

PIERLUIGI SIMONE, *Recenti sviluppi della normativa internazionale sull'uso delle mine antiuomo.*

ABSTRACT

L'Autore intende compiere una analisi sull'evoluzione del regime giuridico internazionale in merito all'impiego delle mine antiuomo, fondato sia su norme consuetudinarie che convenzionali. Da quest'ultimo punto di vista, la Convenzione sul divieto dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, conclusa ad Oslo il 18 settembre 1997 ed aperta alla firma nel corso della Conferenza tenutasi ad Ottawa dal 3 al 5 dicembre 1997, costituisce un risultato sicuramente importante in quanto si propone di eliminare le mine antiuomo dagli arsenali delle forze combattenti attraverso un approccio innovativo nel campo del diritto umanitario.

In primo luogo, gli Stati firmatari si impegnano infatti a non usare o produrre le armi in oggetto in ogni circostanza, e quindi sia in situazioni di conflitto internazionale che di conflitto interno.

Altro elemento innovativo appare poi la definizione internazionale di "mina antipersona", non più limitata, come in passato, alle sole mine destinate primariamente ad esplodere in presenza o contatto di una persona, ma estesa oggi anche alle c.d. mine a doppio uso, antiuomo ed anticarro.

La Convenzione di Ottawa contiene inoltre alcune disposizioni volte ad assicurare l'osservanza delle sue norme e basate su misure di trasparenza, su un meccanismo di inchieste circa eventuali violazioni di obblighi assunti e sulla necessità che gli Stati parti adottino delle legislazioni nazionali concernenti misure legali, amministrative e penali idonee a prevenire o perseguire qualsiasi violazione dell'Accordo stesso.

Si è quindi in presenza di uno strumento di diritto umanitario non tradizionale, che non si limita a sancire l'illiceità delle mine antipersona, ma prevede anche misure di disarmo per facilitare l'osservanza della proibizione d'uso, rispondendo oltretutto alle esigenze di sicurezza dei Paesi aderenti in buona fede grazie alla deterrenza contro possibili casi di inosservanza.

---

\* Il testo riproduce la versione ampliata ed aggiornata della relazione tenuta dall'Autore, per conto della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino, nell'ambito del Convegno su "*Le mine antiuomo: la guerra continua anche in tempo di pace*", organizzato dal Comune di Sant'Angelo in Vado (PU), dalla Croce Rossa Italiana e dai Volontari del Soccorso (Comitato di Sant'Angelo in Vado) e svoltosi a Sant'Angelo in Vado il 14 e 15 novembre 1998.



PIERLUIGI SIMONE

*RECENTI SVILUPPI DELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE  
SULL'USO DELLE MINE ANTIUOMO*

La questione delle mine antiuomo (o, come è forse più corretto dire, delle mine "antipersona"), ha assunto negli ultimi anni le dimensioni di una vera e propria emergenza umanitaria. Il massiccio ed indiscriminato utilizzo di tali ordigni in numerosi conflitti interni ed internazionali svoltisi negli ultimi venti anni ha infatti avuto conseguenze devastanti soprattutto per le popolazioni civili; una delle caratteristiche specifiche delle mine antiuomo, definite non a caso dalle organizzazioni umanitarie come "armi di distruzione di massa ad effetto ritardato", è del resto quella di costituire una subdola e pericolosa minaccia anche dopo la cessazione delle ostilità, oltre ad essere un serio deterrente per il reinsediamento dei rifugiati nel periodo postbellico ed un grave freno allo sviluppo economico dei Paesi più poveri, nei quali il ricorso alle mine pregiudica lo sfruttamento dei terreni agricoli e rende inservibili infrastrutture necessarie per la ripresa delle normali condizioni di vita. L'uso crescente delle mine antipersona riflette peraltro l'evoluzione tecnologica e la relativa dottrina militare, ed è direttamente collegato alla proliferazione delle guerre regionali, specialmente di quelle che coinvolgono Paesi in via di sviluppo, nell'ambito delle quali le peculiarità tipiche dei congegni in oggetto (basso costo e facile reperibilità) hanno valorizzato i loro benefici tattici, accentuandone progressivamente l'impiego come mezzo di distruzione e di intimidazione.

Volendo compiere una analisi del regime internazionale rilevante ai fini della nostra disamina, consolidatosi nel periodo che va dalla seconda metà del XIX secolo fino al momento attuale, appaiono evidenti i limiti della disciplina vigente, fondata su norme consuetudinarie e convenzionali: quella consuetudinaria, per la mancata applicazione pratica delle regole da essa previste; quella pattizia, a causa delle lacune presenti nei vari trattati internazionali di settore ed accettate dagli Stati contraenti nel tentativo non riuscito di favorire l'universale adesione a tali strumenti attraverso un compromesso tra la necessità militare e gli imperativi umanitari.

Per quanto concerne il diritto internazionale generale, occorre prendere le mosse dall'art. 35 del I Protocollo addizionale alle Con-

venzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977 (che, come è noto, ha sviluppato ed integrato le Convenzioni di codificazione de L'Aja del 18 ottobre 1907), secondo il quale "dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité". Da tale principio discendono due norme fondamentali che condizionano l'uso delle mine antiuomo. La prima norma è quella espressa nell'art. 51 del I Protocollo, con la quale vengono proibiti gli attacchi indiscriminati intesi come "(...) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé; des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé; des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le présent Protocole (...)". Si fa qui riferimento alle azioni offensive che colpiscono indistintamente obiettivi militari e civili, e ci si è a lungo domandati se le mine antiuomo fossero in grado di realizzare un simile tipo di attività. Da più parti si è sostenuto che qualsiasi arma può essere potenzialmente usata anche contro i civili; il problema, quindi, non consisterebbe tanto nella possibilità o meno di adoperare le mine, quanto in come esse vengono usate e nelle precauzioni da adottare: il loro impiego a difesa di installazioni militari attraverso aree recintate e segnalate sarebbe ad esempio coerente con le norme di diritto umanitario. In maniera più opportuna, un'altra corrente di pensiero, che ha anche ispirato l'analisi elaborata al riguardo dalla divisione legale del Comitato internazionale della Croce Rossa, ha invece posto l'accento sulle caratteristiche intrinseche e sulle tecniche d'uso delle mine, per cui è indiscutibile che la collocazione di esse su vaste aree normalmente soggette al passaggio della popolazione non combattente costituisca un attacco di natura tale da colpire obiettivi militari e civili senza distinzione, a meno che il loro dispiegamento non sia severamente limitato per evitare le zone frequentate da civili e le mine stesse vengano rimosse una volta terminata la necessità militare.

La seconda norma di diritto consuetudinario da prendere in considerazione è quella di cui all'art. 35 del I Protocollo addizionale del 1977 che prevede la proibizione dell'uso di armi di natura tale da causare ferite superflue o sofferenze non necessarie; si tratta di una regola codificata per la prima volta nella Dichiarazione di San Pietroburgo del 29 novembre-11 dicembre 1868 sulla rinuncia all'uso in

tempo di guerra di proiettili esplosivi del peso inferiore ai 400 grammi, con la quale venne sancito il principio secondo il quale "(...) le seul but légitime que les Etats doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi (...)", per cui "(...) l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou voudraient leur mort inévitable (...) serait contraire aux lois de l'humanité", e successivamente ripresa anche nella Dichiarazione de L'Aja del 29 luglio 1899 circa il divieto di impiego di pallottole che si dilatano e si appiattiscono facilmente sul corpo umano, come la pallottola a superficie dura che non copra interamente il nucleo o porti un'incisione. Mentre gli attacchi contro i civili vengono vietati in via generale dall'art. 51 sopra descritto, la portata della disposizione ora in esame attiene più agli effetti di certi tipi di armi sui combattenti; per quanto concerne le mine antipersona, essa sarebbe violata nel caso di mine che infliggano ferite e sofferenze maggiori di quelle strettamente necessarie al raggiungimento dell'obiettivo militare. La stessa nozione di "sofferenza non necessaria" è stata poi al centro di un vivace dibattito, vista la difficoltà di definire criteri idonei a valutare un concetto squisitamente soggettivo e tenuto conto del fatto che la sofferenza sul campo di battaglia è purtroppo inevitabile ed è strettamente collegata alla condotta delle ostilità; l'opinione prevalente ritiene comunque necessario fare ricorso al criterio della proporzionalità tra obiettivo militare perseguito e sofferenza provocata, avendo a mente la difficoltà di applicare il criterio di proporzionalità nel caso di armi, come le mine antiuomo, la cui azione è differita nel tempo.

Le norme di diritto internazionale umanitario applicabili alle mine si trovano espresse anche in uno specifico strumento pattizio, rappresentato dalla Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate come eccessivamente dannose o aventi effetti indiscriminati, conclusa a Ginevra il 10 ottobre 1980 ed aperta alla firma a New York il 10 aprile 1981; in particolare, notevole interesse riveste il relativo Protocollo II sulle proibizioni e restrizioni all'uso di mine, trappole esplosive ed altri ordigni. Nonostante una intensa azione di sensibilizzazione svolta dalle organizzazioni umanitarie, non si riuscì ad imporre la logica di un bando totale quale unico mezzo per risolvere la questione delle mine antiuomo; prevalse infatti il metodo sostenuto dalla maggioranza delle delegazioni che parteciparono al negoziato, propensa a limitare i lavori della Conferenza alla definizione di restrizioni sull'uso delle mine ed a

rinviate le discussioni su eventuali divieti della loro produzione, trasferimento e stoccaggio ad una successiva Conferenza di disarmo. Più in dettaglio, il Protocollo prevedeva nel suo testo originario (artt. 3-9) la reiterazione delle norme generali di diritto consuetudinario valevoli per ogni tipo di arma, secondo le quali le mine possono essere usate solo contro obiettivi militari, essendone interdetto l'impiego indiscriminato e dovendo essere adottata ogni possibile precauzione per la protezione dei non combattenti; la proibizione dell'uso delle mine antiuomo all'interno di città o villaggi, a meno che non fossero state prese adeguate precauzioni per risparmiare la popolazione civile; la proibizione dell'uso di mine disseminate a distanza, a meno che la loro localizzazione non fosse accuratamente registrata o esse non fossero dotate di efficaci meccanismi di neutralizzazione; infine, l'obbligo delle Parti contraenti di accordarsi tra loro o con altri Stati o con organizzazioni internazionali per intraprendere misure dirette allo sminamento.

Sia la Convenzione del 1980 che il Protocollo II destano, a ben vedere, notevoli perplessità. L'idea di un bando totale avrebbe certamente avuto scarse possibilità di successo all'epoca in cui la Convenzione venne conclusa; tuttavia, è probabile che i risultati della Conferenza si sarebbero rivelati più incisivi qualora si fosse tenuto conto di due importanti fattori sui quali, del resto, già allora esisteva una maggiore consapevolezza: gli effetti di lungo periodo delle mine antipersona, resi evidenti dalle morti e dalle mutilazioni provocate nei confronti di individui inermi, a distanza di oltre 35 anni, dagli ordigni utilizzati durante la Seconda Guerra Mondiale, e le innovazioni tecnologiche introdotte nel frattempo, con conseguente maggior rischio per le popolazioni civili dovuto ad un impiego delle mine su vaste aree e ad un loro possibile uso offensivo oltre che difensivo. Il Preambolo della Convenzione di Ginevra del 1980 ha in effetti riconosciuto il legame esistente tra il diritto umanitario (restrizioni all'uso delle armi), il disarmo (divieto della loro produzione e distruzione degli arsenali esistenti) e la non proliferazione (divieto della loro esportazione); tuttavia, sia in sede di Conferenza diplomatica sia negli anni successivi, la Comunità internazionale ha continuato a trattare le problematiche umanitarie separatamente da quelle connesse con il disarmo ed il controllo degli armamenti. La Convenzione del 1980 e l'annesso Protocollo II sono perciò strumenti internazionali di natura prettamente umanitaria, largamente fondati sul regolamento di comportamenti difficili da mettere in atto, ed appaiono pertanto scarsamente idonei a fornire

una risposta adeguata alle dimensioni del problema delle mine antiuomo. Proprio per questo il Protocollo è stato oggetto di serrate critiche da parte delle organizzazioni umanitarie, con particolare riferimento alla sua applicabilità ai soli conflitti internazionali e non ai conflitti interni (nel corso dei quali vengono invece più frequentemente adoperate le mine antipersona), alla mancata proibizione dell'utilizzo di mine non rilevabili magneticamente (dotate cioè di un involucro di plastica) ed alla mancata assegnazione di precise responsabilità circa la rimozione delle mine al termine del conflitto; ulteriori elementi negativi sono stati inoltre ravvisati nella debolezza delle disposizioni relative alle mine disseminabili a distanza, non sufficienti a prevenire in maniera adeguata i rischi per i civili connessi con la minore accuratezza sulla localizzazione delle mine impiegate con tale tecnica, e nell'inesistenza di meccanismi di verifica circa l'osservanza delle norme previste dal Protocollo stesso.

Il testo normativo in commento ha sicuramente rappresentato il primo tentativo della Comunità internazionale di codificare e sviluppare attraverso uno strumento pattizio i principi umanitari applicabili alle mine terrestri; bisogna tuttavia ritenere che il tentativo non solo non sia riuscito, ma anzi non abbia dato il dovuto risalto alle regole generali già codificate dal I Protocollo addizionale del 1977, in particolare alle norme che vietano gli attacchi indiscriminati e le sofferenze superflue. Come ogni altro accordo internazionale di settore, il Protocollo II è inoltre frutto di un compromesso tra le diverse istanze negoziali al fine di conseguire un ragionevole equilibrio tra considerazioni umanitarie e militari; tale compromesso sembra peraltro sia stato ricercato senza un adeguato approfondimento della portata dei costi umanitari globali connessi con l'uso delle mine. I risultati scarsamente penetranti della Conferenza del 1980 trovano la loro spiegazione nell'insufficiente valutazione delle conseguenze di lungo periodo derivanti dall'utilizzo delle mine antiuomo, che, come precisato più volte, non esplicano necessariamente i propri effetti al momento del conflitto ma sono destinate a rimanere attive per decenni se non rimosse alla cessazione delle ostilità. Del tutto pertinenti appaiono pertanto le osservazioni formulate da numerose organizzazioni umanitarie sulla necessità di una disciplina delle mine antipersona coerente con il loro funzionamento ad effetto ritardato, definita quindi solo dopo un preliminare approfondimento della distinzione tra "uso indiscriminato" ed "effetti indiscriminati" e che tenga conto della difficoltà di applicare compiu-

tamente a tali armi il principio di proporzionalità nell'uso della violenza bellica per la ricerca di un vantaggio militare.

All'inizio degli anni Novanta tali considerazioni hanno rafforzato la convinzione sulla necessità di rendere il Protocollo II più aderente alle nuove esigenze umanitarie; ciò è emerso chiaramente anche alla luce della situazione internazionale realizzatasi nel quindicennio successivo all'entrata in vigore della Convenzione di Ginevra, quando si è registrata una recrudescenza di conflitti regionali e di guerre caratterizzati da un diffuso impiego di mine antiuomo (in Africa, America Latina, Asia e nella stessa Europa, come nel caso della Bosnia). Proprio per questo, negli ultimi anni si è manifestato un forte movimento di opinione, alimentato dalle diverse organizzazioni umanitarie, che ha determinato una maggiore presa di coscienza del problema ed ha fatto maturare l'esigenza di un approccio interdisciplinare che fosse in grado di affrontare i molteplici fattori da considerare per una sua completa soluzione, un approccio quindi non legato ai soli aspetti umanitari delle restrizioni d'uso delle mine, ma esteso a quelli più ampi del controllo degli armamenti, del disarmo, della non proliferazione e della sicurezza nazionale e concernenti, rispettivamente, la destinazione degli arsenali esistenti, la produzione di mine, la loro esportazione e le verifiche degli obblighi internazionalmente assunti. Fu in tale contesto che la Francia promosse nel 1993 la convocazione di una Conferenza di riesame della Convenzione del 1980; nello stesso anno, con la risoluzione n. 48/79 del 16 dicembre 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite insediò un Gruppo di esperti governativi incaricato di predisporre proposte di emendamento del Protocollo II o, eventualmente, della Convenzione stessa, da sottoporre all'approvazione della Conferenza che si sarebbe riunita due anni dopo.

La Conferenza fu contraddistinta sia da una maggiore disponibilità politica ad affrontare in modo più incisivo una questione divenuta di grande attualità, sia dalla percezione, ormai quasi generalmente condivisa, che in materia fosse necessario approfondire i legami esistenti tra gli aspetti umanitari e le implicazioni di disarmo e controllo degli armamenti. Una interessante analisi in tal senso, al fine di massimizzare l'efficacia delle misure volte a ridurre ed a prevenire i danni per la popolazione civile, era stata anche fornita in un documento di lavoro predisposto nel 1994 dal Comitato internazionale della Croce Rossa su richiesta del Gruppo di esperti insediato per preparare la Conferenza medesima; particolarmente significativo al riguardo è inoltre il contenuto delle risoluzioni sulle moratorie delle esportazioni di mine an-

tiuomo adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzioni n. 48/75 K del 16 dicembre 1993, n. 49/75 D del 15 dicembre 1994 e n. 50/70 O del 12 dicembre 1995): promossi per iniziativa degli Stati Uniti d'America, questi atti hanno infatti espresso una chiara tendenza evolutiva nel senso di incoraggiare ulteriori sforzi internazionali in vista del raggiungimento dell'obiettivo ultimo dell'eliminazione di tali ordigni, ponendo pertanto le premesse per il successivo salto qualitativo realizzatosi con la conclusione della Convenzione di Ottawa.

La Conferenza di riesame si è conclusa il 3 maggio 1996 con l'adozione di una nuova versione del Protocollo II, nella quale sono contenute proibizioni e restrizioni sull'uso delle mine antipersona indubbiamente più stringenti di quelle previste in origine. Le nuove disposizioni prevedono tra l'altro l'estensione della portata del Protocollo ai conflitti armati interni, la proibizione dell'uso di mine non rilevabili magneticamente, al fine di ridurre i rischi di incidenti durante le operazioni di sminamento, il divieto dei trasferimenti di mine il cui uso è vietato dal Protocollo, l'inasprimento degli obblighi di demarcazione, registrazione e rimozione di campi ed aree minate, l'imposizione di rigorosi requisiti tecnici in fatto di autodistruzione ed autodisattivazione e di forti limitazioni all'uso delle mine che siano sprovviste di tali sistemi, e l'adozione di nuove misure per promuovere l'assistenza e la cooperazione internazionale in materia di sminamento. Altre innovazioni, non meno importanti, riguardano più incisivi obblighi di protezione del personale dell'ONU, della Croce Rossa e delle organizzazioni umanitarie, l'obbligo degli Stati parte di imporre sanzioni penali contro individui che violino le disposizioni del Protocollo e un meccanismo di consultazione su base annuale, a partire dalla data di entrata in vigore del nuovo Protocollo, per sottoporre la questione delle mine al costante vaglio della Comunità internazionale.

La valutazione degli esiti della Conferenza di riesame per quanto concerne le mine antiuomo si presta a varie considerazioni. Da un punto di vista generale, l'importanza e l'attualità del Protocollo II non devono essere sottovalutate, e questo per diverse ragioni. Innanzitutto, pur costituendo una soluzione parziale dell'emergenza umanitaria qui presa in considerazione, esso è l'unico strumento pattizio che vincola ad una disciplina restrittiva i principali produttori di mine e che pone limitazioni d'uso non solo per le mine antipersona ma anche per quelle anticarro; in secondo luogo, anche se non attuata attraverso le disposizioni del Protocollo, la completa proibizione dell'uso delle mine

antiuomo viene riconosciuta per la prima volta quale esigenza umanitaria: il bando totale, infatti, diventa un obiettivo sancito nel III paragrafo operativo della Dichiarazione finale della Conferenza, nel quale le parti contraenti hanno solennemente affermato la loro convinzione che gli Stati debbano operare strenuamente per il perseguimento del fine ultimo dell'eliminazione delle mine antiuomo. Più in generale, la Conferenza di riesame del 1996 costituisce un significativo passo in avanti nella codificazione e nello sviluppo progressivo del diritto internazionale umanitario, con una più approfondita valutazione degli effetti ad azione ritardata delle mine che ha permesso di recepire un principio di cui si è già sottolineata la necessità e l'importanza, e cioè l'opportunità che nel corso delle operazioni militari siano tenute in considerazione anche le conseguenze di lungo periodo di tali ordigni.

Contestualmente agli aspetti positivi occorre però porre anche in luce il carattere assolutamente insufficiente delle misure adottate dalla Conferenza: se infatti non sembra controverso il contributo dato dal Protocollo II allo sviluppo del diritto umanitario, diversa è la questione concernente la capacità di quest'ultimo di fornire autonomamente gli strumenti idonei a risolvere in modo completo il problema posto dalla specifica categoria d'arma presa in esame. A ben vedere, l'adozione di misure più incisive nell'ambito del Protocollo, qualora limitate all'uso, non avrebbero costituito una soluzione idonea, per addiventare alla quale è invece indispensabile un approccio integrato che faccia leva su norme sia di natura umanitaria sia di controllo degli armamenti. L'insoddisfazione delle organizzazioni umanitarie era giustificata dalle lacune presenti anche nella versione emendata del Protocollo; le critiche sottolineate dalla Croce Rossa riguardavano in particolare l'ambigua definizione di mina antiuomo, intesa come "mina destinata primariamente ad esplodere in presenza, prossimità o contatto di una persona", laddove l'uso dell'avverbio "primariamente" avrebbe escluso dagli stringenti obblighi del regime giuridico così delineato le "mine a doppio uso", ordigni il cui obiettivo principale asserito è anticarro ma che possono svolgere anche funzione antiuomo (in quanto tarabili per esplodere se assoggettate ad un peso inferiore ai 7 kg e quindi anche al passaggio innocente di civili); la legittimazione e l'implicito incoraggiamento della produzione, uso e trasferimento delle c.d. mine intelligenti, dotate cioè di meccanismi autoneutralizzanti, alla luce delle minori restrizioni previste per il loro impiego; l'assenza di un sistema di verifiche contro possibili violazioni della disciplina d'uso o delle complicate disposizioni relative ai requisiti tecnici in materia di autodistru-

zione e autodisattivazione delle mine. Al riguardo, peraltro, va osservato che il risultato ottenuto nel 1996 costituisce il massimo allora realisticamente conseguibile, tenuto conto delle riserve e della necessità di adottare per *consensus* il nuovo Protocollo al fine di non intaccarne il prestigio ed assicurarne il maggior numero di ratifiche possibili. Indicativo di tali difficoltà, ad esempio, è il richiamo all'esigenza di compromesso tra legittime necessità militari e considerazioni umanitarie formulato dalla Cina in apertura dei lavori della Conferenza: il delegato cinese sottolineò infatti il ruolo di arma difensiva che le mine esercitano per molti Paesi, specialmente quelli in via di sviluppo, e la necessità di non sminuire la capacità di difesa degli Stati parte.

L'analisi sin qui effettuata consente perciò di avvalorare la valutazione per cui il diritto internazionale umanitario, consuetudinario e convenzionale, non sembra in grado di risolvere in modo completo il problema delle mine antiuomo. Non lo è certamente nel caso della limitazione del loro uso sancito dal Protocollo II, il quale, anche nella versione emendata, contiene disposizioni che consentono la riduzione ma non l'eliminazione dei rischi per la popolazione civile (basti pensare all'assenza di controlli per verificare l'effettiva rispondenza delle mine ai requisiti tecnici in materia di autodistruzione e autodisattivazione); ma, secondo quanto già detto, non lo sarebbe neanche nel caso di un divieto generale d'uso delle mine antipersona, a meno che esso non fosse accompagnato da efficaci misure di disarmo. Per "soluzione completa" non va cioè intesa la pura e semplice eliminazione di tali ordigni dal globo terrestre, anche perché non si potrebbe comunque mai scongiurare del tutto l'eventualità che Stati o singoli individui violino le norme internazionali o interne vigenti; occorre invece intendere la definizione di un regime giuridico, completo e autosufficiente, che sia dotato di meccanismi idonei a garantire l'osservanza delle norme da esso previste, nel quale un bando anche della produzione e dei trasferimenti contribuisca a facilitare l'osservanza del divieto d'uso delle mine attraverso la duplice funzione di sancirne l'illiceità e di promuoverne l'indisponibilità materiale, e che sia munito di una adeguata deterrenza contro casi di violazione grazie ad un efficace meccanismo di verifiche internazionali.

A quest'ultimo proposito, appare essenziale valutare l'insegnamento che è possibile trarre dalla disciplina delle armi chimiche e batteriologiche. È pur vero che queste ultime sono armi offensive e di carattere strategico, capaci di mettere a rischio la sicurezza internazionale, mentre le mine antiuomo sono armi prevalentemente difensive, di natura

tattica e quindi suscettibili tutt'al più di incidere sulla sicurezza regionale: tali differenze non impediscono però che anche alle mine venga applicato il medesimo approccio integrato fatto proprio dai negoziati per la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso delle armi chimiche e sulla loro distruzione, aperta alla firma a Parigi il 13 gennaio 1993, un Accordo che, trattando unitariamente le questioni connesse agli aspetti umanitari, di disarmo e non proliferazione e di sicurezza, ha posto per la prima volta al bando, disponendo l'eliminazione degli arsenali esistenti, una intera categoria di armi di distruzione di massa e ha sottoposto ad uno stringente regime di verifiche l'attuazione degli impegni assunti dagli Stati parte; non è un caso, pertanto, se le prese di posizione della Croce Rossa hanno tratto ispirazione proprio dall'esperienza quasi secolare delle armi chimiche al fine di prospettare una soluzione analoga nel caso di strumenti bellici, quali le mine antipersona, altrettanto insidiosi, dagli esiti cumulativi nel tempo ugualmente devastanti e, dal punto di vista umanitario, suscettibili di avere conseguenze parimenti indiscriminate.

Come già riferito in precedenza, lo stesso Preambolo della Convenzione di Ginevra del 1980 aveva riconosciuto il legame esistente tra diritto umanitario, disarmo e non proliferazione, ma in seguito la Comunità internazionale ha continuato a trattare tali aspetti in modo rigorosamente separato: basti pensare alla Convenzione sull'interdizione dello sviluppo, produzione e stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche), tossiniche e sulla loro distruzione, aperta alla firma a Washington, Mosca e Londra il 10 aprile 1972, uno strumento di disarmo che integra il Protocollo di Ginevra del 17 giugno 1925 concernente la proibizione di impiego in guerra di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici, e nel quale i negoziatori non hanno ritenuto di reiterare, nella parte dispositiva, il divieto umanitario d'uso ma si sono limitati a sancire le misure consistenti nel proibire la produzione, lo stoccaggio ed il trasferimento di agenti batteriologici. L'Accordo di Parigi costituisce di conseguenza un successo che non ha mancato di influenzare positivamente il c.d. processo di Ottawa e che ha consentito di colmare una grave lacuna presente nel Protocollo del 1925 e nella Convenzione del 1972: l'assenza di un efficace regime di verifiche, particolarmente delicato ed intrusivo nel caso di agenti biologici, che fungesse da deterrente contro eventuali casi di violazione degli obblighi sottoscritti e che, pertanto, rafforzasse la sicurezza internazionale; la Convenzione del 1993 è quindi servita a far maturare la consapevolezza che anche per le mine antiuomo fosse possibile

affrontare in un unico contesto le tre dimensioni, umanitaria, di disarmo e di sicurezza, senza confinare in tre distinti ambiti la loro trattazione, come è invece avvenuto nel caso delle armi batteriologiche rispettivamente con il Protocollo umanitario del 1925, la Convenzione di disarmo del 1972 ed il Protocollo sulle verifiche tuttora in fase di negoziato.

Come accennato, gli esiti della Conferenza di riesame del 1996 sono stati duramente criticati dal Comitato internazionale della Croce Rossa e dalle organizzazioni umanitarie in genere. Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite espresse la propria profonda delusione per il fatto che il progresso ottenuto fosse molto al di sotto di quello sperato, ed anche i rappresentanti di numerosi Governi occidentali sottolinearono il rincrescimento per l'impossibilità di conseguire risultati più incisivi. Tuttavia, lungi dallo scoraggiare un ulteriore attivismo, l'insuccesso indusse le organizzazioni non governative a serrare le fila e ad intensificare le azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei Governi.

L'avvio della nuova fase coincide proprio con la conclusione della Conferenza del 1996 che, pertanto, nonostante le serrate critiche di cui è stata oggetto, acquista la connotazione di vero e proprio punto di svolta. La questione delle mine antipersona è stata così collocata definitivamente in cima alle priorità dell'agenda internazionale grazie alla mobilitazione di un forte movimento di opinione, nato nel 1992 con la costituzione di un Comitato, composto da sei organismi non governativi, mirante a promuoverne la completa eliminazione attraverso il divieto assoluto e l'intensificazione delle attività di sminamento. Il Comitato si è esteso rapidamente sino ad assumere le dimensioni dell'attuale coalizione di oltre 650 organizzazioni non governative appartenenti a 36 diversi Stati ed ha preso il nome di Campagna internazionale per il bando delle mine terrestri (*International Campaign To Ban Landmines*); l'assegnazione nel 1997 del Premio Nobel per la pace alla Campagna e alla sua portavoce Jody Williams costituisce l'altissimo riconoscimento della Comunità internazionale per l'incessante azione svolta da tale organismo a favore della completa soluzione del problema.

Anche le Nazioni Unite e la Croce Rossa hanno progressivamente intensificato la propria attività attraverso iniziative diplomatiche, progetti di ricerca e di pubblica informazione e raccolte di fondi per lo sminamento umanitario. Nel novembre 1995 il Comitato internazionale della Croce Rossa lanciò una campagna, caratterizzata dall'inequivoca-

bile messaggio "*Landmines must be stopped*", che mirava a qualificare le mine antiuomo come armi la cui esistenza era inaccettabile per la coscienza umana. Quanto all'ONU, esso ha svolto una funzione insostituibile, sottolineata in varie occasioni anche dai Segretari generali Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, a favore del progressivo consolidamento della volontà politica indispensabile per la conclusione di qualsiasi accordo internazionale che si prefiggesse il perseguimento di obiettivi umanitari, attraverso però una difficile, per quanto parziale, rinuncia alle esigenze di difesa nazionale.

Una intensificazione dell'impegno nella lotta contro le mine antiuomo che ha seguito di pari passo la mobilitazione delle coscienze operata dalla società civile si è registrata anche in ambito comunitario. In più occasioni l'Unione europea ha espresso la propria insoddisfazione per l'assenza di meccanismi di verifica in merito a fatti che avrebbero potuto costituire violazione degli obblighi sottoscritti con gli accordi di diritto umanitario; questa insoddisfazione ha peraltro indotto gli Stati membri a ratificare la Convenzione di Ginevra del 1980 solo nella prospettiva della Conferenza di riesame del 1996. In tale contesto si inquadrano la decisione n. 95/170/PESC adottata dal Consiglio il 12 maggio 1995 in base all'art. J3 del Trattato di Maastricht (oggi art. 13), relativa all'azione comune sulle mine antiuomo ed integrata con la successiva decisione n. 96/251/PESC del 25 marzo 1996, e soprattutto la decisione n. 96/588/PESC del Consiglio del 1° ottobre 1996 relativa all'azione comune sulle mine terrestri antiuomo: quest'ultima è imperniata su pochi ma chiari elementi che valorizzano l'impegno dei quindici Stati membri a favore della messa al bando delle mine antiuomo, estendendo a tutti i tipi di mine e verso tutte le destinazioni la moratoria comune che in precedenza era limitata ad ipotesi più circoscritte, ed impegnando gli Stati membri ad adottare restrizioni aggiuntive a quelle previste dal Protocollo II. Nonostante una certa prudenza di linguaggio, l'atto da ultimo menzionato costituisce uno strumento estremamente importante che ha accresciuto la visibilità dell'Unione nel campo delle azioni finalizzate a rafforzare il regime di diritto umanitario vigente sulle mine, in particolare favorendo la progressiva universalizzazione dello stesso Protocollo II tramite l'emanazione di misure attuative per contribuire al finanziamento del programma regionale della Comunità per lo sviluppo dell'Africa del Sud (SADC) nonché degli "appelli speciali", del *Mines Awareness Programme* nell'ex Jugoslavia e del programma di riabilitazione per le vittime menomate dalle mine in Iraq varati dal Comitato internazionale della

Croce Rossa (decisioni n. 97/818/PESC e n. 97/819/PESC, entrambe del 28 novembre 1997). La decisione n. 97/817/PESC adottata dal Consiglio il 28 novembre 1997 e relativa alle mine terrestri antipersona, ha poi consentito all'Unione di accentuare il proprio ruolo propulsivo degli sforzi volti ad una soluzione completa ed efficace del problema in esame; questo stesso ruolo è stato in seguito ribadito con la decisione n. 98/627/PESC del 9 novembre 1998 relativa ad un'azione specifica dell'Unione nel settore dell'assistenza allo sminamento, a sua volta attuata con la decisione n. 98/628/PESC di pari data e completata con la decisione del Consiglio del 20 marzo 2000. Interessanti elementi di valutazione in tal senso possono desumersi anche dal Comunicato congiunto emesso al termine della 15° Conferenza ministeriale sul dialogo politico e sulla cooperazione economica tra l'Unione europea e gli Stati membri del Sistema di integrazione centroamericana (c.d. Conferenze di San José), svoltasi a Bonn il 20 maggio 1999: in tale sede, infatti, i ministri partecipanti hanno posto in rilievo la seria sfida che per la Comunità internazionale rappresenta la combinazione tra conflitti interni e diffusione incontrollata di armi di piccolo calibro e leggere, accogliendo con favore l'azione comune dell'Unione europea volta a combattere la destabilizzante accumulazione e propagazione di questo tipo di armi e sottolineando la loro ferma intenzione di collaborare strettamente in tale settore. Le parti hanno quindi convenuto di attribuire una particolare priorità agli sforzi per alleviare le sofferenze e le distruzioni causate da un impiego indiscriminato delle mine terrestri antipersona, ed hanno rivolto un appello a tutti gli Stati affinché uniscano i loro sforzi per giungere, su scala mondiale, all'eliminazione totale delle mine. Nel sottolineare l'importanza assunta dalla Dichiarazione sullo sminamento nell'America centrale, firmata a Managua il 12 aprile 1999 nel quadro del Forum sullo sminamento, nonché l'avvio di operazioni di smantellamento degli *stock* di mine antiuomo in Nicaragua, la parte europea ha inoltre offerto di proseguire la cooperazione nel campo della riabilitazione delle persone rimaste vittime di mine terrestri. È necessario tuttavia che l'iniziativa collettiva europea sia incentrata sull'uniformità d'intenti dei Quindici in relazione ad entrambi gli aspetti legati alla questione delle mine, sia, come già avviene, nel caso dell'eliminazione delle mine impiegate in passato (sminamento), sia nel caso del divieto del loro futuro uso. Solo una uniformità di comportamenti potrà infatti consentire all'Unione europea di dispiegare pienamente i positivi effetti derivanti dal suo autorevole esempio e dalla sua capacità di convincimento, nell'obiettivo specifico

di favorire l'universale adesione alla Convenzione di Ottawa che pone definitivamente al bando le mine antiuomo. Quest'ultimo Accordo non è stato invece firmato dalla Finlandia, in attesa che vengano valutate le modalità e le implicazioni finanziarie relative alla sostituzione delle mine antiuomo con mezzi di difesa alternativi, mentre la Grecia, pur firmataria, ne ha rinviato la ratifica al momento in cui sarà possibile ottemperare alle disposizioni da essa previste. La posizione di questi due Stati europei, che sono comunque dei sostenitori degli impegni umanitari previsti dalla Convenzione, sottolinea ancora una volta lo stretto legame che unisce la soluzione del problema umanitario posto dalle mine con le esigenze di sicurezza nazionale, atteso che si tratta di due Paesi che presentano confini difficili, dal punto di vista politico-militare, rispettivamente con la Russia e la Turchia.

Come si è visto, l'emendamento del Protocollo II ha solo inasprito la disciplina delle mine antipersona senza tuttavia proibirle completamente; la Conferenza di riesame del 1996, pertanto, aveva dimostrato l'impossibilità di identificare una risposta adeguata all'emergenza causata da tali ordigni in un contesto che affrontasse unicamente la dimensione umanitaria del loro uso senza approfondire gli aspetti correlati al controllo degli armamenti. L'esigenza di un approccio interdisciplinare, che si era faticosamente fatto strada negli anni, finì così per imporsi nella Comunità internazionale, anche se, almeno inizialmente, senza condurre ad una strategia univoca; significativo appare al riguardo il linguaggio, nettamente più incisivo rispetto agli anni precedenti, della risoluzione n. 51/45 R su un accordo internazionale per il bando delle mine antiuomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1996, nella quale si spostava l'enfasi dalle tradizionali moratorie sulle esportazioni al perseguimento di un efficace accordo internazionale che avesse vietato l'uso, lo stoccaggio, la produzione ed il trasferimento delle mine antipersona.

Già in chiusura dei lavori della Conferenza di riesame il Governo canadese invitò tutti gli Stati sostenitori di un bando totale ad una futura Conferenza che si sarebbe tenuta ad Ottawa di lì a pochi mesi per sviluppare una strategia destinata a porre fine alle terribili conseguenze causate dalle mine antiuomo; venivano così impostate le premesse di quello che in seguito sarebbe stato definito il "processo di Ottawa" e che, attraverso due Conferenze diplomatiche tenutesi nell'arco di dodici mesi, avrebbe portato a risultati di eccezionale rilievo. Alla prima Conferenza di Ottawa (3-5 ottobre 1996) parteciparono rappresentanti delle Nazioni Unite, della Croce Rossa e delle principa-

li organizzazioni umanitarie, insieme alle delegazioni di 50 Stati, prevalentemente occidentali, dell'Africa e dell'America Latina. La Conferenza si concluse con l'approvazione di una Dichiarazione finale che prevedeva l'impegno ad operare per giungere alla più rapida conclusione possibile di uno strumento internazionale legalmente vincolante di messa al bando delle mine antipersona. L'elemento realmente innovativo della Conferenza era la concreta offerta, formulata a nome del suo Governo dal Ministro degli Esteri canadese Lloyd Axworthy, di ospitare ad Ottawa, entro la fine dell'anno successivo, una seconda Conferenza per la firma di una Convenzione di messa al bando delle mine antiuomo. I tempi ristretti, che non lasciavano spazio per negoziati approfonditi e, soprattutto, la scelta di un foro che probabilmente avrebbe visto assenti proprio i principali Paesi produttori ed esportatori di mine, determinarono inizialmente differenti prese di posizione. In effetti, in seno alla Comunità internazionale si erano già delineate due tendenze di fondo sulla strategia più efficace per risolvere in modo definitivo il problema rappresentato dalle mine: da una parte, gli Stati, come il Canada, l'Austria ed il Belgio, favorevoli ad un approccio essenzialmente umanitario mirante a stabilire una norma morale attraverso una convenzione conclusa in seno ad una conferenza diplomatica, anche senza la partecipazione ai negoziati dei potenziali proliferatori, così da privilegiare la rapidità dei negoziati stessi; dall'altra, i Paesi, tra cui l'Italia, la Francia e la Germania, per i quali l'eliminazione di una intera categoria di armi era anche una questione di disarmo e sicurezza, che, pertanto, necessitava di un negoziato efficace e più approfondito da realizzare a Ginevra in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite sul disarmo, istituzionalmente competente in materia e, soprattutto, con il coinvolgimento dei principali Paesi produttori di mine, presenti nel foro ginevrino.

Il processo di Ottawa si configura quindi come un'iniziativa diplomatica che nasce originariamente come aggregazione politica dei Paesi interessati, ma che ha assunto un vero e proprio carattere negoziale quando, dopo l'intensa attività che aveva prodotto la Convenzione del 1993 sulle armi chimiche più volte ricordata ed il Trattato per il bando completo degli esperimenti nucleari, aperto alla firma a New York il 24 settembre 1996, il foro ginevrino ha vissuto una fase di transizione, auspicabilmente conclusa con le prospettive di una rivitalizzazione che scaturiscono dall'intesa, raggiunta nell'agosto 1998, sull'avvio dei negoziati per un trattato sulla messa al bando della produzione di materiale fissile per usi militari, un'esito questo che è anche il risultato

della forte pressione internazionale sull'India e sul Pakistan a seguito degli esperimenti nucleari da essi effettuati negli anni più recenti.

La mancata approvazione del programma di lavoro della Conferenza per l'anno 1997 impedì dunque al foro ginevrino di varare negoziati su qualunque tema di disarmo e rese necessaria una soluzione diversa per quanto atteneva alle mine antipersona. Le discussioni sul piano internazionale iniziarono con la riunione, tenutasi a Vienna dal 12 al 14 febbraio 1997, per l'esame preliminare di un progetto di convenzione predisposto dall'Austria, cui fece seguito la riunione di Bonn del 24 e 25 aprile 1997 per discutere su un possibile meccanismo di verifiche da inserire nel futuro accordo; ma è con la Conferenza di Bruxelles del 25-27 giugno 1997 che il processo di Ottawa ha assunto, anche formalmente, carattere negoziale: con la relativa Dichiarazione finale, infatti, veniva convocata una Conferenza ad Oslo il 1° settembre 1997 per perfezionare un accordo di messa al bando delle mine antiuomo da aprire alla firma ad Ottawa prima della fine del 1997. L'ampia adesione alla Dichiarazione finale (97 Stati), oltre a testimoniare l'ormai conseguita volontà politica internazionale di bandire definitivamente le mine, dimostrava inoltre il reale "valore aggiunto" del processo di Ottawa, che non si è limitato a "multilateralizzare" gli impegni già assunti unilateralmente da alcuni Stati, tra i quali l'Italia, ma ha fatto accrescere, a ritmi inimmaginabili solo alcuni mesi prima, il numero dei sostenitori di un bando totale. Il limite del processo di Ottawa sta purtroppo nella mancata presenza di numerosi e significativi Paesi: l'assenza dalla Conferenza diplomatica di Oslo della Cina e la partecipazione ad essa come semplici osservatori di Egitto, India, Iran, Pakistan e Russia, oltre che di due Stati europei (Finlandia e Grecia), costituisce di certo un segno evidente delle difficoltà che si delineano per la futura adesione di Stati che presentino problemi di sicurezza nazionale. Se la campagna di sensibilizzazione degli organismi umanitari giocherà un ruolo importante, ancora più decisivo sarà il ruolo dello sviluppo di sistemi alternativi di difesa coerenti con il diritto umanitario i quali, tuttavia, richiedono impegno e ingenti risorse economiche: è questa, ad esempio la strada percorsa dagli Stati Uniti, che si sono impegnati ad aderire alla Convenzione di Ottawa entro il 2006 se sarà stato possibile giungere per quell'epoca ad uno sviluppo adeguato di tali sistemi.

La Convenzione sul divieto dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, conclusa ad Oslo il 18 settembre 1997 ed aperta alla firma nel corso della Confe-

renza tenuta ad Ottawa dal 3 al 5 dicembre 1997, costituisce un risultato storico largamente dovuto alla mobilitazione delle coscienze promossa dalla società civile, ma non può dirsi conclusiva del processo sin qui delineato; il lungo percorso ancora necessario per una completa eliminazione delle mine antiuomo è evidenziato dallo stesso Piano d'azione adottato dalla Conferenza, che pone quali obiettivi fondamentali la rapida entrata in vigore della Convenzione, la sua universalità e la definizione di una strategia globale e coordinata per nazionalizzare l'uso delle risorse umane, tecniche e finanziarie destinate allo sminamento e all'assistenza alle vittime.

Obiettivo della Convenzione di Ottawa è l'eliminazione delle mine antipersona dagli arsenali delle forze combattenti attraverso un approccio profondamente innovativo nel campo del diritto umanitario. Gli Stati parte, infatti, si impegnano non solo a non usare, ma anche a non produrre, né acquisire, stoccare, detenere o trasferire tali armi e a non fornire in alcun modo assistenza in attività proibite dalla Convenzione. L'impegno è assunto in ogni circostanza e quindi in ogni situazione di conflitto armato, sia esso tra Stati (conflitto internazionale) o nell'ambito di uno Stato (conflitto interno) e si applica anche nelle situazioni di minore intensità, comunemente denominate "disordini interni". Altro elemento innovativo e di significativo progresso in termini umanitari è la definizione internazionale di mina antipersona adottata ad Ottawa: viene infatti eliminata l'ambiguità del Protocollo II, che aveva qualificato come tali solo le mine destinate primariamente ad esplodere in presenza, prossimità o contatto di una persona (si pensi ai c.d. sistemi misti, costituiti da mine anticarro protette da submunizioni, separate dalle prime, costituenti vere e proprie mine antiuomo), con la conseguente esclusione dalla sua portata delle mine a doppio uso. Ai sensi dell'art. 2, n. 1 della Convenzione di Ottawa, per mina antiuomo si intende invece "(...) une mine conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes (...)": vengono pertanto bandite non solo le mine a doppio uso, ma anche le stesse mine anticarro, qualora una delle loro funzioni sia quella di esplodere al contatto di una persona; unica eccezione è costituita dal caso delle mine anticarro dotate di dispositivo antimanipolazione (per prevenirne la rimozione da parte di forze nemiche) che non sono considerate mine antiuomo in virtù di tali dispositivi, purché essi siano fisicamente incorporati alla mina.

La suddetta definizione di mina antipersona, salutata con soddisfa-

zione dalla stessa Croce Rossa, che ha da tempo attirato l'attenzione sulla necessità di giungere ad un progressivo superamento delle differenze di trattamento tra mine anticarro e mine antiuomo, è comunque tuttora oggetto di discussione sia sul piano internazionale sia sul piano interno, nell'ambito dei vari dibattiti parlamentari svoltisi per la ratifica della Convenzione di Ottawa; il risultato conseguito da quest'ultimo Accordo lascia infatti impregiudicata la possibilità che le mine anticarro colpiscano veicoli civili e persiste il pericolo provocato dai dispositivi antirimozione anche al termine del conflitto, ad esempio per gli addetti allo sminamento oppure per le attività agricole o edilizie. Ad ogni modo, è indubbio che le nozioni di mina antiuomo e di meccanismo antirimozione delle mine anticarro adottate dalla Convenzione sopra citata costituiscono un enorme progresso in termini umanitari, il massimo conseguibile sino a quando in seno alla Comunità internazionale non matureranno le condizioni per una rinuncia anche alle mine anticarro, di importanza molto maggiore dal punto di vista tattico e strategico: con riferimento al secondo aspetto, l'art. 2, n. 3 precisa infatti che "par 'dispositif antimanipulation', on entend un dispositif destiné à protéger une mine et qui fait partie de celle-ci, est relié à celle-ci, attaché à celle-ci ou placé sous celle-ci, et qui se déclenche en cas de tentative de manipulation ou autre dérangement intentionnel de la mine".

La Convenzione di Ottawa, inoltre, contiene alcune disposizioni che mirano ad assicurare l'osservanza delle sue norme. In primo luogo, promuovendo la fiducia tra gli Stati attraverso le misure di trasparenza indicate dall'art. 7 (notifica al Segretario generale dell'ONU dei quantitativi e caratteristiche di mine antiuomo stoccate, dei dati relativi alla loro distruzione e dei quantitativi minimi indispensabili conservati lecitamente per fini di addestramento); in secondo luogo (art. 8), prevedendo un meccanismo d'inchiesta molto snello su eventuali sospetti di violazione degli obblighi assunti dagli Stati parte (richiesta di chiarificazioni e missioni di accertamento). La Convenzione infine, in base al suo art. 9, obbliga ogni Stato parte ad adottare una legislazione nazionale che detti misure legali, amministrative e sanzioni penali appropriate per prevenire o perseguire qualsiasi violazione dell'Accordo stesso commessa da persone nel territorio posto sotto la sua giurisdizione o controllo. Secondo l'art. 8 appena citato, gli Stati parte possono quindi autorizzare delle missioni inquirenti, composte da non più di nove esperti scelti da una lista di nomi fornita dalle parti stesse, nominati dal Segretario generale dell'ONU ed ammessi al godi-

mento dei privilegi ed immunità di cui all'art. 6 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, adottata a New York il 13 febbraio 1946, che avranno libero accesso a tutte le aree e agli impianti posti sotto il controllo dello Stato richiesto; le missioni suddette, fatta salva la sovranità dello Stato sul cui territorio esse sono chiamate a recarsi, potranno portare con sé le attrezzature necessarie per la raccolta delle informazioni sulla presunta questione di esecuzione dell'Accordo e potranno trattenersi sul territorio della parte interessata per non più di 14 giorni ed in un luogo specifico per non più di sette giorni, a meno che non venga pattuito diversamente. Tutte le informazioni raccolte che non siano connesse all'oggetto della missione dovranno inoltre essere trattate secondo un principio di riservatezza; le missioni, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, esporranno poi gli esiti delle loro inchieste in apposite relazioni presentate alle altre parti le quali, dopo averle esaminate, potranno richiedere allo Stato sospettato di violazione di adottare adeguate misure per affrontare e risolvere entro uno specifico periodo di tempo la mancanza evidenziata, suggerendo altresì mezzi e modi migliori per giungere a tale risultato.

La Convenzione di Ottawa costituisce in conclusione uno strumento di diritto umanitario non tradizionale e consegue un effetto senza precedenti in materia di armi convenzionali: essa, infatti, mira all'obiettivo umanitario di sancire una norma morale che stigmatizzi l'illeceità delle mine antipersona, ma prevede anche misure di disarmo (divieto di produzione e obbligo di distruzione degli arsenali) che facilitano l'osservanza della proibizione d'uso, operando a favore dell'indisponibilità di tali ordigni e, inoltre, risponde alle esigenze di sicurezza dei Paesi aderenti in buona fede, grazie alla deterrenza contro possibili casi di inosservanza che è assicurata dal suo agile meccanismo di verifiche. La Convenzione in parola non è tuttavia la conclusione ma piuttosto l'inizio di un processo mirante all'eliminazione completa delle mine antiuomo; al di là della sua entrata in vigore, avvenuta il 1° marzo 1999, in seguito al deposito del quarantesimo strumento di ratifica effettuato il 16 settembre 1998 dal Burkina Faso, occorrerà infatti assicurare soprattutto una adesione universale alla Convenzione, obiettivo non semplice che pone un serio limite alla capacità dell'Accordo di fornire l'auspicata completa risposta all'emergenza causata dalle mine. L'interrogativo di fondo che è lecito porsi è se la Convenzione di Ottawa costituisca l'"efficace accordo internazionale" indicato nella pertinente risoluzione delle Nazioni Unite del 1996 e nell'impegno as-

sunto dall'Unione europea con le decisioni del 1996 e 1997. Già ora la Convenzione è intrinsecamente efficace grazie al carattere onnicomprensivo delle proibizioni in essa contenute e alla deterrenza contro casi di inosservanza che il suo regime di verifica garantisce; dal punto di vista esterno, invece, la sua efficacia dipenderà dalla capacità dei 124 Stati firmatari di fungere da massa critica e dal successo della loro azione di convincimento e di pressione nei confronti dei Paesi che non vi hanno ancora aderito. Purtroppo sono tuttora assenti dal processo di Ottawa numerosi Stati situati in aree di tensione, Stati che spesso sono proprio i principali produttori di mine; pertanto, mentre la Convenzione di Ottawa ha già fornito una risposta sul versante della "domanda" di mine (con l'adesione ad essa di molti Stati in passato utilizzatori di tali ordigni), la sfida del futuro sarà quella di fornire una risposta altrettanto risolutiva sul versante dell'"offerta", inducendo a farne parte anche i Paesi che ancora producono mine. Un accordo internazionale sul divieto dei trasferimenti di mine antipersona, che non incidesse sulla sicurezza nazionale di tali Paesi, potrebbe costituire una soluzione provvisoria, in attesa della auspicata adesione di questi ultimi alla Convenzione di Ottawa.