



## OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 1/2023

### 1. LE ONG E LA DICHIARAZIONE POLITICA SUL RAFFORZAMENTO DELLA PROTEZIONE DEI CIVILI DALLE CONSEGUENZE UMANITARIE DERIVANTI DALL'USO DI ARMI ESPLOSIVE IN AREE POPOLATE (EWIPA): DALLA RECENTE ADOZIONE ALLA SUA ATTUAZIONE

#### 1. *Introduzione*

Il 18 novembre 2022, si è tenuta a Dublino la Conferenza internazionale nel cui ambito è stato adottato il testo definitivo della “Dichiarazione politica sul rafforzamento della protezione dei civili dalle conseguenze umanitarie derivanti dall’uso di armi esplosive in aree popolate”.

La Conferenza internazionale segna il culmine di quasi tre anni di consultazioni guidate dall’Irlanda che hanno coinvolto le Nazioni Unite (NU), gli Stati membri, il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) e le Organizzazioni della società civile – tra cui, *in primis*, la Rete internazionale sulle armi esplosive (INEW).

Nel primo numero di questo *Osservatorio* del 2022, al quale si [rimanda](#), avevamo evidenziato come l’obiettivo di una tale dichiarazione fosse quello di portare alla luce l’impatto umanitario devastante e duraturo dell’uso di armi esplosive nelle aree popolate, di per sé non formalmente vietate dal diritto internazionale, nonché l’impegno del Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, con la Croce Rossa Italiana (CRI) in prima fila, per cercare di limitare tali danni e proteggere i civili in situazioni di conflitto (per approfondimenti si rimanda a AA.VV., *New Dimensions and Challenges of Urban Warfare*, atti della 43ma Tavola Rotonda, Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Sanremo, 2020). Non a caso, infatti, anche l’Italia ha [partecipato](#) alla Conferenza di Dublino ed ha firmato in quella occasione il testo definitivo della Dichiarazione politica. Sono stati oltre 80 i Paesi firmatari di questa pietra miliare che «rappresenta un passo significativo verso una migliore protezione dei civili nelle aree urbane e il rispetto del diritto internazionale umanitario», come [dichiarato](#) dall’allora Presidente CRI, Francesco Rocca.

#### 2. *La Conferenza di Dublino*

La Conferenza per l’adozione della Dichiarazione politica si è tenuta presso il Castello di Dublino, dove i Delegati di oltre 50 Paesi, nonché i rappresentanti delle NU, del CICR e della società civile, hanno accolto con favore il documento con dichiarazioni che nella

maggior parte hanno richiamato le gravi conseguenze umanitarie delle armi esplosive, con realismo rispetto alla lunga strada ancora da percorrere verso una maggiore protezione dei civili in situazioni di conflitto armato. Non è secondario notare – come fa [INEW](#) – che degli [83 Paesi firmatari](#), provenienti da tutte le regioni del mondo, facessero parte anche i principali produttori di armi esplosive, Stati che le avevano utilizzate in passato, nonché Stati teatro di conflitti armati in corso. Tra questi, spicca partecipazione degli Stati Uniti, che hanno trascinato con sé gran parte dei membri della NATO.

L'incontro è stato aperto dal Ministro degli Esteri irlandese Simon Coveney, il cui [benvenuto](#) è stato seguito dalle dichiarazioni dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per il Disarmo, Izumi Nakamitsu, della nuova Presidente del Comitato Internazionale della Croce Rossa, Mirjana Spoljaric Egger, della Coordinatrice della Rete Internazionale sulle Armi Esplosive, Laura Boillot, della sopravvissuta al conflitto armato siriano, l'attivista Nujeen Mustafa, ed infine del Primo Ministro norvegese, Jonas Gahr Støre (con un video messaggio). [Nujeen Mustafa](#), in particolare, ha parlato anche a nome di [Humanity&Inclusion](#) (li rappresentata anche dal Direttore Globale Manuel Patrouillard), un'organizzazione indipendente e imparziale che opera in situazioni di povertà ed esclusione, conflitto e disastri a fianco delle persone con disabilità e delle popolazioni vulnerabili. Lei stessa, infatti, essendo cresciuta con una disabilità fisica nella Aleppo afflitta dai bombardamenti, ha raccontato del profondo danno fisico, psicologico ed esistenziale subito prima di riuscire a rifugiarsi in Europa.

Praticamente tutti i Delegati hanno sottolineato il ruolo fondamentale svolto da [INEW](#), [CICR](#), NU e organizzazioni della società civile nel portare avanti il processo diplomatico verso l'adozione di una dichiarazione internazionale, esprimendo la speranza che lo spirito collaborativo e costruttivo che ha caratterizzato i negoziati continui nella fase della sua attuazione. Se, da una parte, in molti hanno chiaramente ringraziato il Paese ospitante, l'Irlanda, diversi Delegati hanno ricordato anche l'impegno dell'Austria, promotrice della prima ora della dichiarazione, nonché quello della Norvegia, che ha infatti confermato nel corso della conferenza di voler ospitare la prima conferenza di *follow-up* ed assumere la *leadership* nel processo di attuazione della Dichiarazione, almeno nella sua prima fase.

Molti Delegati hanno poi descritto i danni diretti e indiretti causati dalle armi esplosive utilizzate nelle aree popolate nei conflitti in tutto il mondo, alcuni citando situazioni specifiche come la Siria, l'Ucraina e lo Yemen e alcuni – tra cui la Somalia, la Palestina e la Croazia – riconoscendo le gravi conseguenze che tali violenze hanno avuto sui loro stessi Paesi in passato. Gli Stati hanno anche ripetutamente espresso il loro impegno a ridurre tali sofferenze in futuro, non solo attraverso l'approvazione della Dichiarazione politica, ma attraverso passi concreti quali il sostegno all'assistenza alle vittime, la bonifica da ordigni inesplosi e la raccolta di dati statistici sulla guerra urbana. Diversi Delegati hanno notato il potenziale della dichiarazione sulle EWIPA per il miglioramento delle politiche e delle prassi militari, nonché per garantire una migliore attuazione del diritto internazionale umanitario in generale, anche se – come prevedibile – in molti hanno voluto ribadire il fatto che le loro politiche e prassi sono già in linea con gli obblighi previsti da quest'ultimo. In verità, soltanto la Turchia si è distaccata dalla narrazione comune attorno alla Dichiarazione, proponendone esplicitamente interpretazioni restrittive e ricordando che il suo contenuto di fatto nulla aggiunge in termini di nuovi obblighi internazionali in capo agli Stati firmatari.

Degna di nota, poi, l'iniziativa dei parlamentari di diversi Stati presenti, che hanno lanciato un [appello](#) già sottoscritto da 100 loro colleghi, il quale chiede a tutti i Paesi di sottoscrivere la Dichiarazione e di attuarla in modo «rapido, concreto ed efficace», nonché la

creazione di un “Gruppo di amici della Dichiarazione politica EWIPA” nei parlamenti nazionali per incoraggiare il lavoro congiunto con gli Esecutivi, anche attraverso audizioni, interrogazioni, risoluzioni e comunicazione pubblica.

Per quanto riguarda singole Ong, hanno preso la parola la citata [Humanity and Inclusion](#) (HI), [Action on Armed Violence](#) (AOAV), [Human Rights Watch](#) e [Oxfam Ireland](#), che hanno tutte espresso grande soddisfazione per la conclusione di un processo segnato da una serie di pietre miliari, quali le conferenze di Maputo e Santiago (che videro la partecipazione di soli 42 coraggiosi Stati), quella di Vienna del 2019 e la mobilitazione della società civile e dei membri dei Parlamenti in molti Paesi. Ma, naturalmente, tutte hanno insistito sull’importanza di essere ancora tutti uniti e determinati nel dare seguito ai principi sottoscritti nella Dichiarazione, attraverso azioni concrete in termini di intervento umanitario e assistenza alle vittime, in primo luogo.

Ed è proprio su questo ultimo punto che si è incentrato, infatti, il [Forum della società civile](#) tenutosi il giorno antecedente la Conferenza intergovernativa, sempre a Dublino, ospitato da INEW. Vedremo nel 4° paragrafo quali sono state le principali raccomandazioni avanzate in tale occasione.

### 3. *Il testo adottato*

Il [testo](#) della “Dichiarazione politica sul rafforzamento della protezione dei civili dalle conseguenze umanitarie derivanti dall’uso di armi esplosive in aree popolate” adottata il 18 novembre 2022 è suddiviso in due parti: un lungo preambolo (Parte A) e un paragrafo operativo (Parte B).

La Parte A si compone a sua volta di due sezioni. La Sezione 1 descrive la natura e le sfide dei conflitti armati contemporanei in contesti urbani e, in particolare, l’impatto devastante dell’utilizzo di armi esplosive nelle aree popolate su civili e beni civili. La Sezione 2, invece, ribadisce la rilevanza del diritto internazionale umanitario (DIU) quando si tratta di fare uso di tali armi in aree popolate e ribadisce gli obblighi fondamentali del DIU in materia. La Parte B tratta invece, come anticipato, degli aspetti operativi. Essa si compone delle sezioni 3 e 4, che contengono 14 distinte azioni che gli Stati firmatari si impegnano ad attuare. In particolare, la Sezione 3 contiene impegni specifici relativi alla protezione di civili nella guerra urbana e l’uso di armi esplosive nelle aree popolate. Nella Sezione 4 si elencano poi una serie di impegni in materia di cooperazione e assistenza internazionali, raccolta di dati, accesso umanitario e assistenza alle vittime, sostegno al lavoro delle NU, del CICR e di altre organizzazioni umanitarie, nonché infine quelli relativi al *follow-up* sull’attuazione della Dichiarazione stessa.

In sostanza, quindi, le cinque aree chiave in materia di EWIPA, emerse durante le negoziazioni e riflesse nella Dichiarazione di Dublino sono:

- Evitare danni civili limitando o astenendosi dall’uso di armi esplosive in aree popolate;
- la protezione dei civili dalle prevedibili conseguenze dirette e indirette o dalle ripercussioni delle operazioni militari in tali contesti;
- la raccolta e la condivisione di dati per migliorare la comprensione dell’impatto dell’uso di armi esplosive su civili e beni civili, nonché per informare le prassi militari e i loro relativi cambiamenti in situazioni di attacco e di difesa;
- l’assistenza alle vittime di armi esplosive, alle loro famiglie e alle comunità colpite da conflitti armati;

- il processo di *follow-up* per revisionare e promuovere l’attuazione e la sottoscrizione più ampia possibile dello strumento.

Ed infatti gli Stati firmatari, proprio nell’*incipit* del preambolo, riconoscono che, poiché i conflitti armati sono diventati sempre più lunghi, complessi e urbanizzati, i rischi per i civili sono aumentati e non possono non essere affrontati. Tali rischi sono causati da una serie di fattori – tra cui la potenza esplosiva dell’arma, il suo livello di precisione e il numero di munizioni utilizzate – e pongono sfide complesse per la protezione dei civili. Da una parte, gli effetti dell’esplosione e della frammentazione delle armi e i detriti risultanti causano morti e feriti, nonché invalidità permanenti. Dall’altra, oltre a questi effetti diretti, le popolazioni civili, in particolare i bambini, sono esposte alle ripercussioni gravi e di lunga durata della violenza esplosiva, spesso definite ‘effetti riverberanti’ (si veda ad es. l’ancora attuale rapporto di AOAV “[When the Bombs Fall Silent](#)”). Molti di questi effetti derivano dal danneggiamento o dalla distruzione di infrastrutture civili critiche. Quando le infrastrutture civili critiche, come i sistemi energetici, alimentari, idrici e igienico-sanitari, vengono danneggiate o distrutte, la fornitura dei servizi essenziali, come il cibo, l’acqua, il riscaldamento, l’assistenza sanitaria e l’istruzione, viene interrotta. Tali servizi sono spesso interconnessi e, di conseguenza, il danneggiamento di un componente o di un servizio può influire negativamente sugli altri servizi, causando danni ai civili che possono estendersi ben oltre l’area di impatto di un’arma esplosiva. Inoltre, gli ordigni inesplosi ostacolano l’accesso umanitario, il ritorno degli sfollati e gli sforzi di ricostruzione, causando quindi vittime ancora per molto tempo dopo la fine delle ostilità.

Infine, la Dichiarazione riconosce che il danneggiamento e la distruzione di abitazioni, scuole, ospedali, luoghi di culto e siti del patrimonio culturale aggravano ulteriormente le sofferenze dei civili e che anche la qualità dell’ambiente può essere influenzata dall’uso di armi esplosive, attraverso la contaminazione dell’aria, del suolo, dell’acqua e di altre risorse naturali. Infine, l’uso di armi esplosive in aree popolate può naturalmente provocare danni psicologici e psicosociali alla popolazione civile, anche come risultato degli spostamenti di persone all’interno e all’esterno delle frontiere comportati dai bombardamenti, che a loro volta hanno forti conseguenze sui progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

È importante evidenziare che, pur ricordando come non esista in diritto internazionale un divieto generale contro l’uso di armi esplosive, la Dichiarazione ribadisce che qualsiasi utilizzo di queste debba essere conforme al diritto internazionale umanitario. Gli Stati firmatari riaffermano infatti i propri obblighi ai sensi del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani e relativi impegni volontari. Ciò include l’obbligo di perseguire i responsabili delle violazioni e l’impegno a porre fine all’impunità. Il diritto internazionale umanitario vigente fornisce il quadro giuridico per disciplinare la condotta dei conflitti armati ed è applicabile all’uso di armi esplosive in tutte le situazioni di conflitto armato, anche e soprattutto in aree popolate, così come a tutte le parti in conflitto armato, compresi i gruppi armati statali e non statali. Il DIU è un importante mezzo per proteggere i civili e i beni civili e per evitare – e in ogni caso minimizzare – i danni civili durante lo svolgimento di operazioni militari, in particolare all’interno di aree popolate. I firmatari ne riaffermano in particolare: l’obbligo di distinguere tra combattenti e civili, nonché tra beni civili e obiettivi militari in ogni momento nella conduzione delle operazioni militari e quello di dirigere attacchi solo contro obiettivi militari; il divieto di attacchi indiscriminati e sproporzionati; l’obbligo di prendere tutte le precauzioni

possibili in attacco e contro gli effetti degli attacchi, nonché quello alla protezione generale dei civili contro i pericoli derivanti dalle operazioni militari, ad esempio consentendo e facilitando il passaggio rapido e senza ostacoli di aiuti umanitari.

Infine, è forte nel testo la condanna di: tattiche progettate per sfruttare la vicinanza di civili o beni civili ad obiettivi militari in aree popolate; uso di ordigni esplosivi improvvisati diretti contro civili o beni civili anche da parte di gruppi armati non statali; qualsiasi attacco diretto contro civili (compresi i convogli di evacuazione); bombardamenti indiscriminati; ed infine uso indiscriminato di armi esplosive.

Venendo alla Parte operativa (B), come ricordato da *Article 36* nel documento [“Implementing the Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Key Areas and Implementing Actions”](#), che citeremo anche nel paragrafo successivo in merito alle raccomandazioni della società civile, durante tutto il processo di consultazione, *Article 36* e altri membri di INEW, così come le NU, il CICR e numerosi Stati, hanno chiesto che la Dichiarazione contenesse una presunzione di illiceità dell’uso di armi esplosive con effetti ad ampio raggio in aree popolate, insieme ad un espresso impegno ad evitarne l’utilizzo. Sebbene il testo finale della Dichiarazione non contenga una espressa presunzione di illiceità, il par. 3.3 impegna gli Stati a garantire che «our armed forces adopt and implement a range of policies and practices to help avoid civilian harm, including by restricting or refraining as appropriate from the use of explosive weapons in populated areas, when their use may be expected to cause harm to civilians or civilian objects».

Proteggere i civili dalle prevedibili conseguenze dirette, indirette o riverberanti delle operazioni militari è un altro impegno fondamentale. Lo scopo stesso della Dichiarazione è quello di rafforzare la protezione dei civili nei conflitti armati e ciò riflette la preoccupazione di lunga data delle NU, del CICR e della società civile sulla necessità di rispondere al dato di fatto che l’uso di EWIPA non solo comporta danni immediati o diretti, come morte, lesioni e mutilazione di civili, ma ha anche gravi conseguenze cumulative e a lungo termine per i civili e per la popolazione civile in generale, anche a seguito – come si è detto – del danneggiamento e della distruzione di infrastrutture critiche. Il par. 3.4 impegna quindi gli Stati a garantire che «our armed forces, including in their policies and practices, take into account the direct and indirect effects on civilians and civilian objects which can reasonably be foreseen in the planning of military operations and the execution of attacks in populated areas, and conduct damage assessments, to the degree feasible, and identify lessons learned».

Ampio spazio è poi dedicato all’assistenza alle vittime di armi esplosive, alle loro famiglie ed alle comunità colpite da violenza armata. Come riconosciuto nel preambolo della Dichiarazione, è stato documentato come l’uso di EWIPA abbia un impatto devastante sulla popolazione civile, sia nel breve che lungo termine. Ne consegue un notevole fabbisogno di cure mediche, assistenza umanitaria, supporto alla ricostruzione e allo sviluppo. Al riguardo, il par. 4.5 impegna gli Stati a: «provide, facilitate, or support assistance to victims – people injured, survivors, families of people killed or injured – as well as communities affected by armed conflict. Adopt a holistic, integrated, gender-sensitive, and non-discriminatory approach to such assistance, taking into account the rights of persons with disabilities, and supporting post-conflict recovery and durable solutions». Tale disposizione va letta in combinato disposto con il par. 4.4 che impegna gli Stati a facilitare un: «rapid, safe, and unhindered humanitarian access to those in need in situations of armed conflict in accordance with applicable international law, including International Humanitarian Law». E anche con il par. 4.6 che impegna gli Stati a facilitare: «the work of the United Nations, the ICRC, other relevant international organisations and civil society organisations aimed at

protecting and assisting civilian populations and addressing the direct and indirect humanitarian impact arising from the use of explosive weapons in populated areas, as appropriate».

Altre parti importanti della Dichiarazione riguardano infine la raccolta e la condivisione di dati disaggregati e il processo di attuazione e *follow-up* della stessa. Anzitutto, con riferimento alla raccolta e alla condivisione di dati sulle conseguenze sui civili e i beni civili – alla luce del par. 1.8 del preambolo che riconosce l'importanza «of efforts to record and track civilian casualties, and the use of all practicable measures to ensure appropriate data collection. [...] [and] to inform policies designed to avoid, and in any event minimise, civilian harm; aid efforts to investigate harm to civilians; support efforts to determine or establish accountability [...]» – il par. 4.2 impegna gli Stati a: «collect, share, and make publicly available disaggregated data on the direct and indirect effects on civilians and civilian objects of military operations involving the use of explosive weapons in populated areas, where feasible and appropriate». Ed il par. 4.3 impegna gli Stati a facilitare il lavoro delle organizzazioni che raccolgono dati sull'impatto sui civili di operazioni militari che comportano l'uso di EWIPA, laddove appropriato. Ciò si lega al citato par. 3.4 che prevede che gli Stati garantiscano che le loro Forze Armate conducano, tra l'altro, valutazioni dei danni e identifichino le lezioni apprese da ogni specifica situazione.

In ultimo, circa l'attuazione degli impegni presi, nel testo si riconosce la fondamentale importanza di partecipare attivamente al processo di *follow-up*, attraverso riunioni formali periodiche tra gli Stati interessati e gli altri attori chiave quali NU, CICR e società civile, ma anche attraverso l'elemento informale di riunioni *ad hoc* tra gli Stati firmatari e/o le loro Forze Armate, nonché di *workshop* internazionali per sviluppare intese comuni e scambiare buone prassi sull'attuazione della Dichiarazione o per promuovere l'universalizzazione della stessa. Il par. 4.7 impegna gli Stati ad incontrarsi: «on a regular basis to review in a collaborative spirit the implementation of this Declaration and identify any relevant additional measures that may need to be taken. These meetings could include the exchange and compilation of good policies and practices and an exchange of views on emerging concepts and terminology. The United Nations, the ICRC, other relevant international organisations and civil society organisations may participate in these meetings. We encourage further work, including structured intergovernmental and military-to-military exchanges, which may help to inform meetings on this Declaration». Inoltre, il par. 4.8 impegna gli Stati a promuovere attivamente la Dichiarazione, distribuirla a tutte le parti interessate e perseguire la sua adozione ed effettiva attuazione dal maggior numero possibile di Stati e gruppi armati non statali.

#### 4. Le raccomandazioni della società civile per l'effettiva applicazione della Dichiarazione politica ed una migliore applicazione del diritto internazionale umanitario

Un gran numero di Ong, ed in primo luogo quelle appartenenti ad INEW, in occasione della storica firma della Dichiarazione sulle EWIPA, hanno prodotto rapporti e raccomandazioni per i Governi. Anzitutto, la stessa INEW, nel settembre del 2022, ha prodotto i seguenti diversi documenti di *policy* e di raccomandazioni in vista della Conferenza di Dublino: [“Sign the Political Declaration on Explosive Weapons”](#), [“Questions and Answers on Explosive Weapons in Populated Areas and the Political Declaration”](#) e [“Support for the Political Declaration on Strengthening the Protection of Civilians from the use of Explosive Weapons in Populated Areas”](#) (una *briefing note* che anticipava la riunione della Prima Commissione della Assemblea Generale delle NU). In questi, si ribadisce

l'importanza della sottoscrizione della Dichiarazione e del successivo processo di attuazione fornendo informazioni sulla natura e sulla portata dello strumento, nonché alcuni chiarimenti terminologici. Approfondiscono i profili giuridici due documenti del novembre dello stesso anno, che – a Dichiarazione adottata – ne hanno proposto una interpretazione umanitaria più completa: il citato rapporto di *Article 36* “[Implementing the Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas: Key Areas and Implementing Actions](#)” e quello di HRW in collaborazione con la *Harvard Law School’s International Human Rights Clinic* (IHRC) “[Safeguarding Civilians: A Humanitarian Interpretation of the Political Declaration on the Use of Explosive Weapons in Populated Areas](#)”. Entrambi propongono azioni concrete, nella stessa direzione, per dare attuazione allo strumento. In particolare, HRW ritiene che, secondo una interpretazione corretta del testo, gli Stati firmatari da oggi dovrebbero: 1) sottolineare l’ampiezza e la prevedibilità degli effetti diretti e indiretti delle armi esplosive; 2) utilizzare la definizione del diritto internazionale umanitario di “concentrazione di civili” quando parlano di “aree popolate”; 3) impegnarsi ad astenersi dall’utilizzare armi esplosive con effetti ad ampio raggio in aree popolate e a limitare l’uso di tutte le altre armi esplosive nelle aree popolate; 4) impegnarsi ad adottare misure concrete che tengano conto degli effetti sia diretti che indiretti dell’uso di EWIPA, perché questi sono ragionevolmente prevedibili; 5) lavorare alla raccolta e alla condivisione dei dati che devono comprendere tutti i tipi di danni a civili e beni civili, nonché informazioni operative; 6) considerare l’assistenza alle vittime come un’azione decisiva progettata per consentire alle vittime di realizzare i loro diritti umani e partecipare pienamente alla società; ed, infine, 7) chiarire la regolarità e la sostanza del lavoro di *follow-up* sulla Dichiarazione, fondamentale per il successo a lungo termine dello strumento.

Anche CIVIC (*Center for Civilians in Conflict*) concentra il suo [rapporto](#) della fine dello scorso anno sulla interpretazione e sulla attuazione della Dichiarazione politica. Rimandando per motivi di spazio al documento per le dettagliate raccomandazioni su ciascun paragrafo della Dichiarazione, basti qui menzionare quelle relative al par. 3.3 sull’impegno ad adottare politiche e prassi militari atte ad evitare danni civili, anche limitando o astenendosi, a seconda dei casi, dall’uso di EWIPA. Qui l’Ong suggerisce alle Forze Armate di: a) utilizzare armi a fuoco diretto (ad es. armi di precisione, fucili, armi guidate anticarro, cannoni da carro armato in modalità fuoco diretto e razzi aria-terra guidati da elicotteri) laddove il bersaglio sia identificato e la piattaforma possa essere portata nel raggio d’azione; b) utilizzare munizioni di precisione (che riducono la probabilità di errore circolare) con carico utile adeguato al bersaglio; c) astenersi da/evitare l’uso di armi esplosive con effetti ad ampio raggio in zone urbane densamente popolate, a meno che non possano essere adottate misure di mitigazione sufficienti per limitare gli effetti ad ampio raggio. Tali misure possono includere: i) regolare la miccia, anche selezionando la miccia appropriata (esplosione aerea, detonazione all’impatto, detonazione ritardata), nonché la direzione e l’angolo di attacco per ridurre i danni ai civili; ii) manipolare le caratteristiche tecniche delle armi esplosive (comprese testate, calibro o miccia) per ridurre al minimo i danni accidentali ai civili e alle infrastrutture; d) valutare le distanze di sicurezza per i civili e i beni civili utilizzando la stessa distanza di sicurezza utilizzata per i propri membri, tenendo in considerazione che i civili generalmente non indossano giubbotti antiproiettile o elmetti e possono essere colpiti direttamente o indirettamente dai detriti provocati dall’esplosione; e) svolgere valutazioni preliminari delle caratteristiche tecniche delle armi esplosive per garantire una comprensione completa degli effetti diretti e indiretti del loro utilizzo nelle aree popolate.

## 5. Conclusioni

Tirando le fila di quanto detto, si può affermare che la Dichiarazione politica sia senza dubbio un utile strumento pratico che, sul modello della [Safe Schools Declaration](#) sulla protezione di studenti, insegnanti e scuole in situazioni di conflitto armato, stabilisce un'agenda per realizzare cambiamenti alle politiche e alle prassi militari, inclusi cambiamenti nella pianificazione e nella condotta delle operazioni militari, al fine di evitare danni ai civili, nonché per favorire l'introduzione di misure umanitarie più incisive di assistenza ai sopravvissuti, ai familiari delle persone ferite o uccise e, in generale, alle comunità colpite dai conflitti armati. Essa impegna inoltre gli Stati firmatari a lavorare in tutti i fori internazionali – ed *in primis* presso le Nazioni Unite – per affrontare, prevenire e limitare le conseguenze a breve e lungo termine derivanti dalla distruzione delle infrastrutture. La sua adozione da parte di un gran numero di Stati, inclusi i più importanti Membri NATO, rappresenta un passo storico di grande rilievo. Tuttavia, chi scrive pone la seguente domanda: se è vero che gli effetti catastrofici sui civili dell'uso delle armi esplosive ad ampio raggio in aree popolate sono oramai da decenni chiaramente documentati e pressoché inevitabili, dichiararne la contrarietà di fatto al DIU significherebbe discostarsi poi così tanto dall'oggetto e dallo scopo della IV Convenzione di Ginevra (cfr. il relativo [Commentario](#) del CICR), senza parlare del DIU consuetudinario applicabile (si veda, su questo, J.-M. HENCKAERTS, L. DOSWALD-BECK, *Customary International Humanitarian Law*, voll. 1-2, Cambridge, 2005), creando nuovi obblighi in capo agli Stati?

La scelta di molti Stati di prendere il discorso alla larga nelle negoziazioni e nel dibattito sulla guerra urbana – per non voler lasciare spazio ad espliciti divieti, basandosi sul fatto che il diritto internazionale già vieta gli attacchi contro i civili – non va essa stessa nella direzione di ammettere che l'uso di armi indiscriminate quali le armi esplosive ad ampio raggio in zone popolate da civili (nozione di “concentrazione”) sia di per sé contrario al DIU e quindi almeno alcune EWIPA siano illecite, remando contro quegli stessi Stati?

È vero che nella definizione di armi esplosive rientra un'ampia gamma di armi usate dalle Forze Armate di molti Paesi in molti diversi contesti e che, al momento, non vi è sufficiente volontà politica all'interno della comunità internazionale per un divieto totale dell'uso di armi esplosive nelle aree popolate o per il riconoscimento di una loro presunzione di illiceità almeno nel caso di quelle ad ampio raggio, poiché la maggior parte dei Governi vedrebbe ciò come una limitazione troppo grande della propria capacità militare. Tuttavia, è chiaro che la Dichiarazione di Dublino, per avere un senso, non può che esser vista come un primo passo per cominciare a costruire dal basso la prassi internazionale e l'*opinio iuris* che portino a questo risultato finale. E, anche quando finalmente si affermerà il divieto assoluto delle EWIPA ad ampio raggio, ci sarà ancora molto da fare, giacché, sebbene alcune caratteristiche tecniche delle armi esplosive possano migliorarne l'accuratezza e la precisione, da sole esse non sono sufficienti a garantire un'efficace protezione dei civili. Tali miglioramenti tecnici non impediscono, infatti, danni ai civili causati sia da armi esplosive molto potenti (anche se lanciate con precisione, come le munizioni a guida di precisione), che dall'impatto cumulativo derivante dall'uso di più armi esplosive nella stessa area popolata. In definitiva, con [INEW](#), ci sentiamo quindi di sottolineare che il vero scopo della Dichiarazione politica sulle EWIPA non è tanto quello di promuovere, nelle aree popolate, l'uso di armi alternative alle armi esplosive o di alcune armi esplosive piuttosto che di altre, ma quello di ridurre progressivamente il livello di forza esplosiva considerato accettabile nelle aree in cui si concentrano i civili.

ELENA SANTITEMMA