



Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and
Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction

**STANDING COMMITTEE OF EXPERTS ON VICTIM ASSISTANCE,
SOCIO-ECONOMIC REINTEGRATION AND MINE AWARENESS**

**Network Group on the Collection and
Dissemination of Guidelines**

Collection of Existing Guidelines or Reference Documents:

II National and Regional Guidelines and Reference Documents

Def. 14-7-99

***Comitato Nazionale per le Azioni Umanitarie
contro le Mine Antipersona***

**LE AZIONI UMANITARIE CONTRO LE MINE ANTIPERSONA NELL'AMBITO DELLA
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE DELL'ITALIA**

Linee Guida

1 – LE DIMENSIONI DEL PROBLEMA DELLE MINE ANTIPERSONA

La “questione” delle mine antipersona ha assunto le dimensioni di emergenza umanitaria a seguito degli effetti devastanti causati, specie tra le popolazioni civili, dall'uso indiscriminato di tali ordigni nei conflitti degli ultimi decenni in Africa, America Latina, Asia e nella stessa Europa (Bosnia). Il numero complessivo di morti e feriti - paragonabile a quello causato dalle esplosioni nucleari di Hiroshima e Nagasaki – è valso alle mine antipersona la denominazione di “*armi di distruzione di massa ad effetto ritardato*”.

La possibilità di un loro impiego su larga scala ha reso le mine antipersona “armi di prima scelta” in numerosi conflitti interni e internazionali, spesso in base ad una valutazione costo/efficacia che si rivela fallace poiché non tiene conto degli enormi oneri finanziari connessi con le attività di sminamento postbellico e di riabilitazione delle vittime. Il loro basso costo di produzione e la facilità di approvvigionamento, inoltre, ne hanno favorito la proliferazione nei Paesi in via di sviluppo ove la disseminazione incontrollata di tali ordigni,

spesso non rilevabili magneticamente, ostacola i programmi di sviluppo agricolo, rurale e industriale.

A tale riguardo è da segnalare che il problema posto dalle mine antipersona si aggiunge ed aggrava quello costituito dagli ordigni inesplosi.

2 – IL CONTESTO INTERNAZIONALE ED IL RUOLO DELL'ITALIA

Anche grazie al forte movimento di opinione alimentato dagli organismi di volontariato, in seno alla comunità internazionale si è gradualmente affermata l'esigenza di colmare le lacune del regime di diritto internazionale umanitario consolidatosi a partire dal XIX secolo con le Conferenze dell'Aja (sul diritto dei conflitti armati) e di Ginevra (sulla protezione delle vittime della guerra). L'insufficienza del diritto umanitario, sia consuetudinario (l'obbligo di distinguere tra civili e combattenti) sia pattizio (il Protocollo II sulle mine, annesso alla Convenzione sulle "Armi Inumane" del 1980 ed emendato nel 1996) hanno imposto la necessità di un approccio globale, in grado di affrontare i molteplici fattori (giuridici, sociali, politici, economici, tecnici e militari) da prendere in considerazione. Un approccio, pertanto, non più legato ai soli aspetti umanitari delle limitazioni d'uso delle mine, ma esteso al più ampio contesto del controllo degli armamenti.

La Convenzione di Ottawa sulla proibizione dell'uso, della produzione, dello stoccaggio e del trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, aperta alla firma il 3 dicembre 1997 e ratificata dall'Italia il 23 aprile 1999, corona gli sforzi congiunti di Governi, Parlamenti e società civile ponendo le basi per un concreto avvio a soluzione del problema.

La Convenzione sancisce l'obiettivo umanitario dell'illiceità dell'**uso** delle mine antipersona, ma prevede anche misure di disarmo (divieto di produzione e distruzione degli arsenali) e non proliferazione (divieto dei trasferimenti) operando a favore dell'effettiva **indisponibilità** di tali ordigni.

Essa, inoltre, non si limita a misure **preventive** (il bando totale) che impediscano il futuro impiego di tali armi, ma stabilisce anche un'intensa cooperazione internazionale sulle misure **successive** necessarie per evitare i danni delle mine dislocate nel passato (sminamento) e per assistere le eventuali vittime (cura e riabilitazione) favorendone il reinserimento socio-economico.

L'Italia ha fornito un qualificato contributo all'azione internazionale contro le mine antipersona, anche grazie all'autorità morale conferitale dall'aver anticipato unilateralmente gli impegni assunti con la Convenzione di Ottawa per scelte coincidenti del Governo e del Parlamento.

Con le disposizioni, più restrittive della stessa Convenzione di Ottawa, contenute nella **legge 374 del 29 ottobre 1997** d'iniziativa parlamentare, inoltre, l'Italia ha fornito un importante contributo all'ulteriore sviluppo del diritto internazionale umanitario, ricevendo riconoscimenti che consentiranno di mantenere alta la propria visibilità in tutti i fori internazionali ove dovranno essere affrontate le sfide del futuro.

Si tratta, in primo luogo, di assicurare l'universalità della Convenzione di Ottawa, un obiettivo politico che il Governo persegue con determinazione nell'intento di rafforzare il regime di misure **preventive** contro l'ulteriore impiego delle mine antipersona.

Si tratta, in secondo luogo, in coerenza con il ruolo di punta dell'Italia, di partecipare attivamente alla cooperazione internazionale nel campo delle azioni **successive**, quando le mine sono state già dislocate sul terreno e si tratta di rimuoverle e/o assistere le vittime. Un aspetto della problematica che ha visto emergere numerose iniziative internazionali (la "*Demining 2010*" degli Stati Uniti, il "*Mine Action Support Group*" della Norvegia, il "*Manifesto di Berna*" e il "*Centro Internazionale per lo Sminamento Umanitario di Ginevra*" da parte della

Svizzera, etc.). Il coordinamento internazionale di tali iniziative andrà assicurato nel quadro del sistema delle Nazioni Unite e della Convenzione di Ottawa. In tale ambito si colloca la costituzione del “**Comitato Nazionale per le Azioni Umanitarie contro le Mine Antipersona**”. Il Comitato si pone come punto di incontro e coordinamento nazionale fra i vari attori, istituzionali e della società civile al fine di valorizzare le iniziative italiane nel settore ed ottimizzare l’uso delle risorse disponibili. In proposito, il Comitato si è proposto anzitutto l’obiettivo di definire delle linee guida in materia come base di lavoro comune.

Nel seguito del presente documento sono quindi delineate le definizioni dei concetti più rilevanti e le linee guida per le varie componenti dell’azione umanitaria integrata contro le mine antipersona ed i loro effetti e cioè:

- della *mine awareness*
- dello sminamento umanitario
- della cura e reintegrazione delle vittime
- della ricostruzione e sviluppo delle comunità.

Queste Linee Guida, oltre a tener conto del quadro normativo interno e internazionale sopra citato, si ispirano alle “*Guidelines UN*” e alle “*Linee guida per lo sminamento umanitario – Una prospettiva orientata allo sviluppo*” (Documento delle ONG di Bad Honnef)

In chiusura, inoltre, è brevemente trattata la rilevanza, nel quadro di un’azione integrata, di un corretto raccordo con le attività di ricerca scientifica finalizzate al miglioramento delle tecniche di bonifica, nonché la rilevanza di un’adeguata opera di informazione e sensibilizzazione a livello nazionale.

3 – LINEE GUIDA PER LE AZIONI UMANITARIE

Effetti diretti e indiretti delle mine antipersona

Sono da considerarsi rilevanti ai fini dell’azione umanitaria non solo la lotta agli effetti diretti delle mine, cioè gli incidenti alle persone che ne causano la morte, il ferimento o l’invalidità, ma anche gli effetti indiretti, cioè i vincoli posti all’accesso e quindi all’utilizzo di edifici - a fini abitativi, produttivi, di servizio – di infrastrutture, di terreni, ed altri tipi di risorse rilevanti.

Sono da considerarsi vittime delle mine antipersona non solamente gli esseri umani direttamente colpiti nel corpo e nella psiche dalle esplosioni, ma anche le loro famiglie e tutte le comunità condizionate dalla presenza di tali ordigni.

3.1 Coordinamento degli interventi

In generale la validità e la completezza di un intervento contro le mine antipersona devono essere valutate dal coordinato sviluppo delle varie componenti di sminamento umanitario, di sensibilizzazione sociale, di cura e reintegrazione delle vittime e di ricostruzione e sviluppo delle comunità. L’azione italiana, inoltre, si inserisce in un contesto internazionale e necessita di un ulteriore livello di coordinamento da attuarsi attraverso un’attiva partecipazione ai fori principali (Riunioni degli Stati Parte della Convenzione di Ottawa, Nazioni Unite, Unione Europea, OSCE, NATO ed altri) in cui si discutono piani, programmi e strategie di largo respiro per attuare un’efficace campagna in tutti i settori di intervento. E’ da prevedere la costituzione di un Centro nazionale di collegamento con la rete ONU (progetto del Centro Internazionale per lo Sminamento Umanitario di Ginevra), lo sviluppo di un sistema organizzato di archivio dati e l’ampliamento della capacità di comunicazione in tempo reale con gli operatori sul campo.

3.2 Attività di sensibilizzazione sociale

Tale attività deve costituire la prima fase di qualunque intervento. Può essere svolta in forma a se stante, in previsione di successivi progetti di sminamento, o quale contributo parziale ad altre attività o progetti che la comunità internazionale o i singoli Paesi abbiano già intrapreso. Ogni intervento di bonifica deve essere, quindi, integrato da un'adeguata opera d'informazione e sensibilizzazione delle popolazioni che vivono o devono rientrare nelle zone a rischio.

Obiettivo è la riduzione del numero degli incidenti attraverso la diffusione di una serie di cognizioni e comportamenti per facilitare la "convivenza" e per favorire la raccolta di informazioni sulla dislocazione degli ordigni per la loro successiva neutralizzazione.

Le attività di sensibilizzazione sociale dovranno essere modellate in base alle caratteristiche di età, sesso ed appartenenza culturale dei diversi gruppi, e potranno prevedere una fase di formazione nazionale e locale.

3.3 Sminamento umanitario

Lo sminamento umanitario ha come obiettivi: la sicurezza globale delle popolazioni, il ritorno degli sfollati e dei rifugiati, la ripresa produttiva ed il consolidamento della pace.

Si caratterizza anzitutto per lo standard di sicurezza adottato: secondo le norme UN è necessaria una garanzia di pulizia dell'area pari al 99,6%. Attualmente questo risultato può essere raggiunto solamente con il metodo manuale, che può essere integrato – in determinate fasi e condizioni – dai metodi meccanici e dall'impiego di unità cinofile. I punti seguenti devono essere considerati caratteri qualificanti degli interventi di sminamento umanitario

3.3.1 Formazione del personale italiano

Il personale che deve operare in interventi di sminamento umanitario deve coniugare conoscenze tecniche specialistiche relative agli ordigni ed ai metodi di trattamento con la filosofia ed i metodi di intervento propri della cooperazione internazionale, nonché con un'adeguata introduzione agli aspetti politico-sociali delle aree di intervento.

3.3.2 Formazione del personale locale

Anche in questo caso, la pratica da adottare è, nelle linee generali, conforme a quanto normalmente perseguito in interventi di cooperazione internazionale, tendendo quindi ad utilizzare l'intervento esterno per trasferire competenze ed attivare risorse locali.

Il personale locale dovrà essere formato secondo standard operativi specifici, in accordo con quelli definiti in ambito Nazioni Unite e del Paese ospite. Si possono prevedere diversi livelli, dalla formazione specialistica dei nuclei di operatori da inquadrare nelle squadre di bonifica alla formazione di operatori di villaggio con una funzione intermedia rispetto alle più ampie comunità.

3.3.3 Supporto istituzionale

Obiettivo da perseguire è il rafforzamento degli organi nazionali preposti, compresa la costituzione e corretta gestione di una Banca Dati nazionale delle aree, degli ordigni e degli incidenti. A tale fine le Nazioni Unite istituiscono di norma nei Paesi di intervento dei MAC (*Mine Action Center*), con i quali è necessario e opportuno un adeguato coordinamento.

3.3.4 Politica della qualità e della sicurezza

Sono questi aspetti che permeano tutte le fasi dell'intervento, dalla programmazione alla valutazione finale e sono finalizzati a massimizzare la sicurezza del risultato finale, nonché delle stesse azioni di bonifica. Al riguardo gli operatori faranno riferimento alle Linee guida definite dalle Nazioni Unite e dai singoli MAC nazionali.

Adozione di indici di risultato adeguati

A garanzia di un corretto orientamento delle azioni e della massimizzazione dei risultati, dovranno essere adottati indicatori di risultato che rispecchino il carattere genuinamente umanitario delle bonifiche.

Potranno essere sviluppati ed adottati:

- per gli *effetti diretti* (incidenti, morti e mutilati) indicatori che considerino in modo ponderato il numero di tali eventi in proporzione alla popolazione presente, al territorio coperto in unità di tempo omogenee;
- per gli *effetti indiretti* (territori e strutture vincolati) indicatori che considerino, in una prospettiva di ripresa e sviluppo del tessuto socio-economico locale, l'andamento di attività essenziali quali produzioni agricole ed industriali, trasporti, capacità ricettiva, funzionalità di servizi sociali (scuole, servizi sanitari), occupazione.

3.3.5 Definizione e sviluppo di progetti

3.3.5.1 Partecipazione dei beneficiari alla definizione delle priorità

Per quanto sopra, è opportuno - come è peraltro regola negli interventi di carattere umanitario e di cooperazione internazionale in generale - ricercare nel massimo grado possibile il dialogo ed il coinvolgimento con le comunità locali, per verificare e garantire in misura ottimale una scala prioritaria degli interventi e la partecipazione attiva della popolazione beneficiaria, tenendo anche presente l'opportunità di attivare un indotto sull'economia locale.

3.3.5.2 Integrazione nel processo di ricostruzione (Definizione delle priorità e collegamento con i progetti di riabilitazione)

Lo sminamento umanitario si caratterizza e si qualifica per l'attenzione costante che mantiene sul fine ultimo delle attività di bonifica, vale a dire la ripresa delle attività umane fondamentali. Esso deve, quindi, collegarsi ed integrarsi strettamente con il processo di ricostruzione e, in questo senso, diviene strumento di ricostruzione e va a costituire parte della pianificazione della ricostruzione.

Da questo punto di vista, suo risultato è non solo un determinata estensione territoriale bonificata, ma piuttosto il numero di persone che ne beneficia e l'impatto sulla ripresa della vita.

3.4 Cura e riabilitazione delle vittime

La cura e l'assistenza alle vittime delle mine deve prevedere tre momenti essenziali: il primo soccorso, il trattamento sanitario e la riabilitazione e reintegrazione nella società.

3.4.1 Primo soccorso. Esso, innanzitutto, implica la possibilità di allontanare la vittima dalla zona infestata dalle mine in tempi brevi, senza rischiare la vita dei soccorritori. Parte essenziale degli interventi di soccorso è, quindi, la disponibilità di strutture adeguate con accessibilità idonea, con distanze e/o percorribilità e disponibilità di mezzi di trasporto idonei ad impedire la morte per dissanguamento. E' altrettanto essenziale che tutti gli operatori di

bonifica e un numero adeguato di operatori locali siano formati almeno nelle nozioni fondamentali di primo soccorso.

3.4.2 *Trattamento sanitario* Devono essere previste risorse umane e materiali specificamente predisposte per attività chirurgiche di emergenza, che per la loro peculiarità richiedono conoscenze specialistiche. Sono, inoltre, necessarie, protesi di qualità sufficiente e di livello tecnologico e costo adeguato alla realtà locale per essere facilmente prodotte, acquistate, mantenute e sostituite.

3.4.3 *Riabilitazione e reintegrazione nella società* Deve essere perseguita la riabilitazione, con tecniche adeguate, non solo dei danni motori ma anche di quelli sensoriali.

Va promosso il reinserimento della vittima nel contesto produttivo attraverso la predisposizione di corsi di formazione ed altre opportunità che generino reddito e deve, inoltre, essere previsto un servizio di assistenza psicosociale alle vittime ed alle loro famiglie.

In tutte le fasi della cura, riabilitazione e reintegrazione va sostenuta la formazione di capacità locali.

3.5 Ricostruzione del tessuto socioeconomico e consolidamento della pace

Gli interventi contro le mine antipersona devono contribuire al ristabilimento di un clima di pacifica convivenza nei territori colpiti. Devono quindi essere impostati e realizzati in modo da favorire la riconciliazione ed il mantenimento della pace.

Questo richiede il coordinamento con gli altri attori impegnati in azioni di *peace building*, con le autorità locali a tutti i livelli e con le competenti agenzie internazionali.

4 – RAPPORTO CON L'ATTIVITA' DI RICERCA SCIENTIFICA

Il miglioramento, da un punto di vista scientifico e tecnologico, dei metodi di bonifica è essenziale per permettere un avanzamento più sicuro, efficace ed efficiente delle attività di sminamento.

In questo processo occorre che siano accortamente tenuti in considerazione i vincoli finanziari, di *know-how* ed ambientali cui andrà soggetta l'applicazione delle nuove tecniche nei Paesi interessati. Un adeguato raccordo fra la comunità degli operatori umanitari e i ricercatori impegnati nel miglioramento delle tecniche deve favorire un sviluppo di dette tecniche in un modo idoneo ai bisogni dei reali utenti finali, cioè le organizzazioni e gli operatori locali destinatari dell'utilizzo concreto sul campo delle nuove tecniche proposte.

5 – LE ATTIVITA' DI INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE DELLA SOCIETA' ITALIANA

Le organizzazioni di volontariato hanno, negli ultimi anni, espresso un impegno particolare per la diffusione della coscienza del problema nella società italiana. Diversi enti locali hanno recepito la priorità all'interno della programmazione delle loro attività di cooperazione internazionale. Molto si può e si deve ancora fare ed una particolare attenzione va rivolta al livello delle scuole per una più ampia diffusione del messaggio e la promozione anche di interventi diretti del tipo "*scuole che sminano scuole*".