



MARCO BALBONI* - ELENA PRIVITERA**

VERSO L'UNIVERSALIZZAZIONE DELLA CONVENZIONE DI OTTAWA: IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE E IL RICORSO ALLA *UNIVERSAL PERIODIC REVIEW****

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto che ha condotto all'adozione della Convenzione. 3. Gli obblighi a carattere negativo. -4. Gli obblighi a carattere positivo. – 5. Il meccanismo di controllo previsto dalla Convenzione. – 6. Le cause che ostacolano la ratifica della Convenzione. – 7. Verso l'universalizzazione degli obiettivi convenzionali: il ruolo delle Nazioni Unite nella promozione del disarmo e del rispetto del diritto internazionale umanitario. – 8. Il monitoraggio come possibile strumento per assicurare il rispetto degli obblighi convenzionali: l'apporto dei meccanismi extra-convenzionali stabiliti dalle Nazioni Unite e il ruolo dell'*Universal Periodic Review* (UPR). – 9. Il monitoraggio sulla Convenzione di Ottawa nell'UPR esistente o una nuova UPR in materia di disarmo e di diritto internazionale umanitario? – 10. Conclusioni.

1. Premessa

Gli eventi naturali che periodicamente colpiscono le regioni della ex-Jugoslavia puntualmente riaccendono il “pericolo mine antipersona¹”. Le ultime alluvioni del 2014, ad esempio, hanno distrutto le segnalazioni dei campi minati, causando inoltre lo spostamento di gran parte delle mine che ancora infestano i Balcani. Le preoccupazioni maggiori hanno riguardato le mine travolte dal Danubio facilmente trascinabili dalle correnti sino in Bulgaria e in Romania e quelle che si sono bloccate nelle turbine idrauliche degli impianti idroelettrici². Il problema delle mine è emerso recentemente anche in Ucraina, dove sembra

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Università di Bologna.

** Dottoressa in Scienze internazionali e diplomatiche, Università di Bologna.

*** I paragrafi 1 e 10 sono di Marco Balboni e Elena Privitera, i par. 2, 3, 4, 5 e 6 di Elena Privitera, i par. 7, 8 e 9 di Marco Balboni

¹ D'ora innanzi, con il termine “mine” si farà riferimento alla specifica categoria di “mine antipersona”, definite ex art. 2 della *Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento di mine antipersona e sulla loro distruzione* come “mine progettate in modo tale da esplodere a causa della presenza, prossimità o contatto di una persona e tale da incapacitare, ferire o uccidere una o più persone”.

² Aljazeera Balkans - Redazione, *Potpuno zatrpane kuće u Topčić Polju*, 20 maggio 2014, in www.balkans.aljazeera.net; K. GANDER, *Balkans floods cause new worries about landmines*, 18 maggio 2014, in www.foxnews.com; F. MARTINO, *I Balcani, le alluvioni, le mine*, 24 maggio 2014, in www.balcanicaucaso.org;

che l'arma sia stata impiegata dalla Russia in Crimea³. Così, proprio nell'anno in cui la Comunità internazionale ha celebrato il quindicesimo anniversario dell'entrata in vigore della *Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento di mine antipersona e sulla loro distruzione* (Convenzione di Ottawa), l'arma appare ancora pericolosa e i problemi da essa determinati lontani dall'essere risolti⁴.

La presente analisi si propone di fare il punto sullo stato di attuazione della Convenzione a quindici anni dalla sua entrata in vigore, al fine in particolare di rilevare gli ostacoli che ancora precludono la realizzazione delle aspirazioni universali della stessa e i possibili rimedi che a questo proposito possono essere adottati. Dopo aver ripreso brevemente il contesto che ha condotto all'adozione della Convenzione (par. 2), gli obblighi a carattere negativo e positivo da essa previsti (par. 3 e 4) e il meccanismo di controllo istituito (par. 5), si esamineranno le cause che ancora ne precludono la ratifica da parte di un certo gruppo di Stati della Comunità internazionale (par. 6) e la possibile adozione di strumenti che possano consentire forme di controllo sul rispetto dei principi della Convenzione anche nei confronti di Stati terzi (ST) (par. 7, 8, 9).

2. Il contesto che ha condotto all'adozione della Convenzione

Di per sé, le mine sono nate come un'arma che assicura la difesa attiva del territorio⁵. Impiegate per la prima volta durante la guerra civile americana⁶, esse misero da subito in evidenza diverse problematiche⁷.

H. Yan, K.M. Santiago, *Epic Flooding In Balkans Raises Fears About Landmines Surfacing*, 20 maggio 2014, in www.cnn.com.

³ Cfr. International Campaign to Ban Landmines, *Allegations of Russian Use of Landmines in Ukraine*, 08 aprile 2014, in www.icbl.org; per informazioni più dettagliate su quanto avvenuto in Crimea si veda Doc.APLC/CONF/2014 - *Information on the implementation of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction (Ottawa Treaty) by Ukraine*, in www.maputoreviewconference.org.

⁴ La Convenzione di Ottawa, adottata il 18 settembre 1997 in seno alla Conferenza Diplomatica di Oslo e firmata in data 3- 4 dicembre 1997, è entrata in vigore il 1° marzo 1999.

⁵ L'idea ispiratrice delle mine è quella dell'ostacolo, elemento fondamentale per la difesa del territorio sin dallo sviluppo delle società sedentarie e la formazione dei primi centri abitati. Oltre allo sfruttamento di ostacoli naturali (montagne, corsi d'acqua, ecc.), l'uomo ha sviluppato nel tempo ostacoli artificiali al fine di incrementare l'efficacia difensiva dei primi o di sostituirli nello scopo nel caso in cui il territorio da difendere fosse sprovvisto di difese naturali. I primi ostacoli artificiali (ad esempio, il tritico mura-fossato-torri) erano passivi: funzionavano efficacemente solo se controllati da soldati. Per alleggerire questo ingente impiego di uomini, capacità organizzative e risorse economiche, si svilupparono nel corso del tempo ostacoli artificiali attivi, ovvero strumenti capaci di interagire autonomamente con il nemico, assicurando così un ruolo attivo nella difesa del territorio. Ne sono un esempio il giglio e il pungolo, impiegati da Giulio Cesare durante la battaglia di Alesia contro i Galli (52 a.C.), e il tribolo, utilizzato sin dal V secolo a.C. in Crimea. Le moderne mine antipersona sono un esempio di ostacolo artificiale attivo. Esse, infatti, interagiscono autonomamente con il nemico senza la necessità di un costante controllo da parte delle truppe o di essere attivate a comando da queste ultime. In virtù della loro natura *victim-activated*, le mine antipersona erano utilizzate in origine unicamente in situazioni di schiacciante inferiorità numerica al fine di rallentare l'avanzata nemica senza la necessità dell'impiego di un elevato numero di soldati. Per una disamina dettagliata della storia delle mine antipersona, cfr., tra gli altri: M. CROLL, *The History of Landmines*, Barnsley, 1998; International Committee of the Red Cross (a cura di), *Antipersonnel Landmines: Friend or Foe? A Study of The Military Use And Effectiveness of Antipersonnel Mines*, Ginevra, 1996; F. TERMENTINI, *Le mine. Arma difensiva impiegata da tutti gli eserciti del mondo*, Rovereto, 2000.

L'evolversi delle modalità di conduzione dei conflitti ha inciso profondamente sul loro uso, facendone un'arma anche di tipo offensivo, a impiego indiscriminato⁸. Si possono distinguere tre momenti nell'evoluzione delle modalità di uso delle mine.

Il primo coincide con il ripensamento strategico di conduzione dei conflitti che ha seguito la prima guerra mondiale. La guerra statica di trincea, logorante e inefficace, condusse i teorici militari a sviluppare una strategia bellica che non limitasse più il teatro di guerra al campo di battaglia, ma lo allargasse a tutto il territorio della nazione nemica⁹. Ciò condusse ad utilizzare le mine anche fuori dai campi di battaglia.

Il secondo momento è stato determinato dalle innovazioni tecnologiche intervenute durante la guerra fredda. In questo periodo, si sviluppò la costruzione delle mine con materiale plastico, rendendole così invisibili ai metal detector¹⁰. Si costruirono, inoltre, le c.d. *remotely delivered mines*, mine terrestri a carica esplosiva che non necessitano di essere interrato manualmente, ma che sono collocabili a distanza mediante aerei o mezzi d'artiglieria, consentendo così di disperdere in pochi secondi migliaia di mine su aree territoriali vastissime¹¹.

Il terzo elemento è stato determinato dal proliferare dei conflitti interni o non internazionali, divenuti dominanti rispetto ai tradizionali conflitti di tipo interstate. L'eterogeneità e l'asimmetria delle forze in campo ha condotto gli eserciti irregolari a utilizzare le mine anche per finalità offensive e di controllo e/o gestione della popolazione civile, in particolare in stato di occupazione.

L'avvento della guerra totalizzante, l'introduzione delle mine collocabili a distanza, la diffusione dell'*offensive mine warfare* e la stretta correlazione che si è creata tra la natura interna dei conflitti e l'impiego delle mine in contesti densamente abitati da civili hanno determinato una diffusione esponenziale dell'arma nel corso degli anni '70 e '80. Tale utilizzo massiccio e indiscriminato ha condotto a una vera e propria crisi umanitaria¹² che

⁶ La paternità dell'arma è riconosciuta ai fratelli G.W. e G.J. RAINS, rispettivamente brigadiere generale dell'esercito degli Stati Confederati d'America e famoso chimico americano. Le mine vennero utilizzate per la prima volta il 4 maggio 1862 quando le truppe confederate, durante la ritirata da Yorktown verso Richmond, interrarono alle loro spalle delle mine terrestri al fine di rallentare l'avanzata nemica che diventava sempre più pressante: cfr., P. ROBBINS, *The Confederacy's Bomb Brothers*, in *Journal of Mine Action*, vol. 6.1, 2002, in www.jmu.edu.

⁷ L'arma venne pubblicamente condannata e considerata inammissibile secondo l'etica militare dell'epoca per la sua natura intrinsecamente perfida e longeva, che causava manifestamente sofferenze inutili agli eserciti nemici nonché colpiva indiscriminatamente la popolazione civile, in particolare nel periodo post-conflitto: cfr., P. ROBBINS, *ibid.*

⁸ La natura *victim-activated* della mina e l'utilizzo dell'arma in prossimità di luoghi essenziali per la conduzione della vita della popolazione civile (foreste, strade, campi coltivati, linee di frontiera, pozzi, luoghi di culto) rende di fatto impossibile distinguere gli obiettivi militari da quelli civili durante l'impiego dell'arma.

⁹ Uno dei massimi teorici della dottrina militare citata nel testo, conosciuta come bombardamento strategico, è il generale italiano Giulio Douhet: cfr., G. DOUHET, *Il dominio dell'aria. Saggio*, Roma, 1927.

¹⁰ Per una trattazione approfondita sui materiali utilizzati nella fabbricazione delle mine, cfr., M. GRASELLI, *Mine. L'inferno sotto i piedi*, Pisa, 1998.

¹¹ US Headquarters Department of the Army (a cura di), *US Army Manuals - Mine / Countermine operations*, Washington, 1992, p. 6-1 ss.

¹² Restando attive anche dopo la fine del conflitto, le mine hanno inficiato gravemente la conduzione della vita civile per molto tempo, come testimoniano tutti i contesti in cui esse sono state impiegate. Tra i paesi ancora oggi più colpiti, si possono ricordare Afghanistan, Algeria, Angola, Argentina, Bosnia, Cambogia, Ciad, Cile, Colombia, Cipro, Croazia, Ecuador, Eritrea, Etiopia, Iraq, Mauritania, Mozambico, Niger, Palau, Perù, Regno Unito, Repubblica Democratica del Congo, Senegal, Serbia, Somalia, Sudan, Sudan del Sud, Tajikistan, Thailandia, Turchia, Yemen, Zimbabwe, in www.icbl.org. Cfr., A. DE MAGISTRIS, *Mine antiuomo*, Pisa, 2003; L. FEHR, G. CLERFAYT, *Anti-personnel Landmines and Their Humanitarian Implications*, Council of

ha indotto l'opinione pubblica mondiale a mobilitarsi per mettere al bando le mine antipersona¹³. Si è così giunti alla Convenzione di Ottawa¹⁴ che, sebbene adottata con modalità innovative rispetto alla generalità degli strumenti in materia sia di disarmo che di diritto internazionale umanitario (DIU)¹⁵, può essere considerata come uno strumento misto, contenente tanto obblighi in materia di disarmo che di DIU¹⁶. Essa prevede obblighi sia di carattere negativo che positivo, oltre che un meccanismo di controllo nei confronti degli Stati parte (SP).

3. Gli obblighi a carattere negativo

L'art. 1 par. 1 della Convenzione stabilisce il divieto di uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine antipersona e di assistere, incoraggiare o incitare chiunque a intraprendere ogni attività proibita ai sensi della Convenzione stessa¹⁷. Si tratta quindi di un divieto assoluto, analogo a quello previsto per le armi chimiche, ma più esteso di quello previsto per le armi batteriologiche¹⁸.

Europe - Parliamentary Assembly, Report, 3 settembre 1997, doc. 7891, in www.assembly.coe.int; S. Petziol, *Il diritto internazionale umanitario e l'uso delle mine nella guerra terrestre*, 1996, in www.studiperlapace.it.

¹³ Sul processo di adozione della Convenzione di Ottawa, R. BAXTER, *Conventional Weapons Under Legal Prohibition*, in *International Security*, vol. 1, n° 3, 1977, p. 42 ss.; M.P. COTTRELL, *Legitimacy and Institutional Replacement: The Convention on Certain Conventional Weapons and the Emergence of the Mine Ban Treaty*, in *International Organization*, vol. 63, n° 2, 2009, p. 217 ss.; International Campaign to Ban Landmines (a cura di), *Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines: International Strategy Conference. Report on Activities*, Ottawa, 3-5 ottobre 1996; K.R. RUTHERFORD, *The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of Ngos in Banning Antipersonnel Landmines*, in *World Politics*, vol. 53, n° 1, 2000, p. 74 ss.; UN Office of Disarmament Affairs (a cura di), *The UN Disarmament Yearbook*, vol. 22, New York, 1997, p. 105 ss.

¹⁴ Cfr. UN Doc. A/52/268, par.2, lett. a), 6 agosto 1997; A/C.1/52/L.1, 10 novembre 1997.

¹⁵ Come è noto, gli strumenti internazionali di disarmo sono tradizionalmente adottati dalla Conferenza del disarmo, con sede a Ginevra, mentre gli strumenti di DIU sono adottati in seguito a conferenze diplomatiche promosse dalla Svizzera su impulso del Comitato Internazionale della Croce Rossa. Nel caso della Convenzione di Ottawa, invece, determinante è stata la pressione di una società civile molto ampia, riunita nell'*International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), all'origine del c.d. processo di Ottawa, imperniato su una conferenza diplomatica promossa dal Canada, in cui attori non tradizionali provenienti dalla società civile hanno avuto la possibilità di giocare un ruolo probabilmente sino a quel momento sconosciuto in negoziati internazionali. L'ICBL è nato nell'ottobre del 1992 da un Network eterogeneo di Ong, quali *Human Rights Watch*, *Physicians for Human Rights*, *Vietnam Veterans of American Foundation*, *Handicap International*, *Medico International* e *Mines Awareness Group*. Per una disamina della campagna di mobilitazione che ha condotto al processo di Ottawa, cfr., ICBL, *Timeline of the International Campaign to Ban Landmines*, in www.icbl.org/chronology.

¹⁶ In generale, mentre il diritto internazionale umanitario si concentra sull'uso, gli strumenti di disarmo si concentrano sulla produzione, lo stoccaggio, la distruzione e, eventualmente, il trasferimento dei mezzi di guerra.

¹⁷ «Each State Party undertakes never under any circumstances: a) To use anti-personnel mines; b) To develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, anti-personnel mines; c) To assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this Convention».

¹⁸ Mentre l'art. 1 della Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, Parigi, 13 gennaio 1993, obbliga gli Stati parte a non usare mai ("never under any circumstances") le armi chimiche, l'art. 1 della Convenzione del 1972 sull'interdizione della messa a punto, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione, Londra, Mosca e Washington, 10 aprile 1972, non vieta l'uso delle armi batteriologiche che rimane vietato (anche se non in

Il numero di Paesi che impiegano l'arma dall'entrata in vigore della Convenzione sino ad oggi è senza dubbio diminuito. Le mine non sono più utilizzate massicciamente come negli anni '70 e '80 e la crisi umanitaria che persiste è in massima parte il risultato delle attività poste in essere in quel periodo. Secondo stime del governo statunitense, dal '75 ai primi anni '90 sono state depositate circa 65 milioni di mine, con una media di 4 milioni l'anno. A metà degli anni '90, il trend si è abbassato a 2,5 milioni, ma poiché si riuscivano a sminare non più di 800.000 mine l'anno, il fenomeno era comunque in crescita¹⁹. Questo trend si è invertito a partire dal 1998. Oggi il numero di mine distrutte ogni anno è maggiore di quello degli ordigni deposti e non vi è dubbio che l'adozione della Convenzione di Ottawa abbia contribuito a questa inversione di tendenza²⁰.

Nonostante il trend in esame, emergono periodicamente sospetti sull'utilizzo dell'arma, anche da parte di SP²¹. Tuttavia, gli unici casi in cui sia stata accertata una violazione del divieto d'uso hanno riguardato lo Yemen e la Turchia, in cui il ruolo giocato dalle Organizzazioni non governative (Ong) si è rivelato determinante²².

Nel 2013, *Foreign Policy*, *Human Rights Watch* e *Yemen Rights Foundation* hanno sostenuto che le forze armate del governo yemenita avessero utilizzato mine antipersona nel 2011, durante gli scontri avvenuti da gennaio a novembre tra le forze governative e d'opposizione²³. Su pressione della *International Campaign to Ban Landmines* (ICBL), lo Yemen ha condotto indagini ufficiali che hanno consentito di accertare diverse violazioni della Convenzione²⁴. In seguito a ciò, gli SP hanno invitato il Paese a identificare e perseguire i responsabili dell'ordine di deposizione delle mine, indagare sul Paese di provenienza e sulle

ogni circostanza) dal Protocollo del 1925 sul divieto dell'impiego in guerra di gas asfissianti, tossici e similari, e di mezzi batteriologici, Ginevra, 17 giugno 1925.

¹⁹U.S. Department of State – Bureau of Political-Military Affairs (a cura di), *Hidden Killers 1994: The Global Landmine Crisis*, Washington, January 1995, p.1.

²⁰ ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*, p. 4 s.

²¹ I sospetti più gravi hanno riguardato le forze armate ugandesi e zimbabwiane nella Repubblica Democratica del Congo tra il 1999 e il 2000, che tuttavia hanno sempre rifiutato di attivare qualunque tipo di indagine. Esempi più recenti riguardano il Sudan e il Sudan del Sud. Il gruppo d'opposizione *Justice and Equality Movement* ha accusato il governo del Sudan di aver depositato nuove mine negli Stati federati del Kordofan Settentrionale e Meridionale (cfr., Radio Tamazuj – Sudanese News Crossing Borders, *JEM identifies sites in Kordofan where government is burying mines*, 2 agosto 2013, in www.radiotamazuj.org), mentre a luglio 2013, l'Ong *Refugees International* ha accusato il *Sudan People's Liberation Army* di aver utilizzato mine antipersona in aree popolate da civili. Tali sospetti sono stati confermati da fonti informali e da numerosi incidenti provocati da mine nelle zone sospette. In entrambi i casi, tuttavia, non è stato attivato alcun meccanismo di controllo: ICBL, *Landmine Monitor Report 2013*, p.5. Per ulteriori approfondimenti, cfr., il Country Profile – Sudan in www.the-monitor.org. L'ICBL ha espresso preoccupazione e incitato diverse volte le autorità sudanesi a avviare accertamenti, ma nonostante le promesse, alcuna azione sembra essere stata intrapresa in nessuno dei due paesi coinvolti: cfr., Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.7, p. 10, Considerando 34, Doc. ISP/April2014/COMPLIANCE – ICBL, *ICBL Statement on Compliance – Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention*; APMBC/MSP/14MSP/day2/02.ARTICLE-5-IMPLEMENTING-STATES – South Sudan, *Statement by South Sudan, 1 november 2015*, in www.apminebanconvention.org.

²² In entrambi i casi, l'accertamento non ha seguito le procedure previste dal meccanismo di controllo stabilito dalla Convenzione (su cui infra par. 5), il quale, infatti, non ha mai trovato applicazione.

²³ Human Rights Watch, *Yemen: Letter to Defense Minister Calls on Government to Investigate, respond to Landmine Use Reports*, 21 maggio 2013, in www.hrw.org; Human Rights Watch, *Yemen: Investigate, Respond to Landmine Use Reports*, 27 maggio 2013, in www.hrw.org; J. SHEFFER, *Revenge Landmines of the Arab Spring*, 24 maggio 2013, in www.foreignpolicy.com.

²⁴ Doc. ISP/May 2013/ Compliance – Yemen, *Yemen Response to AP Mines Use in Yemen During 2011*, in www.apminebanconvention.org; Human Rights Watch, *Landmine Ban: Yemen Admits Using Mines*, 2 dicembre 2013, in www.hrw.org.

modalità dell'arrivo delle armi in territorio yemenita²⁵. Il governo yemenita si sarebbe così impegnato a istituire un comitato d'inchiesta nazionale e a attribuire allo *Yemen Executive Mine Action Centre* il compito di bonificare le aree contaminate²⁶, ma tali impegni non hanno ricevuto finora conferma²⁷.

Altre segnalazioni hanno riguardato la Turchia che avrebbe collocato mine antipersona sul confine sud-orientale con l'Iraq nell'aprile e maggio 2009. A seguito di diverse indagini ufficiali, un membro delle forze armate è stato indagato e condannato. Altre indagini sono state promesse con riferimento a altri incidenti derivanti da mine²⁸.

L'adozione della Convenzione ha inoltre certamente favorito la riduzione del numero di Paesi produttori²⁹, tanto che, al momento, non consta alcuna violazione al divieto di produzione stabilito dalla Convenzione³⁰.

Per quanto riguarda il trasferimento, sin dall'inizio degli anni '90 molti Stati avevano imposto restrizioni unilaterali al commercio di mine³¹ con la conseguenza che già dal 1999 non si sono più registrati significativi trasferimenti di mine antipersona³². Gli unici dubbi hanno riguardato Etiopia e Eritrea, fortemente sospettate di aver rifornito la Somalia nel 2006. A fronte però del continuo diniego dei Paesi interessati, gli SP non hanno dato seguito ad alcuna richiesta nei loro confronti³³. Anche molti ST hanno sospeso l'esportazione³⁴ o hanno dichiarato di non esportare più mine antipersona³⁵, seppur non senza dubbi³⁶. La caduta del commercio ufficiale di mine, tuttavia, non ha determinato la

²⁵ Cfr., Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.7, p.11 Considerando 39, in www.apminebanconvention.org

²⁶ Le aree contaminate sono i due distretti di Bani Jarmoz e di Arhab: cfr., Doc. *Yemen Interim – Report*, 29 marzo 2014, in www.apminebanconvention.org.

²⁷ In particolare, secondo *Human Rights Watch*, che riporta anche testimonianze della popolazione civile che vive nei pressi delle aree contaminate, lo Yemen non avrebbe intrapreso alcuna attività di bonifica, di prevenzione del rischio o di assistenza alle vittime, mentre dal dicembre 2013 sono state registrate nuove esplosioni da mina: Human Rights Watch, *Yemen's Compliance with the Mine Ban Treaty: The Case of Bani Jarmoz – Memorandum to Mine Ban Treaty Delegates*, 2014; Id., *Yemen: New Houthi Landmine Use*, 18 novembre 2015, in www.hrw.org. L'ICBL ha riportato le constatazioni di HRW ai delegati degli Stati Parte alla Convenzione in sede di *Intersessional Programme of Work*, riunione dei Comitati permanenti di esperti degli SP: cfr. Doc. ISP/April2014/COMPLIANCE – ICBL, *ICBL Statement on Compliance – Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention*, in www.apminebanconvention.org.

²⁸ Cfr., ICBL, *Landmine Monitor Report 2013*, p. 6 s.; Doc. ISP/May 2013/ Compliance – Turkey, in www.apminebanconvention.org; Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.7, p. 11, Considerandi 34-36; *Country Profile Turchia* in www.the-monitor.org.

²⁹ A seguito dell'adozione della Convenzione di Ottawa il numero di paesi produttori di mine si è ridotto più del 50%. Tra gli Stati che hanno interrotto la produzione in seguito all'adesione alla Convenzione di Ottawa, ci sono stati alcuni dei più grandi produttori di mine degli anni '70 e '80: Belgio, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Italia, Regno Unito, Ungheria. Per un approfondimento, cfr., ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*, p. 5 s.

³⁰ Nessun Paese produttore risulta attualmente parte della Convenzione. Al momento, sono produttori di mine Cina, Cuba, India, Iran, Myanmar, Nord Corea, Sud Corea, Pakistan, Russia, Singapore, Vietnam: cfr., ICBL, *Landmine Monitor Reports 2015*, p. 11.

³¹ Cfr., ICBL, *Landmine Monitor Report 2009*, p. 12.

³² Cfr., Doc. APLC/CONF/2004/5, parte II, par. I, c. 7, 9 febbraio 2005, in www.nairobisummit.org; Doc. APLC/CONF/2009/ 9, parte II, c.14, 17 giugno 2010, in www.cartagenasummit.org; Doc. APMBC-RC3/3RC – Draft Review Convention, c.7, in www.maputoreviewconference.org.

³³ Cfr. ICBL, *Landmine Monitor Report 2013*, p. 12. Sul punto, cfr., n. 23.

³⁴ Cina, India, Israele, Kazakistan, Pakistan, Russia, Singapore, Repubblica Popolare Democratica di Corea.

³⁵ Cuba, Egitto, Vietnam, Iran.

³⁶ Per esempio, secondo quanto riportato dall'ICBL, contrariamente a quanto dichiarato dal Ministro degli Affari Esteri iraniano, ci sono prove che il Paese abbia esportato mine in Somalia (2006), Tagikistan (2007) e Afghanistan (2008): cfr., *Country Profile dell'Iran*, in www.the-monitor.org.

scomparsa di ogni forma di trasferimento, quanto piuttosto lo spostamento sul mercato nero, ancorché di minore entità rispetto ai flussi commerciali precedenti³⁷.

L'obbligo più controverso previsto all'art. 1 par. 1 è senz'altro quello relativo al divieto di assistere altri ad intraprendere attività proibite dalla Convenzione³⁸. Sebbene la Convenzione di Ottawa vieti espressamente la possibilità di apporre riserve (art. 19), numerose dichiarazioni interpretative hanno riguardato la partecipazione di SP ad operazioni multinazionali in cui siano presenti ST e il transito o il deposito di mine antipersona di ST sul territorio di SP³⁹.

In riferimento al primo problema, ancora oggi esistono importanti divergenze tra gli SP. Appare prevalente l'interpretazione secondo cui gli SP dovrebbero astenersi soltanto dal partecipare alle operazioni in cui siano presenti ST che potrebbero utilizzare mine antipersona⁴⁰, mentre appaiono minoritarie le opposte interpretazioni secondo cui, rispettivamente, gli SP non potrebbero partecipare in nessun caso ad operazioni militari con ST o, al contrario, dovrebbero astenersi unicamente da forme di partecipazione diretta o attiva in missioni multilaterali in cui è accertato l'impiego di mine⁴¹, fermo restando che non vi è accordo sullo stesso significato di *partecipazione diretta o attiva*⁴².

Si è raggiunto invece un consenso più diffuso sul secondo problema. La quasi totalità degli SP concorda nel ritenere che la Convenzione di Ottawa vieti qualunque forma di transito o stock⁴³. Il problema si pone tuttavia per gli stock di mine presenti sul territorio di SP, ma sotto la giurisdizione di altri Stati in virtù di accordi internazionali, segnatamente di alleanza militare, come accade, ad esempio, per le mine statunitensi in Europa e in altri Stati alleati. Mentre l'Italia, la Spagna e la Norvegia hanno richiesto esplicitamente agli Stati Uniti di rimuovere gli stock di mine presenti sul loro territorio, la Germania, il Giappone, il Qatar e il Regno Unito ritengono che ciò non dia luogo a una violazione della Convenzione di Ottawa dato che tali stock non si trovano sotto la loro giurisdizione o il loro controllo⁴⁴.

³⁷ In merito, rileva il ritrovamento di alcune mine antipersona in Yemen, in Sudan, in Ucraina e in Tunisia in anni recenti. Per approfondimenti cfr., ICBL, *Landmine Monitor Report 2014*, p.11; Id., *Landmine Monitor Report 2015*, p.5 s.

³⁸ *To assist*, nella versione ufficiale inglese, e *assister*, nella versione ufficiale francese, entrambi piuttosto generici, suscettibili di ampia interpretazione.

³⁹ Per l'elenco aggiornato delle dichiarazioni interpretative apposte dagli Stati membri alla Convenzione, cfr. www.treaties.un.org. Per una disamina sulle varie interpretazioni si veda: Human Rights Watch, *The Prohibition on Assistance in the Mine Ban Treaty (Article 1)*, Ottawa, 2009.

⁴⁰ Anche l'Italia ha aderito a questa interpretazione. Per la lista completa, cfr. il seguente lavoro svolto a seguito della terza conferenza di riesame: Landmines & Cluster Munition Monitor, *Mine Ban Treaty Special Issues of Concern (article 1,2,3)*, 1999-2014, giugno 2014, p.2, in www.the-monitor.org.

⁴¹ Quest'ultima opinione è condivisa in particolare da Australia, Canada, Nuova Zelanda, Regno Unito, Repubblica Ceca, Svezia, Zambia, Zimbabwe. Cfr. *Ibid.*, p 2 s., in www.the-monitor.org.

⁴² E' il caso, per esempio, dell'Australia, secondo la quale il trattato consentirebbe agli SP di sostenere in modo indiretto ST impegnati in attività che prevedono l'utilizzo di mine. A titolo esemplificativo, secondo questa interpretazione, gli SP potrebbero fornire un servizio di messa in sicurezza per il personale di uno ST impegnato in attività di posa di mine antipersona. cfr. S. Maslen, *The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, in *Commentaries on Arms Control Treaties*, Vol. 1, Oxford, 2004, p. 92 ss.

⁴³ Fanno eccezione Canada, Germania, Giappone e Norvegia, secondo i quali il trattato non vieterebbe il transito di mine antipersona in ogni circostanza: cfr., Landmines & Cluster Munition Monitor, *cit.*, p. 4 s.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 3.

La sostanziale conformità agli obblighi negativi previsti dall'art. 1 della Convenzione di Ottawa è tuttavia in parte vanificata dal fatto che molti attori non statali (NSAs) utilizzano, producono e trasferiscono mine antipersona anche sul territorio di SP⁴⁵. Dal 1999 ad oggi numerosi NSAs hanno utilizzato mine in almeno 37 Stati⁴⁶, molti dei quali SP della Convenzione⁴⁷. Per contrastare questa tendenza, nel marzo 2000 è nata l'Ong *Geneva Call* con l'intento di sviluppare un canale attraverso il quale anche i NSAs possano essere coinvolti nel processo di messa al bando delle mine⁴⁸. Grazie all'iniziativa in esame, diversi NSAs hanno sottoscritto il *Deed of Commitment under Geneva Call For Adherence to a Total Ban on Antipersonnel Mines and For Cooperation in Mine Action* (Deed of Commitment) con il quale s'impegnano, tra l'altro, a proibire l'uso, la produzione, l'accumulo e il trasferimento di mine, a partecipare alla distruzione degli stock, alla bonifica dei territori, all'assistenza delle vittime e a collaborare con il *Geneva Call* per la verifica degli impegni presi⁴⁹. Pur non essendo formalmente vincolante, lo strumento in esame costituisce una manifestazione d'intenti dall'alto valore simbolico⁵⁰.

⁴⁵ Per un approfondimento sul ruolo dei NSAs nei conflitti armati e sul legame tra essi e il diritto internazionale umanitario, si vedano, tra gli altri: E. CASTANO et al., *Social Identification Processes, Group Dynamics and the Behaviour of Combatants*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n°870, 2008, p.259 ss.; A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n°863, 2006, p.491 ss.; C. EWUMBUE-MONOMO, *Respect for International Humanitarian Law by Armed Non-State Actors in Africa*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n°864, 2006, p.905 ss.; A-M LA ROSA, C. WUERZNER, *Armed Groups, Sanctions and the Implementation of International Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n°870, 2008, p.327 ss.; C. RYNGAERT, *Human Rights Obligations of Armed Groups*, in *Revue belge de droit International*, vol. 2008/1-2, 2008, p. 355 ss.

⁴⁶ Afghanistan, Angola, Bolivia, Burundi, Buthan, Colombia, Ecuador, Etiopia, Filippine, Georgia, Guinea-Bissau, India, Iraq, Libano, Libia, Macedonia, Montenegro, Myanmar, Namibia, Nepal, Pakistan, Perù, Repubblica Democratica del Congo, Russia, Serbia, Siria, Sri Lanka, Sud Sudan, Sudan, Thailandia, Tunisia, Turchia, Ucraina, Uganda, Yemen.

⁴⁷ Secondo le analisi condotte dall'ICBL, il gruppo armato che impiega il maggior numero di mine al mondo sono le *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), gruppo rivoluzionario paramilitare colombiano che utilizza mine non solo per scopi bellici, ma anche a protezione delle proprie basi e dei propri rifornimenti di armi, medicinali e vestiti. Le FARC sono seguite dal *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE), insorti sri-lankesi che hanno impiegato massicciamente le mine durante la guerra civile nel paese. In Myanmar, le mine sono utilizzate da 17 NSAs. In Afghanistan, i talebani hanno ricominciato a utilizzare mine a seguito dell'avvio della missione NATO *International Security Assistance Force* (ISAF). Lo stesso è avvenuto in Iraq contro le forze statunitensi nel 2003, mentre il nord del Paese è stato minato dal PKK curdo, che utilizza l'arma anche in Turchia. In Bolivia, in Colombia e in Perù le mine antipersona sono state impiegate a protezione dei campi di coca; NSAs indiani e pakistani usano mine nelle zone di confine, così come i gruppi indipendentisti che operano nelle regioni georgiane dell'Abkazia e dell'Ossezia del Sud. Il movimento indipendentista ceceno ha fatto ricorso a mine nel conflitto contro la Russia. Cfr., ICBL, *Landmine Monitor Report 2004*, p. 11 ss.; Id., *Landmine Monitor Report 2009*, pp. 7 ss.; Id., *Landmine Monitor Report 2013*, p. 13 ss.

⁴⁸ Sull'origine di questo processo, cfr., Geneva Call (a cura di), *Engaging Non State Actors in a Landmine Ban – A Pioneering Conference. Full Conference Proceedings, Geneva, 24-25 march 2000*, Quezon City, 2001, p. 1 s.

⁴⁹ Ad oggi hanno sottoscritto il *Deed of Commitment* 49 NSAs presenti in Burundi, Somalia, Iraq, Iran, Myanmar, Sahara Occidentale, India, Turchia, Filippine, Siria e Sudan. Esattamente come gli SP alla Convenzione di Ottawa, anche i NSAs firmatari del *Deed of Commitment* si riuniscono periodicamente per monitorare lo stato di adempimento degli impegni presi. La lista completa dei NSAs firmatari è consultabile sul sito di *Geneva Call*, www.genevacall.org.

⁵⁰ Sul punto, P. Bongard, & J. Somer, *Monitoring Armed Non-State Actor Compliance With Humanitarian Norms: a Look at International Mechanisms and the Geneva Call Deed of Commitment*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 883, 2011, pp. 673 ss.

4. Gli obblighi a carattere positivo

Tra gli obblighi a carattere positivo, assume senz'altro rilievo l'obbligo di cui all'art. 4 della Convenzione secondo cui gli Stati parte sono tenuti a procedere alla distruzione degli stock entro e non oltre 4 anni dall'entrata in vigore della Convenzione stessa⁵¹. Al momento dell'adozione della Convenzione, si stimavano esistenti circa 250 milioni di mine in 131 paesi, mentre oggi ne restano circa 61 milioni, di cui 50 in possesso di ST e 11 in fase di distruzione⁵². Questi numeri rendono l'idea del grado di adempimento dell'obbligo in esame, grazie anche al continuo processo di monitoraggio e all'assistenza tecnica e finanziaria garantiti dall'Assemblea degli SP agli Stati contraenti meno provvisti di risorse. Solo qualche Stato non ha completato il processo di distruzione entro i termini previsti⁵³. Il caso più grave ha riguardato la Turchia che ha completato la distruzione degli stock nel giugno 2011 anziché, come avrebbe dovuto, nel marzo 2008⁵⁴.

Attualmente, 159 SP risultano adempienti all'obbligo di cui all'art. 4 della Convenzione, sia perché hanno completato la distruzione delle mine in loro possesso (90 SP)⁵⁵, sia perché non ne hanno mai avute (66 SP)⁵⁶, sia perché stanno completando la distruzione degli stock posseduti nei tempi previsti (3 SP)⁵⁷. Non hanno ancora proceduto alle distruzioni richieste la Grecia, la Bielorussia e l'Ucraina, anche se la mancata ottemperanza sembra dovuta più a problemi congiunturali che sostanziali⁵⁸.

⁵¹ « (...) each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all stockpiled anti-personnel mines it owns or possesses, or that are under its jurisdiction or control, as soon as possible but not later than four years after the entry into force of this Convention for that State Party».

⁵² Cfr., rispettivamente ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*, p. 8 s.; Id., *Landmine Monitor Report 2013*, p. 7 ss.; Id., *Landmine Monitor Report 2015*, p. 10 s. La stima del numero di mine ancora presenti nel mondo si basa sulle dichiarazioni rilasciate dalla Cina e dagli USA durante l'ultima Conferenza di Revisione: le due grandi potenze mondiali hanno ufficialmente sostenuto di avere distrutto centinaia di migliaia di mine, senza tuttavia fornire dati più precisi. Cfr., APMBC-RC3/friday/13, HIGH LEVEL SEGMENT – China; APMBC-RC3/friday/13, HIGH LEVEL SEGMENT – USA, in www.maputoreviewconference.org.

⁵³ Afghanistan, Capo Verde, Djibuti, Guinea, Turkmenistan. Per ulteriori approfondimenti, cfr., il *Country Profile* di ciascun Paese, in www.the-monitor.org.

⁵⁴ Cfr., il *Country Profile* della Turchia, in www.the-monitor.org.

⁵⁵ Molti tra questi SP mantengono comunque un certo quantitativo di mine, conformemente a quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione di Ottawa, secondo il quale è consentito agli SP possedere un numero minimo di ordigni strettamente necessario per lo sviluppo e l'addestramento alle tecniche per la localizzazione, la bonifica o la distruzione dell'arma. Per approfondimenti in merito, cfr. ICBL, *Landmine Monitor Report 2015*, p. 14 s.

⁵⁶ Il Tuvalu rientra in questa categoria di SP perché, sebbene non abbia ancora rilasciato dichiarazioni in merito, si ritiene che non posseda stock.

⁵⁷ Oman, Polonia e Somalia. La scadenza è fissata a febbraio 2019 per la l'Oman, a giugno 2017 per la Polonia e a ottobre 2016 per la Somalia. Per approfondimenti in merito, cfr. ICBL, *Landmine Monitor Report 2015*, p. 13.

⁵⁸ Cfr., Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.9, p. 3 ss. L'Ucraina e la Bielorussia sono entrambe dotate di stock difficili da distruggere, formati in massima parte da PFM-1, un modello di mina che richiede un processo di distruzione particolarmente costoso, strumenti tecnici e competenze specifiche sofisticate il che ha indotto entrambi i Paesi a richiedere assistenza internazionale. La Bielorussia ha ottenuto assistenza dalla Commissione Europea, la quale ha affidato il lavoro all'azienda spagnola *Explosivos Alaveses (EXPAL)* finanziando il progetto con 3,9 milioni di euro. Con le ultime dichiarazioni rese, lo Stato ha comunicato il completamento dei lavori di costruzione delle infrastrutture necessarie e l'inizio della fase di smaltimento, che dovrebbe ultimarsi in novembre 2016: Doc. ISP/April 2014/ARTICLE4 STATES MISSED DEADLINES -

L'art. 5 obbliga altresì gli SP a bonificare i territori posti sotto il loro controllo o giurisdizione entro 10 anni dall'entrata in vigore della Convenzione, prorogabili fino ad un massimo di altri 20⁵⁹. Gli SP hanno tuttavia convenuto di limitare al massimo le richieste di proroga. Con il *Nairobi Action Plan*, infatti, adottato a conclusione della prima conferenza di riesame, gli SP si sono impegnati a fare in modo che “all State Parties will strive to ensure that few, if any, State Parties will feel compelled to request an extension”, mentre con il successivo *Cartagena Action Plan*, adottato al termine della seconda conferenza di riesame, hanno addirittura precisato che il periodo di dilazione può essere richiesto solo in presenza di circostanze eccezionali⁶⁰. Ciononostante, la tendenza a richiedere periodi di proroga è molto diffusa. Dall'entrata in vigore della Convenzione fino ad oggi ben 36 SP hanno

Belarus, *Statement by the Delegation of the Republic of Belarus on the Implementation of Article 4 of the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines - Unofficial Translation* e APMBC/IWP/IM-June15 – Stockpile Destruction, *Preliminary Observations of the President of the Fourteenth Meeting of the State Parties*, par. 2, in www.apbmconvention.org. L'Ucraina è entrata a far parte del progetto della NATO *Partnership for Peace Trust Fund*, il cui prossimo obiettivo è quello di monitorare lo smaltimento di 3 milioni di mine antipersona. Anche questo progetto dovrebbe essere finanziato dalla Commissione Europea con 1,8 milioni di euro, ma l'Ucraina è ancora in attesa di ricevere i fondi (che sarebbero dovuti essere stanziati nel 2005). Seppure in misura limitata, il processo di distruzione degli stock è stato tuttavia avviato grazie ai finanziamenti degli Stati partner del progetto NATO: Doc. ISP/May2013/STOCKPILE DESTRUCTION/ART4 STATES PARTIES UPDATES – Ukraine 01, *Execution of Works Related to Disposal of PFM Anti-Personnel Mines in Ukraine* e Doc. ISP/April 2014/ARTICLE4 STATES MISSED DEADLINES – Ukraine, *Remarks By the Ukrainian Delegation On the Destruction of APLs Stockpiles*, in www.apminebanconvention.org; Doc. APLC/CONF/2014 - *Information On the Implementation of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and On Their Destruction (Ottawa Treaty) by Ukraine*, in www.maputoreviewconference.org; APMBC/IWP/IM-June15 – Stockpile Destruction, *Preliminary Observations of the President of the Fourteenth Meeting of the State Parties*, par. 4, in www.apbmconvention.org. Il ritardo della Grecia, invece, è stato determinato da alcuni problemi contrattuali emersi con la compagnia appaltatrice *Hellenic Defence System*. Il 29 aprile 2013 è stato firmato un nuovo contratto con la stessa società; la distruzione degli stock sarebbe dovuta avvenire in fabbriche bulgare, ma a seguito di alcuni incidenti avvenuti durante le prime fasi del processo di distruzione, l'azienda *Hellenic Defence System* ha deciso di procedere allo smantellamento del proprio stock presso le fabbriche greche di Lavrio: Doc. ISP/May2013/STOCKPILE DESTRUCTION, ART4 STATES PARTIES UPDATES – Greece, *Statement by Greece to the Meetings of the Standing Committees 27-30 May 2013 – Article 4*; Doc. ISP/April 2014/ARTICLE4 STATES MISSED DEADLINES – Greece, *Statement by Greece to the Meetings of the Standing Committees 11 April 2014 – Article 4*; Doc. APMBC/IWP/IM-June15 – Stockpile Destruction, *Preliminary Observations of the President of the Fourteenth Meeting of the State Parties*, par.3; Doc. APMBC/MSP/14MSP/day3/02f-STOCKPILE-DESTRUCTION-Greece, in www.apbmconvention.org.

⁵⁹ La diversa tempistica prevista per la distruzione degli stock e per la bonifica dei terreni risponde alle realistiche difficoltà che si incontrano nel bonificare i territori minati e al fatto che la maggior parte degli Stati contaminati è tra i più poveri del mondo, senza alcuna possibilità d'accesso alle risorse necessarie per mettere in atto opere di sminamento, quantomeno in tempi brevi. Proprio per questo motivo, in sede di negoziato, i *mine affected States* proposero che fosse espressamente previsto l'impegno degli Stati più ricchi a finanziare i progetti di sminamento. Gli Stati occidentali, però, si opposero all'introduzione di un simile obbligo. Infine, si giunse a una formula intermedia, che impegna gli SP a cooperare e ad assistersi reciprocamente, senza però imporre obblighi precisi in merito (cfr. art.6).

⁶⁰ Rispettivamente Doc. APLC/CONF/2004/5, Part III, p. 99, in www.nairobisummit.org e APLC/CONF/2009/9, Part III, p. 144, in www.cartagenasummit.org.

richiesto una proroga⁶¹, mentre solo 19 hanno completato le operazioni di bonifica entro i primi 10 anni dalla ratifica della Convenzione⁶².

Al momento attuale, 29 SP hanno concluso la bonifica dei propri territori⁶³, mentre altri 33 stanno procedendo in questo senso⁶⁴. Tra questi ultimi, 4 sono ancora entro il primo termine di scadenza⁶⁵, mentre i restanti hanno già inoltrato almeno una richiesta di proroga, senza che vi sia peraltro alcuna certezza circa il rispetto delle nuove scadenze. Le cause più diffuse di ritardo sono dovute a insufficienza di fondi, instabilità politica delle zone minate, difficoltà logistiche, apparati burocratici inefficienti⁶⁶, mancanza di conoscenze precise circa il numero esatto di mine sparse sul territorio e la loro collocazione⁶⁷.

Altre disposizioni che disciplinano attività di carattere positivo riguardano l'adozione di politiche attive e programmi d'intervento per garantire l'integrale bonifica dei territori minati, un'adeguata educazione di prevenzione al rischio per la popolazione e l'assistenza sanitaria, economica e sociale necessaria al reintegro delle vittime⁶⁸.

⁶¹ Afghanistan, Algeria, Angola, Argentina, Bosnia-Erzegovina, Cambogia, Ciad, Cile, Colombia, Congo, Croazia, Cipro, Danimarca, Ecuador, Eritrea, Etiopia, Germania, Giordania, Guinea Bissau, Mauritania, Nicaragua, Niger, Perù, Regno Unito, Repubblica Democratica del Congo, Senegal, Serbia, Sudan, Tagikistan, Tailandia, Turchia, Uganda, Ungheria, Venezuela, Yemen, Zimbabwe.

⁶² Albania, Bhutan, Bulgaria, Burundi, Costa Rica, El Salvador, Francia, Gambia, Grecia, Guatemala, Honduras, Macedonia, Malawi, Nigeria, Ruanda, Suriname, Swaziland, Tunisia, Zambia.

⁶³ Albania, Bhutan, Bulgaria, Burundi, Congo, Costa Rica, Danimarca, El Salvador, Francia, Gambia, Germania, Grecia, Guatemala, Guinea Bissau, Honduras, Macedonia, Malawi, Montenegro, Mozambico, Nicaragua, Nigeria, Ruanda, Suriname, Swaziland, Tunisia, Uganda, Ungheria, Venezuela, Zambia.

⁶⁴ Afghanistan, Algeria, Angola, Argentina, Bosnia-Erzegovina, Cambogia, Ciad, Cile, Colombia, Croazia, Cipro, Ecuador, Eritrea, Etiopia, Giordania, Iraq, Mauritania, Niger, Oman, Perù, Regno Unito, Repubblica Democratica del Congo, Senegal, Serbia, Somalia, Sud Sudan, Sudan, Tagikistan, Tailandia, Turchia, Ucraina, Yemen, Zimbabwe.

⁶⁵ Iraq (scadenza: 1° febbraio 2018); Somalia (scadenza: 1 ottobre 2022); Sudan del Sud (scadenza: 9 luglio 2021); Ucraina (scadenza: 1 giugno 2016).

⁶⁶A titolo di esempio, durante la tredicesima Assemblea degli SP, la Bosnia Erzegovina ha dichiarato che il rispetto della seconda scadenza dipende in massima parte dalla disponibilità di fondi, che attualmente sono scarsi e continuano a diminuire (Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.4, p. 4, in www.apminebanconvention.org). L'Iraq ha spiegato che i lavori di bonifica procedono a rilento in alcune provincie a causa della situazione di instabilità (Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.4, p. 10, in www.apminebanconvention.org). Dal 1998 l'Ecuador ha sminato meno della metà delle mine presenti sul proprio territorio (*Landmine Monitor Report 2013*, p. 31), per cui appare piuttosto improbabile che possa terminare le opere di bonifica entro il 2018. Per ulteriori approfondimenti, cfr., Doc. APLC/MSP.13/2013/WP.4, in www.apminebanconvention.org ; *Landmine Monitor Report 2013*, p. 27 s.

⁶⁷ Ad esempio, nel 1996, 10.000 abitanti di un villaggio in Mozambico abbandonarono le loro case nonostante il territorio fosse stato appena bonificato dall'associazione *Norwegian People's Aid*. I cittadini spiegarono che l'abbandono era stato dovuto al sospetto che alcune mine fossero rimaste nel territorio bonificato, il che rendeva tutti i territori del villaggio impraticabili. Effettivamente, dopo tre ulteriori mesi di lavoro l'associazione trovò 4 mine ancora interrate: ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*, p. 13.

⁶⁸ Cfr., in particolare l'art.6, par. 2 ss., secondo cui "each State Party undertakes to facilitate and shall have the right to participate in the fullest possible exchange of equipment, material and scientific and technological information concerning the implementation of this Convention. (...). Each State Party in a position to do so shall provide assistance for the care and rehabilitation, and social and economic reintegration, of mine victims and for mine awareness programs.(...). Each State Party in a position to do so shall provide assistance for mine clearance and related activities (...)".

5. *Il meccanismo di controllo previsto dalla Convenzione*

L'art. 8 della Convenzione istituisce un meccanismo di controllo di tipo interstatale. Nel caso in cui uno SP ritenga che un altro SP non rispetti gli obblighi previsti dalla Convenzione può rivolgersi all'Assemblea degli SP. Quest'ultima è incaricata di accertare la responsabilità dello Stato convenuto, sollecitare quest'ultimo a ottemperare agli obblighi previsti e suggerire eventuali misure utili al fine di normalizzare definitivamente la situazione. Tale meccanismo, tuttavia, non è mai stato attivato. Una delle ragioni risiede probabilmente nel fatto che la maggior parte dei conflitti in cui le mine sono attualmente impiegate hanno natura interna, con la conseguenza che difficilmente è possibile rintracciare uno SP che abbia interesse a attivare una procedura di controllo di tipo interstatale.

L'art. 9 della Convenzione, dal canto suo, obbliga ciascun SP a adattare la propria legislazione nazionale al fine di assicurare effettività agli obblighi contratti⁶⁹. Ad oggi, tuttavia, solo 63 SP si sono dotati di una legislazione nazionale di attuazione⁷⁰, altri 36 ritengono che la propria legislazione sia già conforme a quanto richiesto dall'art. 9⁷¹, mentre i restanti 63 non hanno espresso alcuna opinione al riguardo, pur non essendosi dotati di alcuna legislazione rilevante in merito⁷².

⁶⁹ In modo piuttosto inusuale, l'Italia ha iniziato a dare attuazione alla Convenzione di Ottawa ancora prima della ratifica, mediante l'art. 7 della legge n. 374 del 1997 recante "Norme per la messa al bando delle mine antipersona". La disposizione sanziona penalmente la condotta della detenzione delle mine o l'utilizzo o la cessione di diritti di brevetto delle stesse prevedendo la pena della reclusione da 3 a 12 anni e una pena pecuniaria. Al secondo comma della medesima disposizione è sanzionata la violazione degli obblighi di cui agli artt. 3 e 4 della Convenzione punita con la reclusione da 3 a 6 anni e una pena pecuniaria, nonché con la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per un periodo da 5 a 10 anni. Al terzo comma è infine disciplinata una riduzione delle pene previste fino alla metà qualora il fatto per cui si procede sia di particolare tenuità. Successivamente, l'Italia ha autorizzato la ratifica e ordinato l'esecuzione della Convenzione con legge n. 106 del 26 marzo 1999 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, firmata ad Ottawa il 3 dicembre 1997. Modifiche alla legge 29 ottobre 1997, n. 374, riguardante la disciplina della messa al bando delle mine antipersona".

⁷⁰ Albania, Australia, Austria, Bielorussia, Belgio, Belize, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Burkina Faso, Burundi, Cambogia, Canada, Ciad, Colombia, Isole Cook, Costa Rica, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Repubblica Popolare Democratica del Congo, Djibouti, Salvador, Francia, Germania, Guatemala, Honduras, Ungheria, Islanda, Irlanda, Italia Giappone, Giordania, Kiribati, Lettonia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malesia, Mali, Malta, Mauritania, Mauritius, Monaco, Nuova Zelanda, Nicaragua, Nigeria, Norvegia, Panama, Perù, San Vincenzo e Grenadine, Senegal, Serbia, Seychelles, Sud Africa, Spagna, Svezia, Svizzera, Timor Est, Trinidad e Tobago, Turchia, Regno Unito, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

⁷¹ Algeria, Andorra, Argentina, Bhutan, Bulgaria, Repubblica Centrafricana, Cile, Danimarca, Estonia, Etiopia, Grecia, Guinea-Bissau, Città del Vaticano, Indonesia, Kuwait, Lesotho, Lituania, Messico, Montenegro, Mozambico, Namibia, Olanda, Papua Nuova Guinea, Portogallo, Qatar, Moldavia, Romania, Samoa, Slovacchia, Slovenia, Tagikistan, Macedonia, Tunisia, Ucraina, Tanzania, Venezuela.

⁷² Afghanistan, Angola, Antigua e Barbuda, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Benin, Bolivia, Botswana, Brunei Darussalam, Camerun, Capo Verde, Comore, Congo, Costa d'Avorio, Ecuador, Eritrea, Filippine, Finlandia, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Grenada, Guinea Equatoriale, Guinea, Guyana, Haiti, Iraq, Isole Fiji, Isole Salomone, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldive, Nauru, Nigeria, Niue, Oman, Palau, Paraguay, Polonia, Repubblica Dominicana, Ruanda, St. Kitt e Nevis, Santa Lucia, San Marino, Sao Tomé e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan del Sud, Sudan, Suriname, Swaziland, Thailandia, Togo, Turkmenistan, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Vanuatu: APLC/MSP.13/2013/WP.7, lett. c, p.9 ss.; APLC/MSP.13/2013/WP.8, Annex III, pp.11 ss.

Il controllo sul rispetto della Convenzione avviene perciò essenzialmente tramite il meccanismo di revisione a carattere non contenzioso previsto dagli artt. 10 e 11 della Convenzione stessa, il c.d. *meccanismo di Ottawa*, basato sulla costante cooperazione tra gli SP. Tali disposizioni prevedono che gli SP si riuniscano una volta all'anno in Assemblea (*Meeting of the State Parties - MSP*) per analizzare i problemi emersi durante l'anno e esaminare i c.d. *Report On Activities* elaborati dagli SP con lo scopo di dare conto delle attività svolte al fine di dare attuazione alla Convenzione⁷³. Ai sensi dell'art. 11 par. 4, gli Stati che non sono parte della Convenzione, così come le agenzie dell'Onu coinvolte in operazioni di *mine action*⁷⁴, le organizzazioni internazionali o regionali interessate alla questione, il Comitato internazionale della Croce Rossa (ICRC) e le altre rilevanti organizzazioni non governative possono essere invitate a partecipare ai MSP in qualità di osservatori⁷⁵.

Infine, l'art. 12 prevede le c.d. conferenze di riesame, la prima delle quali si è tenuta 5 anni dopo l'entrata in vigore della Convenzione, mentre le successive sono indette dal Segretario Generale dell'Onu su richiesta di uno SP a una distanza di almeno 5 anni⁷⁶.

Dall'entrata in vigore, sia i MSP che le conferenze di riesame si sono regolarmente tenuti nei tempi previsti. In particolare i MSP sono stati l'occasione per apportare alcune modifiche al meccanismo di revisione al fine di migliorarne l'efficacia, andando anche oltre la lettera della Convenzione.

In effetti, nel 1999, sono stati creati gli *Standing Committees (SC)*⁷⁷, comitati permanenti di esperti che si riuniscono a cadenza semestrale in un *Intersessional Programme of Work (ISP)* per discutere delle questioni relative ai propri ambiti di competenza⁷⁸. I loro specifici mandati, nonché la loro organizzazione interna, sono costantemente oggetto di rivisitazione e adattamento alle esigenze di volta in volta emerse⁷⁹. Oggi, gli SC sono 4 e si occupano delle questioni tecniche relative alla bonifica dei territori (*Standing Committee on Article 5*

⁷³ L'art. 7 della Convenzione descrive dettagliatamente il contenuto del *Report*: lo Stato è tenuto a indicare le misure nazionali adottate per sopprimere le attività proibite dalla Convenzione, inventariare le mine possedute, distrutte e trasferite, informare sulla localizzazione delle mine sotto la propria giurisdizione o controllo, sullo stato dei processi di riconversione delle industrie produttrici e sull'avanzamento della distruzione degli stock.

⁷⁴ Abbreviazione di *Humanitarian Mine Action Policy*, progetto di coordinamento di tutte le politiche cooperative riguardanti le mine antipersona messe in atto da Ong e agenzie dell'Onu che ha il duplice scopo di rimuovere le mine presenti sul territorio e ridurre l'impatto securitario e socio-economico sulla vita delle popolazioni affette nell'era post-conflitto. I settori d'intervento su cui si fonda la *mine action* riguardano la bonifica dei territori, la distruzione degli stock, l'assistenza alle vittime, i programmi educativi di prevenzione e le attività di *advocacy*.

⁷⁵ Per informazioni dettagliate sui MSP, cfr., www.apminebanconvention.org.

⁷⁶ La prima conferenza si è tenuta a Nairobi, dal 29 novembre al 3 dicembre 2004, la seconda a Cartagena, dal 30 novembre al 4 dicembre 2009, la terza, a Maputo, dal 23 al 27 giugno 2014. Per una disamina dettagliata, cfr., i siti dedicati: www.nairobisummit.org; www.cartagenasummit.org; www.maputoreviewconference.org. La prossima conferenza di riesame è programmata per dicembre 2019: Doc. APLC/CONF/2014/CRP.1, p.6, Considerando 32.

⁷⁷ Il nome originario era *Standing Committee of Experts*; nel 2000 si è deciso di modificare la denominazione in *Standing Committee*: cfr., Doc. APLC/MSP.2/2000/1, Annex II, pp. 17 ss.

⁷⁸ Doc. APLC/MSP.1/1999/1, Annex IV, pp. 26 ss.

⁷⁹ Revisioni sono intervenute nel 2000 (in sede di 2° MSP), nel 2002 (in sede di 4° MSP), tra il 2009 e il 2012 (la proposta di modifica, presentata nel 2009 durante la seconda conferenza di riesame, è stata approvata nel 2010 in sede di 10° MSP, attuata nel 2011 ed ultimata nel 2012) e nel 2014 (in sede di terza conferenza di riesame): cfr., Doc. APLC/MSP.2/2000/1, Annex II, p.17 ss.; Doc. APLC/MSP.4/2002/1, Annex II, p. 14 ss.; *Review of the Intersessional Work Programme*, 24 novembre 2010; Doc. APLC/CONF/2014/CRP.1, in www.apminebanconvention.org.

Implementation), al meccanismo di revisione (*Standing Committee on Cooperative Compliance*)⁸⁰, ai programmi di prevenzione e assistenza alle vittime (*Standing Committee on Victim Assistance*), alla cooperazione e all'assistenza (*Standing Committee on Enhancing Cooperation and Assistance*)⁸¹. Ciascuno di essi è presieduto dai rappresentanti di due SP, ognuno dei quali resta in carica per due anni⁸². Al fine di coordinare gli SC durante l'intero anno di lavoro, nel 2000 è stato istituito il *Coordinating Committee of the Co-chairs* (CC), organo *ad hoc* presieduto dal presidente del MSP in carica e del quale fanno parte i presidenti dei cinque SC. Se necessario, questi ultimi possono anche chiedere la collaborazione di presidenti precedenti o rappresentanti di altri SP⁸³.

Nel 1999, è stato istituito l'*Universalization Contact Group*, gruppo di contatto informale che ha il compito di ideare strategie di pressione per agevolare il processo di universalizzazione della Convenzione⁸⁴. Allo stesso fine, l'anno successivo, è stato istituito su iniziativa del Belgio un gruppo di contatto che si occupa di assistere gli SP nella stesura dei *Report On Activities*⁸⁵, mentre nel 2002 è nato il *Resource Mobilization Contact Group*, con il compito di esplorare tutti i possibili mezzi atti a mobilitare risorse, quali donatori tradizionali, agenzie multilaterali, banche solidali e donatori del settore privato⁸⁶.

Nel 2000, è stato istituito lo *Sponsorship Programme*, finanziato dagli SP su base volontaria, al fine di permettere anche agli SP più poveri di inviare i propri rappresentanti ai MSP e ISP, garantendo così la partecipazione al meccanismo di tutti gli Stati contraenti⁸⁷.

A completamento di tale organizzazione di lavoro, nel 2001 è stata istituita l'*Implementation Support Unit* (ISU), braccio operativo dell'intero impianto organizzativo⁸⁸. L'unità svolge attività di segreteria e assistenza amministrativa per gli MSP, gli SC, l'ISP e il CC, garantisce l'allocazione delle risorse riservate a tali organismi,

⁸⁰ Questo SC assiste gli SP nella valutazione di credibilità delle accuse di violazione dell'art.1, c.1 della Convenzione mosse nei confronti di altri Stati membri. È stato istituito nel 2014 proprio per incentivare gli SP a attivare il meccanismo di revisione previsto dall'art. 8 della Convenzione. Cfr. ICBL, *Landmine Monitor Report 2015*, p.13; Doc. APMBC-RC3/3RC-Decisions-Machinery-27Jun2014, Annex I, par. II, in www.maputoreviewconference.org.

⁸¹ Quest'ultimo SC è stato istituito nel 2010 a seguito del ruolo crescente che hanno assunto i programmi di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati Parte ed è stato oggetto di revisione in sede di ultima modifica degli SC, avvenuta durante la terza conferenza di riesame.

⁸² Gli SC sono attualmente presieduti dai seguenti paesi: Ecuador e Irlanda (*SC on Article 5 Implementation*); Algeria e Canada (*SC on Cooperative Compliance*); Senegal e Thailandia (*SC on Victim Assistance*); Messico e Svizzera (*SC on Enhancing Cooperation and Assistance*), in www.apminebanconvention.org/meetings-of-the-states-parties/14msp/what-was-considered-at-the-14msp.

⁸³ Cfr., Doc. APLC/MSP.2/2000/ 1, Part I, lett.E, p. 8, Considerando 29.

⁸⁴ Gli Stati promotori sono stati Argentina, Australia, Belgio, Canada, Ungheria, Olanda, Norvegia, Sud Africa, Svizzera e Regno Unito, in collaborazione con l'ICBL e l'ICRC: Doc. APLC/MSP.2/2000/1, Annex V, p. 57.

⁸⁵ In sede di ISP del marzo-maggio 2000, l'ICBL ha portato all'attenzione degli Stati Parte la difficoltà di alcuni SP a redigere in modo appropriato i *Reports On Activities*. Il Belgio ha accolto questa sollecitazione e, durante il 3° MSP, ha promosso l'approvazione della *Guide to Reporting Under Article 7 of the Ottawa Convention*, materialmente redatta dalla Ong *Vertic* (consultabile sul sito dell'organizzazione) e l'istituzione dell'*Article 7 Contact Group* (Doc. APLC/MSP.3/2001/1, Annex III, p. 40, Considerando 21). In questo modo, gli SP sono facilitati nella redazione dei *Reports*, il che contribuisce a rendere tali strumenti più affidabili e utili.

⁸⁶ ICBL, *Landmine Monitor Report 2003*, p. 37.

⁸⁷ Doc. APLC/MSP.2/2000/1, p. 8.

⁸⁸ Doc. APLC/MSP.3/2001/L.6.

organizza corsi di aggiornamento o conferenze su questioni inerenti la Convenzione e la sua attuazione, fornisce supporto tecnico ai singoli SP relativamente alla bonifica di un territorio, alla messa in atto di programmi di assistenza e alla redazione dei *Reports On Activities*, accompagnando gli SP durante lo svolgimento delle attività in esame⁸⁹.

Il meccanismo in esame appare particolarmente efficace per il controllo sull'adempimento degli obblighi a carattere positivo. Se infatti per gli obblighi a carattere negativo potrebbe rivelarsi opportuno un rafforzamento del meccanismo di tipo contenzioso, aprendo ad esempio la possibilità di presentare ricorsi anche ai singoli e/o gruppi e prevedendo a favore di questi ultimi una riparazione in caso di accertamento di violazione degli obblighi previsti, un tale meccanismo probabilmente non sortirebbe effetti ugualmente efficaci in relazione agli obblighi a carattere positivo che, per loro natura, richiedono l'impiego di risorse finanziarie, attrezzature sofisticate e competenze tecnico-scientifiche. A questo proposito, un meccanismo di tipo cooperativo basato sul costante monitoraggio delle situazioni non conformi alla Convenzione appare maggiormente adeguato.

Il problema più rilevante, tuttavia, non è dato dall'attitudine degli SP, tutto sommato caratterizzata da un elevato grado di adesione, quanto, piuttosto, dal fatto che un insieme importante di Stati della Comunità internazionale ha ritenuto di non dover entrare nel sistema, dimostrando così di non dividerne, almeno fino in fondo, gli obiettivi. Non vi è infatti dubbio che il problema più grande per l'effettività della Convenzione sia rappresentato dai 50 milioni di mine immagazzinate in ST⁹⁰, i quali continuano a utilizzare gli ordigni in esame riservandosi il diritto di produrli⁹¹. Come appare evidente, per questo, come per altri strumenti analoghi, l'universalità è una condizione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi prefissi. Come precisa lo stesso preambolo, la Convenzione di Ottawa ha una vocazione essenzialmente universale⁹², in mancanza della quale il raggiungimento degli obiettivi previsti sarebbe facilmente frustrato.

⁸⁹ Inoltre, l'ISU collabora regolarmente con l'ICBL, l'ICRC, le Ong impegnate nella difesa dei diritti dei disabili, i dipartimenti dell'Onu che si occupano di mine antipersona e il *Geneva International Centre for Humanitarian Demining*, cura le relazioni con i media, gestisce il sito internet della Convenzione, fornisce tutte le informazioni inerenti la Convenzione o relative allo stato della sua attuazione. L'unità risponde del suo operato direttamente agli SP. Le proposte di lavoro e di budget annuali sono attuati previa approvazione del CC e del MSP (Doc. *Directive by the States Parties to the Implementation Support Unit*, in www.apminebanconvention.org). L'unità è finanziata dagli SP su base volontaria, anche se da qualche anno si sta facendo strada l'idea di modificare il sistema di finanziamento in modo tale da renderlo più stabile, in www.apminebanconvention.org/implementation-support-unit/finances.

⁹⁰ La quantità in esame rappresenta circa l'82% del totale di mine ancora conservate al mondo. Cina, Russia, Stati Uniti, India e Pakistan posseggono cumulativamente circa 45 dei 61 milioni di mine ancora esistenti: ICBL, *Landmine Monitor Report 2014*, p. 10 s.

⁹¹ Si tratta di Cina, Cuba, India, Iran, Myanmar, Pakistan, Repubblica di Corea, Repubblica popolare democratica di Corea, Russia, Singapore, Vietnam: ICBL, *Landmine Monitor Report 2014*, p. 11. Gli Stati Uniti hanno dichiarato di rinunciare alla produzione di mine antipersona il 27 giugno 2014, durante la terza conferenza di riesame: APMBRC-RC3/friday/13, HIGH LEVEL SEGMENT – United States, p. 1, in www.maputoreviewconference.org; The White House - Office of the Press Secretary, *Fact Sheet: Changes to U.S. Anti-Personnel Landmine Policy*, 27 giugno 2014, in www.whitehouse.gov; *Country Profile*, in www.the-monitor.org.

⁹² Cfr. preambolo, Considerando 10.

6. Le cause che ostacolano la ratifica della Convenzione

Le ragioni che ostacolano la ratifica, e quindi il processo di universalizzazione, della Convenzione sono riconducibili a quattro tipologie principali: la politica interna⁹³, il carattere eccessivamente gravoso degli obblighi previsti⁹⁴, la sicurezza nazionale, la mancata condivisione dei principi che ispirano la Convenzione.

Tra le motivazioni di sicurezza nazionale, rientrano ragioni riguardanti la difesa dei confini⁹⁵, la persistenza di conflitti regionali di lunga durata, in cui le mine assolvono a un ruolo strategico⁹⁶, la persistenza di dispute territoriali o l'occupazione di territori controversi⁹⁷, la necessità di controllare movimenti insurrezionali o il terrorismo⁹⁸.

Tutto sommato residuali sono le ragioni di principio evocate. Cina, Vietnam e Singapore hanno sostenuto che la Convenzione non tiene in debito conto delle necessità militari degli Stati con lunghi confini da difendere. Secondo questi Stati, la strategia preferibile è la regolamentazione delle mine piuttosto che la loro messa al bando. Un caso a parte è quello dell'Egitto che ritiene la Convenzione addirittura immorale poiché prevede che la bonifica gravi sugli Stati Parte anziché sugli Stati che hanno depositato le mine.

La maggior parte delle motivazioni indicate dipende quindi dalla persistenza di annosi conflitti o da complesse instabilità regionali piuttosto che dai principi o dagli obiettivi generali che la Convenzione intende perseguire. Se ciò induce a ritenere che l'universalizzazione del processo di ratifica non sia un obiettivo facilmente raggiungibile, è anche vero che, pur senza trascurare taluni elementi di divergenza, non sembra mancare un consenso diffuso sulle ragioni di fondo che hanno portato all'adozione della Convenzione, peraltro ampiamente sentite nell'ambito della società civile. Per questa ragione, non sembra

⁹³ Questioni di politica interna, per esempio, sembrano all'origine della mancata ratifica da parte degli Stati Uniti se si considera che le Amministrazioni che si sono succedute hanno adottato posizioni diverse sulla questione, bloccando di fatto il processo di adesione. L'Amministrazione Obama si è dichiarata favorevole alla ratifica, ma nessun passo è stato al momento intrapreso. Anche le motivazioni strategiche non appaiono secondarie: i più grandi alleati degli Stati Uniti in Medio Oriente non sono parti della Convenzione. La ratifica del *Compact of Free Association*, patto di libera associazione tra Stati Uniti e Isole Marshall e Micronesia, ha di fatto impedito che anche questi due ultimi Stati aderissero alla Convenzione.

⁹⁴ La Mongolia e il Kirghizistan, ad esempio, sostengono di non possedere sufficienti risorse economiche e capacità tecniche per dare esecuzione alla Convenzione; il Laos ha dichiarato di non poter rispettare la Convenzione e la Russia ha sostenuto di non poter procedere alla distruzione del proprio stock in 4 anni, come richiesto dalla Convenzione.

⁹⁵ Come ad esempio nel caso delle due Coree o del conflitto tra India e Pakistan. Questi ultimi due paesi hanno utilizzato massicciamente le mine l'ultima volta nel biennio 2000-2002.

⁹⁶ Esempio emblematico è costituito dal conflitto arabo-israeliano che è all'origine della mancata ratifica di Israele, Siria e Libano, su cui K. Jammoul, verbale della 3° conferenza di revisione, Doc. APLC/CONF/2014/ 07 – *Universalization Lebanon*, in www.maputoreviewconference.org.

⁹⁷ Come nel caso del Marocco, che ha provveduto a minare l'intero perimetro del muro (*Berm*) costruito in Sahara Occidentale a protezione della zona occupata, creando in tal modo una delle aree più densamente minate al mondo, su cui *Country Profile – Morocco. Mine Ban Policy*, in www.the-monitor.org, e del conflitto del Nagorno-Karabakh, che ha portato Armenia e Azerbaigian a condizionare la ratifica della Convenzione ciascuno a quella dell'altro Paese. Allo stesso modo, il Nepal ha condizionato la propria ratifica a quella di India e Cina.

⁹⁸ Come ad esempio la Russia in relazione al conflitto ceceno o la Georgia in relazione al conflitto con l'Abkazia e l'Ossezia del Sud. Secondo alcune fonti, il governo siriano avrebbe minato i confini con la Turchia e il Libano per ostacolare la fuga della popolazione civile in seguito allo scoppio del conflitto nel Paese: HRW, *Syria: Army Planting Banned Landmines*, 13 marzo 2013, in www.hrw.org; ICBL, *Landmines Monitor Report 2015*, p. 8 s.

azzardato pensare a strumenti di controllo che, seppur entro certi limiti, possano avere l'effetto di riguardare e/o condizionare anche ST. A questo scopo, tuttavia, occorre individuare un'adeguata base giuridica e meccanismi che possano essere considerati adeguati.

7. *Verso l'universalizzazione degli obiettivi convenzionali: il ruolo delle Nazioni Unite nella promozione del disarmo e del rispetto del diritto internazionale umanitario*

Come si è detto, la Convenzione di Ottawa può essere considerata come una convenzione mista, che prevede obblighi sia in materia di disarmo che di diritto internazionale umanitario.

La Carta delle Nazioni Unite stabilisce un legame diretto tra l'obiettivo del mantenimento della pace, previsto all'art. 1 par. 1, e la promozione di principi in materia di disarmo. L'art. 11, par. 1, della Carta attribuisce all'Assemblea Generale la competenza a esaminare "i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, compresi i principi regolanti il disarmo e la disciplina degli armamenti, e può fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai Membri, sia al Consiglio di Sicurezza, sia agli uni ed all'altro". L'art. 26 stabilisce che, "al fine di promuovere lo stabilimento ed il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", il Consiglio di Sicurezza "ha il compito di formulare, con l'ausilio del Comitato di Stato Maggiore previsto dall'articolo 47, piani da sottoporre ai Membri delle Nazioni Unite per l'istituzione di un sistema di disciplina degli armamenti". L'art. 47, par. 1, dal canto suo, assegna al Comitato il compito di consigliare e coadiuvare il Consiglio in tutte le questioni riguardanti, tra l'altro, "la disciplina degli armamenti e l'eventuale disarmo". Sia l'Assemblea Generale che il Consiglio di Sicurezza hanno fatto ampiamente ricorso a tale competenza, adottando misure sia di carattere istituzionale che sostanziale. L'Assemblea ha istituito, tra l'altro, un apposito organo sussidiario, la Commissione del disarmo, composta da tutti i membri delle Nazioni Unite⁹⁹. Oltre alle disposizioni citate, il Consiglio di Sicurezza è ricorso, in particolare in relazione a situazioni concrete, ai poteri previsti dal Cap. VII della Carta, istituendo anche meccanismi di verifica degli obblighi previsti, come ad esempio nei confronti dell'Iraq dopo l'invasione del Kuwait¹⁰⁰.

Più problematico il legame tra Carta delle Nazioni Unite e diritto internazionale umanitario. Come è noto, l'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite affida all'Organizzazione l'obiettivo di promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali (par. 3), ma non cita espressamente il diritto internazionale umanitario. Le due branche di diritto, del resto, sono nate in ambiti diversi e con scopi diversi. Il diritto

⁹⁹General Assembly – Tenth Special Session, Supplement n°4 (A/S-10/4), *Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Tenth Special Session, 23rd May – 30th June 1978*, A/S-10/2, parte IV, par. 118. Più specificamente, la Commissione, coadiuvata da un gruppo di esperti indicati dal Segretario Generale, ha il compito di esaminare e formulare raccomandazioni su diverse questioni inerenti il disarmo, nonché di monitorare il *follow-up* delle decisioni approvate in sede di sessione speciale dell'AG. La Commissione precedente, istituita dall'AG con risoluzione 502/VI dell'11 gennaio 1952, con un generico mandato inerente il disarmo, focalizzato soprattutto sul disarmo nucleare (A/RES/502/VI, par. 3 ss.), lavorò regolarmente durante i primi anni di vita, ma dal 1959 iniziò a riunirsi sempre più raramente. I rapporti annuali dell'organo sono consultabili in www.un.org/disarmament.

¹⁰⁰CdS, 3 aprile 1991, risoluzione n. 687. In generale, sul ruolo delle Nazioni Unite in materia di disarmo, cfr., N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, V ed., p. 381 ss.

internazionale dei diritti umani (DIDU) è nato dopo la seconda guerra mondiale, nel quadro delle Nazioni Unite, al fine di creare condizioni di giustizia e pace, in stretta connessione con l'obiettivo del mantenimento della pace; il diritto internazionale umanitario (DIU) è nato a partire dagli inizi del XIX secolo, allo scopo di reprimere gli abusi nell'uso della forza nel corso del conflitto, tanto che si è distinto un diritto di New York (il DIDU, promosso dalle Nazioni Unite) da un diritto di Ginevra (il DIU, per il cui impulso ha svolto un ruolo determinante il Comitato internazionale della Croce Rossa)¹⁰¹.

A lungo separati e distinti, da diversi anni tuttavia è in atto un processo di reciproco avvicinamento. La loro evoluzione storica e lo sviluppo delle modalità di conduzione dei conflitti hanno infatti fatto sì che le loro aree di intersezione diventino sempre più estese.

La convergenza in esame trova riscontro in diversi dati della prassi. Seppure in tempi relativamente recenti, ad esempio, la Corte internazionale di giustizia (CIG) ha configurato dapprima tra le due branche di diritto un rapporto di specialità a genere, individuando nel DIU la *lex specialis* del DIDU in tempo di conflitto armato¹⁰², per poi constatare l'esistenza di un rapporto di complementarietà se non di integrazione tra i due sistemi giuridici¹⁰³. I tribunali *ad hoc* sulla ex-Jugoslavia e il Ruanda, dal canto loro, hanno più volte sottolineato che l'applicabilità del DIU non si arresta alla fine del conflitto, ma prosegue anche oltre la cessazione delle ostilità¹⁰⁴.

¹⁰¹In materia, tra gli altri, R. KOLB, *The Relationship Between International Humanitarian Law and Human Rights Law: A Brief History of the 1948 Universal Declaration of Human Rights and the 1949 Geneva Convention*, in *International Review of the Red Cross*, n. 324, 1998, in www.icrc.org.

¹⁰² ICJ, 8 luglio 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Advisory Opinion)*, par. 25 con cui la Corte individua una connessione tra DIU e DIDU in virtù del principio di diritto internazionale secondo cui *lex specialis derogat legis generalis*: "In principle, the right not arbitrarily to be deprived of one's life applies also in hostilities. The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the applicable *lex specialis*, namely, the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities"; Id., 9 luglio 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Advisory Opinion)*, par. 106 con cui la Corte approfondisce il rapporto esistente tra DIDU e DIU mantenendo tuttavia l'impostazione di cui sopra: "As regards the relationship between international humanitarian law and human rights law, there are thus three possible situations: some rights may be exclusively matters of international humanitarian law; others may be exclusively matters of human rights law; yet others may be matters of both these branches of international law. In order to answer the question put to it, the Court will have to take into consideration both these branches of international law, namely human rights law and, as *lex specialis*, international humanitarian law".

¹⁰³ ICJ, 19 dicembre 2005, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, par. 216 e 220, con cui la Corte, pur richiamando quanto in precedenza affermato con il parere sulla liceità della costruzione del muro in Palestina, non riprende l'ultimo periodo riguardante l'applicabilità del DIU in qualità di *lex specialis* del DIDU, concludendo che "both branches of international law, namely international human rights law and international humanitarian law, would have to be taken into consideration" nel caso di specie al fine di determinare la responsabilità dell'Uganda. Per un'analisi sull'evoluzione della giurisprudenza della CIG in merito alla relazione tra DIU e DIDU, A. Guellali, *Lex specialis, droit international humanitaire et droits de l'homme: leur interaction dans les nouveaux conflits armés*, in *Revue générale de droit international public*, 2007, p. 542 ss.

¹⁰⁴ ICTY, 2 ottobre 1995, *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "DULE"*, Case IT-94-1-A, *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, par.70, secondo cui "international humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. Until that moment, international humanitarian law continues to apply in the whole territory of the warring States or, in the case of internal conflicts, the whole territory under the control of a party, whether or not actual combat takes place there"; Id., 22 febbraio 2001, *Prosecutor v. Kunarac et al.*, Case IT-96-23-T, par. 414, secondo cui "once the existence of an armed conflict has been established, international humanitarian law, including the law on crimes against humanity, continues to apply beyond the cessation of hostilities". In materia, F.

Dopo averne a lungo dibattuto¹⁰⁵, anche la dottrina si è sempre più orientata verso un approccio che privilegia un rapporto di complementarità¹⁰⁶ o integrazione¹⁰⁷ tra i due sistemi, mentre è divenuto del tutto residuale il precedente approccio differenzialista¹⁰⁸.

La convergenza in esame trova riscontro anche nell'ambito delle Nazioni Unite. Tanto l'AG che il CdS, infatti, hanno più volte interpretato l'obiettivo di promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali come tale da

Naert, *International Humanitarian Law and Human Rights Law in Peace Operations as Parts of A Variable Ius Post Bellum*, in *Revue belge de droit international*, vol. 2011/1-2, 2011, p. 26 ss.; A. ORAKHELASHVILI, *The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?*, in *European Journal of International Law*, vol. 19, n°1, 2008, p. 161 ss.

¹⁰⁵ Sin dagli anni '70, la relazione tra DIDU e DIU è divenuta oggetto di un ampio dibattito accademico: C. M. BOTHE, *The Historical Evolution of International Humanitarian Law, International Human Rights Law, International Refugee Law and International Criminal Law*, in *Current Problems of International Humanitarian Law - International Humanitarian Law and Other Legal Regimes: Interplay in Situations of Violence*, XXVII Tavola rotonda, Sanremo, 4-6 settembre 2003, Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (a cura di), in www.iihl.org; L. DOSWALD-BECK, *The Right to Life in Armed Conflict: Does International Humanitarian Law Provide All the Answers?*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 88, n. 864, 2006, p. 881 ss.; C. DROEGE, *Elective Affinities? Human Rights and Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n. 871, 2008, p.501 ss.; E. GREPPI, *Diritto umanitario e diritti umani nei conflitti armati contemporanei*, in A. DE GUTTRY (a cura di), *Le nuove sfide della protezione internazionale dei diritti dell'uomo – tutela e promozione dei diritti umani alla luce dei recent sviluppi del diritto internazionale*, 2002, Pisa, p.15 ss.; F.J. HAMPSON, *The Relationship Between International Humanitarian Law and Human Rights Law from the Perspective of a Human Body*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n. 871, 2008, p. 549 ss.; H.-J. HEINTZE, *On the Relationship Between Human Rights Law Protection and International Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross* vol. 86, n. 865, 2004, p.789 ss.; T. MERON, *The Humanization of Humanitarian Law*, in *The American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 239 ss.; H. MEYROWITZ, *Le droit de la guerre et les droits de l'homme*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 5, 1972, p. 1059 ss.; M. SASSOLI, L.M. OLSON, *The Relationship Between International Humanitarian and Human Rights Law Where It Matters: Admissible Killing and Internment of Fighters in Non-International Armed Conflicts*, in *International Review of the Red Cross*, vol. 90, n. 871, 2008, p.599 ss.; D. SCHINDLER, *Human Rights and Humanitarian Law: Interrelationship of the Law*, in *The American University Law Review*, vol. 31, 1982, p. 935 ss.; TOMUSCHAT, *Human Rights and International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, vol. 21, n. 1, 2010, p. 15 ss.; G. VENTURINI, *Diritto internazionale umanitario e diritti dell'uomo: rispettivi ambiti di intervento e punti di confluenza*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001, p. 49 ss.; K. WATKIN, *Controlling Use of Force: a Role for Human Rights Norms in Contemporary Armed Conflicts*, in *American Journal of International Law*, vol. 98, 2004, p. 1 ss.

¹⁰⁶ La dottrina complementarista concepisce il DIU come *lex specialis* del DIDU nel senso che mira alla protezione della dignità umana nelle specifiche circostanze di conflitto armato. Per l'approccio complementarista, cfr., ad esempio, L. DOSWALD-BECK, S. VITÉ, *International Humanitarian Law and Human Rights Law*, in *International Review of the Red Cross*, 1993, p. 94 ss.; A.H. ROBERTSON, *Humanitarian law and human rights*, in C. SWINARSKI (a cura di), *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*, L'Aia, 1984, p.797 ss. L'approccio in esame è stato altresì accolto dalla Conferenza delle Nazioni Unite di Teheran, con la Risoluzione XXIII su *Le respect de droits de l'homme en periode de conflit armé*, 22 aprile-13 maggio 1968.

¹⁰⁷ In particolare, la dottrina integrazionista configura DIDU e DIU come parti di un unico sistema i cui campi d'applicazione si sovrappongono sempre di più in ragione del fatto che la natura dei conflitti contemporanei non consente una separazione netta tra tempo di pace e tempo di guerra. Tra gli altri, A. DWORKIN, *Military Necessity and Due Process: the Place of Human Rights in the War on Terror*, in D. WIPPMAN e M. EVANGELISTA (a cura di), *New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts*, New York, 2005, p. 53 ss.; D. KRETZEMER, *Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defence?*, in *European Journal of International Law*, vol. 16, n. 2, 2005, p. 171 ss.

¹⁰⁸ Attualmente pochi autori rimangono ancorati a un'idea di inconciliabilità tra le due branche di diritto in ragione dell'oro sviluppo, essenza e finalità: R. ABI SAAB, *Human Rights and Humanitarian Law in Internal Conflict*, in D. WARNER (a cura di), *Human rights and humanitarian law – The Quest for Universality*, L'Aia, 1997, p.107 ss.; Y. DINSTEIN, *The International Law of Inter State Wars and Human Rights*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol.7, 1977, p.139 ss.; H. MEYROWITZ, *cit.*, p. 1059 ss.

ricomprendere anche i principi di diritto internazionale umanitario, facendo espresso riferimento a quest'ultimo in numerose risoluzioni¹⁰⁹.

Seppure più recentemente forse, la prassi delle Nazioni Unite dà conto di un legame strumentale anche tra rispetto del DIU e obiettivo del mantenimento della pace. Il CdS, ad esempio, ha più volte ravvisato nella violazione del DIU una minaccia della pace e nell'esigenza del suo rispetto una condizione per il mantenimento o il ristabilimento della pace¹¹⁰.

Il legame con gli obiettivi della Carta, del resto, trova riscontro ed è riconosciuto non solo da quest'ultima, ma dallo stesso diritto del disarmo e dal DIU. Come taluni strumenti in materia di disarmo richiamano la cooperazione delle Nazioni Unite, segnatamente del Consiglio di Sicurezza, così anche il DIU richiama il diritto delle Nazioni Unite, tanto che in ciò si è potuto ravvisare la legittimità di misure adottate dal Consiglio di Sicurezza non previste espressamente dalla Carta, come l'istituzione dei due Tribunali *ad hoc* per la ex-Jugoslavia e il Ruanda. Come si è notato, infatti, se è vero che il CdS è tenuto a perseguire l'obiettivo del mantenimento della pace in conformità dei principi di giustizia e di diritto internazionale, tra i quali, secondo la prassi dello stesso CdS, rientrano i principi in materia di diritti umani e diritto internazionale umanitario, è anche vero che esiste una certa convergenza tra Carta e diritto internazionale umanitario. Da una parte, gli art. 55 e 56 della Carta prevedono che gli Stati membri sono tenuti ad agire, collettivamente o separatamente, in cooperazione con le Nazioni Unite al fine di favorire il rispetto dei diritti umani; dall'altra, l'art. 1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra impone agli Stati parti di rispettare e far rispettare il diritto umanitario in ogni circostanza, mentre l'art. 89 del I Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra prevede, in particolare in caso di violazioni gravi, che gli Stati contraenti si impegnano ad agire, sia congiuntamente che separatamente, in cooperazione con le Nazioni Unite e conformemente alla Carta delle Nazioni Unite. Poiché ai sensi dell'art. 24 della Carta il CdS agisce altresì in nome degli Stati membri, si può pertanto ritenere che la Carta autorizzi il CdS a centralizzare l'adozione di tutte quelle misure che gli Stati sono tenuti a adottare sia congiuntamente che

¹⁰⁹Cfr., ad esempio, AG, 17 dicembre 1991, *Situation of Human Rights in Kuwait Under Iraqi Occupation*, A/RES/46/135, Considerando 1, secondo cui "the General Assembly (is) guided by the principles embodied in the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Human Rights and the Geneva Conventions of 12 August 1949 (...)"; Id., 17 dicembre 1991, *Situation of Human Rights in Afghanistan*, A/RES/46/136; Id. 18 dicembre 1992, A/RES/47/133, *Protection of All People Against Forced Disappearances*; CdS, 6 ottobre 1992, *Establishing a Commission of Experts to Enquire into Breaches of Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia*, second cui «all parties are bound to comply with the obligations under international humanitarian law and in particular the Geneva Conventions of 12 August 1949 and persons who commit or order the commission of grave breaches of the Conventions are individually responsible in respect of such breaches»; Id., 23 marzo 2009, *Situation in Afghanistan*, S/RES/1868, Considerando 18, second cui «the Security Council, calling for compliance with international humanitarian and human rights law as applicable (...)»; Id., 25 settembre 1990, S/RES/670 e 29 ottobre 1990, S/RES/674, *Iraq's Occupation of Kuwait*.

¹¹⁰In particolare, nel quadro delle risoluzioni del CdS sulla c.d. *responsability to protect*. Ad esempio, con la risoluzione del 28 aprile 2006, *Protection on Civilians in Armed Conflicts*, S/RES/1674, par. 26, il CdS ha considerato che «the deliberate targeting of civilians and other protected persons, and the commission of systematic, flagrant and widespread violations of international humanitarian and human rights law in situations of armed conflict, may constitute a threat to international peace and security, and, reaffirms in this regard its readiness to consider such situations and, where necessary, to adopt appropriate steps». In materia, T. Ratgeber, *Performance and Challenges of the UN Human Rights Council*, Ginevra, 2013, p.18 s.

separatamente, tra cui, in particolare, le misure volte alla repressione delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario¹¹¹.

In definitiva, sia il diritto della Carta (così come interpretato nella prassi) che il diritto del disarmo e il DIU autorizzano a ritenere che gli organi delle Nazioni Unite sono abilitati a agire al fine di promuovere gli obiettivi propri a tali specifiche branche di diritto, che tali obiettivi sono sentiti come interdipendenti e strettamente connessi con gli obiettivi generali delle Nazioni Unite e che, probabilmente, il legame reciproco tra i primi e i secondi può servire anche come possibile fondamento per l'esercizio di poteri non espressamente attribuiti agli organi di quest'ultima.

Legami del tipo di quelli indicati, peraltro, non sono estranei nemmeno alla specifica questione delle mine. Da una parte, diversi organi delle Nazioni Unite, tra cui il Cds, l'AG e il Consiglio dei diritti umani, sono ormai soliti fare riferimento all'incidenza della questione nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze¹¹². Dall'altra, per quanto avrebbe potuto essere meglio sviluppata, la stessa Convenzione di Ottawa richiama in diversi casi la cooperazione con le Nazioni Unite. Come si è visto, infatti, l'art. 6 della Convenzione stabilisce che ogni Stato parte può richiedere alle Nazioni Unite di assistere le proprie autorità competenti nell'elaborazione di programmi nazionali di sminamento, assistenza, educazione e sensibilizzazione, nella raccolta dati e nella stima del tempo necessario alla bonifica del proprio territorio. Sulla base di tale disposizione, l'Organizzazione ha attribuito a 14 differenti organismi il compito di adottare progetti al fine indicato¹¹³.

¹¹¹ L. CONDORELLI, *Legalità, legittimità, sfera di competenza dei tribunali penali ad hoc creati dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite*, in F. LATTANZI, E. SCISO (a cura di), *Dai Tribunali Penali Internazionali ad hoc a una Corte Permanente*, Napoli, 1996, p. 47 ss. Cfr., altresì, M. BALBONI, *Da Norimberga alla Corte penale internazionale*, in G. ILLUMINATI, L. STORTONI, M. VIRGILIO (a cura di), *Crimini internazionali fra diritto e giustizia: dai Tribunali internazionali alle Commissioni Verità e Riconciliazione*, Torino, 2000, p. 3 ss., spec. p. 11.

¹¹² Cfr., ad esempio, AG, 11 dicembre 2013, A/RES/68/72, *Assistance in Mine Action*, par. 3, con cui, tra l'altro, l'AG «*urges all States, in particular those that have the capacity to do so, as well as the United Nations system and other relevant organizations and institutions involved in mine action, to support mine-affected States, as appropriate (...)*»; Id., 8 gennaio 2004, A/RES/58/53, *Implementation of the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction*, con cui, tra l'altro, l'AG, «*reaffirming its determination to put an end to the suffering and casualties caused by anti-personnel mines (...) invites all States that did not sign the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and on Their Destruction to accede to it without delay; stresses the importance of the full and effective implementation of, and compliance with, the Convention; (...); renews its call upon all States and other relevant parties to work together to promote, support and advance the care, rehabilitation and social and economic reintegration of mine victims, mine risk education programmes, and the removal of anti-personnel mines placed throughout the world and the assurance of their destruction; invites and encourages all interested States, the United Nations, other relevant international organizations or institutions, regional organizations, the International Committee of the Red Cross and relevant non-governmental organizations to participate in the programme of intersessional work established at the First Meeting of States Parties to the Convention and further developed at subsequent Meetings of the States parties*»; CdS, 29 maggio 2009, S/RES/1873, *On Cyprus*, con cui il CdS si felicita per il «*progress made in proceeding with demining activities*» e auspica «*the clearance of the remaining minefields*»; Consiglio dei diritti umani, 22 agosto 2012, A/HRC/21/61, *Report of the Independent Expert on the Situation of Human Rights in Somalia, Shamsul Bari*, par. 19, con cui si constata che, «*as a result of the increased strength of AMISOM forces, the freedom of movement of people in Mogadishu improved significantly. This was possible largely through the disposal of landmines, explosive remnants of war and improvised explosive devices throughout Mogadishu*». Per l'elenco completo e aggiornato di risoluzioni di organi delle Nazioni Unite in materia di mine anti persona, cfr., *United Nations Mine Action Service*, in www.mineaction.org/unmas.

¹¹³ Gli organismi interessati sono il *Department of Peacekeeping Operation*, lo *United Nations Mine Action Service*, lo *United Nations Office of Disarmament Affairs*, lo *United Nations Development Programme*, lo *United Nations Children's Fund*, lo *United Nations Office for Project Services*, la *Food and Agriculture Organisation*, l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, l'*Office for the Special Advisor and Gender Issues*, l'*Office for the High Commissioner for Human Rights*, lo *United Nations High Commissioner for Refugees*, il *World Food Programme*, la *World Health Organization* e la

8. *Il monitoraggio come possibile strumento per assicurare il rispetto degli obblighi convenzionali: l'apporto dei meccanismi extraconvenzionali stabiliti dalle Nazioni Unite e il ruolo dell'Universal Periodic Review (UPR)*

Lasciando da parte un possibile ruolo del Consiglio di Sicurezza che, per sua natura, sembra più idoneo a trattare situazioni specifiche che sistemiche, quanto osservato al paragrafo precedente sembra costituire una base sufficiente per estendere alla Convenzione di Ottawa (e probabilmente a altri strumenti simili) taluni meccanismi adottati dalle Nazioni Unite al fine di porre in essere un'attività di controllo nei confronti di tutti i membri, a prescindere dal fatto che essi abbiano o meno aderito specificamente allo strumento oggetto di controllo. Questo sembra in particolare il caso delle c.d. procedure extraconvenzionali istituite al fine di promuovere il rispetto dei diritti umani.

Come è noto, le procedure extraconvenzionali sono state previste dall'AG sulla base dell'art. 13 della Carta, ai sensi del quale l'AG fa raccomandazioni, tra l'altro, al fine di sviluppare la cooperazione internazionale e promuovere il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Attribuite alla competenza del Consiglio dei diritti umani, organo sussidiario dell'AG, le procedure in esame non danno luogo a un accertamento di tipo contenzioso delle violazioni o a misure di riparazione, ma a forme di controllo di *soft law*, pienamente compatibili con la competenza di promozione attribuita all'AG nel settore in esame¹¹⁴.

Le procedure extraconvenzionali sinora istituite sono riconducibili a tre tipi principali, le c.d. *special procedures* (o procedura dei mandati, tematiche o per paese), le procedure di reclamo e la c.d. *Universal Periodic Review (UPR)*¹¹⁵. La possibilità di inserire il controllo sul rispetto della Convenzione di Ottawa può riguardare probabilmente tutte e tre le procedure, ma, per i suoi caratteri, appare particolarmente interessante per la UPR.

Banca Mondiale. Tali organismi formano l'*Inter-Agency Coordination Group on Mine Action (IACG-MA)* che si occupa di coordinare tutte le iniziative di *mine action* e di monitorare gli sviluppi globali della questione. Ciascun organismo è coinvolto in misura diversa, in base ai propri scopi e competenze. Nel 1998, l'AG ha designato l'*United Nations Mine Action Service* organo di riferimento per le politiche inerenti le mine antipersona (ris. 31 dicembre 1998, A/RES/53/26, p. 5, Considerando 9). Cfr., altresì, Nazioni Unite, *Mine Action and Effective Coordination: the United Nations Inter-Agency Policy*, New York, 2005; Nazioni Unite, *The Strategy of the United Nations on Mine Action 2013-2018*, 2012, in www.mineaction.org.

¹¹⁴AG, 3 aprile 2006, A/RES/60/251, *Human Rights Council*, par. 5, lett. d), second cui “the Council shall, inter alia, promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States and follow-up to the goals and commitments related to the promotion and protection of human rights emanating from United Nations conferences and summits. In materia, in generale, G. Blaise, *La création et le fonctionnement du Conseil des Droits de l'Homme*, in *Relations Internationales*, 2008, p. 91 ss.; F.J. Hampson, *An Overview Of The Reform Of The UN Human Rights Machinery*, in *Human Rights Law Review*, 2007, p.7 ss.; B. Park, D. Forsythe, *The Changing Of The Guard: From The UN Human Rights Commission To The Council*, in *Human Rights Law Journal*, 2008, p. 3 ss.

¹¹⁵Tutte e tre le procedure sono state disciplinate in dettaglio dal Consiglio dei diritti umani con ris. 18 giugno 2007, A/HRC/RES/5/1, poi modificata con ris. 12 aprile 2011, A/HRC/RES/16/21, *Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council*. Per essere compatibile con la competenza in materia di promozione, anche la procedura di reclamo, pur prevista, non dà luogo a un esame individualizzato di una violazione, ma è ammissibile nei limiti in cui vengono portati all'attenzione del Consiglio “consistent patterns of gross and reliably attested violations of all human rights and all fundamental freedoms occurring in any part of the world and under any circumstances”: ris. A/HRC/RES/5/1, cit., par. 15.

L'UPR costituisce un meccanismo di revisione periodica "tra pari" avente lo scopo di monitorare il rispetto dei diritti umani contenuti in un'ampia serie di strumenti, non vincolanti o vincolanti, o in impegni assunti su base volontaria (*voluntary pledges*) dagli Stati stessi al momento della loro candidatura al Consiglio. Peraltro, la natura essenzialmente promozionale della procedura consente al Consiglio di utilizzare quali parametri di controllo anche strumenti a carattere vincolante cui gli Stati sottoposti a revisione non hanno formalmente aderito, sia al fine di invitarli a conformarsi a tali strumenti, sia al fine di invitarli ad aderire agli stessi¹¹⁶.

L'analisi del primo ciclo dell'UPR, conclusosi il 16 marzo 2012, dimostra un alto livello di partecipazione degli Stati e un elevato numero di raccomandazioni e commenti¹¹⁷, dovuto probabilmente alla natura cooperativa della procedura¹¹⁸. Ciò ha confermato il

¹¹⁶AG, A/RES/60/251, cit., par. 5, lett. e), second cui «*the Council shall, inter alia, undertake a universal periodic review (...) of the fulfilment by each State of its human rights obligation and commitments in a manner which ensure universality of coverage and equal treatment with respect to all States*». Ancorché non sia esclusa la presenza di altri soggetti, quali agenzie internazionali, organizzazioni non governative o altri organismi della società civile, l'UPR rimane essenzialmente un processo di revisione "tra pari", in cui il ruolo principale per il monitoraggio è assunto dagli Stati. La procedura, infatti, è finalizzata all'instaurazione di un dialogo costruttivo tra gli Stati membri dell'Organizzazione caratterizzato dal pieno coinvolgimento dello Stato sottoposto a revisione (SuR). Anche gli Stati non membri del Consiglio (c.d. *Observer States*) partecipano alla discussione e hanno diritto di parola: Consiglio diritti umani, A/HRC/RES/5/1, cit., Annex 1, par. 18, lett. b). Nel 2011, in sede di riforma del Consiglio dei diritti umani, si è discusso sulla possibilità di coinvolgere maggiormente le Ong, prospettando l'eventualità di attribuire loro un diritto attivo di parola durante la discussione. Tuttavia, non soltanto gli Stati si sono opposti, ma le stesse Ong hanno espresso il loro timore in merito, preoccupate che una loro partecipazione attiva possa condurre gli Stati ad essere più reticenti nel collaborare con la società civile nella fase di elaborazione e di monitoraggio dei rapporti statali. Per tutte queste ragioni, si può ritenere che la procedura conservi un carattere di cooperazione intergovernativa, ancorché con un ruolo di stimolo da parte di soggetti diversi. In materia, M. ABRAHAM, *Building the New Human Rights Council. Outcome and Analysis of the Institution-Building Year*, Ginevra, 2007; F.D. Gaer, *A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*, in *Human Rights Law Review*, 2007, p. 109 ss.; A. GITTI, *L'Universal Periodic Review del Consiglio dei diritti umani: luci e ombre della nuova procedura di controllo del rispetto dei diritti umani da parte degli Stati*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, p. 119 ss.; ISHR, *Council Monitor -Human Rights Council Group to Develop the Modalities of the Universal Periodic Review*, 2nd Session, Ginevra, 12-15 febbraio 2007, p. 12; R.P. MAZZESCHI, *Universal Periodic Review: controllo sull'adempimento di obblighi giuridici o meccanismo di cooperazione politica e diplomatica?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, pp. 107 ss.; T. RATHGEBER, *The HRC Universal Periodic Review: A Preliminary Assessment*, Ginevra, 2008; The Danish Institute for Human Rights, *Universal Periodic Review – An Introduction*, Copenhagen, 2010; Id., *Universal Periodic Review First Cycle. Reporting Methodologies From The Position Of The State, Civil Society And National Human Rights Institutions*, Copenhagen, 2011.

¹¹⁷ Come si evince dalle statistiche riportate su www.upr-info.org, tutti gli Stati membri dell'Onu hanno partecipato, seppur con gradi di coinvolgimento diversi. È anche vero, tuttavia, che solo il 34.5% delle raccomandazioni riguardano questioni precise (ad esempio, le mine: c.d. raccomandazioni specifiche), mentre il tasso di accettazione delle stesse risulta inversamente proporzionale alla loro specificità: più la raccomandazione è specifica e *action oriented*, minore è la percentuale di raccomandazioni accettate. Esiste, tuttavia, uno sforzo diffuso tra i SuR per giustificare il rifiuto delle raccomandazioni non accettate. In materia, E. MCMAHON, *The Universal Periodic Review: a Work in Progress*, Ginevra, 2012, p.18.

¹¹⁸ Sul primo ciclo dell'UPR, E.Hickey, *The UN's Universal Periodic Review: Is It Adding Value and Improving the Human Rights Situation on the Ground? A Critical Evaluation of the First Cycle and Recommendations for Reform*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2013, p. 3 ss.; ISHR, *Universal Periodic Review. Examining the Opportunities Following the First Cycle*, in *Human Rights Monitor Quarterly*, 2012, p. 21 ss.; E. MCMAHON, cit., Ginevra, 2012; T. RATHGEBER, *The HRC Universal Periodic Review: A Preliminary Assessment*, Ginevra, 2008; D. REDONDO, *The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: An Assessment of the First Session*, in *Chinese Journal of International Law*, 2008, p. 721 ss.; P. SEN, M. VINCENT, *Universal Periodic Review of Human Rights. Towards Best Practice*, Londra, 2009; A. THEVENOT-WERNER, *L'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies au regard du Droit International*, in *Journal du droit international*, 2012, p. 1243 ss.

potenziale dell'UPR come foro negoziale per i diritti umani, ancorché il meccanismo sia ancora ampiamente perfezionabile, soprattutto con riferimento alle procedure di *follow-up*¹¹⁹.

In ragione delle caratteristiche indicate, il meccanismo dell'UPR appare del tutto in linea con le competenze che l'AG può esercitare in materia di disarmo e di DIU che, come sopra ricostruite, sono essenzialmente competenze di promozione. Nella sostanza, infatti, l'UPR altro non è che un meccanismo di promozione, ancorché basato su un processo di "peer review". Non vi sono quindi ostacoli all'eventualità che essa possa essere utilizzata anche nei confronti di Stati terzi rispetto agli strumenti presi a parametro di riferimento per l'esercizio della procedura di controllo, tanto per invitarli a conformarsi a tali strumenti, quanto per invitarli a aderire formalmente agli stessi. L'estensione dell'UPR al disarmo e al diritto internazionale umanitario, peraltro, appare particolarmente auspicabile se si considera che, a differenza di quanto accade per i diritti umani, per cui ne sono state istituite numerosissime, attualmente non esistono procedure di monitoraggio né per il disarmo, né per il DIU, almeno a carattere sistematico e comprensivo.

Occorre tuttavia chiedersi se, in relazione a strumenti come la Convenzione di Ottawa, sia preferibile inserire il monitoraggio nel quadro della procedura di UPR attualmente esistente o, invece, istituire una nuova UPR, dedicata specificamente alla verifica del rispetto dei principi di disarmo (perlomeno con riferimento a talune categorie di armi) e del DIU.

9. Il monitoraggio sulla Convenzione di Ottawa nell'UPR esistente o una nuova UPR in materia di disarmo e di diritto internazionale umanitario?

Al contrario dei principi in materia di disarmo, il DIU costituisce già una delle fonti cui si può fare riferimento nel quadro dell'UPR attualmente prevista. La risoluzione 5/1, infatti, afferma che "given the complementary and mutually interrelated nature of international human rights law and international humanitarian law, the review shall take into account applicable international humanitarian law"¹²⁰.

¹¹⁹ Su questo e altri punti si è concentrato il processo di revisione della procedura tra il 2009 e il 2011: cfr., Consiglio dei diritti umani, A/HRC/RES/16/21, cit. Le procedure di follow-up rimangono ancora molto deboli: in fase di revisione si è solo stabilito che il secondo e i successivi cicli si focalizzeranno anche sul livello di conformità raggiunto da ogni SuR alle raccomandazioni accettate nel ciclo precedente, senza tuttavia specificare le modalità che saranno utilizzate per raggiungere questo obiettivo; si incoraggiano gli Stati a fornire al Consiglio un *mid-term report* su quanto fatto per dare seguito alle raccomandazioni accettate e a richiedere assistenza internazionale alle agenzie Onu che si trovano sul territorio nazionale (Doc. A/HRC/RES/16/21, Annex 1, par. 6 ss.). In materia, T. CONZELMANN, *Reporting And Peer-Review In The Implementation Of International Rules: What Role For Non State Actors?*, in B. REINALDA (a cura di), *The Ashgate Research Companion To Non State Actors*, Farnham, 2011, p. 319 ss.; E. HICKEY, cit., p. 38 ss.; E. MCMAHON, *The Universal Periodic Review. Do Civil Society Organization-Suggested Recommendations Matter?*, Ginevra, 2013; J. MORIJN, *Reforming United Nations Human Rights Treaty Monitoring Reform*, in *Netherlands International Law Review*, 2011, p. 295 ss.; T. RATGHEBER, *Reviewing the UN Human Rights Council. Perspectives from Civil Society*, novembre 2010, in www.fes.de; Id., *The Human Rights Council After the Review: Tangible Changes or Business as Usual?*, novembre 2011, in www.fes.de; Id., *New Prospects for Human Rights? The Human Rights Council Between the Review Process and the Arab Spring*, marzo 2012, in www.fes.de; A. THÉVENOT-WERNER, cit., p. 1276 ss.; UPR-Info, *Beyond Promises. The Impact of the UPR on the Ground*, Ginevra, 2014, in www.upr-info.org.

¹²⁰ Consiglio dei diritti umani, A/HRC/RES/5/1, cit., Annex 1, par. 2.

La formula utilizzata, tuttavia, frutto di un difficile negoziato¹²¹, ha un indubbio impatto restrittivo. Come è stato rilevato, infatti, il termine *applicable* non può che avere il senso di ammettere la rilevanza del DIU soltanto quando risulti specificamente applicabile al caso di specie, mentre la scelta di richiamare espressamente i principi di complementarità e mutuo rafforzamento tra le due branche di diritto può avere l'effetto di escludere che il DIU possa venire in considerazione in tutti i casi in cui manchi, o si ritenga mancare, un rapporto di complementarità o mutuo rafforzamento con il diritto internazionale dei diritti umani¹²².

Quanto rilevato sembra trovare conferma anche nella prassi relativa al primo ciclo di UPR. Se è vero che non sono mancate le raccomandazioni specifiche¹²³, che, in qualche caso, si è fatta menzione dei legami tra obiettivi generali delle Nazioni Unite e DIU¹²⁴, che il numero di raccomandazioni accettate è stato relativamente alto¹²⁵ e che non sono nemmeno mancate raccomandazioni riguardanti specificamente le mine antipersona¹²⁶, è anche vero che l'analisi complessiva evidenzia una scarsa considerazione del DIU, limitata a solo l'1.04% dei casi e che quest'ultimo è stato evocato per lo più con formule generiche e vaghe¹²⁷. Un rafforzamento dell'inserimento del DIU nel quadro dell'UPR potrebbe

¹²¹ In sede di negoziato sono emersi forti contrasti sia sull'eventualità di inserire il DIU tra le fonti dell'UPR sia sulla formula da adottare. Mentre secondo alcuni Stati un tale inserimento non era possibile sia perché il Consiglio dei diritti umani mancava di ogni competenza in materia, sia perché ciò sarebbe andato oltre la lettera della stessa risoluzione 60/251, la quale si richiama espressamente ai soli diritti umani, secondo altri, invece, almeno nel caso in cui si possa ritenere che l'accertamento del DIU rientri nell'ampio contesto dei diritti umani, non è ravvisabile un problema di competenza, con la conseguenza che la formula adottata, per la sua flessibilità, consentirebbe anche un esame del DIU pertinente, generico o specifico a seconda dei casi. Cfr., ISHR, *Council Monitor -Human Rights Council Group to Develop the Modalities of the Universal Periodic Review, 3rd Session*, 11-24 aprile 2007, p. 10; ISHR, *Council Monitor -Human Rights Council, 4th Session daily update, 19 marzo 2007, 1503 Procedure and Special Event on Violence Against Children*, p. 4 s.

¹²² R.P. MAZZESCHI, *cit.*, p. 112 s. Sul punto, altresì, P. ALSTON, *The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in Relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the 'War on Terror'*, in *European Journal of International Law*, 2008, 19, n.1, p. 183 ss.; A. GITTI, *cit.*, p. 122 s.

¹²³ Circa il 36% del totale, in www.upr-info.org. Ad esempio, l'Egitto ha richiesto agli Stati Uniti di porre fine all'utilizzo di armi e tecnologie militari dagli effetti indiscriminati che causano danni alla popolazione civile eccessivi e sproporzionati, mentre alla Polonia e all'Eritrea è stato raccomandato di garantire l'accesso alle cure mediche e il reintegro nella società alle vittime dei conflitti armati, in www.upr-info.org/database.

¹²⁴ Sul punto, è emblematico quanto la Costa d'Avorio ha raccomandato al Ciad. Nel richiedere a tale Paese di proteggere la popolazione civile e instaurare un dialogo con le forze armate dell'opposizione, la Costa d'Avorio ha espressamente specificato che solo l'avvio di questo processo negoziale potrebbe condurre al restauro della pace nell'intera nazione, in www.upr-info.org/database.

¹²⁵ Il 71.98% delle raccomandazioni emanate è stato accettato.

¹²⁶ Ad esempio, Algeria e Israele hanno suggerito alla Bosnia-Erzegovina di richiedere assistenza internazionale per le attività di sminamento. L'Uruguay ha fatto altrettanto con il Kirghizistan. Il Canada ha espressamente richiesto al Laos e a Myanmar di aderire alla Convenzione di Ottawa. Mentre il primo ha accettato la raccomandazione, il secondo l'ha rifiutata. Il Pakistan ha raccomandato al Kuwait di rimuovere tutte le mine e i residui bellici ancora interrati al fine di scongiurare nuove vittime. L'Algeria ha richiesto alla Colombia di continuare a contrastare l'utilizzo delle mine da parte di NSAs locali, mentre la Malesia ha suggerito allo stesso Paese di accettare le raccomandazioni del Comitato sui diritti dei bambini inerenti al reintegro nella società dei bambini vittime di mine.

¹²⁷ Il 49% delle raccomandazioni inerenti il DIU sono state classificate come generiche. A queste vanno aggiunte l'8% che esortano a continuare azioni precedenti, il 6% a compiere qualcosa, l'1% che raccomandano azioni minime.

senz'altro migliorare le cose, ma il tema è stato largamente ignorato durante il processo di revisione dell'UPR¹²⁸.

L'istituzione di un meccanismo di revisione, ispirato all'UPR, ma avente ad oggetto specifici strumenti come la Convenzione di Ottawa avrebbe l'effetto negativo di ampliare ulteriormente le procedure già esistenti nel quadro delle Nazioni Unite e, forse, anche quello di oscurare il nesso esistente tra tali strumenti e il diritto internazionale dei diritti umani. Mentre tuttavia al primo problema si potrebbe rimediare mediante una razionalizzazione delle procedure di monitoraggio attualmente previste¹²⁹, il secondo potrebbe essere attenuato con diversi accorgimenti, ivi compreso mediante una chiara definizione del mandato conferito agli organi competenti. Non mancherebbero peraltro gli effetti positivi: oltre a colmare un vuoto, l'istituzione di una tale procedura permetterebbe un esame più dettagliato e qualificato delle fonti oggetto di verifica, favorendo la specializzazione della competenza (senza che per questo ne debba risentire necessariamente il legame di integrazione con i diritti umani).

La scelta di istituire una procedura specifica porrebbe diversi problemi di ordine istituzionale quali l'individuazione dell'organo competente a effettuare la revisione e la relativa base giuridica, la scelta delle fonti oggetto di riesame e l'individuazione delle informazioni utilizzabili.

Per quanto riguarda il primo punto, il contesto istituzionale più adatto rimarrebbe senz'altro il sistema delle Nazioni Unite, in ragione del suo carattere universale. Al suo interno, tuttavia, piuttosto che gravare il Consiglio dei diritti umani con un'ulteriore procedura, si potrebbe pensare di affidare il compito ad un organo *ad hoc*, con maggiore grado di specializzazione nella materia in esame. A questo proposito, l'Assemblea Generale potrebbe attribuire nell'esercizio delle proprie competenze un mandato preciso alla citata Commissione sul disarmo¹³⁰, eventualmente opportunamente riformata, in particolare con riferimento alla composizione dell'organo¹³¹ e agli aspetti procedurali¹³². In tal modo, la Commissione sul disarmo, di cui potrebbe eventualmente essere modificata anche la denominazione, potrebbe divenire nell'ottica della *governance* complessiva delle Nazioni

¹²⁸ Cfr., supra, n.120. Nel quadro della 31ma Conferenza Internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa, è stato avviato un processo, tutt'ora in corso, volto a rafforzare i meccanismi di rispetto del DIU: ICRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Report of the 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva 28 November – 1 December 2011*, in www.icrc.org e 32nd International Conference of the Red Cross and the Red Crescent, *Strengthening Compliance with International Humanitarian Law – Concluding Report, Geneva 8-10 December 2015*, in www.rcrcconference.org. Non è ancora chiaro, tuttavia, se in tale sistema saranno inclusi principi di complementarità procedurale con il sistema della Nazioni Unite attualmente esistente.

¹²⁹ Ad esempio, appare percorribile, se non auspicabile, la strada di ridurre le numerose procedure di monitoraggio previste oggi per i diritti umani, che, peraltro, in diversi casi si sovrappongono le une alle altre, a favore dell'istituzione di una procedura a tutela di strumenti attualmente privi di un tale meccanismo di controllo.

¹³⁰ A questo fine, l'Assemblea Generale potrebbe adottare una risoluzione simile o parallela alla risoluzione A/RES/60/251 con cui, facendo riferimento alle proprie competenze in materia di promozione della cooperazione internazionale per risolvere problemi di ordine economico, sociale, culturale o umanitario e di promozione dei diritti umani, ha conferito al Consiglio dei diritti umani il compito di procedere, tra l'altro, all'UPR: cfr., nota 115.

¹³¹ Ad esempio, si potrebbe pensare di limitare la *membership* della Commissione a un numero più ristretto di Stati, così come già previsto per il Consiglio dei diritti umani, escludendo quindi il carattere pletorico dell'organo attualmente composto da tutti gli Stati membri dell'Organizzazione: cfr., nota 100.

¹³² Per cui, nuovamente, l'UPR attualmente prevista potrebbe costituire un modello.

Unite un organo equivalente al Consiglio dei diritti umani nel proprio settore di competenza, contribuendo peraltro a rivitalizzare l'organo, da diversi anni in fase di stallo.

Relativamente al secondo punto, senza dover essere necessariamente di natura consuetudinaria, la scelta non potrebbe che orientarsi su fonti largamente condivise, la cui aspirazione universale sia generalmente avvertita, ancorché manchi un consenso su aspetti specifici legati alle modalità o alle circostanze di realizzazione. Oltre alla Convenzione di Ottawa, potrebbero venire in considerazione altri strumenti a carattere misto su cui esiste un consenso diffuso, come ad esempio la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, la Convenzione sulle munizioni a grappolo¹³³ e armi su cui esistono sia divieti di produzione che di uso, ancorché previsti da strumenti diversi come nel caso delle armi batteriologiche¹³⁴. Appare poi ugualmente auspicabile che la procedura di revisione possa estendersi anche a armi di cui sia soltanto limitato o regolamentato l'uso¹³⁵ e più, in generale, ai principi consolidati di diritto internazionale umanitario relativi sia al diritto dell'Aja che di Ginevra, dato che il DIU, come si è visto, non è di per sé oggetto di specifiche procedure di monitoraggio.

In merito alle informazioni da impiegare nella procedura di revisione, la scelta dovrebbe cadere, come accade per l'UPR vigente, su informazioni indipendenti e affidabili, tra cui, per quanto riguarda le mine antipersona, sicuramente quelle provenienti dall'ICBL¹³⁶.

10. Conclusioni

I successi della Convenzione di Ottawa nei 15 anni dalla sua entrata in vigore sono innegabili. Il numero di Paesi produttori di mine antipersona è inferiore a un terzo di quello iniziale, sono state distrutte circa 47 milioni di mine e bonificati oltre 2000 km² di territorio. Gli incidenti provocati da mine sono diminuiti di circa il 60% e il numero annuale delle vittime è più che dimezzato. La Convenzione vincola l'82% degli Stati, ogni anno si stanziavano centinaia di milioni di dollari per attività di *mine action* e cominciano a vedersi le prime condanne per aver ordinato l'uso di mine antipersona¹³⁷.

¹³³Per un'analisi critica sul rapporto tra mine antipersona e bombe a grappolo, cfr., R. Nixon, *Of Land Mines and Cluster Bombs*, in *Cultural Critique*, 2007, pp.160 ss.

¹³⁴ Protocollo relativo al divieto di impiego in guerra, tra l'altro, di mezzi batteriologici, cit.; Convenzione sull'interdizione della messa a punto, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione, cit.

¹³⁵ Come ad esempio potrebbe essere il caso per la Convenzione sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato, Ginevra, 10 ottobre 1980 e i relativi protocolli addizionali (Protocollo I relativo alle schegge non localizzabili; Protocollo II sul divieto o la limitazione dell'impiego di mine, trappole ed altri esplosivi; Protocollo III sul divieto o la limitazione dell'impiego di armi incendiarie; Protocollo IV relativo alle armi laser accecanti; Protocollo V relativo ai residui bellici esplosivi).

¹³⁶ Tra cui in particolare *Landmine Monitor Report*, che contiene informazioni dettagliate sull'adempimento degli obblighi della Convenzione di Ottawa da parte degli SP, sullo stato delle politiche di cooperazione internazionale e sui contributi elargiti da organi internazionali e nazionali, in www.the-monitor.org.

¹³⁷ Cfr., il caso del Brigadiere Generale Zeki Es, condannato in Turchia per avere contravvenuto alla legislazione nazionale di attuazione della Convenzione: *Country Profile – Turkey. Mine Ban Policy*, in www.the-monitor.org.

I dati in esame danno conto dell'impatto avuto dalla Convenzione, ma anche del lavoro che resta da fare. I 34 Stati che non hanno ancora aderito sono in possesso di circa 50 milioni di mine e si riservano il diritto di usarle e produrle. Inoltre, 11 Stati sono ancora densamente minati, mentre le opere di bonifica procedono molto a rilento. Ancora oggi, circa 10 persone al giorno rimangono vittime di un incidente provocato da mine. Infine, nessuno sa esattamente quante mine siano ancora disperse e dove esse siano collocate, rendendo l'incertezza un tratto distintivo della problematica in esame.

Al fine di rimediare alla mancanza di strumenti efficaci, appare utile focalizzare l'attenzione sulle aspirazioni universali della Convenzione di Ottawa. A questo proposito, l'istituzione di un meccanismo non convenzionale di *peer review* appare uno strumento che, ancorché parziale, può consentire di raggiungere risultati significativi. Come è stato detto a proposito dell'attuale UPR, «*countries are on the world stage during their Review. No one wants to look bad*»¹³⁸.

¹³⁸ E. MCMAHON, *cit.*, 2012, p. 13.