volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Un nuovo conflitto nel mar Rosso

Autore: Andrea Pappalardo

A partire dalle settimane immediatamente successive all'attacco terroristico di Hamas in Israele e conseguente invasione israeliana nella Striscia di Gaza, il teatro del conflitto si è gradualmente allargato con il coinvolgimento – deliberatamente a sostegno della causa palestinese – delle milizie yemenite Houthi, movimento religioso, politico e militare che, per quanto non riconosciuto come soggetto statuale, controlla dal 2015 la parte nord-occidentale dello Yemen.

Già dal novembre 2023, il movimento Houthi ha posto in essere – tramite l'utilizzo di infrastrutture terrestri – decine di attacchi a navi (sia commerciali che militari) portatrici di interessi legati a Israele e in transito tra il Golfo di Aden e il Mar Rosso, nonché, in particolare a partire dal 12 gennaio 2024, nei confronti di navi britanniche e statunitensi, come conseguenza delle operazioni di distruzione delle postazioni Houthi sul territorio dello Yemen da parte di USA e Gran Bretagna. Gli atti ostili – tali da mettere a repentaglio la sicurezza di equipaggi, navi e rispettivi carichi – hanno assunto varie forme: attacchi con missili e droni, sequestri, ispezioni, visite, dirottamenti, portando a una generale destabilizzazione dell'area. Lo stretto di Suez, infatti, naturale passaggio lungo la rotta tra l'Oceano Indiano e il mar Mediterraneo, è attraversato da circa il 40% del naviglio commerciale di interesse per l'Italia e, più in generale, dal 12% dei traffici mondiali: dallo scoppio della crisi marittima con epicentro lo stretto di Bab al-Mandab, si è quindi registrata una riduzione notevolissima dei transiti a causa del reindirizzamento lungo il Capo di Buona Speranza. Intuitivo, dunque, il primo ordine di conseguenze scaturenti dalla necessità di periplo dell'Africa: allungamento dei tempi di consegna delle merci, aumento di noli, costi di carburante, premi assicurativi, spese di equipaggio, oltre all'inevitabile calo dei volumi di affari dei porti esclusi dalle rotte alternative.

Quali misure assumere, dunque, nei confronti degli attacchi a navi militari e commerciali e, più in generale, a tutela del principio cardine della libertà di navigazione marittima (codificato nell'art. 87, paragrafo 1, lettera *a*, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay del 1982, "Libertà dell'alto mare»)? E, prima ancora, **come qualificare tali attacchi?**

Partiamo da alcune considerazioni circa il contesto giuridico alla luce del diritto internazionale, pur consapevoli della peculiarità di alcuni elementi caratterizzanti le vicende in questione quali, ad esempio: *a)* le dinamiche (ovvero l'esercizio – da parte degli Houthi – del controllo delle operazioni di attacco in mare principalmente da postazioni di terra); *b)* le finalità (politiche e non economiche) degli atti; *c)* i soggetti coinvolti (gli Houthi non sono un attore statuale e difficilmente potranno considerarsi quale Stato belligerante nel contesto di un conflitto armato); *d)* la tipologia degli attacchi (e l'assimilabilità all'organizzazione di un esercito convenzionale).

Orbene, gli attacchi navali degli Houthi sono normalmente eseguiti con l'utilizzo di postazioni terrestri e con armi di portata particolarmente importante (ad esempio, missili e droni) rispetto ai classici atti di pirateria marittima; in secondo luogo, sullo sfondo delle condotte ostili, non sussiste un motivo di carattere economico (quale un riscatto) bensì politico-ideologico: da questo punto di vista, sembrano ravvisarsi elementi consistenti di distanza rispetto al fenomeno della pirateria, che – nella formulazione della Convenzione sul diritto del mare di Montego Bay del 1982 – è definita come «ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall'equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati». Più verosimile, invece, l'ipotesi (e salvo non ricorrere a un diverso inquadramento nella fattispecie di "conflitto armato") della **qualificazione degli atti quale forma di terrorismo marittimo, recante finalità di danni e coercizione politica, secondo il dettato della Convenzione di Roma del 1988** per la repressione dei reati contro la sicurezza della navigazione marittima, integrata da protocolli aggiuntivi del 2005, il cui articolo 3 *bis* indica un preciso elenco di atti accomunati dallo scopo di «intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi». Tuttavia, non si può tacere come il carattere ripetuto, frequente, continuativo e pianificato degli attacchi – con l'utilizzo di mezzi verosimilmente equiparabili a quelli di un esercito convenzionale – **potrebbe far altresì propendere la collocazione verso la categoria dell'"attacco armato", con la conseguenza di far sorgere negli Stati di bandiera destinatari dell'attacco il diritto – quantomeno nei casi di una certa gravità (di cui di seguito) – ad atti preventivi di autodifesa secondo l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite** invocabile nelle ipotesi di «attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale».

Tracciati, dunque, sullo sfondo, alcuni tratti caratterizzanti la fisionomia ibrida degli attacchi in questione, resta da **indagare il ventaglio di rimedi per far fronte alla crisi marittima dell'area, sia in un'ottica di legittimità che di opportunità**.

In base alla risoluzione ONU 3314 del 14 dicembre 1974 («l'aggressione è l'uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato»); tale presupposto legittimerebbe – esaurite le vie diplomatiche e comunque nel rispetto dei criteri di proporzionalità, necessità, distinzione (tra obiettivi militari e civili) e ragionevolezza – il ricorso agli strumenti di difesa preventiva.

Tuttavia, **si può, nel quadro attuale, sostenere che vi sia stata un'*aggressione* tale da giustificare mezzi preventivi di autotutela (e bombardamenti delle postazioni militari terrestri site in Yemen)?** Sul punto, se può dirsi ragionevolmente accolta l'idea dell'uso della forza in autotutela in caso di attacco a navi militari, più controverso è il caso di atti nei confronti di navi mercantili, come si può desumere – ad esempio – dall'art. 2 della richiamata risoluzione ONU 3314 del 14 dicembre 1974 e dalla giurisprudenza internazionale (in particolare, sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 1986 nel

caso Nicaragua contro Stati Uniti), ove si fa riferimento – ai fini dell'esercizio della difesa preventiva in risposta a un attacco armato – alla presenza di elementi di "sufficiente gravità" e di assimilabilità degli "effetti" degli atti a un attacco di tipo convenzionale: fattori, questi, che impongono quantomeno una rigorosa valutazione del carattere sia qualitativo che quantitativo delle condotte e delle relative conseguenze (si noti come lo stesso art. 3 della risoluzione ONU 3314 del 14 dicembre 1974 definisca come *aggressione* l'attacco a una *flotta* marina, intesa quindi letteralmente come insieme di unità). Infine, nel quadro di fatto attuale, non si possono tacere le incertezze di analisi circa la legittimità del ricorso a strumenti di autotutela (a partire dalla qualificazione della presupposta aggressione ai sensi della lettera della risoluzione ONU 3314), laddove la minaccia provenga da un gruppo armato privo di riconoscimento statuale.

In ogni caso, indipendentemente dai possibili inquadramenti teorici degli attacchi e delle possibili contromisure alla luce del diritto internazionale, si assiste – ad oggi – a una diversa percezione del pericolo da parte di alcuni Stati (*in primis* USA e Regno Unito, oltre ovviamente a Israele) rispetto ad altri. Sotto questo profilo, **assume certamente un rilievo centrale la ferma condanna da parte della comunità internazionale e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per il tramite della risoluzione n. 2722 del 2024, in cui – pur invitandosi al ricorso a strumenti diplomatici – si stigmatizza l'illegalità degli attacchi degli Houthi e si riconosce – nel rispetto del diritto internazionale – un diritto di difesa del naviglio commerciale, anche a tutela del libero uso del mare**.

In questo panorama, sono sotto gli occhi di tutti le distinte posture politiche e militari per la gestione della crisi marittima in Medio Oriente: **USA e Regno Unito, dal loro canto, hanno invocato il rimedio di autodifesa sulla scorta dell'art. 51 della Carta ONU, laddove (invece) gli Stati dell'Unione Europea mostrano (fortunatamente) un atteggiamento più prudente**. Infatti, mentre si assiste – senza alcun esito favorevole alla crisi – ai bombardamenti delle postazioni di terra degli Houthi da parte di USA e Regno Unito, si è in attesa di conoscere, ad oggi, le regole di ingaggio della missione europea Aspides nel quadro delle disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune (artt. 42 e ss. TUE), le cui anticipazioni lascerebbero intendere un carattere esclusivamente difensivo dell'operazione medesima al solo scopo di tutelare il commercio internazionale e la libertà di navigazione, e comunque non votata a interventi militari terrestri.

Infine, oltre le luci (e le ombre) sulla legittimità delle contromisure da parte degli Stati, si spingono le valutazioni (e le domande) squisitamente di opportunità: **quali sono i concreti rischi di *escalation* della crisi?** Quanto si tende a sottovalutare la possibilità di reazioni a catena, sapendo che lo scacchiere è affollato da un numero di attori ben più ampio dei diretti protagonisti degli attacchi? Quanto davvero si teme il profilarsi all'orizzonte di uno scenario di guerre – dall'Ucraina al Medio-Oriente, almeno per ora – che unisca soggetti accomunati da convergenze di interessi economici, nonché affinità e sensibilità politiche e ideologiche? I due anni di guerra russo-ucraina dovrebbero aver forgiato nell'immaginario collettivo la consapevolezza dell'importanza della via

diplomatica secondo gli auspici (anche) del diritto internazionale; d'altronde, come accennato, anche l'attuale crisi mediorientale mette a nudo tutti i limiti di un approccio bellicista. Non resta che augurarsi, quindi, che l'Unione Europea e gli Stati membri, a partire dall'Italia, si distinguano dal furore guerrafondaio che imperversa in questi anni in Occidente, smarcandosi da un'influenza anglo-statunitense che – oltre a ipotecare le possibilità di ricerca di soluzioni pacifiche e diplomatiche – colpisce gli interessi economici e di sicurezza dell'Europa e, in particolare, dell'area mediterranea. In questa prospettiva, è auspicabile (e doveroso) quantomeno un tentativo da parte delle istituzioni europee di provare a cogliere l'occasione per una riflessione sull'identità politica dell'Unione in materia di difesa europea, nel segno del dialogo e di formule condivise di sicurezza comune, e necessariamente con un lucido sguardo d'insieme alla radice del problema e al contesto generale: a partire dalla Palestina.