla loro relativa inaffidabilità. In effetti, una percentuale variabile delle munizioni lanciate non esplose al momento di colpire l'obiettivo e rimane sul terreno trasformandosi in pericolosi "residui bellici esplosivi" (*explosive remnants of war - Erw*) suscettibili di causare vittime anche nei periodi post-bellici. Una volta sul terreno, basta un nulla per farle esplodere causando morti, mutilazioni e sofferenze a popolazioni civili, militari, forze di pace, sminatori ed in particolare ai fanciulli che sono attratti dalla forma e dai colori di tali ordigni.

N. 70 - GENNAIO 2008

Sintesi

L'impiego delle munizioni a grappolo durante il conflitto libanese dell'agosto 2006 ha portato alla ribalta le implicazioni umanitarie di un tipo di armamento che è oggi incluso tra le cosiddette "armi inumane" perché suscettibile di causare sofferenze e danni alle popolazioni civili.

La Comunità internazionale dibatte se interdire solo quei tipi di munizioni che presentano un alto grado di fallibilità o se prevedere una loro proibizione totale.

Il foro principale di discussione e negoziazione è stato, sino ad ora, quello di Ginevra nel quadro della Convenzione su "certe armi convenzionali". Nel 2007 i paesi partecipanti alla Convenzione concordarono un mandato per negoziare una proposta per affrontare con urgenza l'impatto umanitario delle munizioni a grappolo. Nel 2008 sono previste ben sette settimane di trattative.

Ma dubbi sulla capacità del foro ginevrino di produrre a breve scadenza risultati sostanziali ha spinto alcuni paesi a promuovere un processo che presenta maggiori prospettive di successo in quanto promosso da paesi "like minded": il cosiddetto "Processo di Oslo" che punta a concludere entro il 2008 uno strumento internazionale giuridicamente vincolante.

Sotto il profilo dei loro effetti, le munizioni a grappolo vengono a volte equiparate alle mine antipersona. Tale assimilazione non è stata recepita a livello internazionale poiché sussistono tra i due tipi di arma differenze sostanziali: le mine antipersona sono progettate appositamente per essere occultate sotto il terreno così da colpire indiscriminatamente e in modo insidioso esseri umani anche in tempo di pace. Tali elementi non sussistono per le munizioni a grappolo, le quali sono impiegate solo durante i conflitti e, quando per errore rimangono inesplose, dovrebbero rimanere visibili. Esse non sono fabbricate e impiegate espressamente per causare danni eccessivi alle popolazioni civili. È soprattutto il loro scorretto funzionamento e non – come per le mine – il loro previsto funzionamento a causare le principali sofferenze contemplate dal diritto umanitario.

La loro diversa natura ha indotto gli stati e le organizzazioni non governative a non assimilare i due tipi di armamento e a prevedere per ciascuno una disciplina separata. L'orientamento attualmente prevalente nella Comunità internazionale non è quello di mirare, come per il caso delle mine antipersona, ad una proibizione totale bensì all'interdizione di quelle munizioni a grappolo "che causano sofferenze eccessive alla popolazione civile". È questa la formula proposta dall'Unione europea per un mandato negoziale sulle munizioni a grappolo; un concetto recepito dai principali testi attualmente all'esame. All'atto pratico si tenderebbe dunque a proibire

quei tipi di munizioni che hanno un più elevato tasso di fallibilità e di imprecisione: sono quelli che hanno maggiori probabilità di rimanere inesplosi sul terreno e di colpire le popolazioni civili.

Non tutti condividono quest'approccio. Alcune organizzazioni non governative ed alcuni stati sostengono che tutte le munizioni a grappolo causano sofferenze eccessive e propendono per una proibizione totale. Ciò è motivato anche dallo scetticismo di alcuni circa la capacità tecnica di produrre munizioni che siano così affidabili e precise nel colpire l'obiettivo e nell'esplosione effettivamente al momento dell'impatto da essere più accettabili sul piano umanitario.

La Comunità internazionale dibatte da vari anni della questione. Il foro principale di discussione e negoziazione è stato sinora quello di Ginevra nel quadro della Convenzione su "Certe Armi Convenzionali" (Ccw) del 1980, che è lo strumento giuridico internazionale più ampio che disciplina l'impiego delle armi convenzionali sotto il profilo umanitario. I cinque protocolli annessi alla Convenzione riguardano in particolare le mine, i frammenti, le armi incendiarie, i laser accecanti.

Il Protocollo V della Convenzione, concluso nel 2003, già offre una disciplina dei "residui bellici esplosivi", una categoria cui appartengono anche quelle munizioni a grappolo che sono rimaste inesplose. Ma tale Protocollo riguarda solo ciò che avviene successivamente all'impiego di tali armi e costituisce solo il primo passo di un progetto più

ambizioso: quello di una disciplina multilaterale che sia anche di natura preventiva, che disciplini l'impiego e garantisca anche la non proliferazione di tali armamenti. Nel novembre del 2007 i paesi parte alla Ccw concordarono un mandato che prevede la negoziazione di "una proposta" che affronti con urgenza l'impatto umanitario delle munizioni a grappolo. Sono previste ben sette settimane di trattative, un periodo che, in linea di principio, dovrebbe permettere qualche risultato di sostanza. Vi partecipano i paesi più significativi sul piano militare.

Permane peraltro un certo scetticismo circa la capacità del foro ginevrino di produrre a breve scadenza un risultato significativo. Tali incertezze hanno indotto alcuni paesi a promuovere, al di fuori del contesto della Convenzione di Ginevra, un processo più spedito e con maggiori prospettive di successo perché promosso da paesi "like minded" che condividono la necessità e l'urgenza di concludere un accordo. Si tratta del cosiddetto "Processo di Oslo" che prende il nome dalla capitale norvegese dove si riunirono, per la prima volta nel febbraio 2007, i rappresentanti di 46 paesi impegnati a concludere entro la fine del 2008 uno "strumento internazionale giuridicamente vincolante che proibisca uso, produzione, trasferimento ed immagazzinamento delle munizioni a grappolo che causano danni inaccettabili alle popolazioni civili". Tale dichiarazione prevede altresì la cooperazione e l'assistenza internazionale nel campo umanitario, misure applicative a

livello nazionale e l'impegno a continuare a seguire la questione nei fori multilaterali competenti (Ccw).

Sono dunque attualmente in atto due processi paralleli, il primo (Ccw) dalle prospettive più incerte e meno immediate che però vincolerebbe i principali possessori e produttori di tali armamenti; il secondo (Processo di Oslo) più ambizioso e dai risultati prevedibilmente più rapidi ma dal quale sarebbero probabilmente assenti alcuni tra i "major players". Ambedue impegneranno la Comunità internazionale nei mesi e forse negli anni a venire.

Il Processo di Oslo è promosso da paesi – per lo più occidentali – dai tradizionali orientamenti neutralistici quali l'Austria, l'Irlanda, la Nuova Zelanda, oltre che dal Messico e Perù. Ma il principale animatore dell'iniziativa è la Norvegia che è paese membro della Nato. Hanno aderito prontamente all'iniziativa anche i maggiori paesi europei: la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito. Oggi vi partecipa anche la grande maggioranza dei paesi dell'Unione europea. Inoltre il Belgio e l'Austria hanno rinunciato unilateralmente a tale tipo di armamento senza attendere un accordo multilaterale. L'Ungheria ha dichiarato una moratoria unilaterale sull'impiego.

A Oslo è stato dunque messo in moto un processo che vuole rifarsi al precedente della Convenzione di Ottawa che dieci anni orsono condusse alla proibizione totale delle mine antipersona. Pur avendo acquistato una significativa "massa critica" di paesi

– sono oggi 137 – mancano all'appello di Oslo, analogamente a quanto avvenuto per la Convenzione di Ottawa, alcuni grandi attori internazionali quali gli Stati Uniti, la Russia, la Cina, l'India, il Pakistan, l'Iran, Israele, il Brasile che figurano tra i maggiori possessori e utilizzatori di tali armi.

I due processi in atto non si escludono tra loro; si sostiene anzi che essi possano rafforzarsi a vicenda ("*mutually reinforcing*"); una sinergia che potrebbe condurre ad ampi e reali progressi.

È difficile ritenere che il processo ginevrino conduca a risultati che soddisfino gli stati che si sono impegnati nel Processo di Oslo i quali puntano a concludere entro il 2008 un vero e proprio accordo giuridicamente vincolante. Ma vi è la speranza che quest'ultima intesa, una volta raggiunta, possa avere un effetto trainante anche su quei paesi che sono oggi riluttanti a sottoporsi ad una disciplina più stringente. Senza di loro l'iniziativa sarebbe un successo solo parziale.

La natura di tale accordo rimane ad oggi ancora incerta. La partita si giocherà principalmente sulle definizioni e sul campo di applicazione, sui termini entro cui effettuare le distruzioni degli arsenali. In una Conferenza tenutasi nel dicembre scorso a Vienna, il problema è stato per la prima volta affrontato sulla base di un documento di lavoro che si ispira al precedente della Convenzione di Ottawa. Sono venuti alla superficie in tale occasione i principali problemi da risolvere. Il campo di applica-

zione di una futura intesa è apparso come il nodo centrale. I paesi promotori dell'iniziativa hanno optato per una proibizione generale delle munizioni a grappolo che prevedrebbe però alcune esclusioni. Un'intesa su tali esclusioni e cioè sulle munizioni che potrebbero eventualmente continuare ad essere possedute dagli stati a titolo transitorio o a tempo indeterminato, costituirà probabilmente il tema più complicato della trattativa. Ma rimangono aperte altre questioni quali quella dell'interoperabilità e cioè della possibilità per gli stati che rinunciano alle munizioni a grappolo a partecipare ad operazioni congiunte con paesi che invece continuano ad impiegarle. Una disciplina troppo restrittiva potrebbe costituire un impedimento alle operazioni di pace ed umanitarie sotto l'egida delle Nazioni Unite o di altre strutture multilaterali.

Un'intesa che risolvesse il problema umanitario senza comportare una proibizione totale – che costituisce il patto originario convenuto a Oslo – riscuoterebbe con ogni probabilità un numero maggiore di adesioni soprattutto da parte dei paesi che più interessano e cioè coloro che effettivamente posseggono tali munizioni. Una proibizione totale si configurerebbe come un accordo di disarmo vero e proprio che gli stati avrebbero tendenza a sottoscrivere a condizione che vi fosse un numero sufficiente di adesioni a livello internazionale e regionale. Non a caso è stata evocata, durante la Conferenza di Vienna, l'esigenza che l'intesa entrasse in vigore solo dopo che i principali

possessori di tali armi l'abbiano ratificata. Analoga disposizione è prevista per il Trattato Ctbt che proibisce gli esperimenti nucleari e che, proprio per tale motivo, non è ancora entrato in vigore. Alcuni paesi esiteranno a rinunciare del tutto a tali armi se altri, ed in particolare i propri vicini, non faranno altrettanto. Non si può ignorare d'altra parte che le munizioni tollerabili sul piano umanitario, perché più affidabili e precise, sono anche le più sofisticate e costose. Se esse fossero esentate dalle proibizioni si finirebbe per avvantaggiare i paesi ricchi.

La questione delle munizioni a grappolo ha anche implicazioni sul piano dello sviluppo. La presenza di munizioni inesplose impedisce lo sfruttamento dei territori in cui esse si trovano collocate e costituisce, analogamente alle mine antipersona, un ostacolo allo sviluppo. È dunque da prevedere che nell'ambito di un accordo prenda il via anche una serie di misure di solidarietà e assistenza internazionale a sostegno dei paesi più colpiti, quelli con il maggior numero di vittime e con le maggiori aree da bonificare.

Dai 46 paesi che hanno originariamente aderito al Processo di Oslo si è passati, appena nove mesi dopo, a 137 partecipanti. Un aumento che denota un'ampia sensibilità internazionale alla problematica umanitaria delle munizioni a grappolo e che costituisce un successo sul piano quantitativo. Occorrerà rafforzare tale risultato anche sul piano qualitativo attraverso l'adesione di una massa critica composta al tempo stesso da

paesi significativi sia come possessori sia come paesi affetti da tale tipo di armamento.

La questione delle munizioni a grappolo viene seguita con viva attenzione anche in Italia sia dal parlamento e dal governo sia dalle organizzazioni non governative attive in questo settore. Per una volta la comunità internazionale si trova ad affrontare in via preventiva un problema prima che esso diventi la causa di ulteriori sofferenze e prima che si assista a una vera e propria proliferazione di questo tipo di armamento. Nei prossimi mesi si entrerà, in ogni caso e nonostante le perduranti incertezze, in una fase cruciale per il futuro delle munizioni a grappolo e il 2008 dovrebbe essere un anno chiave. I riflettori internazionali saranno puntati su tale problema e, quali che siano i risultati delle trattative in corso, è da prevedere che sarà politicamente sempre più delicato il poter impiegare le "cluster munitions".

Carlo Trezza è l'Inviato speciale del Ministro degli Affari Esteri per il Disarmo, il Controllo degli Armamenti e la Non Proliferazione.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- ✓ **Europa**
- ✓ **Politica europea di vicinato**
- ✓ **Cina/Focus China**
- ✓ **Sicurezza e studi strategici**

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- ✓ **Turchia**
- ✓ **Paesi del Golfo**
- ✓ **Caucaso e Asia centrale**
- ✓ **Argentina**
- ✓ **Diritti umani**

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2008