
ADiM BLOG
Dicembre 2021
ANALISI & OPINIONI

“Hybrid attack”: un concetto dalle ricadute giuridiche incerte.
*Considerazioni a margine della crisi umanitaria alla frontiera
bielorosso-polacca*

Massimo Starita

Professore Ordinario di Diritto Internazionale
Università di Palermo

Parole chiave

Hybrid Attack – Legittima difesa – Frontiere – Divieto di espulsioni collettive – Non-refoulement

Abstract

L'espressione “hybrid attack” è stata usata in varie dichiarazioni di governi e delle istituzioni dell'Unione europea per qualificare il comportamento del governo bielorusso consistente nel non avere impedito (o forse favorito) l'arrivo di migliaia di migranti alla frontiera con la Polonia. Quali sono le possibili ricadute di tale concetto sul piano del diritto internazionale?

1. Introduzione

Che il governo di Lukashenko abbia facilitato il prodursi della crisi umanitaria che coinvolge alcune migliaia di migranti accampati al confine bielorusso-polacco – in buona parte profughi curdi iracheni – sembra ormai assodato.

Nel mese di novembre la stampa ha riportato episodi di vario tipo che vedono coinvolti organi di polizia bielorusi. I profughi sarebbero stati accompagnati verso la frontiera, essenzialmente abbandonati in condizioni di vita estreme, salvo essere aiutati in certi casi a oltrepassare il filo spinato che la percorre. Secondo alcune ricostruzioni già il viaggio verso la Bielorussia sarebbe stato facilitato dalle autorità di Minsk con l'obiettivo preciso di condurre poi i profughi verso la frontiera occidentale. Tali ricostruzioni non sono state tutte smentite dal governo bielorusso, ma al contrario in parte confermate dal Capo di Stato in [un'intervista rilasciata alla BBC il 19 novembre](#).

Sono altrettanto evidenti le responsabilità della Polonia che, dal canto suo, dopo aver dichiarato il 2 settembre di quest'anno lo stato d'emergenza nelle aree al confine con la Bielorussia, rifiuta di esaminare qualsiasi richiesta di ingresso sul suo territorio, effetto raggiunto mediante la chiusura di ogni punto di accesso legale e l'attuazione di una pratica di allontanamento sistematico dei migranti che cercano di oltrepassare la barriera di filo spinato eretta sul versante polacco della frontiera. Non a caso il 12 novembre l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale delle migrazioni hanno rilasciato una [dichiarazione comune](#) in cui chiedono a *entrambi* gli Stati di assicurare la sicurezza e i diritti umani dei migranti e dei rifugiati. E del resto la Corte europea dei diritti dell'uomo [ha reso noto](#) di aver già concesso misure cautelari nella maggior parte delle quarantasette domande finora ricevute (da parte di centonovantotto ricorrenti) con riferimento alla situazione ai confini con la Bielorussia.

2. Il riferimento al concetto di "hybrid attack" nella prassi

Al di là degli obiettivi perseguiti dal governo bielorusso con la sua politica (*ritorsione politica* per le sanzioni introdotte dall'Unione in reazione alla repressione attuata dal governo bielorusso contro le opposizioni dopo le elezioni presidenziali del 2020? O piuttosto il tentativo di condizionare la Russia, come suggerisce V. SKILJAROV, *Il vero obiettivo di Lukashenko*, in *Internazionale*, 19 novembre 2021?), è di notevole interesse che le autorità polacche abbiano qualificato sin da subito i suoi atteggiamenti ostili come espressione di un "attacco ibrido" contro la Polonia e l'Unione europea. La stessa espressione è stata ripresa dal Consiglio europeo nelle [conclusioni del 22 ottobre 2021](#), che condannano "l'attacco ibrido in corso lanciato dal regime bielorusso" e poi in tre atti del Consiglio che adottano "misure restrittive mirate nei confronti di persone fisiche o giuridiche, entità od organismi che organizzano le

attività del regime di Lukashenko volte ad agevolare l'attraversamento illegale delle frontiere esterne dell'Unione" (una [decisione PESC](#) del 15 novembre seguita da un [regolamento e una decisione di esecuzione](#), entrambi del 2 dicembre).

La nozione è stata anche evocata in una [dichiarazione congiunta](#) rilasciata l'11 novembre da Albania, Estonia, Francia, Irlanda, Norvegia, Regno Unito e USA, resa a margine di una riunione del Consiglio di sicurezza, che usa peraltro la formula più morbida di *"hybrid operations"*.

Simili espressioni sono oramai di uso corrente con riferimento a situazioni di vario tipo, che vanno dall'impiego di bande irregolari nel corso di una guerra terrestre sino a fattispecie che si verificano in contesti diversi da conflitti armati, quali gli attacchi informatici (i c.d. *Cyber-attacks*) o la diffusione di *fake-news* con lo scopo di intervenire nel processo elettorale di un altro Paese (una versione aggiornata della cd. propaganda sovversiva). Questi stessi termini sono usati però ora per la prima volta – quantomeno in modo così esplicito da parte di più Stati – con riferimento al movimento di migranti, e cioè di un gruppo di persone inermi, il cui scopo è *chiedere* a uno Stato ingresso nel suo territorio e, in molti casi, protezione internazionale.

Si può evidentemente discutere se un simile impiego della parola "attacco", anche se mitigata dall'aggettivo "ibrido", sia eticamente accettabile, oltre che politicamente opportuno, ma ci si può anche chiedere, cosa che faremo in queste poche pagine, se ciò possa avere delle ricadute sul piano giuridico internazionale (consapevoli peraltro che i diversi piani, morale, politico, e giuridico si intrecciano inevitabilmente).

Ebbene, sul piano del diritto internazionale, la qualificazione da parte di un governo di una certa situazione come un "attacco" può essere preordinata soprattutto a giustificare due ordini di comportamenti. *Sotto il profilo dei rapporti interstatali*, la nozione potrebbe essere invocata quale possibile presupposto della legittima difesa o quale argomento a favore di un uso lecito della forza armata. *Sotto il profilo della tutela internazionale dei diritti umani*, e dunque essenzialmente dei rapporti tra lo Stato e gli individui, la nozione evoca il potere dello Stato di restringere la portata di una serie di diritti, *in primis* di chi è accampato alla frontiera. Nelle poche pagine che seguono, che vanno intese soltanto come un'introduzione "a caldo" a problemi che presentano un elevato livello di complessità, cercherò di mostrare come in entrambi i casi gli effetti giuridici che possono ricavarsi dal concetto sono piuttosto incerti.

3. Un hybrid attack quale presupposto per un uso legittimo della forza armata nei rapporti internazionali?

Sotto il primo profilo, occorre anzitutto chiarire che, in base al diritto internazionale vigente, i comportamenti imputati alla Bielorussia *non costituiscono un attacco rilevante ai fini della*

legittima difesa né il presupposto per qualsiasi uso lecito della forza internazionale e che la situazione alla frontiera bielorusso-polacca è al momento riportabile al concetto di “incidenti di frontiera”.

Bisogna partire dalla considerazione che i due tratti caratterizzanti la nozione di attacco armato ai fini dell’art. 51 della Carta dell’ONU (norma in cui è cristallizzato il diritto di legittima difesa individuale e collettiva) sono costituiti dall’uso della forza *armata* internazionale e dal superamento di una certa soglia di *gravità*, criterio, quest’ultimo, che ha permesso in passato alla Corte internazionale di giustizia di escludere che dei semplici incidenti di frontiera possano giustificare l’uso della forza in legittima difesa (cfr. [la sentenza nel caso delle Attività militari e paramilitari in Nicaragua del 27 giugno 1986](#), par. 191, 195). E ciò anche nel caso di “*localized border encounters between small infantry units, even those involving the loss of life*”, come precisato dalla Commissione per i reclami tra Eritrea ed Etiopia in una [decisione del 19 dicembre 2005](#) (paragrafi 10 e 11).

Ciò detto, ci pare difficile pensare che l’uso del termine “ibrido” possa alterare il quadro ricavabile da queste manifestazioni della giurisprudenza internazionale, nonostante la legittima difesa sia stata evocata di recente dal governo spagnolo riguardo alle pressioni ai confini di Ceuta e Melilla dinanzi alla Corte europea dei diritti umani e quest’ultima non abbia avvertito l’esigenza di confutarla in modo reciso (sul punto cfr. A. BUFALINI, [Ancora a margine del caso N.D. e N.T. c. Spagna: la retorica dell’invasione si fa largo a Strasburgo?](#), in ADiM Blog, Editoriale, Luglio 2020).

In *primo* luogo, il fatto che si tratti di persone inermi rende irragionevole considerare i migranti nella vicenda in esame alla stregua di “bande irregolari”. È vero che un attacco può avvenire anche con l’impiego di bande irregolari, come chiarito nella nota [Dichiarazione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla definizione di aggressione \(n. 3314-XXIX del 14 febbraio 1974\)](#) e come riconosciuto dalla Corte internazionale di giustizia nella citata sentenza del 1986, ma sempre a condizione che siffatti gruppi usino le armi.

In *secondo* luogo, ci pare insostenibile che il concetto di “attacco ibrido” possa essere impiegato per giustificare l’uso della forza armata sul territorio bielorusso *contro i migranti*. L’unica situazione di cui si è discusso con una certa serietà di uso lecito della forza armata contro gruppi di privati sul territorio di uno Stato terzo si è avuta con riguardo ad azioni militari dirette a prevenire attacchi terroristici. È stato sostenuto al riguardo che la mancanza di capacità o volontà di uno Stato di prevenire attacchi verso l’esterno provenienti da basi situate sul suo territorio potrebbe giustificare l’impiego della forza armata, da parte dello Stato minacciato, “in sostituzione” dello Stato territoriale complice o negligente (cfr. A. TANCREDI, *Il problema della legittima difesa nei confronti delle milizie non statali alla luce dell’ultima crisi tra Israele e Libano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2007, p. 969 ss.). L’idea di riproporre una tesi di questo tipo – peraltro formulata più per catturare una linea di tendenza che per presentare una norma già definitivamente formata – contro un gruppo di migranti alla frontiera sembra

non solo eticamente riprovevole, ma del tutto priva di fondamento.

In *terzo* luogo, va ricordato che gli stessi attacchi informatici, ai quali il termine “ibrido” è più spesso associato, sono considerati in dottrina rilevanti ai fini della legittima difesa solo quando gli *effetti* prodotti in termini di danni a persone o cose siano comparabili a quelli prodotti da un attacco armato con armi convenzionali (cfr. la Regola 69 del cd. Manuale di Tallinn (M. N. SCHMITT (ed.), *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, 2017. La questione dei criteri è peraltro aperta (Cfr. M. ROSCINI, *Cyber Operations and the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, 2014).

Per la stessa ragione non ci sembra prospettabile l’idea che alla crisi in corso sia applicabile il diritto umanitario. Ciò potrebbe avere almeno a prima vista una certa attrattività per il governo polacco, a cominciare dalla possibilità di applicare [l’art. 49 della quarta Convenzione di Ginevra](#) che si limita a vietare le espulsioni di massa di stranieri da o verso territori occupati (situazione che non si verifica nel nostro caso). Ma, in verità, sarebbe in ogni caso difficile sostenere che il diritto umanitario possa essere usato a sostegno della espulsione di cittadini di paesi terzi, dato che dalla prassi degli Stati può ricavarsi esclusivamente la liceità di deportazioni degli stranieri aventi la nazionalità del nemico (cfr. A. SACCUCCI, *Il divieto di espulsioni collettive di stranieri in situazioni di emergenza migratoria*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 29 ss., 43-45).

4. Il problema della commissione da parte della Bielorussia di fatti illeciti internazionali diversi da un attacco armato

Il discorso che precede non significa naturalmente che i comportamenti ascritti alla Bielorussia non possano costituire un illecito internazionale sia nel campo dei diritti umani sia nei confronti della Polonia, ma il problema va oltre l’oggetto di queste poche pagine, posto che non si vede come la nozione di *attacco ibrido* possa incidere sulla soluzione del problema stesso.

Ci limitiamo soltanto a segnalare, sul piano della tutela dei diritti umani, che il fatto che le autorità bielorusse abbiano abbandonato migliaia di persone in condizioni di pericolo per la loro stessa sopravvivenza potrebbe risultare in violazione del diritto alla vita e del diritto a non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti (diritti protetti in trattati universali di cui la Bielorussia è parte, primo fra tutti il Patto sui diritti civili e politici, [ratificato nel 1973](#)). Per quanto riguarda possibili illeciti nei confronti della Polonia, invece, ci pare che la ricerca dell’obbligo internazionale violato non sia un’operazione particolarmente agevole. Può forse sostenersi che *singoli episodi* di assistenza all’attraversamento illegale della frontiera da parte della polizia bielorusse (si è discusso sulla stampa, di casi di recisione del filo spinato eretto a protezione della frontiera sul territorio polacco), qualora siano provati, integrino una violazione dell’uso della forza *minoris generis*, o una penetrazione non autorizzata nel territorio del Paese vicino e, dunque, *una violazione della sovranità territoriale di quest’ultimo*. Più difficile,

però, è stabilire se costituisca una condotta meramente inamichevole o piuttosto illecita la *complessiva* politica di cui la Bielorussia è accusata, vale a dire il fatto di aver lasciato che i migranti attraversassero il suo territorio per recarsi numerosi alla frontiera o di aver organizzato il flusso dei migranti sul suo territorio per poi indirizzarli verso la frontiera. Ma, come detto, tale questione, al pari di quella relativa al fondamento giuridico delle sanzioni, più sopra ricordate, decise dall'Unione europea nei riguardi di individui (per lo più organi dello Stato bielorusso) che avrebbero "deliberatamente omesso" di impedire ai migranti di attraversare la frontiera, indubbiamente di notevole interesse, non può essere affrontata in questa sede.

5. Hybrid attacks, stato d'emergenza e violazioni dei diritti umani

Veniamo allora al campo della tutela dei diritti umani, e cioè al *secondo* contesto nel quale la Polonia potrebbe cercare di sfruttare a suo beneficio l'idea che sia in corso un attacco ibrido, sia nella prospettiva di legittimare *restrizioni* all'esercizio di diritti limitabili, sia al fine di attivare possibili *eccezioni* al godimento di diritti assoluti. Se, infatti, è da escludere in modo categorico che sia lecito per la Polonia violare diritti umani a titolo di contromisura per gli illeciti imputabili alla Bielorussia, è anche vero che la tesi che sia in corso un attacco ibrido può essere usata per rafforzare la rappresentazione di una situazione *obiettiva* che richieda restrizioni o deroghe ai diritti umani. È noto, infatti, che la Corte edu è da tempo incline a valorizzare le situazioni di "emergenza migratoria" come fattore idoneo ad abbassare i livelli delle garanzie previste dalla Convenzione.

Abbiamo ricordato all'inizio che dal 2 settembre di quest'anno è in vigore in Polonia uno stato d'emergenza nelle aree al confine con la Bielorussia (peraltro mai notificata, a quanto risulta dal sito ufficiale del Consiglio d'Europa, al Segretario generale dell'organizzazione ai fini dell'applicabilità del diritto di deroga di cui all'art. 15, Cedu). La "zona rossa", sostanzialmente militarizzata, è caratterizzata da forti restrizioni all'esercizio di diritti garantiti dalla Cedu, tra i quali il diritto a essere informati protetto dall'art. 10, a causa dell'applicabilità anche ai giornalisti del divieto di accesso in tutta la zona.

Il rischio maggiore riguarda peraltro i diritti che la Cedu garantisce ai cittadini stranieri che si trovano alla frontiera (zona che rientra sotto la giurisdizione degli Stati parti della Cedu, come chiarito dalla Corte nella sentenza [M.K. e altri c. Polonia](#)). Si pensi al diritto alla libertà personale delle persone che si trovano "*stranded at the border*" per effetto della combinazione del rifiuto polacco di ingresso e del rifiuto bielorusso di reingresso, o al diritto non essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, che sembrerebbe entrare in gioco in episodi come quello del 16 novembre in cui, secondo quanto riportato da diversi organi di stampa, la guardia di frontiera avrebbe usato gli idranti contro i profughi accampati nei pressi della frontiera e già sottoposti a condizioni di vita estreme, anche a causa delle temperature molto

basse.

Ma la partita si gioca soprattutto sul terreno dei diritti più strettamente connessi all'accesso al territorio. *Per un verso*, il diritto a non essere *refoulés* e i diritti procedurali connessi, protetti indirettamente dall'art. 3 Cedu, e in modo dettagliato dal diritto dell'Unione con la cd. direttiva "procedure", sono oggetto di fortissime restrizioni (restrizioni che risulterebbero legittimate dal diritto dell'Unione se fosse approvata la [proposta della Commissione del 1° dicembre](#), volta a introdurre un'estensione *ad hoc* per Polonia, Lituania e Lettonia della procedura di accertamento alla frontiera della condizione di rifugiato o della protezione sussidiaria). La Commissione giustifica simili provvedimenti *ad hoc* in ragione della situazione di emergenza in cui questi tre Stati si trovano, che li vede impegnati ad affrontare un attacco ibrido e dunque a proteggere la propria "integrità territoriale" (sic!). C'è tuttavia da chiedersi se, nel caso in cui la proposta della Commissione fosse approvata, la Corte di Giustizia sarebbe pronta a considerare compatibili simili sviluppi normativi con la natura assoluta del diritto garantito all'art. 19, par. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

E si pensi, *per altro verso*, al diritto a non essere oggetto di espulsioni collettive, garantito dall'art. 4 del quarto Protocollo alla Cedu. Un problema di rispetto del divieto si pone in modo piuttosto evidente a causa delle operazioni di *push-back* operate dalla polizia di frontiera polacca, espressamente autorizzate ad operare respingimenti da un provvedimento legislativo introdotto in ottobre, che prevede "*the return of persons apprehended immediately after crossing the border irregularly*" (cfr. G. BARANOVSKA, [The Deadly Woods. Legalizing pushbacks at the Polish-Belarusian Border](#), in *Verfassungsblog*, 29 ottobre 2021).

È proprio in relazione a questo diritto che la nozione di attacco armato potrebbe almeno a prima vista giocare un ruolo a vantaggio del governo polacco.

Ciò in quanto, nonostante il diritto in questione sia configurabile quale diritto assoluto, la Corte europea dei diritti dell'uomo, da tempo riconosce forme di limitazione nel godimento del diritto stesso e nella sentenza del 13 febbraio 2020 nel caso [N.D. e N.T. c. Spagna](#) ha finanche ricostruito una possibile *eccezione* al diritto stesso (sentenza giustamente criticata dalla dottrina. V. ad es. M. DI FILIPPO, *Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 479 ss.). Nella ricordata pronuncia, relativa alla situazione della frontiera tra Marocco e Spagna a Melilla, la Corte considera che i migranti non potevano avvalersi di tale diritto a causa del contestuale prodursi delle tre seguenti circostanze: a) i ricorrenti avevano approfittato del loro numero e dell'uso della forza per creare una minaccia all'ordine pubblico spagnolo; b) lo Stato convenuto metteva a disposizione dei migranti dei mezzi di ingresso legale (dei *checkpoint*) "reali ed effettivi"; c) non vi erano ragioni oggettive, dipendenti dal comportamento dello Stato convenuto che impedissero ai ricorrenti di fare uso di simili mezzi.

Ora, anche a voler considerare il caso *N.D. e N.T.* un precedente utilizzabile in situazioni

diverse da quella particolarissima di Melilla, ci pare però difficile sostenere che questi tre elementi siano contestualmente presenti nel caso qui in esame. Si può forse pensare che la Corte sarebbe disposta a considerare sussistente il primo dei tre, se è vero che nel caso *N.D. e N.T.* ha accertato una “minaccia all’ordine pubblico mediante uso della forza” con una certa larghezza e soprattutto, indipendentemente dal mancato uso di armi da parte dei migranti. Tuttavia, è più difficile sostenere che non vi siano “ragioni oggettive” dipendenti dal comportamento della Polonia che rendano impossibile l’attraversamento della frontiera. Ciò a causa della chiusura dei checkpoint in seguito alla ricordata istituzione della cd. “zona rossa” e della conseguente indisponibilità per chi si rechi alla frontiera di mezzi di ingresso legale (contraria all’applicabilità della eccezione nel caso in esame anche L. MAJETSCHAK, [Poland’s Power Play at its Borders Violates Fundamental Human Rights Law](#), in *EJIL Talk!*, 16 Novembre 2021).

6. Considerazioni finali

L’uso del concetto di “attacco ibrido” nella vicenda della frontiera polacco-bielorussa è espressione di un processo di militarizzazione delle frontiere da tempo in corso in Europa come in altre parti del mondo ed è probabilmente funzionale alla *legittimazione politica* del processo stesso, stante l’attrattiva di simili argomenti presso l’opinione pubblica nel tempo che viviamo. Il diritto – soprattutto il diritto internazionale – si muove, però (e in certi casi per fortuna), più lentamente della politica.

Ciò è vero anzitutto per quanto concerne l’uso della forza, materia caratterizzata dalla centralità della Carta dell’ONU e del diritto consuetudinario, che vietano l’uso e la minaccia della forza armata internazionale se non in casi di legittima difesa. In un simile contesto, l’impiego di argomenti volti a estendere i casi di uso lecito della forza può avere effetti giuridici solo qualora sia accettato dalla più gran parte degli Stati, secondo le dinamiche evolutive del diritto consuetudinario. Nell’ambito del sistema europeo di tutela dei diritti umani, l’evoluzione (o l’involuzione) del diritto passa invece per un organo internazionale giurisdizionale di controllo e può essere più rapido. Il discorso sviluppato in queste pagine induce a pensare però che la spendibilità sul piano giuridico di tale concetto non possa darsi per scontata, nonostante gli indubbi orientamenti interpretativi restrittivi della Corte edu quando sia in gioco l’accesso al territorio europeo dei migranti.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

G. BARANOVSKA, [The Deadly Woods. Legalizing pushbacks at the Polish-Belarusian Border](#), in

Verfassungsblog, 29 ottobre 2021;

A. BUFALINI, [Ancora a margine del caso N.D. e N.T. c. Spagna: la retorica dell'invasione si fa largo a Strasburgo?](#), in ADiM Blog, Editoriale, Luglio 2020;

M. DI FILIPPO, *Walking the (barbed) wire of the prohibition of collective expulsion: An assessment of the Strasbourg case law*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 479 ss.;

L. MAJETSCHAK, [Poland's Power Play at its Borders Violates Fundamental Human Rights Law](#), in [EJIL Talk!](#), 16 Novembre 2022;

V. SKILJAROV, *Il vero obiettivo di Lukashenko*, in *Internazionale*, 19 novembre 2021

Per citare questo contributo: M. STARITA, *"Hybrid attack": un concetto dalle ricadute giuridiche incerte. Considerazioni a margine della crisi umanitaria alla frontiera bielorusso-polacca*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, Dicembre 2021