



Ernestina Scalfari

Verso la Conferenza Onu 2012 per un Trattato Internazionale sul Commercio di Armi (ATT)

Introduzione

A causa della globalizzazione, il flusso di armamenti che vengono trasferiti nelle varie parti del mondo oggi non è più controllabile. L'abbattimento delle barriere commerciali, la semplicità delle transazioni e la delocalizzazione della produzione delle imprese hanno comportato diverse conseguenze sul versante dei controlli. Carichi di armi formalmente legali finiscono per deviare la loro destinazione verso utilizzatori finali non autorizzati,¹ i componenti delle armi provengono da ogni parte del mondo e i Paesi che si occupano del loro assemblaggio non sempre sono gli stessi che li hanno prodotti.

Questa evoluzione del commercio mondiale si ripercuote anche all'interno dei conflitti. Si stima che la violenza armata uccida un essere umano ogni minuto. Il costo di vite è altissimo, senza contare le perdite e le gravi conseguenze che la guerra porta con sé: distruzione, torture e abusi, violazioni del diritto umanitario, deviazione delle risorse, oltre che lo sfruttamento dei gruppi c.d. vulnerabili (bambini impiegati nei conflitti, la dilagante violenza di genere e il movimento di rifugiati).

Tutto ciò comporta ulteriori morti e l'impossibilità di raggiungere velocemente prospettive di sviluppo e di pace dopo la fine del conflitto.

Esistono dei sistemi di controllo, a livello nazionale, per disciplinare i trasferimenti di armi, ma tali normative non sono

¹ "Onu, milioni di volti per dare battaglia alle «armi leggere»", in www.disarmo.org.



adeguate, rimanendo estremamente frammentarie e lacunose e fornendo numerose falle nella loro attuazione pratica.

Gli stessi embarghi imposti dall'ONU e dall'UE nei confronti dei Paesi in conflitto vengono autorizzati sempre troppo tardi rispetto all'inizio delle ostilità, apparendo, quindi, inutili rispetto ad un preventivo e rigido controllo.² I violenti scontri e le tante vittime della recente "primavera araba" lo testimoniano palesemente.

Questo ha permesso - e permette ancora - l'export verso Paesi, organizzazioni e gruppi di individui che violano i diritti umani e che causano le morti di migliaia di persone per mezzo della violenza armata.

Per queste ragioni si è resa necessaria l'adozione di un Trattato sul Commercio delle Armi (*Arms Trade Treaty - ATT*), al fine di fermare gli irresponsabili trasferimenti che alimentano la povertà, i conflitti e la violazione dei diritti umani.

1. La legislazione regionale e internazionale sul commercio d'armi. Precedenti necessari alla stesura di un ATT

La regolamentazione del commercio mondiale degli armamenti non è un impegno nuovo nel panorama internazionale.

Uno dei primi tentativi di realizzarla si era già avuto al tempo della *Società delle Nazioni*, quando durante il primo ordine del giorno fu proposta una Convenzione per disciplinare a livello mondiale il traffico di quelle armi che la guerra aveva disperso nei vari territori (*Trattato di St. Germain per il controllo del traffico di armi*). La Convenzione per il controllo del commercio di armi leggere e munizioni venne approvata il 10 settembre 1919.

Quest'ultima prevedeva la necessità di licenze per l'esportazione di armi, di Rapporti periodici da parte degli Stati in merito alle licenze, ai Paesi destinatari e alla quantità di armi esportate, oltre ad alcune zone proibite per l'export, quali Africa e Paesi asiatici.

Tale documento, seppur firmato da molti Paesi, ottenne ben poche ratifiche a causa dell'ormai noto timore degli Stati di autolimitarsi nella gestione di "affari interni" e della propria sovranità.

A seguito di questo fallimento la Società delle Nazioni tentava nuovamente la strada del commercio regolato di armi attraverso un'altra Convenzione, aprendo a Ginevra una Conferenza il 4 maggio del 1925.

Anche tale tentativo fallì sotto il peso della sovranità territoriale degli Stati.

Durante il periodo della c.d. *Guerra Fredda* il controllo degli armamenti rimane uno dei temi principali delle politiche mondiali.

² "Why we need a global Arms Trade Treaty", in www.oxfam.org.



Nel 1947 era stato costituito, per mano degli USA e degli alleati, un Comitato di Coordinamento per il Controllo Multilaterale delle Esportazioni, al fine di limitare l'export diretto verso il blocco orientale.

Dal canto suo, l'Unione Sovietica cercava di limitare la produzione e il trasferimento da parte degli Stati del Patto di Varsavia. In tal modo i trasferimenti di armi venivano utilizzati per mantenere le relative sfere di influenza tra i due blocchi.

Nello stesso periodo, uguale - se non maggiore - attività a favore del controllo delle armi è stata svolta dalla *società civile*.

Il SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) istituiva una banca dati sul commercio delle armi operativa già dal 1969; nel 1974 nel Regno Unito nasceva una campagna contro il commercio delle armi, scaturita dalla grande proliferazione a seguito del conflitto arabo-israeliano del 1973; l'Istituto statunitense per la Difesa e gli Studi sul Disarmo conserva ancora i database delle armi nel mondo dal 1980.

Successivamente alla Guerra Fredda, nell'ambito delle Nazioni Unite si comincia ad affermare con piena consapevolezza la necessità e la mancanza di strumenti adeguati per regolamentare il commercio di armi a livello globale.

L'invasione del Kuwait nel 1990 metteva in luce che l'Iraq, proprio grazie all'esportazione di apparecchiature industriali occidentali, da utilizzare in programmi illegali di armi, aveva creato il quarto più grande esercito al mondo. Ciò ha condotto nel 1991, su proposta degli Stati Uniti, alla stesura di *Linee Guida*, create dai 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, contenenti dei principi chiave per i trasferimenti di armi, obblighi esistenti, destinatari e probabile uso. Nonostante questo possa considerarsi uno dei primi tentativi di giungere a norme comuni in materia, il disaccordo tra USA e Cina non ha permesso di renderlo concreto.

Dagli anni Novanta, però, sono stati sempre più numerosi tali tentativi, sia a livello regionale e internazionale, rappresentando la consapevolezza e allo stesso tempo la difficoltà degli Stati di raggiungere un Accordo in materia che sia efficace e definitivo.

La previsione della stesura di un ATT non può prescindere dalla citazione di alcuni tra i principali Accordi, se solo si consideri che, durante le consultazioni del Segretario Generale delle Nazioni Unite, diverse volte gli Stati hanno fatto riferimento alla legislazione internazionale già esistente.

Nel 1991 viene creato il *Registro Onu delle Armi Convenzionali (UNROCA)*, allo scopo di garantire la trasparenza in tema di armamenti e assicurare, in tal modo, la pace e la sicurezza



internazionale. Tale Registro riceve comunicazioni dagli Stati membri in merito ai trasferimenti attuati e allo stoccaggio di armamenti.³

Del 1995 è l'Accordo di Wassenaar, nato per sostituire il Comitato attivo durante la Guerra Fredda. Si tratta del primo Accordo multilaterale a livello globale nato per proteggere la sicurezza e la stabilità regionale e internazionale dall'accumulo destabilizzante di armi convenzionali e di beni *dual use*.

Lo scopo dell'Accordo era di garantire maggiore trasparenza nelle forniture di materiali sensibili e di responsabilizzare gli Stati in merito ai trasferimenti. Questi ultimi si impegnavano ad adeguare le proprie politiche nazionali al controllo delle esportazioni di armi convenzionali.⁴

Del 1997 è la *Convenzione Interamericana contro la produzione e il traffico illecito di armi da fuoco, munizioni, esplosivi e altri materiali correlati*, il primo accordo internazionale al mondo nato per stabilire delle misure comuni e legali per il controllo del traffico internazionale delle armi da fuoco.⁵

Dell'anno successivo sono:

- la *moratoria ECOWAS* per le esportazioni, importazioni, fabbricazioni di armi negli Stati membri dell'ECOWAS, al fine di promuovere un controllo sulla proliferazione delle armi leggere in Africa Occidentale. Tale moratoria è stata resa sterile dalla mancanza di solidi meccanismi di monitoraggio e dalla sua natura volontaria;
- il *Codice di condotta dell'UE* sulle esportazioni di armi, allo scopo di fissare norme comuni per i trasferimenti d'armi dai Paesi membri a quelli terzi. Si tratta del primo accordo regionale sull'export di armi. Consta di un meccanismo di informazione e di uno di consultazione, per raggiungere trasparenza nelle politiche militari di export. Attraverso misure operative e autorizzazioni, infatti, viene controllata l'esportazione delle attrezzature militari previste in un elenco comune dai Paesi interessati. Prevede anche un Rapporto annuale degli Stati da condividere e discutere congiuntamente.

Tra i criteri valutativi presi in considerazione, molti sono riproposti oggi ai fini di un ATT: il rispetto dei Principi internazionali, dei Diritti umani, della pace, la situazione interna del Paese di destinazione e il suo atteggiamento verso la comunità internazionale, la sicurezza

³ In <http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx>.

Cfr., inoltre, V. GALLO, "ARMI PER L'AFRICA, Il traffico di armi e le violazioni dei diritti umani nelle aree di crisi africane", 2011, in [http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/68624_GALLO_IL_TRAFFICO_DI_ARMI_NELLE_AREE_DI_CRIASI_AFRICANE_E_LE_VIOLAZIONI_DEI_DIRITTI_UMANI_\(31_marzo_2011\).pdf](http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/68624_GALLO_IL_TRAFFICO_DI_ARMI_NELLE_AREE_DI_CRIASI_AFRICANE_E_LE_VIOLAZIONI_DEI_DIRITTI_UMANI_(31_marzo_2011).pdf).

⁴ <http://www.wassenaar.org/index.html>.

⁵ <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-63.html>.



nazionale dei Paesi membri, la possibilità di deviazioni, la capacità tecnica ed economica del Paese destinatario.⁶

Tale Codice, però, se obbliga gli Stati dal punto di vista politico, non è vincolante dal punto di vista normativo. Questa circostanza, insieme alla presenza di Linee guida estremamente vaghe, alla globalizzazione ormai in atto e alla forza prepotente di alcuni Stati, rende lo strumento estremamente fragile.⁷ Nel 2005 gli Stati parte hanno cercato, con un primo tentativo, di renderlo giuridicamente vincolante proponendo di incorporarlo nelle varie legislazioni nazionali⁸.

Nel 2008, con la posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio Europeo dell'08.12.2008 (*“Norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari”*), che ha sostituito il Codice di Condotta dell'Unione Europea sulle esportazioni di armi, è stato adottato un documento che assume carattere vincolante per gli Stati membri, rispetto all'aggiornamento delle rispettive discipline nazionali, in quanto Posizione Comune del Consiglio Europeo.

La Posizione si compone di due parti: nella prima vengono definiti i criteri volti a fissare le Linee guida che devono presiedere alla valutazione delle singole istanze di esportazione; nella seconda sono contenute le misure operative successive, mediante meccanismi specifici di consultazione⁹;

- il *Regolamento tipo per il controllo del Movimento internazionale di armi da fuoco, componenti, munizioni e loro parti* (Organizzazione degli Stati Americani).¹⁰

⁶ *“Codice di condotta dell'Unione europea per l'esportazione delle armi, Le esportazioni di materiali strategici - Disciplina nazionale ed aspetti internazionali del controllo”*, in <http://www.exportstrategico.org/codicecondotta.htm>.

⁷ *“Dichiarazione delle ONG europee sul Codice di Condotta UE sull'esportazione di armi, nel decimo anniversario della sua adozione”*, in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/67290_83633_Dichiarazione_ONG_su_codice_condotta_EU_giu_2008.pdf.

⁸ Cfr. Albergoni M. *“La legislazione in materia di esportazione degli armamenti militari. La posizione dell'UE e l'ordinamento italiano, tra esigenze di difesa e tutela dei diritti”*, 2011, in [http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/71102_Albergoni_Normativa_italiana_e_UE_Armamenti_2011_\(1\).pdf](http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/71102_Albergoni_Normativa_italiana_e_UE_Armamenti_2011_(1).pdf), in cui l'autore traccia un quadro esaustivo degli strumenti giuridici preposti a regolare l'export di armamenti militari a livello di UE e un confronto con la disciplina italiana in materia.

⁹ *“RAPPORTO del PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d'armamento”*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Consigliere Militare, Servizio di Coordinamento della Produzione di Materiali di Armamento, 2011.

¹⁰ <http://www.smallarmssurvey.org/regulations-and-controls/levels-of-action/regional.html#c1794>.



Nel 2000 è stata adottata:

- la *Dichiarazione di Antigua* sulla proliferazione delle armi leggere nell'America Centrale, adottata il 29 Giugno;
- la *Dichiarazione di Bamako* su una posizione africana comune rispetto alla proliferazione illecita, circolazione e traffico di armi di piccolo calibro e leggere. Veniva prevista la riduzione delle armi, il controllo della domanda e dell'offerta, il coordinamento degli Stati a livello regionale, continentale ed internazionale e il coinvolgimento della società civile;¹¹
- la *Dichiarazione di Nairobi* sul problema della proliferazione delle armi di piccolo calibro e leggere nella regione dei Grandi Laghi e nel Corno d'Africa;¹²
- il *Documento OSCE sulle armi leggere e di piccolo calibro* che prevede la condivisione di informazioni sulla marchiatura, la produzione, il commercio, la distribuzione e la sicurezza delle scorte, oltre uno scambio annuale di informazioni su esportazioni, importazioni, e le eccedenze di armi leggere tra gli Stati membri.¹³

Quale seguito operativo di tale intesa, il Foro di Cooperazione per la Sicurezza (FSC), nell'ambito dell'OSCE, ha elaborato delle apposite *Guide sulle migliori prassi* 14, relative alle procedure nazionali per il controllo della fabbricazione, ai sistemi di marchiatura, alle politiche di esportazione ed importazione, al controllo nazionale delle attività di intermediazione, alle procedure per la gestione delle scorte e la sicurezza, alla definizione di indicatori delle eccedenze, tecniche e procedure di distruzione, a misure inerenti alle armi di piccolo calibro nel quadro del disarmo, della smobilitazione e del reintegro.¹⁵

Nel 2000 viene adottato anche l'*UN Firearms Protocol*, documento a livello globale (e giuridico) sulle armi leggere che non comprende, però, gli scambi tra Stati.¹⁶

In tale contesto non si può non citare il *Programma d'Azione delle Nazioni Unite del 2001 per prevenire, combattere e sradicare il commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro*.

Tale Programma è stato fondamentale per comprendere i danni prodotti dai trasferimenti illeciti di armi e ha dato un impulso

¹¹<http://www.armsnetafrica.org/content/bamako-declaration-african-common-position-illicit-proliferation-circulation-and-trafficking>.

¹²<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/N-Instruments/2000Nairobi%20Declaration.pdf>.

¹³<http://www.osce.org/fsc/20783>.

¹⁴<http://www.osce.org/fsc/13616>.

¹⁵ «*Accordi internazionali nel settore dell'armamento convenzionale , Le esportazioni di materiali strategici – Disciplina nazionale ed aspetti internazionali del controllo*», in <http://www.exportstrategico.org/accordiarmi.htm>.

¹⁶ In <http://www.poa-iss.org/FirearmsProtocol/FirearmsProtocol.aspx>.



essenziale per i lavori sull'ATT. Prevede che gli Stati si impegnino, tra l'altro, ad eseguire una marcatura obbligatoria sulle armi, a mantenere registri accurati sulla produzione e sul trasferimento, a rafforzare la cooperazione internazionale per identificare e smantellare i traffici illeciti di armi, a garantire la distruzione degli stock sequestrati.¹⁷ Ha il merito di aver creato una coscienza e un legame comune tra livello globale e locale sulla problematica delle armi leggere.

Dello stesso anno :

- il *Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illecito d'armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni*, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale. Richiede agli Stati di adattare la propria normativa interna al contrasto della circolazione illecita, della falsificazione delle caratteristiche di riconoscimento delle armi, di stabilire norme per consentire la tracciabilità dei movimenti, la spedizione delle armi e l'attività dei brokers;
- il *Protocollo di sviluppo della comunità dell'Africa del Sud per il controllo delle armi da fuoco, munizioni e materiali affini*.¹⁸

Nel 2003 il *Piano di Andina* per prevenire, combattere, e sradicare il commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro in tutti i suoi aspetti.¹⁹

Nel 2004 il *Protocollo di Nairobi* per la prevenzione e la riduzione delle armi leggere e di piccolo calibro nella regione dei Grandi Laghi e nel Corno d'Africa. Il protocollo impone ai governi di mettere al bando la fabbricazione illegale, il traffico, il possesso e l'abuso delle armi leggere e di piccolo calibro.²⁰

Nel 2006:

- il *Codice di condotta degli Stati dell'America Centrale* sul trasferimento d'armi, munizioni ed esplosivi e altro materiale bellico;²¹
- la *Convenzione ECOWAS* (trasformata dalla moratoria del 1996) sulle armi leggere, munizioni e materiali correlati, che è l'unico documento

¹⁷“*La normativa e le politiche delle Nazioni Unite in materia di disarmo*”, Archivio Pace Diritti Umani-Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, in <http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/La-normativa-e-le-politiche-delle-Nazioni-Unite-in-materia-di-disarmo/171>.

¹⁸<http://www.sadc.int/index/browse/page/125>.

¹⁹<http://www.comunidadandina.org/ingles/normativa/D552e.htm>. Tale Piano è stato firmato in Colombia dai Paesi membri della Comunità di Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù) il 25.07.2003.

²⁰ In <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/RECSA/Nairobi%20Protocol.pdf>;

²¹<http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/SICA/CentralAmerica-CodeofConduct-English.pdf>.



legalmente vincolante e che segna un passo importante nella lotta alla circolazione incontrollata delle armi leggere nell'Africa Occidentale.²² Per effetto di quest'ultima in tutti i Paesi dell'ECOWAS saranno proibiti i trasferimenti di armi a favore di attori non statali in mancanza di autorizzazione, mentre i trasferimenti fra Stati membri saranno sottoposti al vaglio della Commissione dell'ECOWAS. Alcune eccezioni sono previste solo per le armi da destinare alle operazioni di peacekeeping e per la legittima difesa dello Stato in caso di minaccia alla sicurezza nazionale;

Nello stesso anno la strategia globale anti-terrorismo delle UN.²³

Non bisogna, inoltre, trascurare i numerosi *embarghi* imposti in materia dalle UN.

Dapprima utilizzati - soprattutto dagli anni Novanta - per mantenere la pace e la sicurezza internazionale e per raggiungere più facilmente l'accordo sulle armi in tema di Guerra Fredda, sono stati utili nel colpire gli interessi statali e non statali in materia di armi.

Ai sensi dell'art.41 della Carta delle Nazioni Unite: *“il Consiglio di Sicurezza decide quali misure non implicanti l'uso della forza armata debbano essere adottate dagli stati membri contro uno Stato che minacci o abbia violato la pace, ed indica tra siffatte misure, a titolo esemplificativo, l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio, ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche”*.

La mancanza di strumenti di controllo, interpretazioni molto ristrette delle categorie di equipaggiamento coperte dall'embargo, la difficoltà di accertamento delle violazioni a causa della corruzione, i casi in cui l'embargo viene ignorato per ragioni politiche o economiche (o viene imposto per analoghi motivi) hanno reso tali strumenti non sufficienti.²⁴ Senza considerare il fatto che l'embargo interviene, in genere, in un momento in cui i conflitti sono già iniziati e la situazione umanitaria e dei diritti umani è già catastrofica.

Chiaro esempio di questo arrugginito meccanismo è quello di Viktor Bout, principale responsabile della fornitura di armi in numerosi Paesi africani (Angola, RDC, Liberia, Sierra Leone). Per

²² La *Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale* (ECOWAS) è nata nel 1975. Ne fanno parte 15 Paesi: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo. Fino al 1999 ne era parte anche la Mauritania, successivamente aderita all'Unione Araba del Maghreb.

²³http://www.grip.org/news/convention_CEDEAO.pdf.

²⁴“UN arms embargoes: an overview of the last ten years”, Controlarms, 2006, in <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/UN-arms-embargoes-an-overview-of-the-last-ten-years.pdf>.



molto tempo è riuscito a sfuggire alle autorità internazionali grazie alle inadeguate legislazioni interne dei Paesi coinvolti nei traffici.²⁵

Per tali ragioni, considerata l'inefficacia concreta di tutti gli strumenti che si sono succeduti a livello regionale e internazionale in materia di commercio armato, è stata richiesta, da più parti, l'adozione di uno strumento giuridicamente vincolante che possa operare a livello globale.²⁶

2. Le armi leggere nel mondo: definizione e trasferimenti

Le armi si distinguono solitamente in armi convenzionali e armi di distruzione di massa. Le prime vengono definite “convenzionali” in quanto possiedono una capacità distruttiva relativamente contenuta e consentono una maggiore tutela della popolazione civile. Le seconde, invece, comprendenti armi nucleari, biologiche, chimiche, sono accomunate dal possedere un potenziale distruttivo enorme e indiscriminato.

Le armi leggere (facenti parte del gruppo convenzionale) possiedono un ruolo di primo piano nei trasferimenti internazionali di armi, perché sono economiche, leggere e facili da trasportare e nascondere, alimentando in modo considerevole i conflitti e le violenze armate in tutto il mondo.²⁷

Il loro numero, tuttavia, non è esattamente stimabile, a causa della forte riluttanza dei Paesi interessati a fornire dati accurati sulla loro produzione e sui trasferimenti.²⁸

²⁵ Viktor Bout, ex capo del KGB e noto come il “*mercante della morte*”, può essere considerato come uno dei maggiori trafficanti di armi a livello internazionale. I suoi “rifornimenti”, provenienti dalle risorse dell'ex Armata Rossa, hanno alimentato gli scenari di guerra in tutto il mondo (sotto le sue mani il kalashnikov Ak-47 diventa il principale prodotto di esportazione dall'ex URSS). Grazie all'acquisto di alcune compagnie aeree, all'ingaggio di ex piloti russi disoccupati e al benessere di funzionari corrotti, Bout rifornisce sapientemente governi e guerriglie in moltissimi Paesi. È stato il protagonista principale del genocidio ruandese, delle c.d. “guerre mondiali africane” in Congo e del più recente conflitto in Iraq”. Arrestato nel 2008 in Thailandia dalla DEA, è stato estradato negli Stati Uniti e condannato a 25 anni di carcere, con l'accusa di aver fornito missili anti-aerei alle Farc. La sentenza è stata confermata di recente dalla Corte Federale USA e fortemente criticata dalla Russia che la considera una decisione prettamente di natura politica.

²⁶ “*Embarghi internazionali sui trasferimenti di armi 2005*”, in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/4142_Embarghi_internazionali_2005.pdf.

²⁷ SIMONCELLI M., “*Armi leggere: la nuova frontiera dei conflitti?*”, in SIMONCELLI M., a cura di, “*Armi leggere, guerre pesanti?*”, Rubbettino, 2001, pp. 29ss.

²⁸ EMMOLO E., “*Le esportazioni di armi leggere*”, in SIMONCELLI M., a cura di, “*Armi leggere, guerre pesanti?*”, Rubbettino, 2001, pp. 168ss.



Approssimativamente, secondo l'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo e secondo le stime dello *Small Arms Survey* (Istituto di ricerca sulle armi leggere), si calcola che siano circa 875 milioni le armi leggere in circolazione, prodotte da circa da un migliaio di aziende in 100 Paesi per un commercio totale di 6 miliardi di dollari, spesso esercitato senza alcuna licenza o - quando autorizzato - soggetto a numerose deviazioni illecite.²⁹

Secondo lo *SAS* negli ultimi 50 anni la produzione è stata di 36/46 milioni di pezzi, con una produzione annua di 700.00/900.00.³⁰

Un commercio enorme, quindi, non soggetto ad alcuna regola certa.³¹

Difficile individuare una definizione univoca di armi leggere o di piccolo calibro. La principale distinzione è sicuramente quella tra *armi civili* e *armi militari*. Molto spesso la produzione delle armi militari viene successivamente orientata a quelle civili.

In base alla produzione si distingue tra:

- *armi di piccolo calibro*: sono principalmente quelle individuali, come pistole, fucili, mitragliatrici, quasi tutte in versione semi-automatica;
- *munizioni*: si distinguono per la lunghezza del bossolo. Sono le cartucce per le armi di piccolo calibro, le granate e i missili per le armi leggere, mine antiuomo, esplosivi, container mobili muniti di missili o granate a testa singola, secondo le norme NATO o del Patto di Varsavia;
- *armi non letali*: sono quelle dirette a causare inibizione, ma non morte o danno grave, come manganelli, fumogeni, cannoni ad acqua, armi con proiettili di gomma, impulsi elettromagnetici. Tali armi possono diventare letali se utilizzate in modo indiscriminato e/o senza l'uso proporzionato della forza. Spesso sono prodotte da aziende private;
- *armi leggere*: sono quelle collettive quali cannoni, lanciamissili, lancia razzi e granate, mitragliatori pesanti, fucili senza rinculo, mortai di calibro inferiore a 120 mm. Sono utilizzate dalle guerriglie di tutto il mondo e desta forte preoccupazione la pericolosità e la capacità rinforzata di quelle di ultima generazione;
- *mandaps (man-portable air-defense system)*: si tratta dei sistemi missilistici a corto raggio portabili a spalla da individui o da un equipaggio ridotto. Sono, in genere, armi guidate, pericolose per i

²⁹S. RAINELLI, "Le armi leggere nel mondo", in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/247_Rainelli_Armi_leggere_mondiali_gen_2012.pdf.

³⁰ "Weapons and Markets", in <http://www.smallarmssurvey.org/index.php?id=122>.

³¹ VARISCO A. E., "LE ARMI LEGGERE E DI PICCOLO CALIBRO: COMMERCIO MONDIALE E TRAFFICI ILLECITI", 2008, in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/19893_Armi_leggere_e_di_piccolo_calibro_commercio_mondiale_e_traffici_illeciti_def.pdf.



velivoli a bassa quota, anche per quelli di trasporto civile. Sono facilmente reperibili ed economiche. Il governo degli USA ha stimato che, dal 1960, sono state prodotte più di un milione di Mandaps in almeno 20 Paesi nel mondo.³²

A livello industriale, accanto a Stati già noti per la proliferazione di armi quali l'India, il Pakistan o la Corea del Nord, troviamo molti Paesi europei quali la Germania, l'Austria, il Regno Unito e l'Italia.

Il nostro Paese è uno dei maggiori produttori ed esportatori di armi o componenti di piccolo calibro, anche in aree di crisi.³³ Accanto alla crescita dell'export italiano in Nazioni europee, infatti, è emersa la crescita delle esportazioni italiane anche in Paesi colpiti da embarghi internazionali e in cui si riscontra costantemente una violazione dei diritti umani (Cina, RDC, Iran, Pakistan, India, Afghanistan ecc.) e verso quei Paesi nordafricani in cui è scoppiata recentemente la c.d. "primavera araba".³⁴

Accanto alla produzione di carattere industriale, non è da sottovalutare quella artigianale, cioè quella concernente armi prodotte prevalentemente a mano e in piccole quantità, che, spesso, sfuggono ai controlli governativi.

Tale tipo di artigianato, diffuso nell'Africa Occidentale e in Pakistan, è indubbiamente meno prevalente.³⁵

Un quarto circa di tutte le armi leggere è posseduto dalle forze dell'ordine statali. Tali armi costituiscono anche la maggior parte di quelle da deposito, soggette a furti, esplosioni e deviazioni.

Il 75% è in mano a soggetti privati (collezionisti, cacciatori, utilizzatori per legittima difesa, sportivi e criminali che possono accedervi legalmente). Questo è un mercato in grosso aumento. Le armi private dovrebbero essere quantitativamente numerate secondo i parametri di un registro pubblico che, laddove esistente, in realtà, è

³² Cfr. per un'analisi sulle armi leggere "Armi Convenzionali, Armi leggere e di piccolo calibro", in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/74595_Armi_leggere.pdf.

³³M. SIMONCELLI, a cura di, "Armi leggere, guerre pesanti". *Un'analisi della circolazione degli armamenti di piccolo taglio*", Rubbettino, 2001.

³⁴"Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2011. Le esportazioni italiane di armi piccole e leggere ad uso civile", in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/54971_Rapporto_Armi_leggere_2011_full_text.pdf.

Per una panoramica completa dell'export italiano negli ultimi 15 anni v. <http://www.archiviodisarmo.it/template.php?pag=55535> e E. LAGRATA, "LE ARMI DEL BELPAESE, L'Italia e il commercio internazionale di armi leggere", Ediesse, 2005.

³⁵"Craft Production", in <http://www.smallarmssurvey.org/de/weapons-and-markets/producers/craft-production.html>.



spesso molto lacunoso. Del resto, i sondaggi e le indagini non ufficiali, se da un lato permettono di stimare anche le armi detenute illegalmente, essendo impostati su risposte date su base volontaria non sono molto affidabili ai fini dell'accertamento.

La restante parte di armi viene utilizzata da società private di sicurezza, spesso fuori controllo e che forniscono servizi di sicurezza e militari, da gruppi armati di opposizione ai governi (che ne possiedono l'1% spesso nei Paesi del sud del Mondo dove riescono a procurarsi armi di ultima generazione) e dalle gang urbane le quali con il loro 2% aumentano i due terzi delle morti violente mondiali.

La maggior parte del traffico illecito di armi leggere si svolge nei Paesi con alto grado di conflitto, a livello regionale o locale, dove la domanda è più alta e avviene attraverso il trasferimento di piccole quantità di armi (c.d. "ant trade" – commercio delle formiche). Senza considerare il commercio in quei Paesi in cui la guerriglia e la violenza sono molto meno conosciuti ma costanti.

Essendo le armi leggere parte di un lungo e complesso ciclo che va dalla produzione al possesso, allo stoccaggio ecc., è necessario che una legislazione adeguata tenga in considerazione tutte queste fasi: che controlli la produzione con necessarie autorizzazioni, il possesso delle armi da parte dei civili con registri adeguati, le scorte in rimanenza, le intermediazioni e i trasferimenti.

Spesso, invece, le norme attuali esistenti si concentrano su una fase soltanto, in genere il trasferimento.

A New York, dal 9 al 13 maggio 2011 si sono svolti degli incontri di esperti per dare attuazione al Programma d'Azione per Prevenire, Combattere e Sradicare il Commercio Illegale di Armi Leggere e di Piccolo Calibro in tutti i suoi aspetti adottato nel 2001.³⁶

Tale Programma è stato fondamentale per comprendere i danni prodotti da trasferimenti illeciti di armi. Prevede che gli Stati si impegnino, tra l'altro, ad eseguire una marcatura obbligatoria sulle armi, a mantenere registri accurati sulla produzione ed il trasferimento, a rafforzare la cooperazione internazionale per identificare e smantellare i traffici illeciti di armi, a garantire la distruzione degli stock sequestrati.³⁷

³⁶ "Chair's Summary of Discussions at the Open-ended Meeting of Governmental Experts on the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects", 9-13 May 2011, New York", in <http://www.poa-iss.org/MGE/Documents/MGE-Chair-summary.pdf>.

³⁷ "Programme Of Action To Prevent, Combat And Eradicate The Illicit Trade In Small Arms And Light Weapons In All Its Aspects", UN DOCUMENT A/CONF.192/15, 9-20 July 2001, in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/46121_ONU_aptarms.pdf.



Lo scopo di tale ultima Conferenza è stato quello di discutere l'implementazione del documento, soprattutto rispetto alla marcatura delle armi al momento della produzione (così da consentire di identificare in ogni momento il Paese di fabbricazione e rendere possibile la tracciabilità del movimento), alle norme sulla tenuta dei registri e alle modalità di miglioramento e della cooperazione, quali elementi chiave per controllare l'indiscriminato commercio di armi leggere e concordando che i primi passi avanti da fare sono quelli a livello nazionale.

E' solo uno dei molti tentativi con cui si cerca di arginare questo difficile e diffuso commercio che coinvolge quasi tutti i Paesi del mondo e che rappresenta una parte importante della regolamentazione del traffico mondiale di armi.

3. I negoziati

Nel 1995 Oscar Arias, ex Presidente della Costa Rica, insieme con altri premi Nobel e ad alcune ONG, preso atto che la comunità internazionale non poteva più ignorare le gravi ripercussioni che il commercio illegale di armi produce nel mondo, proponeva un Codice di condotta per i trasferimenti internazionali di armi.

Già dal 1999, l'istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo inizia a occuparsi dell'influenza che il commercio mondiale degli armamenti (in particolare delle armi leggere) ha sulle violenze nelle aree di crisi e delle implicazioni per lo sviluppo e la pace internazionali.³⁸

A seguito di queste spinte della società civile, nel 2000 veniva adottata la prima bozza di una Convenzione Quadro. A tale documento sarebbe seguita una clausola evolutiva e Protocolli aggiuntivi al fine di regolamentare le questioni tecniche e gli impegni degli Stati.

Nel 2003, a seguito di un' incisiva campagna internazionale (*Control Arms*) portata avanti da *Amnesty International*, *IANSA* (*International Action Network on Small Arms*) e *Oxfam*, volta a sensibilizzare governi e società civile, oltre un milione di persone in più di 170 Paesi chiedeva con forza l'adozione di un Trattato per regolamentare gli illeciti trasferimenti di armi.

In Italia (uno dei Paesi che maggiormente producono ed esportano armi nel mondo) la campagna è stato rilanciata dalla Rete Italiana per il Disarmo.³⁹

³⁸ In <http://www.archiviodisarmo.it/template.php?pag=55535> e “*Armi leggere, guerre pesanti?*”, già cit.;

³⁹ A tale Rete fanno aderiscono: ACLI - Agenzia per la Pace Sondrio - Amnesty International - Archivio Disarmo - ARCI - ARCI Servizio Civile - Associazione Obiettori Nonviolenti - Associazione Papa Giovanni XXIII - Associazione per la Pace - ATTAC - Beati i costruttori di Pace - Campagna Italiana contro le



Nel 2006 prendeva il via la campagna *Million Face*, una “foto petizione” svolta in tutto il Mondo in cui si chiedeva a gran voce l’adozione di un ATT e che veniva consegnata all’allora Segretario Generale dell’Onu Kofi Annan.

Nello stesso anno, con una decisione che può considerarsi storica, l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con 153 voti a favore, 24 astensioni e il solo voto contrario degli Stati Uniti, ha avviato i lavori per la stesura di un ATT, per stabilire standard comuni da utilizzare per l’import, l’export e il trasferimento di tutte le armi convenzionali.⁴⁰

In tale Risoluzione l’Assemblea Generale chiedeva, inoltre, al Segretario delle Nazioni Unite di raccogliere in un Rapporto il parere degli Stati membri sulla fattibilità, il campo d’applicazione e i parametri generali di un ATT e di costituire, secondo i principi di un’equa ripartizione geografica, un Gruppo di Esperti Governativi (GGE) con lo scopo di lavorare al progetto e di esaminarne la fattibilità e i parametri, redigendone una prima bozza in relazione alle indicazioni dei Paesi interessati e trasmettendone relazione all’Assemblea.

Più di 100 Paesi hanno risposto e la loro opinione è stata oggetto di un Rapporto del Segretario Generale dell’Onu nel 2007, il quale, un anno dopo, ha istituito un Gruppo di Esperti Governativi per relazionare sul tema.

Tale GGE (*Group of Governmental Experts*) raccomandava l’istituzione di un Gruppo di lavoro aperto, allo scopo di esaminare i parametri di fattibilità, la portata e il progetto di un ATT giuridicamente vincolante e trasparente, con l’apporto e il contributo di tutti gli Stati.⁴¹ Tale istituzione avveniva con Risoluzione dell’Assemblea Generale dell’Onu 63/240. *L’Open-ended group* avrebbe dovuto esaminare gli elementi per il Trattato in cui il consenso degli Stati poteva essere sviluppato in armonia “*con i principi della Carta delle Nazioni Unite e gli altri obblighi internazionali esistenti al centro di queste considerazioni*”.

Mine - Campagna OSM-DPN - Centro Studi Difesa Civile - Conferenza degli Istituti Missionari in Italia - Coordinamento Comasco per la Pace - FIM-Cisl - FIOM-Cgil - Fondazione Culturale Responsabilità Etica - Gruppo Abele - ICS - Libera - Mani Tese - Movimento Internazionale della Riconciliazione - Movimento Nonviolento - OPAL - OSCAR Ires Toscana - Pax Christi - PeaceLink - Rete di Lilliput - Rete Radiè Resch - Traduttori per la Pace - Un ponte per...

⁴⁰www.controlarms.it.

⁴¹ *Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/240&Lang=E.



Tale gruppo si è riunito il 23 gennaio, dal 2 al 6 marzo e dal 13 al 17 luglio 2009 per un totale di 19 riunioni,⁴² e ha presentato la sua relazione all'Assemblea Generale nella sua sessantaquattresima sessione.

Ogni Stato ha avuto la possibilità di esprimere il proprio punto di vista sulla fattibilità di un ATT.

A seguito di questi incontri l'Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione 64/48, nella quale decideva di convocare una Conferenza delle Nazioni Unite per un Trattato sul Commercio delle Armi nel 2012,⁴³ con lo scopo di arrivare alla stesura di un Trattato giuridicamente vincolante, con i maggiori standard internazionali per la regolamentazione e il controllo del commercio delle armi a livello mondiale, considerando le altre sessioni del Gruppo di lavoro come quelle del Comitato Preparatorio alla Conferenza (PrepCom).⁴⁴

Un successo importantissimo, ottenuto grazie al voto favorevole di 151 governi (tra cui Italia, Stati Uniti e tutti i più grandi Stati del commercio di armi come Gran Bretagna, Francia e Germania) all'astensione di 20 (tra cui Russia, Cina, India, Egitto, Cuba, Iran, Libia) e al solo voto contrario dello Zimbabwe. Sorprendente il cambio di rotta degli Stati Uniti che, diversamente da tutti i precedenti passi del percorso, hanno per la prima volta votato in favore della risoluzione.⁴⁵

A tale scopo si decideva di incontrarsi per quattro settimane consecutive nel 2012, specificando che la Conferenza verrà effettuata in modo aperto e trasparente, sulla base del consenso degli Stati, per ottenere un forte e robusto Trattato.

L'Assemblea ha chiesto al Comitato Preparatorio di fare le dovute raccomandazioni alla prossima Conferenza sugli elementi necessari per raggiungere un efficace ed equilibrato strumento giuridico, tenendo conto dei pareri e delle raccomandazioni espresse nei precedenti documenti, delle risposte degli Stati membri e della relazione del GGE, oltre che del Gruppo di lavoro aperto, e di presentare una relazione all'Assemblea nella sua sessantaseiesima sessione.

Durante quest'ultima, l'Assemblea ha adottato la decisione 66/518, con la quale decideva di tenere la sessione finale del Comitato

⁴² *Report of the Open-ended Working Group towards an Arms Trade Treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/AC.277/2009/1&Lang=E.

⁴³ *The arms trade treaty*, in http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/res/64/48&Lang=E;

⁴⁴ *Arms Trade Treaty*, in www.un.org.

⁴⁵ In http://armstreaty.org/mapsstates_map.php?sid=1346;



Preparatorio dal 13 al 17 febbraio 2012 a New York, per terminare i suoi lavori e decidere su tutte le questioni procedurali.

Il primo Comitato Preparatorio (PrepCom) per la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ATT si è riunito a New York dal 12 al 23 luglio 2010.

Le dichiarazioni si sono incentrate sulla necessità di un impegno sia a livello nazionale e internazionale per il Trattato, ma, mentre alcuni Stati hanno considerato quest'ultimo esclusivamente come un Trattato commerciale e hanno cercato di limitarne il campo di applicazione, altri hanno spinto per un forte documento globale che includa obblighi in materia di diritti umani, diritto internazionale umanitario e sviluppo.

La seconda sessione si è tenuta dal 28 febbraio al 4 marzo 2011 e la terza dall'11 al 15 luglio 2011.

La seconda si è incentrata sulla portata e sui criteri dell'ATT. Era ripresa l'opinione della maggior parte degli Stati secondo la quale, quando il documento sarà stabilito, dovrebbe regolare i trasferimenti di una vasta gamma di armi convenzionali e dare riconoscimento dei vasti effetti che il commercio illecito ha sulla riduzione della povertà e sullo sviluppo nel mondo intero. Veniva, pure, evidenziata l'assenza di controlli sui prodotti non-militari e sulle armi utilizzate dalle forze di sicurezza interne.

La terza sessione si è concentrata sulle questioni di attuazione del Trattato e sulle sue disposizioni finali.

Sono stati rivisti gli elementi, i principi, il campo di applicazione, i criteri e i parametri discussi nei precedenti documenti.

Durante l'incontro, i cinque Stati permanenti del Consiglio di Sicurezza (Stati Uniti, Russia, Regno Unito, Francia e Cina), che insieme rappresentano l'88% del commercio mondiale di armi, hanno emesso una dichiarazione congiunta a sostegno dell'ATT.

Nello stesso tempo, diverse dichiarazioni sono state fornite anche dalla società civile. Una delle più interessanti è quella emessa da circa 40 leader religiosi e 50 organizzazioni, che hanno firmato la Dichiarazione delle Organizzazioni Interreligiose della Coalizione per il Controllo degli Armamenti. Con tale adesione, che verrà depositata al tavolo dei negoziati, si vuole far pressione sulla comunità internazionale per la stesura di un adeguato Trattato.⁴⁶

Uguualmente, 844 membri del Parlamento provenienti da 43 Paesi in tutto il mondo hanno firmato la Dichiarazione Mondiale Parlamentare per il Trattato sul Commercio delle Armi. E così ancora, medici, investitori (tutti firmatari dei Principi di investimento responsabile delle UN), sopravvissuti alla violenza armata (a luglio

⁴⁶“THE DECLARATION, *Interfaith Declaration in Support of an Arms Trade Treaty*”, in <http://www.controlarms.org/interfaith-information>.



2011, un gruppo di sopravvissuti della violenza armata ha rilasciato una dichiarazione a sostegno di un completo e robusto Trattato sul commercio delle armi. Tale dichiarazione è stata consegnata alla terza Commissione Preparatoria), la rete delle donne IANSA (preoccupate della violenza di genere in aree di crisi).

Durante le sue sessioni, il Comitato ha discusso, tra l'altro, i principi, gli obiettivi e la portata, i criteri e i parametri di attuazione, la cooperazione internazionale e l'assistenza, le disposizioni finali, le operazioni e le attività da coprire con il Trattato sul Commercio delle Armi.

Durante ogni riunione ogni Stato ha discusso dei punti in comune e di quelli in contrasto. Il presidente ha prodotto un documento preparatorio per la Conferenza.

La quarta e ultima sessione del Comitato Preparatorio per i negoziati sull'ATT si è svolta da 3 al 17 febbraio 2012 e si è occupata soprattutto delle questioni procedurali per la Conferenza ufficiale di negoziazione che si svolgerà dal 2 al 27 luglio 2012.

Durante l'incontro si è discusso animatamente intorno alla regola del *consenso*, tra coloro che la interpretano come veto sul risultato finale e quelli che la interpretano come accordo tra una grande maggioranza.

Dopo lunghe sessioni il nuovo regolamento è stato modificato per consentire una combinazione di consenso e voto a maggioranza: le decisioni saranno adottate per consenso senza, però, permettere il veto sulle disposizioni finali.

Il 7 marzo 2012 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha emanato il regolamento interno provvisorio della Conferenza (A/CONF.217/L.1).⁴⁷

All'interno è stato previsto anche l'accesso delle ONG ai negoziati di luglio, non solo a sessioni plenarie, ma anche ai Comitati principali in cui si svolgerà gran parte della discussione. Tale Conferenza sarà aperta il più possibile alla società civile e agli osservatori, che parteciperanno senza diritto di voto, auspicando che venga adottata una relazione sul processo di preparazione fin ora svolto, il quale costituisca la base da cui partire per avviare la negoziazione.

Anche il Rapporto del Comitato Preparatorio della Conferenza⁴⁸ sarà incluso quale documento valutativo.

Da quando è stata lanciata la preparazione dell'ATT, anche a livello regionale si sono svolti una serie di incontri e di Conferenze,

⁴⁷In http://speakout.controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/Provisional-Rules-of-Procedure_E_Final.pdf.

⁴⁸In http://speakout.controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/PrepCom-Report_F_Final.pdf.



atte a discutere sulla portata di un tale documento e a cercare di comprendere i problemi che in sede di negoziazione potrebbero presentarsi.

Tra questi il progetto UE/UNIDIR (2009 e 2010) che comprende vari seminari svolti in varie parti del mondo (Dakar, Messico, Amman, Kuala Lumpur, New York, Addis Abeba, Vienna) e destinati a rendere consapevoli i Paesi sull'importanza dell'ATT e a preparare la volontà di appianare le posizioni contrastanti in vista dei negoziati finali.⁴⁹

Da tutte le maggiori posizioni regionali traspare, al di là dello studio della fattibilità pratica, la volontà di adottare uno strumento globale, vincolante e rigido in base ai principi e agli obblighi internazionali.

4. Verso un Trattato Internazionale sul Commercio di Armi

Il 18.12.2006, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella sua sessantunesima sessione - *guidata dai Principi contenuti nella Carta delle Nazioni Unite e dalle norme del Diritto Internazionale, riconoscendo che il controllo degli armamenti, il disarmo e la non proliferazione sono essenziali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, consapevole del crescente sostegno, in tutte le regioni, rispetto alla conclusione di uno strumento multilaterale giuridicamente vincolante per stabilire norme internazionali comuni per l'esportazione, l'importazione e il trasferimento di armi convenzionali* - adottava la Risoluzione 61/89, dando il via ai lavori per l'adozione di un Trattato sul Commercio delle Armi.⁵⁰

Nel corso del 2007 e del 2008 l'UNIDIR (Istituto delle Nazioni Unite per la Ricerca sul Disarmo) pubblicava un'analisi del punto di vista degli Stati su un possibile Trattato per il Commercio delle Armi, soffermandosi sui punti dominanti nelle discussioni governative, oltre che sulle divergenze rispetto al programma e sulle possibili soluzioni alternative.⁵¹

Da tale approfondimento risulta che - *posto il diritto di ogni Stato di produrre armi per il diritto di difesa, derivante dal diritto naturale e sancito dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, e del diritto ai trasferimenti per quei Paesi che non producono armi convenzionali* - molti Paesi concordano sul fatto che i trasferimenti

⁴⁹ "Promoting Discussion on an Arms Trade Treaty", Final Report, European Union-United Nations Institute for Disarmament Research, 2010, in <http://unidir.org/pdf/activites/pdf18-act431.pdf>.

⁵⁰ Cfr. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/89&Lang=E.

⁵¹ S.PARKER, "Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty", 2007, in <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>.



internazionali di armi debbano avvenire secondo norme comuni e principi generali e auspicano l'adozione di un Trattato giuridicamente vincolante.

Oltre 90 di questi hanno puntualmente e velocemente risposto al Segretario Generale e fornito il loro punto di vista favorevole in merito alla stesura di un ATT, diversi altri hanno mantenuto il loro riserbo, rimanendo un' incognita da svelare al momento dell'effettiva negoziazione.

Non è mancata qualche ritrosia durante tali consultazioni, dovuta ai vari interessi in gioco, ma una seria consapevolezza ha accompagnato i lavori. Decisivo ai fini di una simile presa di coscienza sono stati - da una parte - l'esistenza di precedenti accordi internazionali, norme di diritto consuetudinario, strumenti regionali e internazionali che già regolamentavano il controllo del commercio di armi e - dall'altra - la consapevolezza dell'impatto che simili indiscriminati trasferimenti di armi (soprattutto di armi leggere) hanno sulla sicurezza umana e sullo sviluppo del mondo intero, se solo si consideri che molte delle risorse deviate verso il commercio armato vengono sottratte agli obiettivi di sviluppo, contribuendo ad alimentare, in tal modo, la povertà e l'instabilità politica, oltre che la criminalità, il terrorismo e le diffuse pratiche di corruzione nelle varie parti del Mondo.

Secondo l'opinione della maggior parte degli Stati, gli strumenti giuridici oggi a disposizione non sono più sufficienti a porre un freno al commercio illegale di armi a causa della profonda diversità che li caratterizza: nella struttura, nell'ambito più o meno ampio di categorie che coprono, nella loro natura più o meno vincolante e per la loro avvenuta - o meno - attuazione.

Inoltre, alcuni di questi Stati non sono parte di alcun Accordo internazionale.

E', perciò, ovvio che solo uno strumento globale a carattere universale può colmare tali lacune, fornendo un comune denominatore di regole e di elevati standard normativi.

La globalizzazione, infatti, ha cambiato completamente molti sistemi a livello internazionale, agevolando in modo distorto il commercio armato: lo sviluppo tecnologico ha facilitato la gestione delle distanze, gli scambi e le transazioni di broker e utilizzatori illeciti.

Attraverso la stesura di un ATT sarebbe molto più semplice ridurre i comportamenti arbitrari da parte degli Stati esportatori e si renderebbero uniformi le decisioni di tutti i Paesi in ordine alle autorizzazioni e alle licenze, ponendo rimedio alla delocalizzazione della produzione e alla diversificazione dei Paesi produttori che la globalizzazione ha comportato.

Certamente uno dei punti cruciali ai fini della stesura di un ATT



è la sua *fattibilità*, passando dalle dichiarazioni di principio all'attuazione concreta. Ovvero, riusciranno in sede di negoziazione gli Stati a mettersi d'accordo sull'adozione di un documento giuridicamente vincolante in materia di trasferimento d'armi? E gli conferiranno una portata tale da renderlo capace di raggiungere gli obiettivi auspicati senza cedere a più comode scelte di convenienza?

Certamente questo dipenderà dal serio impegno di ogni Paese e dalla volontà di mantenere quelle che sono state, fino ad ora, le premesse e i lavori preparatori portati avanti dalla comunità internazionale.

Gli Stati più preoccupati per la fattibilità dell'ATT hanno addotto le più diverse spiegazioni in merito.

La *Cina* ha insistito, ad esempio, sulla necessità di coordinare le norme comuni con i principi di diritto già esistenti in materia; l'*Egitto* - riferendosi al successo del Programma delle Nazioni Unite per combattere il commercio illecito di armi di piccolo calibro - ha suggerito che un tale documento vincolante potrebbe non essere necessariamente trasposto in una Convenzione; l'*India* ha ritenuto prematuro impegnarsi con un Trattato e ha consigliato di applicare, invece, gli impegni già esistenti in materia; *Israele* ha lamentato l'impossibilità di conciliare standard comuni e robusti con la differente situazione commerciale degli Stati; il *Pakistan* ritiene che un Trattato che regoli i trasferimenti d'armi, ma non la loro produzione, il loro sviluppo e la loro distribuzione possa essere iniquo nei confronti di quei Paesi che non hanno una produzione personale di armi convenzionali e che questo ne renderebbe difficile l'implementazione; la *Russia*, sottolineando come molti accordi internazionali in materia non abbiano raggiunto risultati apprezzabili, ritiene ancora più difficile conseguirli su norme globali senza intaccare il diritto degli Stati all'autodifesa e i trasferimenti legali di armi; il *Venezuela* ritiene l'ATT superfluo e addirittura controproducente rispetto alla Piattaforma d'Azione dell'Onu.⁵²

Risulta già chiaro che le negoziazioni si presenteranno ardue. Ugualmente faticoso sarà stabilire la *portata* di questo Trattato, dunque le categorie di elementi da inserirvi ai fini della regolamentazione.

Alcuni Stati hanno suggerito di prendere come modello l'elenco previsto dall'Accordo di Wassenaar o, in alternativa, gli embarghi o il Registro Onu delle Armi Convenzionali. Molti altri hanno partecipato fornendo indicazioni sulla tipologia di armi, transizioni e trasferimenti da inserire in un ATT e su quelle da lasciare fuori.

La maggior parte degli Stati ha insistito che fossero ricomprese

⁵² S. PARKER, "Implications of States'View on an Arms Trade treaty", 2008, in <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf>.



non solo le armi, ma anche le munizioni, le parti, i componenti e le tecnologie connesse. Queste ultime dovrebbero essere descritte in modo dettagliato, per scongiurare rischi di ambiguità, ma abbastanza elasticamente da poter accogliere senza difficoltà i cambiamenti dovuti al progresso tecnologico, anche attraverso Protocolli o riesami successivi.

Dalle consultazioni effettuate dal Segretario Generale e da quello che gli Stati hanno manifestato, si possono già tracciare dei punti fermi che il Trattato per il Commercio delle Armi dovrà avere.

5. Principi generali per i trasferimenti internazionali di armi

Responsabilità degli Stati

Gli Stati, che abbiano giurisdizione su una qualsiasi parte di un trasferimento internazionale di armi convenzionali o di munizioni, devono assicurare, caso per caso, previa autorizzazione di ogni trasferimento, che questo avvenga in conformità con le leggi e le procedure nazionali, le quali si devono conformare agli obblighi internazionali esistenti.

Questi principi chiave dovrebbero essere incorporati nel testo di un ATT come norme determinanti per stabilire la legittimità di un trasferimento internazionale di armi e munizioni.

51. Obblighi giuridici internazionali e norme generali

Gli Stati non dovrebbero autorizzare un trasferimento internazionale di armi o munizioni che violi i loro obblighi espliciti in virtù del diritto internazionale.

Tale inclusione servirebbe a chiarire e a ribadire le norme internazionali già esistenti in materia.

Tali obblighi includono:

- A.** Obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite, inclusi:
- le Risoluzioni vincolanti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, quali quelle che impongono embarghi sulle armi;
 - il divieto della minaccia o dell'uso della forza;
 - il divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato.
- B.** Qualsiasi altro Trattato o decisione cui tale Stato è vincolato, inclusi:
- decisioni vincolanti, compreso l'embargo, adottate dalle Organizzazioni internazionali, multilaterali, regionali o sub-regionali di cui lo Stato sia parte;
 - tutti i divieti sul trasferimento di armi derivanti dai Trattati particolari dei quali lo Stato è parte, quale la Convenzione del 1980 sull'interdizione o la limitazione dell'impiego di alcune armi convenzionali che possono essere considerate produttive di effetti traumatici eccessivi, e suoi Protocolli.
- C.** I principi universali vincolanti del Diritto Internazionale Umanitario, compresi:



- il divieto dell'uso di armi che sono di natura tale da causare ferite superflue o sofferenze non necessarie;
- il divieto di armi o munizioni incapaci di distinguere tra combattenti e civili.⁵³

5.2 Divieti espressi

Gli Stati non dovrebbero autorizzare i trasferimenti internazionali di armi o di munizioni laddove esista un rischio effettivo che essi:

- violeranno la Carta delle Nazioni Unite e il diritto consuetudinario relativo all'uso della forza;
- saranno utilizzati in serie violazioni del diritto Internazionale dei Diritti Umani. Non ci possono essere, ovviamente, delle indicazioni a numero chiuso di questi casi. E' necessario utilizzare gli strumenti di volta in volta a disposizione. Ad esempio, possono essere appurati anche tramite il monitoraggio effettuato dalla società civile e, in particolare, da quelle Organizzazioni e da quegli Istituti che controllano lo stato dei diritti umani nei vari Paesi;
- saranno utilizzati in serie violazioni del Diritto Internazionale Umanitario. Anche in tal caso da verificare attraverso strumenti alternativi quali la ratifica degli strumenti internazionali esistenti o attraverso l'addestramento delle forze armate in tal senso.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa ha stilato una serie di *indicatori* allo scopo di verificare i trasferimenti d'armi compiuti in violazione del Diritto umanitario: per esempio verificando se uno Stato destinatario di armi ha violato il Diritto medesimo durante un conflitto o se, invece, ha utilizzato tutte le misure a sua disposizione per prevenire una tale possibilità, ha punito i responsabili dei crimini attraverso l'applicazione di tutte le misure legislative, amministrative e giudiziarie a sua disposizione, ha preso misure adeguate per impedire il reclutamento di bambini nelle forze armate ecc;

- saranno usati per commettere atti di genocidio o crimini contro l'umanità;
- faciliteranno atti di terrorismo. Si tratta di un criterio non facilmente verificabile. Mentre in alcuni casi (quando, per esempio, esistono gli embarghi dell'Onu o si tratta di Stati notoriamente conosciuti per appartenere a gruppi terroristici) è più semplice stabilire se esista un obbligo di non trasferire, in altri casi sarebbe opportuno stabilire delle Linee guida - così come proposto a suo tempo dal Regno Unito - allo scopo di indirizzare gli Stati;
- faciliteranno un modello di violenza basato sul genere, crimini violenti o organizzati. In tal caso si ripresentano gli stessi problemi di cui sopra ed è necessario stabilire se il Paese di esportazione agevoli,

⁵³ "THE VITAL COMPONENTS OF AN ARMS TRADE TREATY", in www.controlarms.org, 2009;



collabori o copra, in qualunque modo, uno Stato reo di commettere tali crimini;

- nuoceranno alla sicurezza o alla stabilità regionale o sub-regionale o contribuiranno all'eccessivo e destabilizzante accumulo di armi. Tale criterio sarebbe da verificare in relazione alle caratteristiche e alle necessità specifiche di ogni Paese. Anche in tal caso sarebbe utile la redazione di Linee guida;
- verranno deviate dal loro uso o dal loro utilizzatore finale autorizzato, o saranno ritrasferite in contrasto con i principi di cui sopra.

La diversione può avvenire in varie fasi: durante il processo di trasferimento, dopo la consegna delle armi al destinatario (attraverso una riesportazione) o a causa di corruzione o furto.

Quello della diversione è uno dei punti cruciali per la gestione del traffico illecito di armi e gli Stati hanno fornito vari suggerimenti per cercare di porvi rimedio. Per esempio, hanno suggerito l'utilizzo di licenze di esportazione, importazione, transito, intermediazione e certificato di utente finale, comprese le firme delle autorità competenti nei Consolati dei Paesi di destinazione, o informazioni minime che gli Stati devono inserire sull'uso delle armi e sull'utente finale.

Il Mali ha suggerito che i certificati di utente finale dovrebbero contenere: descrizione e quantità delle armi, contenuto della marcatura, nome e posizione dei vecchi e nuovi proprietari e - se del caso - dei successivi, data di registrazione, informazioni su ogni transazione (nome e indirizzo del mittente, mediatore, destinatario, licenze, origine, punti di partenza, transito e destinazione con date e riferimenti doganali, informazioni sul vettore, natura della transazione e agenzie di controllo, assicuratore e organizzazione di finanziamento);

- pregiudicheranno seriamente la riduzione della povertà o lo sviluppo socio-economico, a causa delle deviazioni e della dispersione delle risorse esistenti verso altri obiettivi militari;
- favoriranno atti di corruzione che possono distorcere le scelte dei funzionari, facendo acquistare armi in quantità e qualità maggiori di quelle necessarie e quindi influenzarne la diversione e lo sviluppo sostenibile;
- trasgrediranno alle altre decisioni o impegni internazionali, regionali o sub-regionali, o agli accordi sulla non proliferazione, sulle armi di piccolo calibro, sul controllo degli armamenti e sul disarmo di cui gli Stati coinvolti nel trasferimento sono parte.

Al fine di verificare l'affidabilità del destinatario, particolare attenzione, secondo alcuni osservatori, dovrebbe essere data ai controlli generali sul Paese di arrivo, compiuti attraverso valutazione dei Trattati ratificati, delle alleanze strette, della posizione assunta verso la comunità internazionale ecc.



La legittima difesa degli Stati, invece, è stata uno dei principi cardine che quasi tutti i Paesi hanno ritenuto di inserire in un ATT, a salvaguardia del proprio principio di sovranità. Ciò, indubbiamente, comporterà dei problemi in merito alla portata da attribuirgli. Come del resto problematica sarà la valutazione delle considerazioni economiche e delle capacità produttive dello Stato destinatario.⁵⁴

6. Campo d'applicazione generale

Affinché l'ATT si dimostri efficace nel suo obiettivo, deve essere redatto in modo completo ed esaustivo.

Dovrebbe includere il controllo delle apparecchiature definite come armi convenzionali, le varie forme di trasferimento internazionale e le tipologie di transazioni associate che consentono tali trasferimenti.

Frequentemente, i grandi esportatori di armi aggirano i divieti esistenti vendendo componenti separati dalle armi e subappaltando l'assemblaggio all'estero. E', perciò, necessario che un ATT ricomprenda la regolamentazione non solo delle armi, ma di tutte le loro componenti, oltre che dei trasferimenti e delle transazioni sottese.

Il Trattato dovrebbe stabilire dei meccanismi di controllo per ricomprendere tutti i seguenti punti:

6.1. Armi

- militari, di sicurezza e di polizia, con materiali connessi di qualunque tipo.

Un ATT deve regolare il trasferimento internazionale di tutti i maggiori sistemi di *armi e armamenti*, come le armi di piccolo calibro e quelle leggere (SALW), includendo non solo quelle destinate in modo specifico per le operazioni di combattimento offensivo, ma tutti i tipi di armamenti militari di elaborazione dati e di sistemi di comunicazione, le attrezzature per il trasporto e altri scopi, come gli aeromobili - con o senza pilota, gli elicotteri, i veicoli terrestri e per mare e le navi;

- *munizioni ed esplosivi* convenzionali, armi di sicurezza interna, munizioni ed attrezzature essenziali per la produzione, la manutenzione e l'uso della forza (queste includono elementi quali i gas lacrimogeni, bastoni a scarica e pistole a scariche elettriche impiegate dalle forze armate e dalla polizia nell'uso della forza).

Gli esplosivi - insieme alle munizioni - sono stati gli oggetti più considerati dagli Stati ai fini dell'inclusione nell'ATT, a causa della semplicità della loro produzione, della diffusione a livello mondiale e la loro importanza per il funzionamento stesso delle armi.

⁵⁴ "Global Principles for the Parameters of an ATT", in www.controlarms.org, 2009.



Molti Stati sostengono che controllare il trasferimento delle munizioni sarebbe costoso e difficile, senza considerare che proprio quest'ultime costituiscono la benzina di molti conflitti.

La difficoltà consiste nel distinguere tra esplosivi civili, militari e di sicurezza, tanto che è stato suggerito addirittura il loro inserimento in una categoria separata rispetto alle munizioni.

Tra le munizioni sono da ricomprendere: bombe, torpedini, granate, razzi, mine, missili, granate sottomarine, dispositivi pirotecnici e sub-munizioni come bombette, perpetranti gravi violazioni del diritto internazionale.

Gli esplosivi, oltre ad essere determinanti per la fabbricazione delle munizioni sono largamente usati negli attacchi terroristici;

- *componenti, competenze e attrezzature* essenziali per la produzione, la manutenzione e l'uso di cui sopra (il trasferimento internazionale di componenti appositamente progettati, competenze e attrezzature, essenziali per la produzione, il mantenimento e l'uso di armi e munizioni convenzionali è una parte crescente della globalizzazione del commercio di armi che può portare ad una significativa proliferazione incontrollata);
- *oggetti dual-use* che possono avere un'applicazione militare, di polizia o di sicurezza (le attrezzature non militari giocano un ruolo tra i più importanti nell'utilizzo della forza nelle operazioni militari, di sicurezza e di polizia e sono incorporate come armi convenzionali).

Nel caso in cui tali usi possano essere previsti, gli Stati dovrebbero controllarne i trasferimenti internazionali.

6.2 Trasferimenti internazionali di armi convenzionali, intesi sia come trasferimenti *irresponsabili* (autorizzati ma con rischio di cattivo utilizzo o di deviazione) sia *illeghi* (dunque non autorizzati).

E' stato dimostrato dall'esperienza dei più sanguinosi conflitti a livello internazionale, come l'assenza di controlli completi e norme comuni da parte degli Stati ha alimentato scontri violenti, gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, la criminalità e il terrorismo, compromettendo, in tal modo, la pace, la sicurezza e lo sviluppo sostenibile.

Per evitare la formazione di lacune, la definizione di trasferimento internazionale in un ATT dovrebbe includere un'ampia enunciazione delle forme di trasferimento e dei tipi di transazioni integrali agli stessi.

Il termine "*trasferimenti internazionali*" designa il trasferimento, la spedizione o qualunque altro movimento, di qualunque forma, di armi da/o attraverso il territorio di uno Stato.

Un trasferimento internazionale di armi può avvenire anche senza il movimento di attrezzature attraverso le frontiere dello Stato se a questo Stato o al suo agente è concesso titolo e controllo sulle attrezzature nel territorio dello Stato fornitore.



Forme di trasferimento internazionale che dovrebbero essere coperte.

Nel gruppo di esperti governativi è stata preoccupazione comune che le armi convenzionali provenienti da riesportazioni, mediazioni illecite, produzioni e trasferimenti illegali (esportazioni e importazioni), come quelle di stoccaggio e trasporto di armi insicure, “*potrebbero essere usati per atti di terrorismo, crimine organizzato e attività criminali*”(Paragrafo 13 della relazione degli esperti governativi - GGE). Perciò dovrebbero essere sottoposte ad un effettivo controllo.

Una larga maggioranza di Stati, durante la consultazione del Segretario Generale delle Nazioni Unite, concordava sul fatto che l'ATT dovrebbe includere tutti i tipi di trasferimento:

- l'insieme delle *esportazioni, riesportazioni, importazioni, re-importazioni*. Grande importanza riveste il tema della riesportazione. Se lo Stato destinatario può a sua volta trasferire le armi ricevute senza preventiva comunicazione al Paese di prima esportazione, è chiaro che è altissimo il rischio che i beni vengano deviati e finiscano in mano di utenti non autorizzati;
- *trasferimenti temporanei e ritrasferimenti*;
- *trasbordi* (da un vettore all'altro), che presuppone una modifica del trasporto durante il movimento. Da molte parti ci si chiede se, in tal caso, il Paese di transito debba riproporre a sua volta una licenza;
- *rivendite*;
- *trasferimenti tra Stato e Stato e tra Stato e privati*.

Qualche Stato ha proposto di sottoporre a controllo le aziende di trasporto aereo prima della concessione delle licenze (il trasporto aereo è uno dei mezzi di diffusione maggiori delle armi leggere). I controlli potrebbero riguardare lo spedizioniere e il vettore, la registrazione dell'aeromobile e la bandiera, rotte di volo e scali progettati, le registrazioni di precedenti analoghi trasferimenti, la conformità del trasporto con la legislazione nazionale e internazionale;

- *vendite commerciali e locazioni*;
- *trasferimenti di licenze di produzione e di tecnologie* concernenti armi straniere.

I trasferimenti di licenze di produzione permettono agli Stati di incrementare la loro produzione di armi senza la necessità di sviluppare essi stessi la tecnologia, con tutto ciò che ne concerne sul risparmio dei costi e sull'elusione dei controlli;

- *prestati, donazioni o aiuti*, o qualsiasi altra forma di trasferimento internazionale di armi e di materiale connesso di qualsiasi tipo (beni materiali, credito, competenza).

Ciò che gli stati hanno voluto escludere dall'ambito.

Il gruppo di esperti governativi sull'ATT, nel suo Rapporto di agosto 2008, ha indicato che un ATT non dovrebbe includere:

- trasferimenti interni;



- disposizioni nazionali relative alla proprietà;
- le garanzie costituzionali nazionali in materia di proprietà privata nel territorio di detto Stato.

6.3 Transazioni che favoriscono i trasferimenti internazionali di armi convenzionali.

Tali transazioni possono includere *pagamenti, premi e benefici* per:

- tutte le operazioni per il trasferimento internazionale di armi convenzionali e munizioni da concessionario o agenti di vendita;
- intermediari di armi;
- mediazione, che facilita i trasferimenti di armi;
- negozi;
- fornitura di assistenza tecnica, formazione, manutenzione e aggiornamenti;
- trasporti, spedizione di merci e stoccaggio;
- logistica;
- finanza e assicurazione;
- sicurezza e altri servizi necessari a tali trasferimenti.

I trasferimenti internazionali di armi convenzionali, munizioni e materiale associato sono spesso condotti attraverso piani complicati, che coinvolgono complessi itinerari di trasporto e transazioni finanziarie poco limpide.

Questo può avere un profondo effetto destabilizzante ed è stato un fattore importante in violazione della legge internazionale, inclusi gli embarghi sulle armi delle Nazioni Unite, con gravi conseguenze per la pace e la sicurezza internazionale, lo sviluppo economico e sociale e per la sicurezza dei civili.⁵⁵

7. Trasparenza e meccanismi di implementazione

L'efficacia del Trattato dipenderà dalla capacità degli Stati di implementarlo concretamente nelle legislazioni nazionali dandogli attuazione.

L'ATT dovrebbe suggerire un minimo di requisiti – quali Linee guida – per una chiara e completa implementazione nazionale (sebbene i dettagli pratici rimarranno prerogative degli Stati parte) e dovrebbe garantire la trasparenza, la revisione e la modifica del documento, oltre che alcuni meccanismi per monitorarne l'implementazione.

Le procedure dovrebbero prevedere possibili problemi di implementazione, come quelli dell'identificazione dei bisogni degli Stati parte e le previsioni di cooperazione tecnica e assistenza, e per il chiarimento delle questioni di conformità e di risoluzione delle controversie.

⁵⁵ "SCOPE: transfers and transactions to be covered by an Arms Trade Treaty", in www.controlarms.org, 2009.



Specifici criteri dovrebbero, poi, anche essere stabiliti per l'entrata in vigore del Trattato.

7.1 Trasparenza

Un Trattato di trasferimento d'armi dovrebbe obbligare gli Stati Parte a pubblicare accurati e completi Rapporti nazionali sui trasferimenti internazionali di armi convenzionali e le misure adottate per attuare il Trattato.

Informazioni relative ai trasferimenti dovrebbero essere prodotte dagli Stati come minimo su base annua, mentre quelle sulle misure adottate per l'implementazione potrebbero essere previste in termini comprensivi nei primi Rapporti nazionali degli Stati parte, con gli aggiornamenti e le modifiche comunicate successivamente, laddove rilevanti.

I dati nei Rapporti nazionali dovrebbero consentire un indipendente esame dell'implementazione, attraverso informazioni sulle operazioni individuali come sui sistemi nazionali.

Nello specifico, i Rapporti nazionali dovrebbero includere i dati retroattivi sulle licenze/autorizzazioni rilasciate e negate e le consegne effettuate sotto l'ATT, incluse, informazioni sulle date di rilascio/diniego e di consegna, i tipi e le quantità di elementi rilevanti, la natura della transazione, i mediatori e gli utilizzatori finali.

Gli Stati parte dovrebbero riferire sui provvedimenti nazionali adottati per implementare il Trattato, inclusi i dettagli di tutta la legislazione pertinente, regole e procedure amministrative e sui dettagli delle esigenze di rafforzamento della capacità e delle specifiche richieste di assistenza, notifica di disponibilità a fornire assistenza generale o in aree specifiche e informazioni riguardanti assistenza fornita o ricevuta (inclusa assistenza per le vittime della violenza armata).

I Rapporti nazionali dovrebbero essere presentati ad un Registro internazionale che dovrebbe:

- analizzare i dati e pubblicare un Rapporto annuale generale, e
- fornire assistenza e aiuto agli Stati parte per la stesura dei loro Rapporti nazionali.

Non è necessaria la creazione di un Registro ad hoc, potendo essere ampliato l'oggetto di alcuni già in vigore, quale il Registro Onu, come da più parti viene già auspicato.

L'Accordo di Wassenaar prevedeva la mancata presentazione dei Rapporti degli Stati al Registro delle Nazioni Unite come un elemento negativo da valutare ai fini dei successivi trasferimenti. Chiaramente, questo potrebbe essere un ottimo deterrente e stimolante per l'impegno degli Stati e potrebbe essere uno dei punti nevralgici per consentire un'attuazione pratica delle regole sancite a livello formale.

Una chiara e completa trasparenza rappresenta un modo importante per consentire, tra l'altro, alla società civile di vigilare sul rispetto e



l'implementazione del Trattato consentendo, dunque, di influenzare gli Stati nella loro azione.

Si è già visto da precedenti esperienze come il controllo della società civile e di organizzazioni del settore costituisce (ed ha costituito anche in tal caso) una forte spinta propulsiva. Nello stesso tempo creerebbe una fiducia condivisa tra i Paesi sull'attuazione dell'ATT.

7.2 Implementazione

L'attuazione pratica, giorno per giorno, del Trattato verrà effettuata dalle autorità nazionali. E' chiaro che ogni modello di implementazione sarà diverso a seconda del volume e della natura del relativo commercio, oltre che della legislazione nazionale esistente.

E' possibile, però, stilare alcuni principi generali.

L'ATT richiederà effettivi meccanismi di controllo nazionale per i trasferimenti internazionali di armi, tra cui:

- ° una chiara e completa legislazione nazionale oltre che sistemi di adempimento di tutti gli obblighi del Trattato che determinino poteri legali (compresi giurisdizione extra territoriale e applicazione universale), sanzioni per le infrazioni e la definizione delle sanzioni;
- ° sistemi amministrativi per la valutazione e l'autorizzazione, rifiuto di proposte di trasferimenti internazionali non in conformità con il Trattato;
- ° meccanismi efficaci, comprese le risorse e le capacità per monitorare e garantire il rispetto del Trattato, comprese le dogane, i controlli delle frontiere e altro;
- ° sistemi nazionali di raccolta, stoccaggio, marcatura di armi di piccolo taglio e recupero di dati completi sui trasferimenti internazionali di armi e licenze, autorizzazioni/dinieghi nelle giurisdizioni degli Stati parte;
- ° istituzione di una apposita Agenzia nazionale di controllo;
- ° documentazione sull'utilizzatore finale autenticato e le procedure di follow-up per impedire deviazioni attraverso la verifica di consegna legittima, l'effettiva sicurezza delle scorte e l'utilizzatore finale autorizzato.⁵⁶

8. Monitoraggio e meccanismi e Istituzioni di Revisione

Come principale sorveglianza del Trattato e come organo decisionale, dovrebbe essere prevista una riunione annuale degli Stati parte (MSP), per contemplare la possibilità di adeguare il documento alle sempre possibili nuove tecnologie.

L'MSP orienterebbe le questioni di status o di implementazione del Trattato in sessione annuale plenaria o attraverso riunioni appositamente convocate, sussidiarie ai comitati. I provvedimenti

⁵⁶“Promoting Implementation of the ATT”, in www.controlarms.org, 2011.



dovrebbero inoltre prevedere una formale Conferenza di Revisione del Trattato (RevCon) ogni 5 anni.

La possibilità di futuro emendamento dell'ATT dovrebbe avvenire attraverso le Conferenze di emendamento o attraverso altre procedure permesse dall'MSP.

Un' Unità di Supporto per l'Implementazione (ISU) dovrebbe, inoltre, essere disposta per l'adempimento del Trattato, come previsto dall'MSP:

- servendo da riferimento per Rapporti nazionali;
- riesaminando e analizzando i dati su rilevanti transazioni forniti dagli Stati parte e assistendoli nell'indirizzamento delle discrepanze;
- supportando e guidando gli Stati parte nella produzione di Rapporti nazionali, per esempio attraverso lo sviluppo di un modello di Rapporto;
- fornendo supporto tecnico e amministrativo all'MSP e alla RevCon;
- sviluppando modelli giuridici e amministrativi per l'implementazione nazionale del Trattato;
- a richiesta di uno Stato parte, assistendo nell'individuazione di lacune nella struttura di controllo del trasferimento nazionale di armi, ad esempio facilitando il pari impegno nella revisione di sistemi nazionali;
- aiutando l'uguale bisogno di assistenza con fonti di assistenza appropriata, includendo il proposito di facilitare l'assistenza alle vittime.

L'ISU sarebbe disponibile ad aiutare l'MSP a controllare il rispetto del Trattato, con ciò costruendo fiducia generale nello stesso.

L'ISU non dovrebbe, però, interferire con le legittime procedure decisionali sui trasferimenti internazionali di armi.

In aggiunta, la società civile dovrebbe essere incoraggiata a dare un positivo contributo al regime, fornendo informazioni relative alle autorità statali competenti.

9. Consultazione, conformità e disposizioni di risoluzione delle controversie

Tutti gli Stati parte potrebbero sollevare domande o preoccupazioni relativamente all'implementazione del Trattato durante l'MSP annuale.

Inoltre, il Trattato dovrebbe codificare il diritto degli Stati parte a consultare bilateralmente su tutte le questioni relative all'implementazione, comprese le decisioni relative a specifiche operazioni.

Ogni sforzo dovrebbe essere compiuto per affrontare i problemi relativi all'implementazione caso per caso, in maniera cooperativa e l'ATT dovrebbe fornire i mezzi per chiarire e affrontare i problemi di conformità.



L'MSP dovrebbe essere libero di incaricare una Commissione sussidiaria, gruppo di esperti, l'ISU o altro organismo, per indagare su questioni di seri fallimenti dell'implementazione. Una volta che l'organismo stabilisce fatti rilevanti, l'MSP potrebbe decidere un intervento appropriato.

Laddove tutti i mezzi comuni per risolvere una mancanza concernente l'implementazione sono stati esauriti ed è confermato che uno Stato parte è in persistente e flagrante violazione dell'ATT, può essere necessario il ricorso a procedure di risoluzione della controversia. Questo dovrebbe includere la possibilità di adire un organo esterno, come la Corte Internazionale di Giustizia. Diverse potrebbero essere le sanzioni: pecuniarie o di restrizione della possibilità di trasferire armi per esempio.

L'ATT dovrebbe specificare i ruoli e le responsabilità delle diverse Istituzioni che possono essere coinvolte.

Per assicurare che la fiducia nel funzionamento del Trattato venga mantenuta, l'esito di qualsiasi indagine sul suo rispetto deve essere resa pubblica.

10. Cooperazione e assistenza tecnica internazionale

Tale punto è stato uno dei più citati nelle consultazioni degli Stati.

L'ATT dovrebbe includere un completo quadro generale per la cooperazione e il sostegno internazionale, all'interno del quale gli Stati possono scambiarsi informazioni, collaborare nei settori pertinenti (es. il controllo delle frontiere), chiedere e ricevere assistenza sull'implementazione da altri Paesi interessati e da rilevanti Organi internazionali, Organizzazioni internazionali, regionali e sub-regionali, al fine di facilitare l'attuazione dei loro obblighi derivanti dal Trattato.

Le funzioni dell'ISU dovrebbero includere quelle di aiutare gli Stati a identificare e articolare specifici bisogni, ad esempio facilitando l'accertamento della capacità di implementazione e aiutando le relative richieste per le provvisorie e l'assistenza in settori quali:

- sviluppo o revisione delle procedure legislative e amministrative;
- sviluppo e rafforzamento di sistemi di controllo di trasferimento di armi internazionali;
- intensificare le capacità delle forze dell'ordine;
- sviluppo della gestione dati sul trasferimento internazionale di armi;
- sviluppo delle capacità di produrre un Rapporto annuale;
- sviluppo delle capacità di prevenire deviazioni;
- formazione di personale adeguato;
- assistenza alle vittime.



Gli Stati dovrebbero essere incoraggiati a partecipare alla formulazione e alla consegna programmi di assistenza e rafforzamento delle capacità.

Laddove appropriato, esistendo meccanismi di sviluppo/assistenza, potrebbero essere usati per indirizzare le risorse aggiuntive in sostegno del rafforzamento della capacità istituzionale, ad esempio per la formazione degli ufficiali doganali o il rafforzamento di meccanismi di sorveglianza.

Si dovrebbe dare priorità alle richieste degli Stati firmatari.

11. Entrata in vigore

L'entrata in vigore non dovrebbe essere dipendente dalla ratifica di un solo Paese o di un gruppo specifico di Paesi.

Essa dovrebbe basarsi sul numero minimo necessario affinché il Trattato sia funzionante, per esempio la ratifica di 30 Stati.

12. Differenze tra l'ATT e il Registro Onu delle Armi Convenzionali

Secondo l'opinione di alcuni Stati un possibile ATT potrebbe coprire solo le 7 categorie delle Armi Convenzionali delle Nazioni Unite (carri armati, veicolo corazzati da combattimento, sistemi di artiglieria di grosso calibro, aerei da combattimento, elicotteri d'attacco, navi da guerra e sottomarini, missili e missili lanciatori) più SALW (descritto come 7+1), ovvero le armi leggere e di piccolo calibro.

In realtà, nonostante tale necessaria inclusione, ciò non è sufficiente, così come precisato da molti Paesi tra cui Italia, Germania e Polonia.

Fin dal 1991, momento della sua istituzione, il Registro ha svolto indubbiamente un ruolo importante rispetto alla trasparenza dei movimenti di armi, attraverso le segnalazioni inviate da numerosi Stati, successivamente elaborate e pubblicate dalle Nazioni Unite.⁵⁷

Fin dalla sua istituzione ha ricevuto segnalazioni da più di 170 Stati e contiene la maggior parte dei trasferimenti ufficiali.⁵⁸ Lo stesso incorpora sette categorie delle armi più letali.

Tale Registro, però, è un prodotto del suo tempo ed è stato elaborato all'interno di un contesto strategico particolare.

Nato dopo la fine della Guerra Fredda, esso riflette gli interessi dei principali protagonisti di questo confronto, i quali hanno concordato un certo numero di misure destinate a ristabilire la fiducia nel quadro della messa in opera di un nuovo rapporto.

E', dunque, un meccanismo di trasparenza e non uno strumento di controllo dei trasferimenti.

⁵⁷ <http://www.un.org/french/Depts/dda/registre.shtml>.

⁵⁸ In <http://www.un-register.org/Background/Index.aspx>.



Inoltre, le categorie del Registro, stabilite per questo scopo strategico, non includono una grande parte degli armamenti e delle attrezzature oggi utilizzate nei conflitti dove sono commesse delle gravi violazioni del diritto internazionale relativo ai diritti umani e del diritto internazionale umanitario, in attacchi terroristici e in connessione col crimine violento e organizzato.

Per esempio, il Registro include:

- carri armati e veicoli corazzati da combattimento, ma nessun altro tipo di veicolo militare (quali i veicoli corazzati leggeri tattici);
- velivoli da combattimento, ma nessun altro velivolo militare, come gli aerei militari pubblici, che possono essere utilizzati per il trasporto di truppe o per i bombardamenti;
- elicotteri da attacco, ma non gli altri elicotteri militari utilizzati per le operazioni e, in alcuni casi, per il trasporto di munizioni;
- sistemi di artiglieria, ma non grosse armi, con un calibro inferiore a 75 mm, come il cannone e l'artiglieria antiaerea;
- nessuna munizione, cartucce, o missili a raggio corto, a meno che non siano forniti nel quadro di una piattaforma di armi catalogata.

Inoltre, il Registro si applica solo per completare le piattaforme di armi.

Il “7+1” non regolerebbe questi elementi se trasferiti come componenti separati o come kit smontato.

Diverse apparecchiature “attenzionate” per un completo ATT sono, dunque, completamente ignorate dal “7+1”.⁵⁹

Piuttosto che utilizzare il Registro Onu, gli Stati dovrebbero esaminare la copertura dei già esistenti regimi di controllo di trasferimento d'armi nazionali, regionali e multilaterali, che, per la maggior parte dei casi, coprono molto più che il “7+1”.

Per esempio, la stragrande maggioranza delle esportazioni pubbliche di armi convenzionali, tra il 2003 e il 2007 (almeno il 98%), così come riferite, proveniva da giurisdizioni nazionali che controllano esplicitamente il trasferimento internazionale di una gamma molto più vasta del materiale militare del “7+1” e c'è una grande somiglianza stimando le liste di controllo.

Questo potrebbe essere un punto di partenza produttivo per determinare il campo di applicazione potenziale di un ATT.

Inoltre, varrà la pena esaminare gli embarghi sulle armi sanciti dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nella misura in cui i termini di questi embarghi danno un'idea generale delle attrezzature alle quali gli Stati sono disposti ad applicare il controllo dei trasferimenti.

⁵⁹“SCOPE: types of equipment to be covered by an Arm Trade Treaty”, in www.controlarms.org, 2009.



Diversi embarghi sulle armi delle Nazioni unite incorporano un linguaggio standard, comprendenti *“le armi e il materiale connesso di qualsiasi tipo, compresi gli armamenti e le munizioni, i veicoli e gli equipaggiamenti militari, gli equipaggiamenti para-militari e di ricambio per ciò che precede”* nonché la disposizione *“ di formazione o assistenza tecnica”*.

Nel caso di embargo d’armi dell’Onu contro Al Qaeda e i Talebani, il Comitato del Consiglio di Sicurezza ha chiarito che il termine *“materiale correlato”* include *“i materiali dual use che potrebbero essere utilizzati per fabbricare degli armamenti”*.

Chiaramente, un ATT deve essere esaustivo per poter essere efficace. Per essere esaustivo deve ricomprendere non solo i supporti per armi e i sistemi d’armamento, ma anche le loro munizioni e componenti, armi ed attrezzature di produzione delle munizioni e del materiale connesso. Questo è un punto da cui non si può prescindere.

Un ATT che si limiterà solo alla rubrica *“7+1”*, come molti Stati stanno suggerendo, sarebbe tutt’altro che completo e non avrebbe che un impatto marginale e minore.

13. L’orientamento degli Stati e il sostegno all’ATT

La posizione tenuta dagli Stati durante tutto l’iter di negoziazione dell’ATT e, soprattutto, durante i lavori definitivi del suo ambito di applicazione è sicuramente una delle più interessanti, essendosi mostrata positiva e ottimistica sul piano generale, ma anche contraddittoria e complessa, fin dal principio, per alcuni aspetti particolari.

In linea generale, la quasi totalità dei negoziatori si è mostrata cosciente di ciò che la violenza armata, alimentata dal commercio illegale di armi, provoca nel mondo intero: un altissimo costo di vite umane, la recrudescenza di sanguinosi conflitti e l’annullamento di ogni diritto umano.

Consci, dunque, dell’insufficienza di strumenti normativi a carattere locale e dal contenuto non esaustivo, gli Stati hanno concordato sulla necessità di adottare un Trattato sul Commercio delle Armi a carattere globale, comprensivo dei più alti standard internazionali e che possa ricomprendere e disciplinare efficacemente il trasferimento internazionale di armi convenzionali.

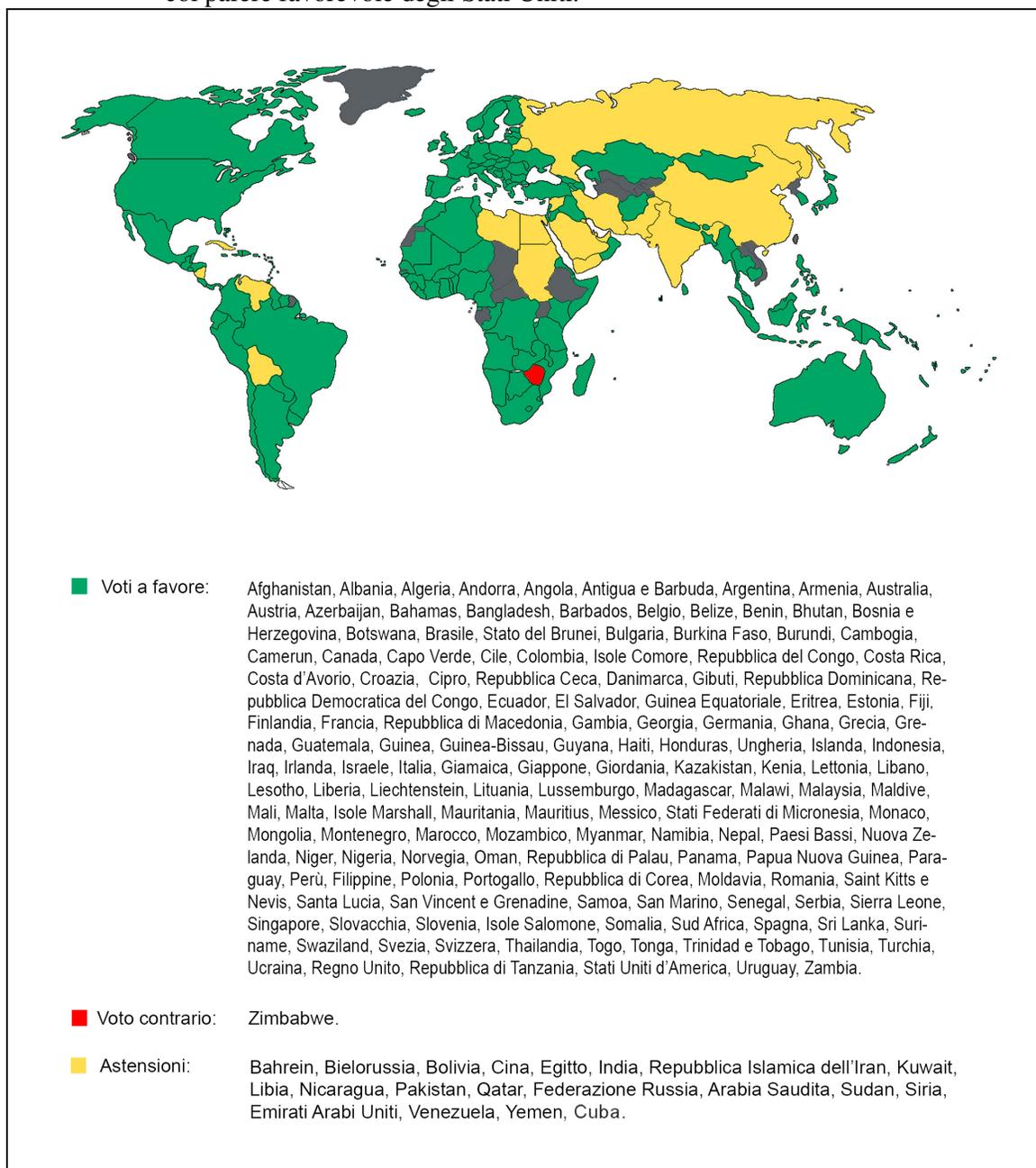
Durante l’iter dei lavori, al momento di concordare un generale campo d’applicazione del Trattato, alle dichiarazioni di principio sono subentrati anche interessi nazionali.

Inizialmente, gli Stati Uniti furono l’unico Paese a esprimere parere negativo verso la Risoluzione del 2006 con cui si avviavano i lavori per la stesura del Trattato. Ciò desta poca meraviglia, laddove si consideri che gli USA hanno dimostrato, già in diverse occasioni, la ritrosia a limitare la propria potestà sovrana in favore di una



legislazione di carattere internazionale (cfr. i lavori per l'istituzione della Corte Penale Internazionale).

Tale posizione veniva ribaltata nel 2009, quando l'Assemblea Generale dell'ONU definiva la convocazione di una Conferenza diplomatica per l'adozione di un Trattato sul Commercio delle Armi. Tale Risoluzione otteneva un solo voto contrario e venti astensioni (come si può confrontare dalla cartina infra)⁶⁰, e, per la prima volta, col parere favorevole degli Stati Uniti.



Nonostante questa indicativa manifestazione di fiducia, durante il seguito dei lavori, al momento di concordare l'ambito di applicazione del futuro ATT, gli USA si schierarono apertamente contro l'inclusione nel documento di munizioni e armi leggere, che pure costituiscono una parte molto importante del commercio di armi. Tale presa di posizione non era casuale, poiché tale Paese produce oltre 7 miliardi di munizioni all'anno⁶¹, quindi si schierava in difesa dei propri sostanziali interessi economici.

Nel 2011, preso atto dell'atteggiamento generale della comunità internazionale, l'obiezione diviene più moderata e gli USA acconsentono all'inserimento delle SALW nell'oggetto dell'ATT, rimanendo, invece, ancora contrari all'inclusione di munizioni ed esplosivi e motivando tale veto con la probabile difficoltà dei relativi controlli e dell'attuazione degli obblighi.

Nello stesso tempo, asseriscono di guardare al Trattato come ad un insieme di regole responsabili e trasparenti per i trasferimenti di armi e non come una disciplina sostanziale della materia, la cui regolamentazione spetta al singolo Stato, difendendo ad oltranza l'autonomia di ogni Paese dall'ingerenza delle Istituzioni internazionali.

Questa posizione riflette, diffusamente, quella di altri Paesi negozianti, primo fra tutti lo Zimbabwe, l'unico a esprimere parere negativo verso la convocazione della Conferenza ONU di luglio, difendendo chiaramente il proprio diritto di accumulare illimitatamente armi convenzionali senza alcuna restrizione da parte di altri Stati.⁶²

Tale Paese ritiene che la stessa inclusione nel Trattato di concetti quali “*diritti umani*” o “*diritto umanitario*” siano troppo generici e di interpretazione soggettiva, comportando dubbi e incertezze sullo scopo del documento. Tale opinione viene ribadita anche dall'Algeria, che considera tali termini strumentalizzabili a fini politici, e dalla Cina.

Quest'ultima ritiene ragionevole una riduzione della portata complessiva del Trattato, vista l'esistenza di altri strumenti internazionali che disciplinano il settore (es. il Registro ONU delle Armi Convenzionali). Il delegato cinese ha tentato, inoltre, di limitare il parametro della corruzione, poiché - a suo parere - non oggetto diretto del Trattato.

L'Egitto si è opposto all'inclusione nell'ATT delle armi leggere e delle munizioni e si è preoccupato che le opinioni dei Paesi che non riflettono la maggioranza (come lo stesso), soprattutto sulle questioni più spinose, trovi il proprio spazio. Ha ritenuto, inoltre, che i concetti

⁶¹ http://armstreaty.org/mapsstates_state.php?id=381.

⁶² http://armstreaty.org/mapsstates_state.php?id=397.



di “*diritti umani*”, “*diritto umanitario*”, “*sviluppo socio-economico*”, avessero delle implicazioni eccessivamente soggettive per essere inseriti in un Trattato, come pure il riferimento all’uso illegale delle armi trasferite, alla criminalità transnazionale, alle deviazioni, al terrorismo, alla corruzione.

L’Iran ritiene che un documento meno ampio avrà più possibilità di essere implementato, perciò ha sostenuto l’inclusione delle sole categorie previste nel Registro ONU, escludendo le altre armi leggere, le munizioni, le loro parti, i componenti e le tecnologie. Nello stesso tempo si è opposto all’esonazione dei trasferimenti tra Paesi in alleanza militare e propone una riduzione della produzione di armi, per ragioni di sicurezza ma anche per motivi economici. Anche Israele ha mostrato sostegno parziale all’inclusione dei diritti umani e del diritto internazionale nell’oggetto dell’ATT.

Israele ritiene, come molti altri Paesi, che il Registro ONU è una buona base di partenza per le negoziazioni, con maggiore attenzione per le armi di piccolo calibro. Considera, invece, l’assistenza alle vittime come una problematica che non ricade sotto lo scopo diretto del documento.

Il Pakistan auspica positivamente che, ai fini di una migliore efficacia, il Trattato non debba regolamentare solo l’esportazione e l’importazione delle armi, ma l’intero ciclo produttivo, mentre non ritiene opportuno il riferimento, nello stesso, allo sviluppo socio-economico, ai diritti umani e al diritto umanitario.

La Corea, facendo un interessante riferimento alla guerra civile angolana, ritiene che l’intermediazione illecita costituisca il punto cruciale dell’indiscriminato commercio di armi, alla cui regolamentazione debbano impegnarsi principalmente i Paesi.

La Russia chiede con forza il blocco di quei canali utili alla circolazione illecita di armi: la mancanza di licenze, la ri-esportazione non autorizzata, la mancanza di controllo sulle attività d’intermediazione e sull’utente finale autorizzato. Ritiene, altresì, ovvio l’inserimento delle armi leggere nel Trattato, in ragione della facilità del relativo commercio. Nello stesso tempo ritiene, però, che il controllo della corruzione o la tenuta dei Registri costituisca una pratica di dettaglio poco consona allo scopo finale.

L’Italia ritiene che l’ATT per essere efficace dovrebbe includere la più ampia gamma di sistemi di armi, munizioni, e tutti i tipi di trasferimenti e chiede di concentrarsi maggiormente sulle armi militari (soprattutto SALW) e non tanto su quelle sportive o da caccia, mentre ritiene che la tutela delle vittime della violenza armata dovrebbe essere contenuta solo nel Preambolo dell’ATT e non nel nucleo del documento.

L’UE, come diversi Paesi che ne fanno parte, si mostra interamente favorevole ai meccanismi di verifica del Trattato.



Queste sono solo alcune delle prese di posizione degli Stati chiamati a negoziare l'ATT nella Conferenza del prossimo luglio (si allegano alcuni grafici sulle loro posizioni rispetto a specifiche materie)⁶³.

Appare di chiara evidenza la contraddizione cui spesso ricadono gli stessi: contrasto alla violenza armata e tutela dei diritti umani ma esclusione dall'ambito del Trattato del riferimento agli stessi o alla tutela delle vittime di tale violenza, attenzione per l'interesse generale all'adozione del documento ma anche - o soprattutto - ai propri interessi nazionali.

Spetterà a loro saper conciliare i propri interessi personali con l'interesse generale all'adozione dell'ATT.

Conclusioni

Un ATT potrebbe, dunque, portare ad adottare standard generalizzati in tema di trasferimento d'armi e responsabilizzare, in tal modo, l'operato degli Stati sulle esportazioni di loro competenza.

Tale Trattato dovrebbe essere negoziato entro il 2012. La speranza generale è che le premesse non siano tradite nelle sedi istituzionali.

L'alta percentuale di adesioni durante la negoziazione dimostra comunque la presa di coscienza sull'insufficienza degli strumenti oggi a disposizione e sulla necessità di stabilire delle norme comuni e internazionali.

Se è prevedibile che i Paesi negoziatori concorderanno sulla tutela dei diritti umani e sulle limitazioni imposte a tale scopo, più difficile sarà l'accordo laddove la limitazione andrà a toccare aspetti economici o legati alla legittima difesa degli Stati.

Il rischio è che spetterà a questi ultimi decidere se lavorare per un ATT rigido e più difficile da negoziare o uno più flessibile e aggiornabile nel tempo.

Ad oggi da molte parti si propone, quale schema possibile, quello di un Trattato Quadro. Quest'ultimo conterrebbe una clausola evolutiva, che si propone di Protocolli aggiuntivi successivi per disciplinare le questioni tecniche e gli impegni degli Stati (tali sono la Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 - a cui seguì il Protocollo di Kyoto solo nel 1997 per imporre riduzioni delle emissioni di gas serra ai Paesi industrializzati - e quella del 1980 sulla proibizione o la limitazione dell'uso di determinate armi convenzionali che possono essere considerate eccessivamente dannose o aventi effetti indiscriminati. In tal caso sono stati adottati tre Protocolli immediatamente e altri due fino al 2003).

⁶³ http://armstreaty.org/mapsstates_state.php?id=397.



Una Convenzione Quadro potrebbe contenere i principi fondamentali per i trasferimenti di armi, principi da specificare successivamente tramite Protocolli o uguali strumenti collegati.

Evitando in tal modo di contemplare tutti i vincoli giuridici in un unico documento, tale quadro giuridico potrebbe permettere di superare dappprincipio le inevitabili contrapposizioni dei Paesi e di vincolare gli stessi attraverso tappe successive.⁶⁴

Sicuramente sarà necessario il sostegno determinante della società civile, oltre che la partecipazione e l'iniziativa equilibrata di tutti gli Stati (soprattutto di quelli che più di altri sono protagonisti del commercio di armi) e il prezioso aiuto del gruppo di Organizzazioni non governative che hanno dato la spinta necessaria all'inizio dei lavori.

La società civile, infine, potrebbe essere un'attenta sentinella per la promozione e l'implementazione dell'ATT.

⁶⁴«Trattato Internazionale sui Trasferimenti di Armi (Control Arms)», in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/28089_Il_Trattato_internazionale_sui_trasferimenti_arma.pdf.



APPENDICE

Durante i lavori preparatori dell'ATT, quasi tutti gli Stati hanno espresso la propria opinione in merito alla portata e al campo di applicazione da conferire al Trattato.

Di seguito sono rappresentati alcuni grafici, rappresentativi dei voti espressi dai Paesi in merito ad alcune specifiche materie (<http://armstreaty.org/>).

Grafico n. 1

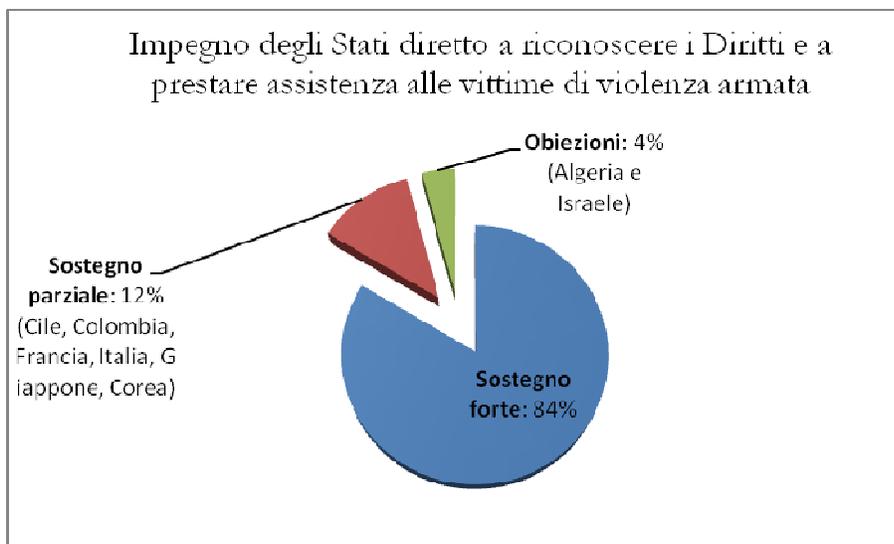


Grafico n. 2

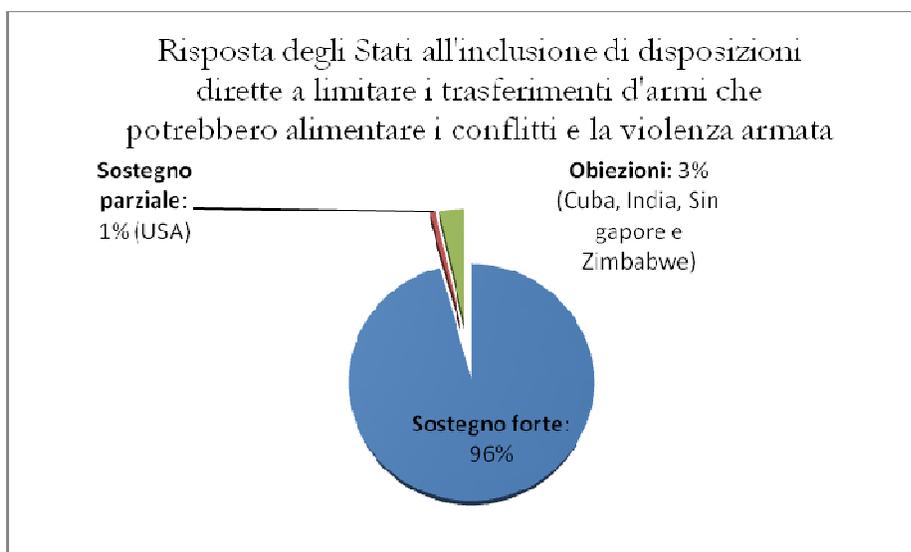


Grafico n. 3

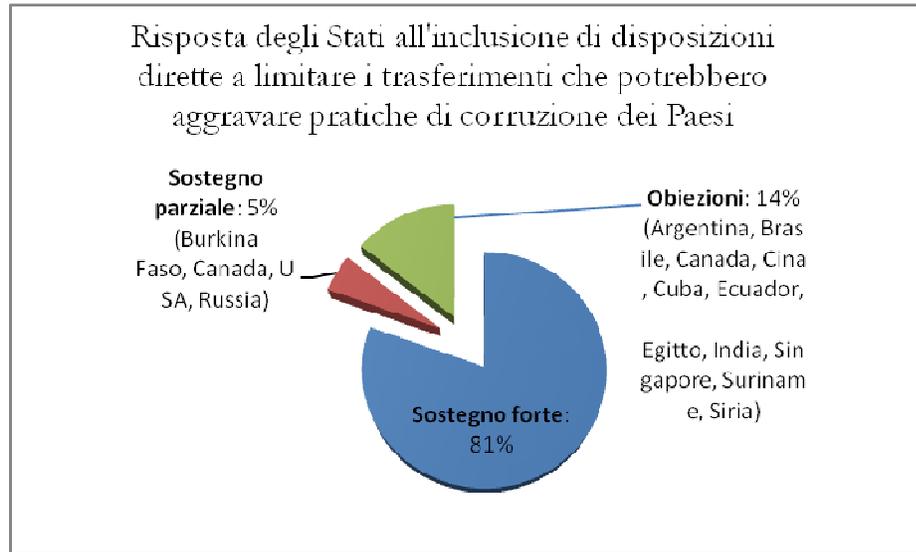


Grafico n. 4

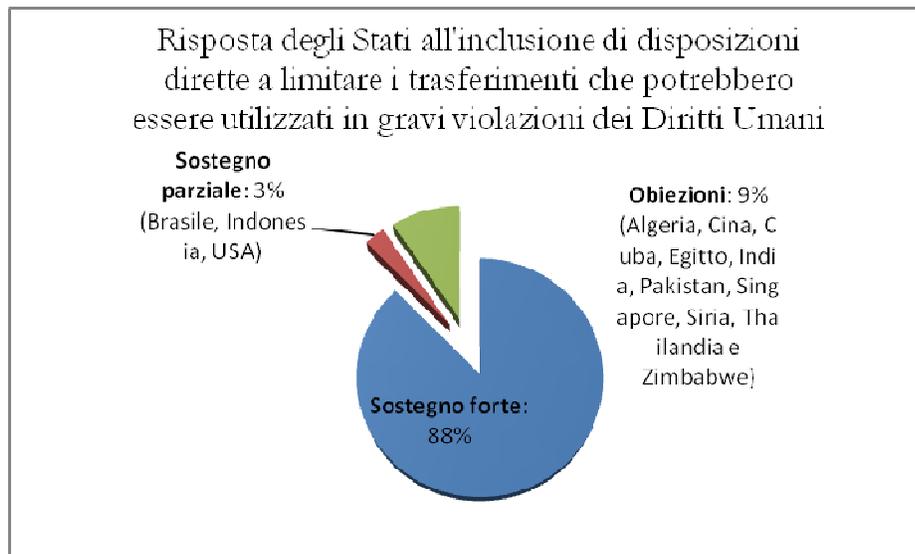


Grafico n. 5

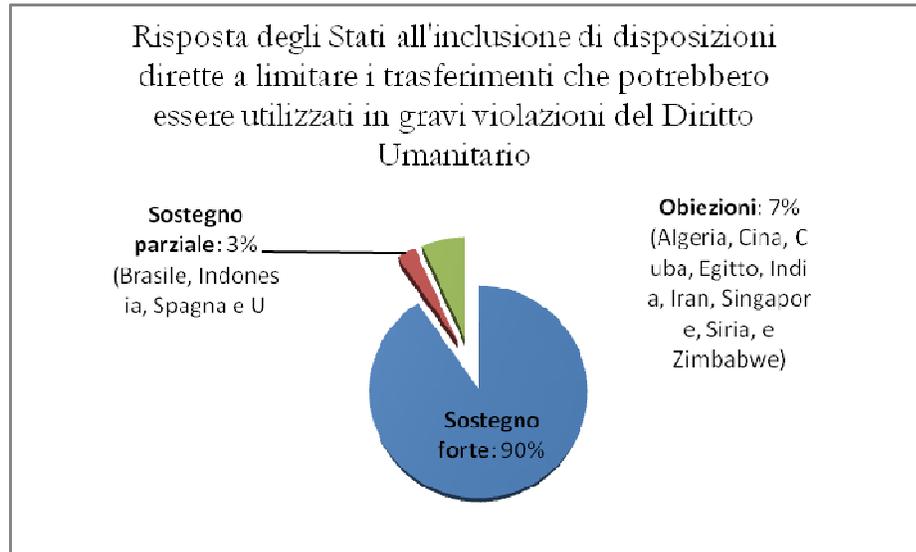


Grafico n. 6

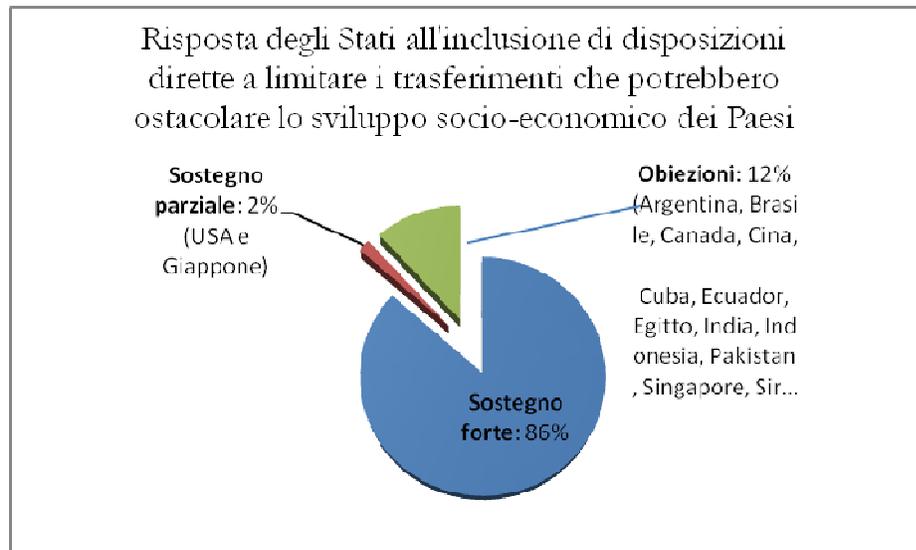
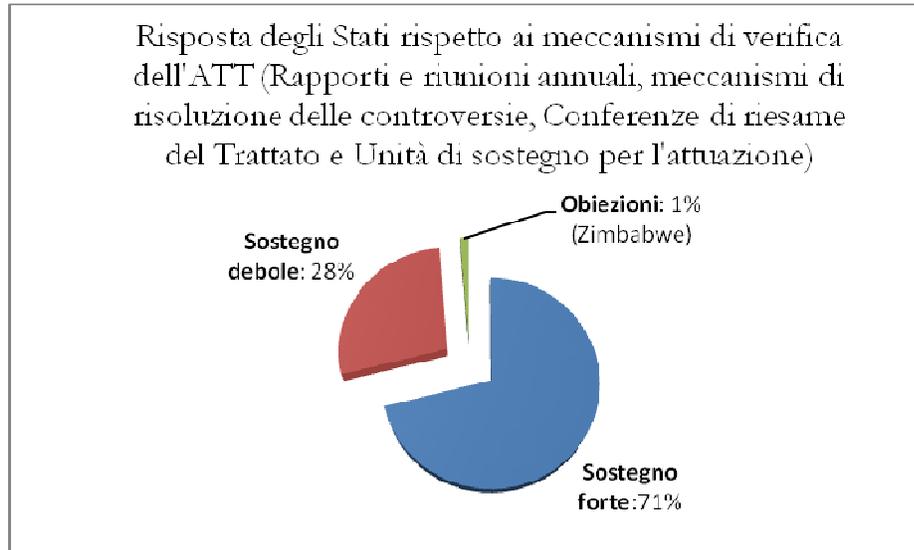


Grafico n. 7



BIBLIOGRAFIA

1. “Accordi internazionali nel settore dell'armamento convenzionale”, Le esportazioni di materiali strategici - Disciplina nazionale ed aspetti internazionali del controllo, in www.exportstrategico.org.
2. ALBERGONI M., “La legislazione in materia di esportazione degli armamenti militari. La posizione dell'UE e l'ordinamento italiano, tra esigenze di difesa e tutela dei diritti”, 2011, in www.archiviodisarmo.it.
3. “Ammunition: the fuel of conflict”, 2006, in controlarms.org.
4. “An implementation Framework for the Arms Trade Treaty”, 2011, in www.controlarms.org.
5. “Armi Convenzionali, Armi leggere e di piccolo calibro”, in www.archiviodisarmo.it.
6. “Armi leggere, guerre pesanti. Rapporto 2011. Le esportazioni italiane di armi piccole e leggere ad uso civile”, in www.archiviodisarmo.it.
7. “Armi: Protocollo di Nairobi e nuova legge in Israele”, www.unimondo.org.
8. “Arms Without Borders: Why a globalised trade needs global controls”, 2006, in www.controlarms.org.
9. “ARMS TRANSFER DECISIONS, Applying international humanitarian law criteria”, 2007, in www.icrc.org.
10. “Arms Trade Treaty”, in www.un.org.
11. “ARMS TRADE TREATY: GLOBAL CONTROLS FOR A GLOBAL TRADE”, in controlarms.org.
12. “Blood at the crossroads: Making the case for a global Arms Trade Treaty”, 2008, in www.controlarms.org.
13. “Chair’s Summary of Discussions at the Open-ended Meeting of Governmental Experts on the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects”, 2011, New York”, in www.poa-iss.org.
14. “Codice di condotta dell'Unione europea per l'esportazione delle armi”, Le esportazioni di materiali strategici – Disciplina nazionale ed aspetti internazionali del controllo, in www.exportstrategico.org.
15. Conference A/CONF.217/1, UN.DOC.GENERAL ASSEMBLY A/CONF/217/1 (2012), 07 March 2012, in www.un.org.
16. CONFORTI B., “Diritto Internazionale”, Napoli, VIII ed., 2010.
17. “Craft Production”, in www.smallarmssurvey.org.
18. “Deadly Movements Transportation Controls in the Arms Trade Treaty”, 2010, in www.controlarms.org.
19. DELL’OLIO, D., *Il dibattito sulla normativa comunitaria in materia di commercio di armamenti: situazione attuale e prospettive future* (2010), in http://www.archiviodisarmo.it/siti/sito_archiviodisarmo/upload/documenti/25456_Dellolio_feb_2010_Dibattito_sulla_normativa_europea_in_materia_di_commercio_di_armamenti.pdf
20. “Dichiarazione delle ONG europee sul Codice di Condotta UE sull’esportazione di armi, nel decimo anniversario della sua adozione”, in www.archiviodisarmo.it.
21. “Embarghi internazionali sui trasferimenti di armi 2005”, in www.archiviodisarmo.it.



22. EMMOLO E., “*Le esportazioni di armi leggere*”, in SIMONCELLI M., a cura di, “*Armi leggere, guerre pesanti*”, Rubbettino, 2001, pp. 168ss.
23. GALLO V., “*ARMI PER L’AFRICA, Il traffico di armi e le violazioni dei diritti umani nelle aree di crisi africane*”, 2011, in www.archiviodisarmo.it.
24. “*Global Principles for the Parameters of an ATT*”, in www.controlarms.org, 2009.
25. “*KILLER FACTS, THE IMPACT OF THE IRRESPONSIBLE ARMS TRADE ON LIVES; RIGHTS AND LIVELIHOODS*”, 2010, in www.controlarms.org.
26. “*How an Arms Trade Treaty can help prevent Armed violence*”, 2011, in controlarms.org.
27. “*HOW TO APPLY HUMAN RIGHTS STANDARDS TO ARMS TRANSFER DECISIONS*”, 2008, in www.amnesty.org.
28. LAGRATA E., “*LE ARMI DEL BELPAESE, L’Italia e il commercio internazionale di armi leggere*”, Ediesse, 2005.
29. “*La normativa e le politiche delle Nazioni Unite in materia di disarmo*”, Archivio Pace Diritti Umani-Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli, in www.unipdcentrodirittiumani.it.
30. “*Making it work: Monitoring and verifying implementation of an Arms Trade Treaty*”, 2008, in www.controlarms.org.
31. MARCHISIO S., “*L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*”, Bologna, 2000.
32. MARCHISIO S., “*Le basi militari nel diritto internazionale*”, Milano, 1984, pp. 402.
33. “*Onu, milioni di volti per dare battaglia alle «armi leggere»*”, in www.disarmo.org.
34. “*OUR RIGHT TO NOW, Transparent reporting under an arms trade treaty*”, 2011, in www.controlarms.org.
35. PARKER S., “*Analysis of States’ Views on an Arms Trade Treaty*”, 2007, in www.unidir.org.
36. PARKER S., “*Implications of States’ View on an Arms Trade treaty*”, 2008, in www.unidir.org.
37. “*Practical Guide: Applying Sustainable Development to Arms-Transfer Decisions*”, 2009, in www.oxfam.org.
38. “*Programme Of Action To Prevent, Combat And Eradicate The Illicit Trade In Small Arms And Light Weapons In All Its Aspects*”, in www.archiviodisarmo.it.
39. “*Promoting Implementation of the ATT*”, 2011, in www.controlarms.org.
40. “*Promoting Discussion on an Arms Trade Treaty*”, Final Report, European Union-United Nations Institute for Disarmament Research, 2010, in www.unidir.org.
41. RAINELLI S., “*Le armi leggere nel mondo*”, in www.archiviodisarmo.it.
42. “*RAPPORTO del PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI sui lineamenti di politica del Governo in materia di esportazione, importazione e transito dei materiali d’armamento*”, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio del Consigliere Militare, Servizio di Coordinamento della Produzione di Materiali di Armamento, 2011.
43. Resolution 61/89, UN.DOC.GENERAL ASSEMBLY [A/RES/61/89 \(2006\)](http://www.un.org), 18 December 2006, in www.un.org.
44. Resolution 63/240, UN.DOC.GENERAL ASSEMBLY [A/RES/63/240](http://www.un.org) (2009), 8 January 2009, in www.un.org.



45. Resolution 64/48, UN.DOC.GENERAL ASSEMBLY A/RES/64/48 (2010), 12 January 2010, in www.un.org.
46. Report A/AC.277/2009/1, UN.DOC.GENERAL ASSEMBLY [A/REP/64/48 \(2009\)](#), 20 July 2009, in www.un.org.
47. “SCOPE: transfers and transactions to be covered by an Arms Trade Treaty”, 2009, in www.controlarms.org.
48. “SCOPE: types of equipment to be covered by an Arm Trade Treaty”, 2009, in www.controlarms.org.
49. “Shattered Lives: the case for tough international arms control”, 2003, in www.controlarms.org.
50. “Shooting Down the MDGs, How irresponsible arms transfers undermine development goals”, 2008, in www.controlarms.org.
51. SIMONCELLI M., “Armi leggere: la nuova frontiera dei conflitti”, in SIMONCELLI M., a cura di, “Armi leggere, guerre pesanti”, Rubbettino, 2001, pp. 29ss.
52. “The Arms Trade Treaty and Military Equipment, the case for a comprehensive scope”, 2009, in www.controlarms.org.
53. “The Arms Trade Treaty, Countering myths and misperceptions”, 2009, in www.controlarms.org;
54. “THE VITAL COMPONENTS OF AN ARMS TRADE TREATY”, 2009, in www.controlarms.org.
55. “The impact of guns on women’s lives”, 2005, in www.controlarms.org;
56. “Towards an Arms Trade Treaty, Next steps for the UN Programme of Action”, 2005, in www.controlarms.org.
57. “Trattato Internazionale sui Trasferimenti di Armi (Control Arms)”, in www.archiviodisarmo.it.
58. “UN arms embargoes: an overview of the last ten years”, 2006, in www.controlarms.org.
59. VARISCO A. E., “LE ARMI LEGGERE E DI PICCOLO CALIBRO: COMMERCIO MONDIALE E TRAFFICI ILLECITI”, 2008, in www.archiviodisarmo.it.
60. “Why we need a global Arms Trade Treaty”, in www.oxfam.org.
61. “Weapons and Markets”, in www.smallarmssurvey.org.



INDICE

Introduzione	p. 1
1. La legislazione regionale e internazionale sul commercio d'armi.	p. 2
Precedenti necessari alla stesura di un ATT	
2. Le armi leggere nel mondo: definizione e trasferimenti	p. 9
3. I negoziati	p. 13
4. Verso un Trattato Internazionale sul Commercio di Armi	p. 18
5. Principi generali per i trasferimenti internazionali di armi.	p. 21
Responsabilità degli Stati	
• Obblighi giuridici internazionali e norme generali	p. 21
• Divieti espressi	p. 22
6. Campo di applicazione generale	p. 23
• Armi	p. 23
• Trasferimenti	p. 25
• Transazioni	p. 27
7. Trasparenza e meccanismi di implementazione	p. 27
• Trasparenza	p. 28
• Implementazione	p. 29
8. Monitoraggio e meccanismi e Istituzioni di Revisione	p. 29
9. Consultazione, conformità e disposizioni di risoluzione delle controversie	p. 30
10. Cooperazione e assistenza tecnica internazionale	p. 31
11. Entrata in vigore	p. 32
12. Differenze tra l'ATT e il Registro Onu delle Armi Convenzionali	p. 32
13. L'orientamento degli Stati e il sostegno all'ATT	p. 34
14. Conclusioni	p. 38
Grafici	p. 39
Bibliografia	p. 44

SISTEMA INFORMATIVO A SCHEDE

Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo
Piazza Cavour 17 - 00193 Roma - tel. 0636000343 fax 0636000345
e-mail: info@archiviodisarmo.it www.archiviodisarmo.it

Direttore Responsabile: Sandro Medici
Direttore scientifico: Maurizio Simoncelli
Registrazione Tribunale di Roma n. 545/86

