



# Tra le (tante) ombre nel regime internazionale di disarmo, qualche barlume di luce. La Convenzione di Ottawa sulle mine anti-persona conferma la sua vitalità

di Diego Brasioli \*

SOMMARIO: 1. Il disarmo oggi: un quadro a tinte fosche. – 2. Buone notizie nel campo della lotta alle mine anti-persona. – 3. Una conferenza fruttuosa. – 4. L'azione italiana nella lotta alle mine anti-persona.

## 1. Il disarmo oggi: un quadro a tinte fosche

È ormai sotto gli occhi di tutti come il regime internazionale di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti stia attraversando una fase estremamente delicata, sia in relazione alle armi di distruzione di massa (nucleari, chimiche e batteriologiche) che per quanto riguarda quelle convenzionali.

\* Vice Direttore Generale/Direttore Centrale per la sicurezza, il disarmo e la non proliferazione della Direzione Generale per gli affari politici e di sicurezza, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Contributo ricevuto e accettato dalla direzione della Rivista.



In campo nucleare, il dialogo sulla stabilità strategica fra russi e americani si trova ad uno dei minimi storici. L'estinzione nell'agosto 2019 del Trattato sulle Forze Nucleari di Raggio Intermedio (INF) tra Stati Uniti e Russia ne è un chiaro esempio<sup>1</sup>, così come l'incertezza sull'estensione oltre la scadenza di febbraio 2021 del Trattato *New Start* sugli armamenti nucleari strategici (si tratta peraltro dell'unico Trattato bilaterale rimasto ancora in vigore tra USA e Russia in materia)<sup>2</sup>. Sembra quasi delinearsi il ritorno ad un clima da guerra fredda e l'avvio di una nuova corsa agli armamenti, anche in considerazione della crescita significativa degli arsenali nucleari e convenzionali di altri rilevanti attori internazionali, prima fra tutti la Cina. Mentre non si registrano progressi nei negoziati relativi alla denuclearizzazione della Corea del Nord, notevoli sono inoltre i rischi circa la tenuta dell'Accordo sul programma nucleare iraniano (*Joint Comprehensive Plan of Action*), da cui gli Stati Uniti si sono ritirati nel 2018<sup>3</sup>, con inevitabili conseguenze sui già instabili equilibri del Medio Oriente.

Anche nell'ambito delle minacce chimiche e batteriologiche i segnali sono tutt'altro che incoraggianti. In seno all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPAC), tradizionalmente una tra le più efficaci in materia di disarmo ed a cui aderisce la quasi totalità degli Stati, si è registrata in epoca recente una forte polarizzazione del dibattito, soprattutto in relazione all'uso di armi chimiche in Siria ed all'attribuzione delle

<sup>1</sup> <https://www.state.gov/u-s-withdrawal-from-the-inf-treaty-on-august-2-2019>.

<sup>2</sup> <https://www.forbes.com/sites/hanskristensen/2019/12/10/the-new-start-treaty-keeps-nuclear-arsenals-in-check-and-president-trump-must-act-to-preserve-it/#633858326e74>.

<sup>3</sup> <https://www.armscontrol.org/act/2019-12/news/iran-newly-breaches-nuclear-deal>.



responsabilità per tali crimini<sup>4</sup>. A seguito del mancato rinnovo in Consiglio di Sicurezza ONU del meccanismo congiunto (*Joint Investigative Mechanism - JIM*) ONU-OPAC, che fino al 2017 ha indagato sui responsabili degli attacchi chimici in Siria, si è reso necessario istituire in seno all'OPAC un nuovo meccanismo di attribuzione (*Investigation and Identification Team – IIT*)<sup>5</sup>, la cui legittimità è contestata da parte russa, con una serie di conseguenze anche pratiche sulla vita dell'Organizzazione. La vicenda dell'avvelenamento tramite l'agente chimico "novichok" dell'ex spia russa Sergei Skripal nel marzo 2018 in territorio britannico ha contribuito ad accrescere il clima di conflittualità e sfiducia reciproca in tale settore<sup>6</sup>.

La Convenzione sulle armi tossiniche e batteriologiche (BTWC), priva, a differenza della Convenzione sulle armi chimiche (CWC), di una struttura operativa e di adeguati meccanismi di verifica, si trova a sua volta in una fase di stallo dovuta alla mancanza di consenso sulle misure che potrebbero incrementarne l'efficacia<sup>7</sup>.

Si registra infine una progressiva erosione dell'architettura di sicurezza europea in materia di armamenti convenzionali. La Russia ha sospeso da tempo l'applicazione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (CFE)

<sup>4</sup> <https://www.armscontrol.org/act/2019-12/features/three-decades-chemical-weapons-elimination-more-challenges-ahead>.

<sup>5</sup> <https://www.euronews.com/2019/11/28/us-accuses-russia-of-helping-syria-cover-up-chemical-weapons-use>.

<sup>6</sup> <https://www.independent.co.uk/voices/skripal-poisoning-salisbury-attack-yulia-russia-novichok-putin-a8807191.html>.

<sup>7</sup> <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/experts-face-bwc-tensions-developments>.



e si oppone al tentativo dei Paesi della NATO di modernizzazione del “Documento di Vienna” sulle misure di accrescimento della fiducia e consolidamento della sicurezza (CSBMs). Da ultimo, si registrano crescenti tensioni anche in merito all’applicazione del Trattato *Open Skies* per l’osservazione aerea, che costituisce il terzo strumento multilaterale esistente in materia di armamenti convenzionali nell’area Euro-atlantica<sup>8</sup>

## 2. Buone notizie nel campo della lotta alle mine anti-persona

In tale difficile contesto, è motivo di conforto rilevare che qualche buona notizia giunge almeno dal fronte dell’attuazione di un importante strumento multilaterale in materia di disarmo, la *Convenzione internazionale per la proibizione dell’uso, stoccaggio, produzione, vendita di mine antiuomo e relativa distruzione*, firmata a Ottawa nel 1997, e di cui si è svolta di recente la quarta Conferenza di Revisione, tenutasi a Oslo dal 25 al 29 novembre 2019<sup>9</sup>.

Come noto, le mine anti-persona sono munizioni progettate per esplodere in presenza, vicinanza o contatto di una persona. Tale categoria include gli ordigni esplosivi improvvisati (*Improvised Explosive Devices - IED*). Oltre alle mine anti-persona, costituiscono una minaccia analoga e estremamente diffusa altre tipologie di mine, quali ad esempio le mine anti-veicolo, e più in generale ogni tipologia di arma o sua componente

<sup>8</sup> <https://www.defensenews.com/pentagon/2019/11/21/us-to-europe-fix-open-skies-treaty-or-we-quit/>.

<sup>9</sup> <https://www.osloreviewconference.org/>



presente su un territorio dopo la fine di un conflitto e identificate con l'acronimo ERW (*Explosive Remnants of War*).

Aderendo alla Convenzione di Ottawa, gli Stati si sono impegnati a: non utilizzare, sviluppare, produrre, acquisire, immagazzinare, trattenere o trasferire mine anti-persone (il trasferimento è autorizzato solamente per le mine destinate alla distruzione e ai fini della distruzione stessa); distruggere i propri stock di mine entro 4 anni dall'entrata in vigore del Trattato; bonificare le aree minate nel proprio territorio entro 10 anni; condurre programmi di educazione al rischio nei Paesi in cui sono presenti mine; assicurare assistenza ai sopravvissuti delle esplosioni di mine, alle loro famiglie e alla loro comunità; offrire assistenza agli altri Stati parte nell'attuazione dei programmi di bonifica; adottare misure nazionali di attuazione per assicurare l'applicazione della Convenzione.

### 3. Una Conferenza fruttuosa

La Conferenza di Oslo ha avuto un particolare rilievo per aver celebrato il ventennale dell'entrata in vigore della Convenzione (nel 1999, con la ratifica del Burkina Faso, avvenuta pochi mesi prima, che portava infatti a 40 il totale dei Paesi attivamente aderenti)<sup>10</sup>. Da allora il numero di Paesi che ne fanno parte è salito a 164. Un solo Paese, le Isole Marshall, ha

<sup>10</sup> La Convenzione è stata firmata dall'Italia il 3 dicembre 1997 e ratificata con legge n. 106/1999).



firmato ma non ratificato il trattato, mentre sono 32 i membri delle Nazioni Unite che non hanno mai aderito in alcun modo, e tra questi spiccano gli Stati Uniti<sup>11</sup>, la Russia, la Cina e l'India.

Ma, al di là degli aspetti celebrativi, che pure costituiscono motivo di soddisfazione per un bilancio tutto sommato tendenzialmente positivo, la Conferenza di Oslo ha permesso inoltre di conseguire alcuni importanti risultati concreti: innanzitutto, i lavori hanno offerto l'opportunità di valutare approfonditamente l'attività svolta a livello internazionale nell'ultimo quinquennio, partendo dall'*Action Plan* adottato in occasione dell'ultima Conferenza di Revisione di Maputo del 2014<sup>12</sup>; è stato inoltre elaborato un nuovo documento programmatico per il periodo 2020-2024, con l'elencazione di 50 azioni e indicatori specifici per ognuno degli ambiti di applicazione della Convenzione<sup>13</sup>; ma soprattutto, è stato rinnovato da tutte le delegazioni ufficiali l'impegno politico sul tema della lotta agli ordigni anti-persona e all'assistenza alle vittime, attraverso una Dichiarazione Politica *ad hoc*<sup>14</sup>.

In essa viene indicato l'obiettivo di un mondo libero da mine entro il 2025: un traguardo oggettivamente ambizioso e di fatto ben difficilmente

<sup>11</sup> Purtroppo, poche settimane dopo la conferenza di Oslo, il 30 gennaio 2020 il Presidente Trump ha annunciato la fine della moratoria USA di acquisizione di mine antiuomo, avviata dalla presidenza Obama: <https://www.hrw.org/news/2020/01/31/us-trump-administration-abandons-landmine-ban>.

<sup>12</sup> [https://www.maputoreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC3/Maputo\\_Action\\_Plan.pdf](https://www.maputoreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC3/Maputo_Action_Plan.pdf).

<sup>13</sup> <https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/OAP-final-advance-copy-12Dec2019.pdf>.

<sup>14</sup> <https://www.osloreviewconference.org/fileadmin/APMBC-RC4/Fourth-Review-Conference/Oslo-declaration-final-advance-copy-12Dec2019.pdf>.



realizzabile in soli cinque anni; ciò nondimeno, tale solenne impegno costituisce un importante fattore politico e di sensibilizzazione su questo importante tema. Ancora oggi infatti oltre sessanta paesi e aree in tutto il mondo sono contaminati dalle mine antiuomo e migliaia di persone continuano a vivere con questa minaccia quotidiana di perdere la vita o di rimanere gravemente ferite, senza contare gli enormi danni sull'ambiente e sulle generali condizioni di vita delle comunità locali afflitte dal fenomeno: le mine anti-persona privano le famiglie e le comunità della possibilità di utilizzare la terra in modo produttivo; perpetuano un senso di insicurezza per molto tempo dopo la fine dei conflitti; ritardano i processi di pace e in ultima analisi costituiscono un grave impedimento allo sviluppo dei paesi coinvolti. Tali ordigni uccidono oltre seimila persone ogni anno, e le vittime sono nella stragrande maggioranza civili <sup>15</sup>.

Purtroppo, ancora di recente mine anti-persona sono state utilizzate da Stati non parte della Convenzione (Myanmar), mentre non ci sono evidenze sull'uso di tali ordigni da parte di Stati parte.

È tuttavia il continuo uso di mine anti-persona da parte di attori non statali, in particolare di ordigni esplosivi improvvisati, a destare maggiore preoccupazione. Nel 2019 gruppi armati non-statali hanno utilizzato mine anti-persona in almeno sei Paesi: Afghanistan, India, Myanmar, Nigeria, Pakistan, Yemen. Le forze dello Stato Islamico avrebbero utilizzato mine improvvisate in Iraq e Siria, anche se la mancanza di accesso alle aree colpite rende difficile confermarne l'uso.

Purtroppo, ciò comporta che, nonostante gli sforzi a livello internazionale, si assiste dunque ad un trend crescente nel numero di vittime, in

<sup>15</sup> <http://www.icbl.org/en-gb/problem/why-landmines-are-still-a-problem.aspx>.



particolare bambini (considerando anche i dati relativi agli Stati non parte della Convenzione di Ottawa e alle vittime degli ordigni improvvisati). Il 2018 è stato il quarto anno consecutivo con un numero eccezionalmente alto di vittime registrate. Si sono documentate 130.000 vittime da mine e ordigni esplosivi improvvisati (IED) in Paesi con presenza di conflitti armati e violenza su larga scala (soprattutto Afghanistan, Mali, Myanmar, Nigeria, Siria, Ucraina). Sempre nel 2018, i bambini hanno rappresentato il 54% di tutte le vittime civili<sup>16</sup>.

Nella Dichiarazione adottata a Oslo si pone inoltre l'accento sul fatto che l'universalizzazione della Convenzione è un orizzonte ancora lontano ma che tuttavia non sminuisce l'importanza degli obiettivi che essa si pone, grazie all'importante ruolo giocato dalla cooperazione internazionale in materia e all'alto livello di coinvolgimento della società civile, che ha partecipato attivamente ai lavori della Conferenza di Revisione con qualificati esponenti delle maggiori ONG di settore.

La Conferenza, che ha riunito oltre 700 partecipanti, tra cui 12 paesi ancora non parte del Trattato e circa 30 tra organizzazioni internazionali ed ONG, è stata inaugurata dal Principe Haakon Magnus, il secondogenito di Re Harald V di Norvegia, insieme ai Ministri degli Esteri e della Cooperazione Internazionale norvegesi, e vi hanno preso parte gli Inviati Speciali della Convenzione, la Principessa Astrid del Belgio e il Principe Mired di Giordania; Ministri e rappresentanti governativi di vari Stati

<sup>16</sup> [https://www.repubblica.it/solidarieta/emergenza/2017/04/04/news/mine\\_e\\_ordigni\\_inesplosivi\\_violenza\\_subdola\\_e\\_ignorata-162163416/](https://www.repubblica.it/solidarieta/emergenza/2017/04/04/news/mine_e_ordigni_inesplosivi_violenza_subdola_e_ignorata-162163416/).





Parte, l'*Under Secretary General* dell'ONU e Alta Rappresentante per il Disarmo, Izumi Nakamitsu, e l'Inviata Speciale del Segretario Generale Guterres per la Disabilità e Accessibilità, Maria Soledad Cisternas Reyes.

Particolarmente significativo è stato inoltre il messaggio video inviato dal Duca di Sussex, Principe Harry, che ha portato la testimonianza di un suo recente viaggio in Angola, ricordando l'impegno della madre, la Principessa Diana di Galles, nel campo dello sminamento umanitario<sup>17</sup>.

I lavori, svoltisi sotto la Presidenza del Rappresentante Permanente della Norvegia a Ginevra, Ambasciatore Hans Brattskar, hanno confermato che l'atmosfera all'interno della Convenzione è sostanzialmente positiva e che, anche nei casi più complessi, gli Stati Parte rimangono impegnati per lavorare al raggiungimento degli obiettivi previsti. Anche il negoziato per i testi finale, pur con diverse sfumature di visione su alcuni ambiti e sulle priorità da assegnare già emerse nel corso delle riunioni preparatorie, si è concluso in maniera costruttiva. La Conferenza ha approvato sette richieste di estensione dei termini per completare la bonifica del proprio territorio. I Paesi coinvolti – Argentina, Cambogia, Ciad, Eritrea, Etiopia, Tagikistan e Yemen – hanno presentato i progressi realizzati e i loro progetti per i prossimi anni, evidenziando anche le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi. In quest'ottica, rimane fondamentale il dialogo con l'apposito Comitato responsabile dell'attuazione dell'art. 5 della Convenzione<sup>18</sup> e con l'*Implementation Support Unity* (ISU).

<sup>17</sup> <https://www.express.co.uk/news/royal/1209465/prince-harry-news-meghan-mar-kle-archie-harrison-angola-landmines-thanksgiving-break-royal>.

<sup>18</sup> <https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2019/10/15/mine-ban-convention-review-conference-urgent-action/>.



Inoltre, è stato sottolineato il decisivo ruolo della cooperazione internazionale, non solo per trovare le risorse necessarie, ma anche per sensibilizzare i rispettivi governi alla priorità da attribuire ai piani nazionali di sminamento in un'ottica di piena *ownership del processo*.

Fra i casi esaminati, uno dei più delicati è stato quello dell'Eritrea, che negli ultimi anni non aveva presentato informazioni sulla sua situazione; è comunque un segnale positivo che il Governo di Asmara abbia manifestato la volontà di non venir meno ai propri impegni, con l'auspicio che il quadro generale della Regione possa, nei prossimi anni, favorire anche il processo di sminamento.

Durante i lavori della Conferenza solamente il Bangladesh ha condannato in maniera specifica l'uso recente di mine anti-persona da parte del Myanmar, Stato non parte della Convenzione<sup>19</sup>.

Altra nota negativa è stata rappresentata dal continuo fallimento di Grecia ed Ucraina nel completare la distruzione delle scorte di mine immagazzinate, undici e nove anni rispettivamente, dopo la data di scadenza.

Fra i principali elementi positivi emersi in occasione della Conferenza, vi è l'enfasi posta sul principio che l'impegno internazionale nell'ambito dello sminamento umanitario deve essere organicamente integrato nel quadro dell'assistenza umanitaria, per favorire lo sviluppo integrale e sostenibile delle popolazioni coinvolte. Significativo, in tal senso, l'intervento alla cerimonia inaugurale dell'Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati, Filippo Grandi, che ha messo in evidenza il pericolo che le mine

<sup>19</sup> [http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/myanmar\\_burma.aspx](http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2019/myanmar_burma.aspx).



anti-persona rappresentano nei Paesi di origine e di transito, costituendo pure un fattore che rende più difficile il ritorno degli sfollati<sup>20</sup>.

Menzione specifica merita il tema dell'assistenza alle vittime, sul quale l'Italia è particolarmente profilata facendo parte dello specifico Comitato che opera nell'ambito della Convenzione ed avendone assunto la Presidenza per il 2020. Tale dimensione acquista particolare importanza per assicurare non solo l'assistenza di primo intervento, ma soprattutto l'impegno di lungo periodo per una piena integrazione sociale delle persone la cui vita è stata stravolta dalle mine e dei loro familiari.

È cruciale assicurare a questo settore la stessa priorità che la “*mine action*” accorda alla bonifica, anche attraverso azioni di educazione al rischio e favorendo ogni possibile sinergia con l'azione umanitaria nel suo complesso.

In tale settore molti paesi guardano all'Italia come punto di riferimento per una maggiore sensibilizzazione, nella comunità dei donanti, sulle sfide ancora esistenti per l'assistenza alle vittime.

#### **4. L'azione italiana nella lotta alle mine anti-persona**

L'Italia infatti, pur non essendo un paese affetto dalla presenza di mine anti-persona nel proprio territorio, né dalla presenza di residui di munizioni a grappolo, ben comprende il terribile impatto che queste armi hanno sulla vita quotidiana di molte persone e comunità in tutto il mondo.

<sup>20</sup> <https://twitter.com/LandmineFree/status/1198995705513304064>.



Il nostro è uno dei pochi paesi al mondo ad essersi dotato di una Legge sullo sminamento umanitario – la n. 58/2001 – che stanziava annualmente un fondo *ad hoc*, gestito dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale, per questo tipo di attività.

Da allora il Governo ha destinato oltre 58 milioni di euro ai programmi contro le mine, con particolare attenzione alla bonifica, alla distruzione delle scorte, all'educazione al rischio e all'assistenza alle vittime e alle loro famiglie.

Tramite interventi finanziati con tale Fondo, il nostro Paese è pertanto attivo in varie aree del mondo<sup>21</sup>.

A titolo di esempio, siamo presenti in Sudan, dove da diversi anni sosteniamo con continuità gli sforzi ONU relativi ad interventi di indagine/bonifica e di educazione al rischio per le persone rientrate nelle aree di appartenenza; in Giordania, dove è attivo il Centro di riabilitazione "Paola Biocca" supportato dalla Cooperazione Italiana in collaborazione con la Campagna Italiana contro le mine; in Perù, tramite un progetto di assistenza tecnica e formazione dell'esercito locale; in Colombia, dove sosteniamo il programma OSA-AICMA volto a favorire assistenza integrata per consolidare la riabilitazione fisica e psicologica a favore di superstiti e feriti da mine e/o altri ordigni esplosivi, nonché migliorare i processi di formazione, le opportunità educative e l'implementazione di microprogetti che rafforzino i processi di reinserimento sociale ed economico delle vittime all'interno delle comunità di appartenenza; e da ultimo anche in

<sup>21</sup> [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/comunicati/riunione-annuale-del-comitato-nazionale-per-l-azione-umanitaria-contro-le-mine-antipersona.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/riunione-annuale-del-comitato-nazionale-per-l-azione-umanitaria-contro-le-mine-antipersona.html).



*Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review*  
ISSN: 2239-804X

*anno IX, n. 3, 2019*  
*data di pubblicazione: 24 aprile 2020*

*Forum - Prospettive*

Yemen, dove a partire dal 2020 contribuiremo a finanziare le attività di bonifica, sensibilizzazione al rischio, riabilitazione e supporto socioeconomico portate avanti dal 2017 da UNDP<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> [https://www.esteri.it/mae/it/sala\\_stampa/archivionotizie/eventi/vice-ministra-delle-incontra-delegazioni-yemenita-e-saudita.html](https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/eventi/vice-ministra-delle-incontra-delegazioni-yemenita-e-saudita.html).



## Bibliografia essenziale

Dinucci, M. (2017), *Guerra nucleare. Il giorno prima*, Jesolo: Zambon.

Giacomello, G., A. Pascolini (cur.) (2012), *L'ABC del terrore. Le armi di distruzione di massa nel terzo millennio*, Milano: Vita e Pensiero.

Giunchi, E., C. Ponti (cur.) (2019), *Le armi nel mondo contemporaneo. Temi scelti su proliferazione, regimi di controllo e disarmo*, Torino: Giappichelli.

Marchisio, S. (cur.) (2016), *Disarmo limitazione degli armamenti e diritti umani*, Napoli: Editoriale Scientifica.

Simoncelli, M. (cur.), *La pace possibile. Successi e fallimenti degli accordi internazionali sul disarmo e sul controllo degli armamenti*, Roma: Ediesse 2012.

Ronzitti, N. (2011), *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino: Giappichelli.

Ronzitti, N. (2017), *Lo stato del disarmo nucleare*, in *Osservatorio di politica internazionale*, n. 77 (IAI – Istituto affari internazionali).