

Il Trattato sul Commercio delle Armi

Brevi riflessioni sul nuovo strumento internazionale di controllo

di **Francesco Mancuso** e **Francesco Lenci**

*Piuttosto che maledire il buio
è meglio accendere una candela*
Lao Tzu

1. Il Trattato sul commercio di armi

Il 24 Luglio del 2006 Argentina, Australia, Costa Rica, Finlandia Giappone, Kenya, Regno Unito presentarono alle Nazioni Unite una bozza di risoluzione dal titolo "*Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*". La [risoluzione](#) venne approvata il 6 Dicembre dello stesso anno. Il 2 Aprile del 2013, dopo 6 anni di negoziati, l'Assemblea Generale dell'ONU ha approvato il Trattato sul Commercio d'Armi ([Arms Trade Treaty, ATT](#)) con 154 voti a favore, 23 astenuti (tra i quali "grandi esportatori" come la Federazione Russa e la Cina e "grandi importatori" come l'Egitto) e 3 contrari (Iran, Siria e Corea del Nord). Ci sembra pienamente condivisibile quanto dichiarato da [Brian Wood](#), direttore del Programma Controllo delle Armi e Diritti Umani di Amnesty International "Il mondo aspettava da tempo questo storico trattato. Dopo una campagna durata lunghi anni, la maggior parte degli stati ha detto sì a un trattato che potrà impedire l'afflusso di armi verso paesi in cui saranno usate per commettere atrocità. Nonostante il tentativo, vergognosamente cinico, di Corea del Nord, Iran e Siria di affossare il trattato, una schiacciante maggioranza di paesi ha mostrato un rumoroso sostegno a un trattato che salverà vite umane e che pone al centro la protezione dei diritti umani" "Come succede nei negoziati che danno vita ai trattati, non abbiamo ottenuto tutto ciò che volevano. Ad esempio, non tutte le munizioni sono comprese nelle norme del trattato. Però, questo potrà essere emendato e contiene molte norme che gettano solide basi per edificare un sistema internazionale che possa stroncare i flussi di armi destinate a chi con esse potrebbe commettere atrocità".

2. Luci e ombre dell'ATT

Scopo del nuovo Trattato non è quello di arginare il commercio d'armi (un giro di affari dai 60 ai 100 miliardi di dollari all'anno, in base ai dati del [SIPRI](#)), ma di regolamentarlo fortemente. Certamente c'è anche il rischio, gravissimo, di trovarsi dinnanzi ad un secondo [UNROCA](#), il registro delle Nazioni Unite sulle armi convenzionali ideato affinché ogni Stato, in maniera volontaria, inserisse le informazioni sulle proprie forze armate in termini di qualità e quantità dell'armamento posseduto. La non obbligatorietà nell'inserimento dei dati ha fatto sì che ogni paese si comportasse come meglio riteneva. Sta di fatto tuttavia che un nuovo Trattato è stato approvato: e, come in ogni Trattato internazionale, si tratta del risultato di mediazioni e compromessi. D'ora in poi i Paesi prima di autorizzare l'esportazione di armi

Il Trattato sul Commercio delle Armi (ATT)

devono controllare a chi vanno, che pericoli ci sono nel loro impiego. La norma fondamentale è che le armi non devono essere fornite a Stati che “minano la pace e la sicurezza e commettono violazioni del diritto umanitario internazionale”.

Si crea così un contesto che porterà abbastanza naturalmente a forme di controllo sempre più rigide. Almeno è ciò che tante organizzazioni non governative si aspettano. Molto dipenderà anche dalla rapidità con la quale il Trattato verrà ratificato dai Paesi membri (il Trattato sarà aperto per la firma a partire dal 3 Giugno 2013 e andrà in vigore solo dopo che 50 Stati lo avranno ratificato) e da come gli Stati accoglieranno tutti gli inviti, non obblighi, in esso contenuti. È vero, infatti, che ogni articolo e comma infatti si apre con un’affermazione del tipo: “Ogni Stato in conformità con la sua legislazione nazionale valuterà/esaminerà/approverà misure ecc. ecc.” senza mai prevedere un obbligo imposto dal trattato. È esplicitamente vietato esportare armi ai Paesi sotto embargo, ma spetta agli Stati valutare quanto le armi esportate possano essere usate per violare i diritti umani, il diritto umanitario o essere usate in atti di terrorismo. Ma è anche vero che una struttura permanente, il Segretariato, avrà il compito di raccogliere informazioni e organizzare incontri informativi e ogni cinque anni sono previste possibilità di revisione del trattato, per migliorarlo e affinarlo.

Di straordinario valore l’eccezionale, e mai prima verificatosi, impegno dei Paesi dell’Africa sub sahariana: anzitutto il Kenya, capofila di un gruppo di 65 Stati che ha proposto l’adozione del Trattato da parte dell’Assemblea Generale dopo lo stallo dei negoziati precedenti. Poi del Ghana, promotore di una mozione che ha ottenuto il sostegno di 103 paesi. “Il Trattato è più debole di quello che la società civile avrebbe voluto – sottolinea padre John Michael Converset, un comboniano che ha seguito i negoziati di New York per la [Africa Faith and Justice Network](#) – ma in prospettiva può fare la differenza riducendo i flussi di armi”. Ed è proprio l’Africa che, negli ultimi 10 anni, ha pagato il conto più caro del traffico e commercio d’armi, con guerre dei disperati e massacri di cui nessuno si occupa. Secondo il missionario, il voto di ieri ha un significato speciale perché l’accordo è stato raggiunto “nonostante le macchinazioni degli Stati Uniti e di altri paesi esportatori”. Ci sembra doveroso, però, sottolineare che la posizione degli Stati Uniti è radicalmente mutata con l’amministrazione Obama, da tempo impegnata anche negli Stati Uniti stessi sul fronte della riduzione e del controllo del commercio delle armi, nonostante la violenta campagna contraria della potente National Rifle Association). Anche i Paesi del G8 nella loro [dichiarazione](#) dell’11 Aprile 2013 sottolineano l’importanza e l’urgenza di implementare l’ATT per contribuire a salvare vite, ridurre la sofferenza, proteggere i diritti, prevenire traffici illeciti di armi e combattere il terrorismo.

Un’altra grande possibilità è data dalla capacità di rivedere ed aggiornare le varie normative nazionali in materia di controllo sul commercio delle armi. In Italia il punto di riferimento è costituito dalla [legge 185/90](#) il cui spirito è ancora intatto e, per certi versi, sembra addirittura aver guidato il nuovo ATT. Negli anni, però, la capacità di questa normativa di controllare realmente il commercio d’armi italiano è stata fortemente indebolita dalle modifiche introdotte dal Governo D’Alema, nel 1999, e dal Governo Berlusconi, nel 2003. L’Italia, ad oggi, è uno Stato che esporta armi in tutti quei Paesi che violano i diritti umani purché li violino in “modo non grave”, come la Nigeria, lo Zambia, il Bangladesh, la Thailandia. Situazione questa, a nostro parere, ereditata dalla ratifica dell’[accordo quadro di Farnborough](#) del 2000 (concluso tra la Repubblica Francese, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica Italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia, e il Regno Unito

della Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord) relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell'industria europea per la difesa. Abbiamo ora la possibilità di ratificare un accordo internazionale che vada a migliorare e ripristinare quei regolamenti che fecero della 185/90 una legge modello sulle esportazioni dei sistemi d'arma. Se faremo questo, allora potremo divenire credibili sostenitori del Trattato nei consessi internazionali.

Siamo pienamente consapevoli che le ombre del Trattato sono tante. Innanzi tutto restano fuori dal trattato tutti i sistemi d'arma prodotti attraverso programmi intergovernativi, ogni Stato dovrà regolare l'esportazione di munizioni e parti di sistemi d'arma o pezzi semi forgiati, il che lascia in pratica mano libera ai vari Paesi su queste materie. Non sono incluse norme severe e precise per arginare il traffico d'armi ne tanto meno sono previste sanzioni per uno Stato che una volta ratificato il trattato non ne rispetti i vari punti. Ancora una volta le industrie belliche non vengono prese in considerazione. Sappiamo bene quanto il loro potere discrezionale e la capacità di lobbying presso i singoli governi influenzi le decisioni su cosa acquisire ed in quali tempi o verso quali Stati esportare armi. Ormai ci troviamo d'innanzi ad imprese che non hanno più una grandezza nazionale ma sono delle multinazionali potentissime in grado di fare cartello e che evitano di farsi concorrenza. Sarebbe stato il caso di prevedere una qualche misura che ne arginasse la libertà d'azione e si occupasse una volta per tutte delle loro attività. Ci auguriamo che il Trattato possa essere migliorato includendo articoli precisi anche su questo punto.

Non condividiamo, comunque, nel modo più assoluto valutazioni che troviamo pregiudizialmente negative e sostanzialmente infondate, come quelle che parlano di "trattato paravento" e definiscono il Trattato sul commercio delle armi "la legge suprema del capitalismo". Il Trattato deve essere considerato un primo importante passo per regolarizzare il commercio d'armi e non come punto d'arrivo. Se così sarà fatto, se l'ATT entrerà pienamente in vigore e sarà usato come base per migliorare la normativa internazionale, allora con il tempo avremo un commercio d'armi trasparente e chiaro. Se, invece, l'ATT verrà esibito come massimo punto raggiunto dalla diplomazia internazionale, averlo approvato sarà servito a poco. Siamo ad un bivio, se sarà scelta la strada giusta l'ATT diverrà una pietra miliare della diplomazia altrimenti sarà uno dei tanti trattati approvati. Dipende anche dall'impegno della società civile tutta ed italiana in particolare. Come ha affermato [Elisa Bacciotti](#), direttrice campagne e cittadinanza attiva di Oxfam Italia, "è essenziale che tutti gli Stati che hanno sostenuto il Trattato – Italia inclusa - procedano speditamente alla sua ratifica. Per questo chiediamo al Parlamento Italiano, sovrano su questi temi, di dare priorità alla ratifica del trattato e alla sua attuazione con i più alti standard possibili: solo così sarà possibile farlo entrare in vigore prima possibile"

Conclusioni

Vogliamo concludere queste nostre brevi considerazioni riportando le [dichiarazioni di Anna Macdonald](#), che ha lavorato per l'ATT sin dal 2002 ed è responsabile dell'Arms Control di Oxfam: *"Thanks to the democratic process, international law will for the first time regulate the \$70 billion global arms trade. (...). Had the process been launched in the consensus-bound Conference on Disarmament in Geneva currently in its 12th year of meeting without even being able to agree an agenda chances are it would never have left the starting blocks. (...). Striving for consensus is, of course, sensible. The problem is that it can lead to a lowest-common-denominator approach. The balance of power shifts to those, often the minority,*

Il Trattato sul Commercio delle Armi (ATT)

who oppose an issue, because all the effort goes into trying to persuade them not to bring everything to a shuddering halt (...). Tuesday, April 2, was a good day for the U.N. It showed that things can get done. It showed that the democratic process can work. And it set an important precedent. Does it make any difference, legally, that the treaty was adopted by vote, not consensus? No. It is the same text as on the final day of negotiations, and its legal status is the same as if it had been agreed by consensus. But it should give hope to those working on other seemingly intractable issues that you can change the rules of the game and make progress”.

Aver spostato la discussione sull'ATT dalla Conferenza sul Disarmo all'Assemblea Generale dell'ONU indica una possibile strada da seguire anche per le armi nucleari. Sarebbe altamente desiderabile promuovere l'approvazione di una Convenzione sulle Armi Nucleari da parte dell'Assemblea Generale dell'ONU seguendo esattamente le stesse procedure adottate per il Trattato sul Commercio delle Armi.