



Periodico mensile dell'Archivio Disarmo - Nuova Serie - anno 16  
n° 8 – agosto 2003 – € 3,00

## IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO NEI CONFLITTI INTERNI

Il diritto internazionale umanitario, branca del diritto internazionale che si applica nel caso in cui ci sia un conflitto armato, si basa su due principi fondamentali: la salvaguardia dei non belligeranti e il divieto di causare sofferenze inutili.

Il Comitato della Croce Rossa Internazionale ha svolto un ruolo fondamentale e decisivo nello sviluppo del diritto internazionale umanitario. Al termine della II guerra mondiale il CICR elaborò un progetto di convenzione relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra. Il testo dei progetti di convenzione venne trasmesso al Governo svizzero che convocò, un mese più tardi, una Conferenza diplomatica: il 12 agosto 1949 le quattro Convenzioni vennero firmate. Oggi, la quasi totalità degli Stati è parte delle Convenzioni di Ginevra del 1949, che hanno così acquisito un vero carattere universale.

L'evoluzione del diritto umanitario è diretta conseguenza dei conflitti armati. I conflitti successivi alla II guerra mondiale, il processo di decolonizzazione e la guerra del Vietnam, non potevano non influire sullo sviluppo delle Convenzioni di Ginevra.

Come da prassi, una conferenza del CICR precedette la Conferenza Diplomatica<sup>1</sup> che portò alla firma, il 10 giugno 1977, di due Protocolli aggiuntivi<sup>2</sup> alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949.

Il diritto internazionale umanitario non disciplina nello stesso modo i conflitti armati internazionali (cioè quelli fra due o più Stati) ed i conflitti armati interni. Il carattere internazionale o meno di un conflitto determina il *corpus* di norme applicabili, con un notevole grado di diversità rispetto all'ampiezza della protezione accordata. La differenza principale fra i due tipi di conflitto consiste nel fatto che mentre i combattenti di un conflitto armato internazionale sono considerati sempre legittimi combattenti,

<sup>1</sup> La Conferenza Diplomatica si sviluppò tra il 1974 e il 1977 in quattro sessioni.

<sup>2</sup> I Protocolli aggiuntivi del 1977 non hanno raggiunto il grado di "near-universal acceptance" delle Convenzioni di Ginevra del 1949. Nel maggio del 2000, dei 189 Stati facenti parte del sistema delle Nazioni Unite, 159 avevano ratificato il primo protocollo e solo 152 il secondo. Gli Stati Uniti non hanno mai aderito né al primo, né al secondo protocollo.

nell'altro caso no; questo comporta che mentre i primi non sono punibili per gli atti di belligeranza compiuti e se catturati sono considerati prigionieri di guerra, i secondi sono assoggettabili alla potestà punitiva dello Stato.

Le guerre fra Stati sono state la forma di conflitto più frequente nel corso della storia. Secondo Verri<sup>3</sup> con il termine guerra si intende: “*un confronto armato fra due o più Stati condotto dalle rispettive forze armate e regolato dal diritto internazionale*”. Ciò dimostra come nell'immaginario collettivo il termine guerra finisca per coincidere con il tradizionale scontro fra due o più Stati.

I conflitti armati internazionali sono oggetto di numerose norme pattizie e ad essi si riferiscono la maggior parte delle norme di diritto internazionale.

I conflitti interni, già a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, e ancora di più con la fine della guerra fredda, sono però diventati la forma di conflitto più frequente. Le guerre interne o civili, sono state storicamente considerate più come affari interni agli Stati che oggetto di intervento da parte della comunità internazionale. Proprio questa visione ha reso più debole l'ampiezza e l'intensità della protezione garantita nei conflitti interni.

La disciplina relativa ai conflitti interni è contenuta nell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e nel II Protocollo Aggiuntivo<sup>4</sup> del 1977. L'art. 3 comune si applica ai conflitti armati che non presentano carattere internazionale sorti sul territorio di una parte contraente. Il II Protocollo Aggiuntivo è destinato ad operare

<sup>3</sup> Verri P., Dizionario di diritto internazionale dei conflitti armati, Roma, Edizioni Speciali dell'Arma dei Carabinieri, 1984.

<sup>4</sup> Il Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali; Ginevra, 8 giugno 1977. Il I Protocollo addizionale dell'8 giugno 1977 si applica, viceversa, nel caso di conflitti armati internazionali.

in un contesto più limitato, quando cioè siano verificate le condizioni cui lo stesso Protocollo sottopone la sua applicazione.

La disciplina umanitaria dei conflitti armati non internazionali ha trovato perciò la sua prima sistemazione con l'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949. L'art. 3, comma 1 prevede che:

”(...) *Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita, il censo, o altro criterio analogo.(...)*”. Viene in questo modo accordata protezione ai non combattenti, siano essi civili, feriti, prigionieri o militari che abbiano deposto le armi. Sempre al comma 1 (art. 3) viene specificato che: “*sono e rimangono vietate nei confronti delle persone indicate:*

- a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture, i supplizi;*
- b) la cattura di ostaggi;*
- c) gli oltraggi alla dignità personale (...)*”.

Le previsioni dell'articolo sono talmente ridotte da essere ben al di sotto dei diritti garantiti dagli strumenti internazionali in materia di diritti umani; uno Stato che ne sia parte, anche non volendo applicare l'art. 3, è tenuto a rispettare le disposizioni di protezione dei diritti umani cui è vincolato.

Anche se lo standard minimo di trattamento è inferiore alle norme relative ai diritti umani, quantomeno viene data una base giuridica all'intervento della CICR o di ogni altro

organismo umanitario imparziale<sup>5</sup>, intervento che nel passato veniva spesso rifiutato come ingerenza negli affari interni dello Stato.

La disposizione contenuta nel comma 4 – cioè l'assenza di effetti sullo statuto giuridico delle Parti in conflitto<sup>6</sup> – è essenziale: senza il suo inserimento nessuno Stato avrebbe mai accettato l'articolo. Questa disposizione – che precisa in modo netto che il fine delle Convenzioni è esclusivamente umanitario - garantisce ai Governi legittimi il diritto alla repressione delle ribellioni, considerate un crimine nei confronti dello Stato e perciò perseguibili. Ne deriva che i ribelli non sono considerati come legittimi belligeranti e non hanno il diritto di essere trattati come prigionieri di guerra; potranno essere processati e perfino condannati alla pena capitale, se le leggi dello Stato lo prevedono.

I principi umanitari contenuti nell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra sono stati dichiarati appartenenti al diritto internazionale consuetudinario dalla Corte Internazionale di Giustizia<sup>7</sup>, appartenenza poi confermata e ribadita dal Tribunale per la ex-Jugoslavia nel caso Tadic<sup>8</sup>.

Il secondo Protocollo Aggiuntivo del 1977 - composto da ben 28 articoli - contiene disposizioni relative alla protezione delle vittime dei conflitti armati interni e rappresenta un notevole passo in avanti rispetto all'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. L'evoluzione si riflette anche sul suo campo di applicazione: è proprio l'art.1 a definirlo:

*“1. Il presente Protocollo, che sviluppa e completa l'art. 3 comune alle Convenzioni di*

<sup>5</sup> Art. 3, comma 2: “Un ente umanitario imparziale, come il Comitato Internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle parti in conflitto”

<sup>6</sup> Art. 3, comma 4: “L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti in conflitto”.

<sup>7</sup> Affare Nicaragua/Stati Uniti, ICJ, Reports 1986, 114.

<sup>8</sup> Camera di appello (sentenza del 2/10/1995) e Trial Chamber (sentenza del 6/5/1997).

*Ginevra del 12 agosto 1949 senza modificarne le condizioni attuali di applicazione, si applicherà a tutti i conflitti armati che non rientrano nell'art. 1 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I), e che si svolgono sul territorio di un'alta Parte contraente fra le sue forze armate e forze armate dissidenti o gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano, su una parte del suo territorio, un controllo tale da permettere loro di condurre operazioni militari prolungate e concertate, e di applicare il presente Protocollo.*

*2. Il presente Protocollo non si applicherà alle situazioni di tensioni interne, di disordini interni, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi, che non sono considerati come conflitti armati.”*

L'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 trovava applicazione solo “nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppi sul territorio di una delle Alte Parti contraenti (...)”. In questo caso il campo di applicazione era specificato solo *a contrario*. L'art. 1 del II Protocollo aggiuntivo è decisamente più completo e dettagliato. Il Protocollo trova applicazione solo nei casi in cui la soglia del conflitto sia particolarmente alta, cioè nei casi in cui abbia luogo, all'interno di uno Stato, un conflitto fra le forze armate del governo legittimo e le forze armate ribelli. Trova quindi applicazione quando la guerra civile abbia raggiunto un'intensità simile a quella di uno scontro fra due eserciti convenzionali. Nelle situazioni in cui è applicabile il Protocollo, opera simultaneamente anche l'art. 3 comune, dal momento che il Protocollo risulta compreso nell'ambito, più

esteso dell'art. 3. Se invece mancano i requisiti previsti dal Protocollo, si applicherà solo l'art. 3 che conserva così una sua esistenza autonoma, non condizionata dal campo di applicazione materiale del Protocollo. Questa soluzione garantisce da ogni possibile regressione dalla protezione fornita dall'art. 3.

Il II Protocollo non solo indica i requisiti positivi della soglia del conflitto interno, ma ne precisa anche quelli negativi poiché dispone la sua inapplicabilità nei casi di tensioni interne, come i moti, gli atti sporadici e isolati di violenza e altri atti analoghi. Elemento essenziale per l'applicazione è il carattere collettivo della contrapposizione che non può essere generata da azioni isolate da parte di individui agenti come singoli e senza coordinamento.

La parte II del Protocollo, che si riferisce al "trattamento umano", costituisce un'espansione dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni. Questa parte ha lo scopo di proteggere gli individui che non partecipano alle ostilità dagli abusi di potere e da trattamenti inumani e crudeli. Vengono difesi diritti fondamentali: le garanzie di trattamento umano (art. 4), standard minimali per la detenzione (art. 5) e garanzie giudiziarie (art. 6). Si può notare come in questa parte i diritti umani e il diritto umanitario trovino un'applicazione simultanea al fine di proteggere l'individuo. Viene confermato il principio secondo cui gli insorti non sono legittimi combattenti: essi possono essere puniti dal governo legittimo per gli atti compiuti e la pena capitale non è esclusa. Vi è solo l'obbligo di non comminarla nei confronti dei minorenni, delle donne incinte e delle madri di fanciulli in tenera età (art. 6, comma 4). Inoltre non viene imposto l'obbligo di accordare al termine delle ostilità una generale amnistia nei confronti dei combattenti: l'art. 6 (5) contiene a riguardo solo un generico impegno. Nel Protocollo non viene solo consacrata l'immunità della

popolazione civile da attacchi (art. 13), dalla carestia (art. 14), o dai trasferimenti forzati (art. 17), ma sono oggetto di protezione anche i beni civili indispensabili alla sopravvivenza (art. 14), il patrimonio artistico e culturale (art. 16) e le opere e le installazioni che racchiudano forze pericolose (art. 15).

L'art. 13 codifica il principio generale di protezione con riferimento sia alla popolazione civile in quanto entità autonoma, sia alle persone civili singolarmente considerate. Nell'articolo si afferma che: "*La popolazione civile e le persone civili godranno di una protezione generale contro i pericoli derivanti da operazioni militari*". L'obbligo perciò consiste non solo nell'astenersi dall'attaccare, ma anche nell'evitare, o almeno ridurre al minimo le perdite. Nel secondo comma si aggiunge che sono inoltre vietati gli attacchi, qualunque sia lo strumento offensivo utilizzato. I civili non potranno essere presi come bersaglio, ma rimangono lecite le azioni dirette contro obiettivi militari che colpiscono accidentalmente anche la popolazione.

Di rilievo è il fatto che i civili godano della protezione loro accordata per tutto il tempo in cui essi non partecipino alle ostilità. Conseguentemente è garantita la protezione all'individuo che, dopo aver partecipato ad un'azione militare, rientri fra la popolazione civile.

La natura consuetudinaria di buona parte delle disposizioni del II Protocollo, acquisita o in fieri, è stata affermata dal Tribunale per l'ex-Jugoslavia nella sentenza sul caso Tadic.

Né le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, né il II Protocollo Aggiuntivo prevedono la repressione delle violazioni dell'art. 3 comune o del II Protocollo in analogia al sistema organizzato dalle Convenzioni del 1949 e dal I Protocollo per la repressione delle "infrazioni gravi". La prassi recente sembra, però, indirizzata verso un'estensione della nozione di "infrazione

grave” anche alle disposizioni in materia di conflitti interni.

Nella sentenza sul caso Tadic<sup>9</sup> del 2 ottobre 1995, il Tribunale per l'ex-Jugoslavia ha dato un'interpretazione estensiva dell'art. 3 dello Statuto<sup>10</sup>, relativo alla violazione delle leggi o consuetudini di guerra.

Al momento della costituzione del Tribunale, nel 1993, se c'erano ben 600 articoli delle Convenzioni di Ginevra e del I Protocollo Aggiuntivo applicabili ai conflitti armati internazionali, solo 29 erano quelli applicabili ai conflitti interni.

Una siffatta interpretazione dell'art. 3 dello Statuto permette di non lasciare impunito alcun soggetto responsabile di serie violazioni, qualunque sia il tipo di conflitto nel quale siano state commesse. Per “seria” violazione s'intende, secondo la stessa sentenza sul caso Tadic, un'infrazione di una regola di diritto umanitario, consuetudinaria o pattizia.

La strada tracciata dal Tribunale Penale per l'ex-Jugoslavia nel caso Tadic è interessante: la possibilità di utilizzare norme già esistenti per colmare le lacune dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e del II Protocollo aggiuntivo permette di individuare facilmente le regole in questione, operando con norme positive dal contenuto preciso. L'aspetto più importante rimane, in ogni caso, quello di avere superato la netta distinzione fra conflitti internazionali ed interni. La violazione di disposizioni di diritto umanitario comporta la responsabilità penale dell'individuo cui sia imputabile l'atto, indipendentemente dal tipo di conflitto.

<sup>9</sup> Prosecutor v. Tadic, No IT-91-1-A72, Appeal on Jurisdiction, in *International Legal Materials*, 1996, pp. 32-75.

<sup>10</sup> Lo Statuto conferisce al Tribunale la giurisdizione per quattro categorie di illeciti commessi da singoli nel territorio della ex-Jugoslavia a partire dal 1991: gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra (art. 2), violazioni delle leggi o delle consuetudini di guerra (art. 3), genocidio (art. 4) e crimini contro l'umanità (art. 5).

Bisogna, però, ricordare che questa sentenza proviene da un organo con competenza limitata, il che esclude che possa costituire da fondamento legale universalmente valido.

Era perciò necessario creare un organo universalmente competente. Il processo di estensione delle infrazioni gravi ai conflitti armati interni ha trovato una sua sistemazione con lo Statuto della Corte Penale Internazionale<sup>11</sup>, competente a giudicare anche sulle “*gravi infrazioni*” dell'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra (art. 8 cpv., lett.c dello Statuto) e su “*altre gravi violazioni delle leggi e delle consuetudini applicabili nei conflitti armati con carattere non internazionale*” (art. 8 cpv., lett.e dello Statuto), senza alcuna limitazione territoriale.

La comunità internazionale ha inteso dotarsi, mediante la creazione di una Corte penale internazionale, di una struttura a carattere universale<sup>12</sup>. La Corte ha giurisdizione, secondo l'art. 5, in ordine ai seguenti crimini: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra ed aggressione. A differenza dei Tribunali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda, la Corte penale internazionale non ha “giurisdizione prioritaria” rispetto ai tribunali nazionali. La sua competenza è fondata sul principio di “complementarità”, nel senso che la Corte può giudicare solo nei casi in cui un tribunale nazionale sia “*unwilling or unable genuinely to carry out investigation or prosecution*” (art. 17). Il principio accolto è

<sup>11</sup> Lo Statuto della Corte penale internazionale è stato adottato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore nel luglio 2002 dopo aver raggiunto le 60 ratifiche richieste.

<sup>12</sup> E' da notare però che gli Stati Uniti e Israele dopo aver firmato l'adozione dello Statuto della Corte penale internazionale, con due comunicazioni fatte rispettivamente il 6 maggio 2002 e il 28 agosto 2002, hanno informato il Segretario Generale che “(...)the United States (Israel) does not intend to become a party to the treaty. Accordingly, the U.S. (Israel) has no legal obligations arising from its signature (...)”; la Federazione Russa lo ha firmato ma non lo ha ratificato, mentre Cina e Iraq non vi hanno mai apposto neppure la firma.

quello secondo cui coloro che hanno commesso dei crimini internazionali non debbano godere d'impunità. La regola traduce il principio *aut iudicare aut dedere*, con la variante che la consegna del presunto colpevole deve avvenire nei confronti di un tribunale internazionale e non nei confronti di un tribunale interno. L'art. 17 elenca tra i casi di "*unwillingness*", l'ingiustificato ritardo dei procedimenti o la mancanza di imparzialità, e fra quelli di "*inability*" il collasso delle strutture statali o la mancanza di un sistema giudiziario; è facile prevedere la nascita di conflitti di giurisdizione tra Corte penale internazionale e tribunali interni, che rischiano di paralizzare un procedimento penale. La Corte non ha giurisdizione universale: può giudicare solo se un crimine è stato commesso da un cittadino di uno Stato parte, oppure se il crimine è stato commesso nel territorio di uno Stato parte, oppure infine se le viene deferito il compito da parte del Consiglio di Sicurezza in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

L'art.8 (2) (c) qualifica come crimine di guerra le infrazioni gravi all'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra; trova dunque applicazione nei conflitti armati interni, ma non si applica alle situazioni di disordini interni e di tensioni interne, come le sommosse, gli atti isolati e sporadici di violenza e altri atti analoghi. Questa esclusione deriva dall'art. 1, secondo comma, del II Protocollo addizionale. Gli atti vietati sono qualificati come crimini di guerra, purché commessi contro civili o contro militari che abbiano depresso le armi o che siano fuori combattimento. Il problema quindi di riuscire a punire chi commetta "gravi violazioni" durante un conflitto armato non internazionale sembrerebbe risolto. In realtà la nascita di questo nuovo organismo ha incontrato l'ostilità di diversi paesi, in particolare gli Stati Uniti (ma anche Russia e Cina), e viene da chiedersi se la Corte riuscirà mai a svolgere i compiti che lo Statuto le ha

assegnato. Il fatto che non abbia competenza prioritaria rispetto ai tribunali nazionali e che la sua giurisdizione non sia universale, mette in rilievo, da un lato i suoi evidenti limiti, dall'altro evidenzia la necessità che siano *in primis* i tribunali nazionali i responsabili della repressione delle violazioni. Si stanno infatti progressivamente sviluppando tendenze nelle leggi nazionali e in alcune sentenze emesse da giudici interni, secondo le quali i tribunali di qualunque Stato avrebbero giurisdizione per processare gli imputati di crimini contro l'umanità (in quanto *crimina iuris gentium*). A questo riguardo molto interessante è l'art. 1 della legge belga<sup>13</sup> del 16 giugno 1993 sulla repressione delle infrazioni al diritto umanitario che dispone l'applicazione della legislazione repressiva ad entrambe le tipologie di conflitto. Si tratta forse della prima norma statale che qualifica come crimini di guerra alcune gravi violazioni del diritto umanitario commesse durante un conflitto non internazionale. Questa legge specifica, inoltre, come la giurisdizione dei tribunali belgi non sia territorialmente limitata e non sia necessario alcun collegamento con il criterio della nazionalità di autori o vittime dell'illecito.

Il diritto interno costituisce, perciò, una parte cruciale dell'intero insieme di regole di diritto umanitario: attraverso i codici militari di guerra, la legislazione nazionale, in particolare quella di alcuni Stati fra i quali l'Italia, ha avuto un ruolo decisivo nello sviluppo del diritto umanitario e costituisce oggi l'unico strumento effettivamente in grado di garantirne una puntuale applicazione.

Emanuele Riga

---

<sup>13</sup> Loi relative à la répression des infractions graves aux Conventions internationales de Genève du 12 août 1949 et aux Protocoles I et II du 8 Juin 1977, additionnels à ces Conventions

## **SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE**

Direttore Responsabile Sandro Medici  
Direttore scientifico Maurizio Simoncelli

Registrazione Tribunale di Roma n 545/86  
Stampa in proprio

ABBONAMENTO A 12 SCHEDE € 30

Effettuare versamenti a:  
ASSOCIAZIONE ARCHIVIO DISARMO  
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA  
c.c.p. 68291004  
tel. 06.36000343 fax 06.36000345  
e-mail archidis@pml.it  
www.archiviodisarmo.it www.disarmonline.it

## ***Guerre senza confini.***

*Geopolitica dei conflitti nell'epoca contemporanea*

di  
Maurizio Simoncelli

Roma, Ediesse, pag. 155, € 10

Può essere richiesto in libreria  
o acquistato presso:

Istituto di ricerche internazionali  
ARCHIVIO DISARMO  
Piazza Cavour 17 - 00193 ROMA  
tel. 06.36000343 fax 06.36000345  
e-mail archidis@pml.it

### ***Ultime schede pubblicate***

140. *Il fenomeno delle dispense dal servizio civile*
141. *Le operazioni di peacekeeping multifunzionali*
142. *I compiti della polizia civile (UNCIVPOL) nelle missioni di peacekeeping*
143. *I compiti dei peacekeepers nelle missioni di mantenimento della pace*
144. *La minaccia irachena*
145. *Le politiche nucleari di India, Cina e Pakistan dopo la guerra fredda*
146. *La commissione per il chiarimento storico in Guatemala, 1996-1999*
147. *Le esportazioni di armi italiane nel 2001. la relazione del Presidente del Consiglio al Parlamento*
148. *Il servizio civile in Europa*
149. *Corea del nord-Stati Uniti: crisi nucleare?*
150. *La situazione del disarmo in Asia*
151. *La Siria nel nuovo quadro mediorientale*
152. *Le esportazioni di armi italiane nel 2002. I dati ufficiali della relazione della Presidenza del Consiglio al Parlamento*
153. *La disciplina internazionale in ordine al trasferimento di armi*

