

Legalità internazionale dell'uso di droni contro membri di gruppi terroristici

Autor(en): **Kolb, Robert**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Rivista Militare Svizzera di lingua italiana : RMSI**

Band (Jahr): **88 (2016)**

Heft 4

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-737226>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Legalità internazionale dell'uso di droni contro membri di gruppi terroristici



Robert Kolb



Robert Kolb

professore nell'Università di Ginevra

L'uso di droni nel contesto della "guerra contro il terrorismo" solleva tre ordini di questioni attinenti alla legalità internazionale. In questo articolo, piccolo per la mole, ma auspicabilmente denso di contenuti, saranno identificate queste problematiche, sebbene le risposte giuridiche, complesse da elaborare, debbano essere lasciate a un miglior sviluppo, in altra sede.

1. In primo luogo vi sono questioni di legalità relative alla *facoltà di utilizzo della forza sul territorio di altri Stati*, branca del diritto internazionale che viene qualificata tramite il termine *jus ad bellum* (diritto di utilizzare la forza). Nel diritto internazionale del dopoguerra, il principio generale è quello della proibizione dell'uso unilatera-

le della forza nelle relazioni fra Stati, sancito nell'articolo 2 paragrafo 4 della Carta delle Nazioni Unite. Questo principio è limitato da tre eccezioni consuetudinarie o pattizie: la legittima difesa, le autorizzazioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e il consenso del governo locale. L'uso di droni contro membri di gruppi terroristici pone, in particolare, quattro problemi. Primo: il soggetto passivo che deve subire l'uso della forza sul suo territorio sulla base dell'esercizio della legittima difesa viene definito in modo sempre più ampio. Tradizionalmente, la legittima difesa doveva essere diretta contro uno Stato responsabile di un "attacco armato" (*armed attack*, articolo 51 della Carta ONU; *aggression armée*, nel testo francese). Nel contesto del terrorismo si sono elaborate le dottrine dello *harbouring of terrorists* oppure di Stati *unable or unwilling* di mettere fine alla presenza di basi operative terrori-

stiche sul loro territorio; fatti di rilevanza giuridica che avrebbero, quale effetto, di sottoporre questi Stati a un dovere di subire misure implicanti l'uso della forza da parte di altri Stati contro quei gruppi terroristici presenti nel loro territorio. La difficoltà manifesta è di definire i lineamenti di queste nozioni, assai vaghe, onde evitare che la legittima difesa diventi una facoltà diretta contro un numero indefinito di Stati e che lo *scope of battlefiled* non diventi illimitato. Secondo: le condizioni della legittima difesa vengono estese in una misura che ne mette a repentaglio l'operatività. *Ratione personae*, come abbiamo appena visto, il soggetto passivo di misure implicanti l'uso della forza viene esteso al territorio di Stati dai quali non emana l'attacco armato, e ciò succede tramite un esteso concetto di complicità. *Ratione materiae*, attacchi terroristici, spesso di lieve intensità, che per altro sono attività principalmente



Drone (MQ-1 Predator) utilizzato in Pakistan dalla CIA.



Autovettura distrutta da un drone in Pakistan, in cui si trovava il leader talebano Mullah Akhtar Mansoor (maggio 2016).



criminali, vengono trasformati in attacchi armati come se fossero azioni di un esercito straniero; si qualifica dunque un'attività, che richiederebbe un'azione concertata di anticriminalità, come un fatto di "guerra internazionale" fra Stati. Anche attacchi di lieve intensità darebbero conseguentemente luogo a risposte tramite la legittima difesa. Il criterio dell'intensità dell'attacco armato viene in tal modo ridotto e la facoltà dell'uso della forza viene per contro estesa. *Ratione temporis*, l'esigenza dell'immediatezza in punto alla risposta di legittima difesa (che è tradizionalmente configurata come una facoltà legata alla necessità di difendersi e che la distingue da rappresaglie punitive) si trova spiazzata e spezzata, dato che la risposta tramite i droni interverrà in un qualche momento indefinito nel futuro. *Ratione conditionis*, l'esigenza della proporzionalità della legittima difesa è sottoposta a tali forze centrifughe: infatti, come configurare una proporzionalità fra aggressione e risposta quando la tendenza è di cumulare arbitrariamente una pluralità di singoli atti terroristici (magari anche commessi contro alleati) e di spezzettare una serie di singole risposte con i droni? Terzo: il sistema della sicurezza collettiva si trova compromesso. Nello schema della Carta dell'ONU, il Consiglio di sicurezza deve prendere le misure che s'impongono per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. La legittima difesa è fondamentalmente una facoltà transitoria, che dovrebbe quanto prima essere ricondotta nell'azione collettiva dell'ONU. Ebbene, dal 2001 in poi, e già nella Risoluzione 1368 del Consiglio di sicurezza (2001), detto organo relega

la reazione a certi attacchi terroristici a una questione di mera legittima difesa e rinuncia quindi a compiere i suoi doveri statuari. Ciò significa che gli Stati agenti per legittima difesa hanno le mani libere per un'azione unilaterale, senza essere sottoposti alla disciplina collettiva di un controllo dalla parte dell'ONU. In poche parole, vi è un ulteriore passo di "decentralizzazione" nell'uso della forza. Quarto: giudicare la legalità degli attacchi tramite i droni si rivela spesso arduo se non impossibile. Questo fatto riduce la rilevanza della legalità e dunque il peso del diritto internazionale. La difficoltà alla quale facciamo riferimento è connessa all'accertamento del consenso del governo sul territorio in cui i droni agiscono. È ovvio che in caso di consenso del governo locale, l'uso della forza è legale in una prospettiva di *jus ad bellum*. Ora, spesso i governi danno il loro consenso in maniera confidenziale, giacché è impossibile per ovvie ragioni di politica interna ammettere che si lascino gli Stati Uniti, o altre potenze straniere, liberi di condurre attacchi letali sul proprio territorio. Ma allora sarà in molti casi impossibile giudicare con certezza se un'azione è illegale o legale. Si rimane nel limbo. In conclusione, queste incertezze dello *jus ad bellum* tradizionale hanno per effetto l'affievolirsi delle componenti legali nel contesto dell'uso della forza; e ciò non può mancare di produrre effetti a lungo termine, dando spazio a emulazioni e, in definitiva, a un incremento della *international lawlessness*.

2. Cambiando prospettiva e affrontando la nostra questione dal pun-

to di vista dello *jus in bello* (diritto bellico/diritto internazionale umanitario), cioè delle *regole sulla condotta delle ostilità e della protezione delle persone nei conflitti armati*, i principali problemi sono i seguenti. Primo: non è chiaro se le azioni terroristiche e le risposte militari creino o si iscrivano nel quadro di un conflitto armato. In sostanza, manca la certezza se le condizioni di applicabilità dello *jus in bello* siano riunite. Nella realtà i droni vengono usati da Stati contro gruppi armati. Si tratta dunque di una tipologia di conflitto armato non-internazionale. Ora, affinché un tale conflitto esista dal punto di vista giuridico, occorre accertare innanzitutto se è soddisfatto il criterio della 'intensità' dello scontro armato, che deve essere condotto da gruppi armati organizzati in maniera militare e produrre un numero non trascurabile di vittime. L'azione criminale terroristica non calza a pennello con il quadro militare appena descritto; e la risposta con i droni, spezzettata ed estesa nel tempo, rimane radicata in un contesto generale di *low intensity*. In sostanza, sarà spesso assai difficile determinare se lo *jus in bello* si applichi o no. La situazione è differente solo nei casi in cui l'attacco con i droni si collochi nel contesto di un conflitto armato preesistente. Secondo: nel tipo di attacchi di cui ci stiamo occupando, la distinzione fra civili e *fighters* è molto ardua. Chi fa parte di un tale gruppo terroristico? Quali sono le informazioni in mio possesso che mi permettono di attaccare una persona? È rispettato il principio di proporzionalità con riguardo alle vittime e ai danni collaterali? Si comprende facilmente che il principio di



Il MQ-1 Predator è un aeromobile a pilotaggio remoto (APR), dotato della possibilità di impiegare 2 missili AGM-114 Hellfire.

distinzione fra *fighters* e civili è messo sotto pressione in questi contesti di *war on terrorism* e che certe tattiche (come, per esempio, i *signature strikes*) producono danni collaterali civili non indifferenti. In parole povere, la situazione in cui sono usati i droni mette sotto pressione considerevole il principio cardinale di distinzione. La proporzionalità, dal canto suo, è difficile da valutare, dato che vi è la tendenza di confrontare, da una parte, una serie di attacchi terroristici e, dall'altra, una seria indefinita di attacchi con i droni.

3. Infine, rimane la branca del diritto internazionale dei *diritti umani*. Vi sono anche qui varie questioni da rilevare. Primo: questo ramo del diritto è applicabile alle situazioni in esame, oppure il diritto umanitario, supponendolo applicabile, rappresenta una *lex specialis* che deroga all'applicazione dei diritti umani? In tal caso, la possibilità di uccidere sarebbe notevolmente estesa, dato che nello *jus in bello*, durante le operazioni militari, vi è una presunzione di legalità nell'uso della forza letale, allorché nei diritti umani i principi di necessità e di proporzionalità vengono intesi in maniera molto restrittiva.

Secondo: in quale misura i diritti umani possono applicarsi extra-territorialmente, in situazioni in cui lo Stato, utilizzando i droni, non possiede un controllo territoriale *on the spot*? Quali diritti umani si possono applicare nelle situazioni di *sliding scales of control* e quali no? Terzo: se i diritti umani rimangono applicabili agli attacchi tramite droni, quando questi attacchi saranno qualificati come *extra-judicial killings*? Sarà così in tutti i casi, oppure soltanto se, nella situazione in oggetto, non esiste una possibilità realistica di arrestare la persona invece di ucciderla (ma allora come si deve configurare questo concetto in assenza di controllo territoriale dell'attaccante)? In poche parole, come si interpreterà il concetto di *arbitrary taking of life* in questo contesto specifico? Si terrà conto di nozioni di diritto umanitario, per esempio del rispetto delle misure di precauzione secondo l'articolo 57 del Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, dell'8 giugno 1977, applicandolo per analogia ai conflitti armati non-internazionali, come ha fatto, senza chiaramente sbandierarlo, la Corte

europea dei diritti umani? Altre nozioni saranno rilevanti? In tal caso, quali?

Gli attacchi tramite droni contro membri di gruppi terroristici sollevano varie e gravi questioni giuridiche. Si può dire che siamo ben lungi dall'aver trovato risposte soddisfacenti per tutti questi gravi quesiti. L'avventura giuridica e, possibilmente, la risposta del diritto internazionale si rincorrono. ♦

Proposta di lettura:

S. J. Barela (ed), *Legitimacy and Drones*, Ashgate (Dorchester), 2015, 414 pagine

Robert Kolb è professore ordinario del Département de droit international public et organisation international, nell'Università di Ginevra. È attivo nei campi del diritto internazionale pubblico, del diritto umanitario e del diritto dei conflitti armati.

Sarà relatore – insieme al segretario di Stato Yves Rossier e al già capo missione del Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR), avvocato Raoul Forster – **alla conferenza organizzata dall'ARMSI, moderata da Giancarlo Dillena, sul tema del rispetto del diritto internazionale umanitario – sfide e risposte, che si terrà:**

sabato 15 ottobre 2016, dalle ore 09.00
presso l'Accademia di architettura di Mendrisio.