



Paper

Adriano Iaria –Il Trattato sul Commercio di Armi e lotta al
trasferimento illecito (p. 2)



Finestra sul mondo

Barbara Gallo - Muhammad Iqbal e il concetto di fratellanza come
ponte tra Occidente e Oriente (p. 13)



Il Trattato sul Commercio di Armi e lotta al trasferimento illecito

Abstract

Il Trattato sul Commercio di Armi firmato il 2 aprile 2013 rappresenta un ulteriore punto di partenza per la disciplina nel trasferimento di armi convenzionali. L'approvazione del primo strumento giuridicamente vincolante volto a disciplinare il commercio di armi non è un'attività isolata, bensì rientra in un quadro più ampio di attività politica svolta a livello internazionale nel settore del disarmo. Ad oggi, 44 Stati hanno ratificato un trattato che proibisce il trasferimento di armi convenzionali, munizioni, loro parti e componenti nel caso in cui questo sia contrario agli obblighi stabiliti attraverso risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in virtù dal Capitolo VII, sia suscettibile di violare obblighi imposti da trattati internazionali di cui lo Stato contraente sia parte, e infine qualora lo Stato Parte sia a conoscenza che le armi possano essere utilizzate per commettere crimini internazionali (genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità) o violazioni gravi delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 o altri crimini internazionali previste dai trattati di cui lo Stato contraente sia parte (articolo 6). Inoltre, nel caso in cui il trasferimento non sia proibito, lo Stato esportatore dovrà svolgere una serie di attività, prescritte nell'articolo 7 del Trattato, per valutare i rischi dell'esportazione e prendere tutta una serie di provvedimenti volti a mitigare tali rischi. In questa sede, verranno analizzate le attività previste dal Trattato per la lotta al trasferimento illecito ed in particolare tre aspetti quali la lotta alla diversione, l'attività di conservazione e rendicontazione dei dati, infine l'assistenza e la cooperazione internazionale.

The Arms Trade Treaty, signed on the 2nd of April 2013, represents another point in order to regulate the transfer of conventional arms as well as prevent their illicit trafficking. The approval of the first legally binding instrument on this matter is not an isolated activity, but an important step moved by international community in a broader context to go further in the disarmament field. At this stage, 44 States have ratified a treaty that prohibits any transfer of conventional arms, ammunition, their parts and components if the transfer would violate their obligations under measures adopted by the United Nations Security Council acting under Chapter VII of the Charter, or if the transfer violate their relevant international obligations under international agreements to which they are Parties, or if they have knowledge at that time of authorization that the arms or items would be used in the commission of genocide, crimes against humanity, grave breaches of the Geneva Convention of 1949, or other war crimes as defined by international agreements to which they are Parties. Moreover, if the export is not prohibited under Article 6, each exporting State Party under its jurisdiction pursuant to its national control system, shall, in an objective and non-discriminatory manners, taking into account relevant information, in order to assess the potential risks, mitigating them. In this analysis, I will focus upon the rules that Treaty establish in order to prevent and eradicate the illicit transfer of conventional arms. In particular the prevention of diversion, the provisions established on record keeping and reporting and the measures provided by the Treaty on international assistance and cooperation.

Nota metodologica: al fine di garantire una corretta comparazione tra i testi proposti durante i negoziati e il testo finale approvato del Trattato sul Commercio di Armi questi non sono stati tradotti in italiano per permettere al lettore la più corretta esegesi giuridica.

Indice

I certificati di utilizzo finale per la lotta alla diversione	p. 4
L'attività di conservazione dei dati e report nel trasferimento d'armi	p. 6
Cooperazione ed assistenza internazionale	p. 9
Conclusioni	p. 12



1. I certificati di utilizzo finale per la lotta alla diversione

Il commercio illecito d'armi non è un'attività isolata, spesso è una componente delle tante attività illecite transnazionali come il traffico di droga o il traffico di esseri umani. Come diverse testimonianze dimostrano, le armi sono anche usate come contropartite per l'acquisto di diamanti e minerali di contrabbando nei paesi del Corno d'Africa e dell'Africa Centrale. Proprio per la caratteristica di essere un'attività all'interno di un più ampio contesto di criminalità organizzata, gran parte della comunità internazionale riconosce la necessità di disciplinare il più possibile il commercio d'armi al fine di limitarne il commercio illecito; lo sforzo per l'approvazione del Trattato sul Commercio di Armi si muove proprio in questa direzione. Tuttavia, non vi è consenso tra gli Stati, così come ben messo in evidenza durante i negoziati sul Trattato, nel disciplinare e regolare il commercio verso attori non-statali, né nel riconoscere la connessione esistente tra mercato lecito e mercato illecito.

Ad oggi, gli Stati hanno pochi strumenti a disposizione per prevenire e combattere il traffico illecito. È difficile seguire i flussi d'armi e più aumentano i controlli, maggiori sono i rischi di diversione. Per diversione si intende un trasferimento lecito di armi convenzionali che viene intercettato da un utilizzatore non autorizzato, o l'uso delle armi ricevute da un utilizzatore finale autorizzato per commettere attività illecite. La diversione di un trasferimento di armi è un fenomeno che aumenta di probabilità ogni volta che più Stati sono coinvolti nel trasferimento. Cercare di prevenire la diversione doveva essere un obbligo, contenuto all'interno del Trattato, non solo sul paese esportatore, ma anche sui paesi coinvolti nel transito e nel trasbordo e nella mediazione. Secondo lo Small Arms Survey i controlli nel trasferimento di armi, necessari a prevenirne la loro diversione, devono essere espletati prima della spedizione, durante il transito e dopo la consegna¹.

I certificati di utilizzo finale sono ad oggi il più importante strumento per la lotta alla diversione delle armi convenzionali. Per meno di 200 dollari un trafficante di armi può comprare un certificato d'utilizzo finale in bianco (*EUC*) da un ufficiale governativo corrotto. Dopo aver riempito i dati il trafficante può utilizzare questo documento per procurare e trasportare il materiale da guerra verso la destinazione finale. A questo punto il certificato avrà tutte le firme e timbri necessari per il trasporto. Nel caso in cui nessuno controlli l'autenticità del certificato – come spesso accade – il trafficante d'armi sarà in grado di inviare le armi verso il compratore con un minimo rischio di essere intercettato.

L'Unione Europea, l'OSCE e i paesi parte all'intesa di Wassenaar, attraverso *best practices* e linee guida, hanno affrontato più volte il problema della documentazione necessaria per il trasferimento di armi. Inoltre, il Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, loro parti e componenti, addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2001, all'articolo 10.3, stabilisce:

“La licenza o l'autorizzazione di importazione ed esportazione insieme alla documentazione d'accompagnamento devono contenere informazioni che devono includere almeno il luogo e la data del certificato, la data di scadenza, il paese esportatore, il paese importatore, il destinatario finale, una descrizione delle armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni nonché la quantità trasportata e

¹ Per un quadro più completo si veda M. Schroeder, H. Close, and C. Stevenson, *Deadly Deception: Arms Transfer Diversion*, 2008, in *Small Arms Survey*.



dovunque sia previsto il transito, il paese di transito. Tali informazioni devono essere trasmesse anticipatamente al paese di transito.”²

Tale disposizione, tuttavia copre soltanto le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni così come previsto dal trattato, non fissando dunque parametri normativi sulle armi convenzionali. La diversione nel trasferimento di armi è un problema sia a livello regionale sia globale. Come già evidenziato, una misura di contrasto è rappresentata dalla produzione e dalla compilazione, da parte del paese importatore, di un certificato di utilizzo finale che permetta alle autorità del paese esportatore di ricevere la garanzia che le armi inviate siano soggette alle normative nazionali sul commercio in materia. Tali documenti sono efficaci solo all'interno di un ampio contesto normativo che include tutti i livelli di trasferimento. Inoltre, senza degli standard comuni del documento e di compilazione, gli ufficiali governativi coinvolti nel transito e nella ricezione delle armi non possono verificare l'autenticità del certificato³. Proprio per contrastare tale fenomeno, l'articolo 8.1 del Trattato relativo all'importazione stabilisce che:

“Ciascuno Stato Parte importatore dovrà prendere delle misure per assicurare che le informazioni utili e pertinenti siano fornite, su richiesta e ai sensi della propria legislazione nazionale, allo Stato Parte esportatore, per assistere lo Stato Parte esportatore a condurre una valutazione nazionale dell'esportazione ai sensi dell'articolo 7. Tali misure possono includere documentazione sull'utilizzo finale o sull'utilizzatore finale”.

Tuttavia la bozza del Comitato Preparatorio prevedeva un'impostazione giuridica diversa e più estensiva in quanto non riferita ai soli Stati Parte al Trattato prevedendo che:

“Importing States shall provide appropriate documentation and other information, inter alia, end-user certification, requested by the exporting State to assist the exporting State in its criteria assessment and to verify the delivery to the approved end-user”⁴.

Questa formulazione avrebbe obbligato gli Stati Parte al trattato a mantenere la condotta prescritta all'interno del Trattato anche nei confronti dei Paesi non parte e avrebbe sicuramente dato più forza al Trattato, dato che nel suo scopo rientra quello di prevenire e abbattere il commercio illecito di armi convenzionali e prevenirne la diversione.

Il Trattato sul Commercio di Armi, pur stabilendo all'articolo 11 che ogni Stato Parte coinvolto nel trasferimento di armi convenzionali debba prendere tutte le misure necessarie per prevenirne la loro diversione, non stabilisce degli standard sui certificati di utilizzo finale. Il comma 2 obbliga a prevenire la diversione soltanto ai paesi esportatori, mentre il comma 3 stabilisce la cooperazione e lo scambio d'informazioni tra i paesi coinvolti nell'importazione, transito, trasbordo ed esportazione:

² Per approfondimenti si veda *United Nations Convention against Trans-national Organized Crime and its Protocols*, 2000.

³ Per approfondimenti si veda Office for Disarmament Affairs, *Study on the development of a framework for improving end-use and end-users control systems*, UNODA Occasional Papers No. 21, December 2011.

⁴ Per approfondimenti si veda *Final Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, 2012.



“2. Nel caso di trasferimento di armi convenzionali previste dall'articolo 2 (1), lo Stato Parte esportatore si impegna a prevenire una diversione attraverso il proprio regime nazionale di controllo, istituito ai sensi dell'articolo 5 (2), valutando il rischio di diversione delle armi esportate e considerando l'adozione di misure di mitigazione del rischio, come, ad esempio, misure di costruzione di fiducia reciproca o programmi elaborati congiuntamente e concordati tra gli Stati esportatori e importatori. Altre misure di prevenzione necessarie potranno includere l'esame delle parti interessate dall'esportazione, la richiesta di ulteriori documenti, certificati, o garanzie supplementari, la non autorizzazione dell'esportazione o altre misure appropriate.

3. Gli Stati Parte importatori, di transito, di trasbordo e esportatori collaboreranno e si scambieranno informazioni, in conformità con le rispettive leggi nazionali, ove opportuno e possibile, al fine di ridurre il rischio di una diversione delle armi convenzionali previste dall'articolo 2 (1).”

Tale articolo si applica innanzitutto soltanto ai beni coperti dall'articolo 2.1 del Trattato escludendo dunque le munizioni, parti e componenti da tale disciplina giuridica. Sembrano inoltre deficitarie le misure previste dal paragrafo 4 dell'articolo 11 del Trattato che prevedono l'applicazione di misure nazionali e del diritto internazionale nel caso in cui venisse scoperta una diversione di un trasferimento di armi e un'eventuale notifica d'ispezione dei carichi agli Stati Parte potenzialmente coinvolti nel trasferimento.

In conclusione, le disposizioni contenute nel Trattato sul Commercio di Armi non fissano degli standard comuni nella documentazione e nella compilazione dei certificati d'utilizzo finale. Inoltre non obbligano gli Stati importatori a fornire i certificati al paese esportatore, né agli Stati coinvolti nel trasferimento. Altra criticità è rappresentata dalle disposizioni verso lo Stato Parte al Trattato contenute all'interno degli articoli 8 e 11. Queste sono previste soltanto per gli Stati Parte: pertanto non pende alcun obbligo a fornire informazioni sull'utilizzo finale dei beni per un Paese Parte importatore verso un Paese esportatore non parte al Trattato, né agli Stati Parte di notificare una sospetta attività di diversione agli Stati coinvolti nel trasferimento, ma non parte al Trattato. Un contrasto efficace al fenomeno della diversione avrebbe dovuto stabilire degli standard minimi nei certificati d'utilizzo finale e obbligare gli Stati Parte al rispetto delle norme contenute all'interno del Trattato senza porre alcuna discriminazione nell'applicazione delle norme verso gli Stati non aderenti.

2. L'attività di conservazione dei dati e report nel trasferimento d'armi

Come noto, il primo strumento di report nel trasferimento di armi è stato il Registro ONU della Armi Convenzionali del 1991. In diverse occasioni è stata sottolineata l'importanza della trasparenza negli armamenti per accrescere la fiducia fra gli Stati. A tal fine, sono stati molteplici gli interventi da parte delle delegazioni nazionali e da parte della società civile durante i negoziati per l'ATT al fine di garantire che la trasparenza nel commercio fosse centrale nel testo approvato.

Nel lavoro commissionato dallo United Nations Institute for Disarmament Affairs Elli Kytömäki, Paul Holtom e Mark Bromley nel loro articolo *"Implementing the Arms Trade Treaty: Reporting International Arms Transfers"* giungevano ad alcune importanti considerazioni. Secondo gli autori, occorre sviluppare una sinergia tra la rendicontazione sui trasferimenti internazionali di armi previsti dall'ATT e i già esistenti impegni di rendicontazione degli Stati, come quelli previsti dal registro delle Nazioni Unite e gli altri strumenti regionali. Un approccio su questo tema sarebbe quello di sviluppare un modello standardizzato di relazione che è compatibile con il report utilizzato per i trasferimenti nel registro delle Nazioni Unite.



Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a fornire informazioni sulle autorizzazioni al trasferimento sui beni coperti dallo scopo del Trattato.

Tuttavia, al fine di mantenere un equilibrio tra l'esigenza di trasparenza e la sicurezza nazionale, si potrebbero individuare alcune categorie di beni con obbligo di rendicontazione, mentre per categorie come munizioni, parti e componenti e trasferimenti di tecnologia prevedere il carattere volontario nel fornire tali dati o comunque informazioni meno dettagliate e più aggregate.

L'obbligo di rendicontazione deve essere coadiuvato ed integrato con attività di sensibilizzazione e assistenza agli Stati per fornire i mezzi necessari al fine della raccolta dei dati⁵.

Il punto B del trattato proposto dal Comitato Preparatorio prevedeva, tra le misure di report, conservazione dei dati e trasparenza come raccomandato dai tre autori. Infatti questo disponeva:

1. States Parties shall maintain records of all arms authorizations, transfers and denials. Such records may contain information, inter alia, on quantity, model or type, arms transfers authorized and refused, arms actually transferred, and details of transit State(s), recipient State(s) and end-users. Records shall be kept for a minimum of ten years.

2. States Parties shall maintain records of all arms imports and shipments of arms that transit their territory. Such records may contain information, inter alia, on quantity, model or type, arms actually transferred, and details of transit State(s), exporting State(s) and end-users. Records shall be kept for a minimum of ten years.

[...] 4. Each State Party shall submit annually to the Implementation Support Unit a report for the preceding year concerning the transfer of arms, as detailed in section B, paragraphs 1 and 2, of the present Article, as well as any new national legislation or other measures used to regulate or control the items and transaction within the Treaty's domain⁶

Tale formulazione avrebbe garantito un passo in avanti verso l'attuale regime del Registro in quanto avrebbe obbligato gli Stati a notificare annualmente tutte le autorizzazioni rilasciate, i trasferimenti ed i dinieghi oltre che i dati sulle armi importate ed in transito per il proprio territorio. Inoltre, tali disposizioni si sarebbero applicate a beni inclusi in uno scopo ben più ampio da quello previsto nell'attuale ATT.

Durante le due fasi di negoziazione, del luglio 2012 e del marzo 2013, si è giunti ad una formulazione ben diversa che in primo luogo esclude munizioni, parti e componenti dall'attività di conservazione dei dati e di report al Segretariato.

L'articolo 12 del Trattato prevede che l'attività di conservazione dei dati sia obbligatoria soltanto per le autorizzazioni all'esportazione o esportazioni attuali delle armi coperte dall'articolo 2.1 del trattato. Mentre gli Stati sono soltanto incoraggiati a mantenere dei dati per le attività legate all'importazione, transito e trasbordo:

1. Each State Party shall maintain national records, pursuant to its national laws and regulations, of its issuance of export authorizations or its actual exports of the conventional arms covered under Article 2 (1).

2. Each State Party is encouraged to maintain records of conventional arms covered under Article 2 (1) that are transferred to its territory as the final destination or that are authorized to transit or trans-ship territory under its jurisdiction.

⁵ Per approfondimenti si veda E. Kytömäki, P. Holtom e M. Bromley, *Implementing the Arms Trade Treaty: Reporting International Arms Transfers*, 2012.

⁶ Per approfondimenti si veda *Final Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, 2012.



Inoltre, l'attività di conservazione dei dati risulta deficitaria rispetto ad altri strumenti internazionali precedentemente approvati. Lo Strumento internazionale volto a consentire agli Stati di identificare e rintracciare, in modo tempestivo e affidabile, le SALW illecite del 2005 (strumento internazionale non vincolante) chiede agli Stati di mantenere i dati di tutte le armi leggere nel loro territorio per sempre, e che almeno i dati relativi all'importazione e all'esportazione siano mantenuti per 20 anni. L'articolo 7 del Protocollo sulle armi da fuoco dispone:

"Ogni Stato Parte garantisce la conservazione, per un periodo di almeno dieci anni, delle informazioni sulle armi da fuoco e, laddove è appropriato e fattibile, su loro parti, elementi e munizioni necessari al fine di rintracciare e identificare le armi da fuoco e, laddove è appropriato e fattibile, loro parti, elementi e munizioni che sono stati oggetto di fabbricazione e traffico illeciti, nonché di prevenire e individuare tali attività.⁷"

Il Trattato sul Commercio di Armi al paragrafo 2 dell'articolo 12 dispone soltanto che ciascun Stato Parte è incoraggiato a tenere dei registri delle armi convenzionali previste dall'articolo 2.1 che sono trasferite al proprio territorio come destinazione finale o che sono state autorizzate a transitare o essere trasbordate nel territorio della propria giurisdizione. Tali dati devono essere mantenuti per almeno 10 anni (§4). Infine, l'articolo 12 non contiene alcuna disposizione in merito al rendere pubblici i dati conservati dagli Stati.

L'attività di report, invece, prevista dall'articolo 13 del Trattato, obbliga gli Stati soltanto a notificare al Segretariato informazioni sui dati relativi all'importazione e all'esportazione e che tali informazioni possono essere le stesse incluse nel Registro ONU delle Armi Convenzionali. Il paragrafo 3 in particolare prevede che:

3. Each State Party shall submit annually to the Secretariat by 31 May a report for the preceding calendar year concerning authorized or actual exports and imports of conventional arms covered under Article 2 (1). Reports shall be made available, and distributed to States Parties by the Secretariat. The report submitted to the Secretariat may contain the same information submitted by the State Party to relevant United Nations frameworks, including the United Nations Register of Conventional Arms. Reports may exclude commercially sensitive or national security information.

I rapporti devono essere resi disponibili e distribuiti dal Segretariato agli Stati parte. La società civile aveva spinto affinché i rapporti fossero pubblici così da poter monitorare l'operato degli Stati. L'ultima frase relativa all'esclusione dai rapporti di informazioni sensibili al commercio o alla sicurezza nazionale, è un punto controverso su cui alcune rappresentanze come Israele si sono battute per la loro inclusione. Così facendo si lascia discrezionalità allo Stato che invia il rapporto di decidere quali informazioni, relative all'attività di importazione ed esportazione, non fornire perché ritenute commercialmente sensibili o strettamente legate alla sicurezza nazionale.

In conclusione, l'attività di conservazione dei dati e di invio dei rapporti al Segretariato risulta ad oggi deficitaria rispetto a quanto auspicato dalla società civile. Escludere le munizioni, parti e componenti dagli articoli 12 e 13 del Trattato ha minato profondamente la possibilità di accrescere la trasparenza negli armamenti tra Stati. L'esclusione dei dati commercialmente sensibili o relativi alla sicurezza

⁷ Per approfondimenti si veda *United Nations Convention against Trans-national Organized Crime and its Protocols*, 2000.



nazionale crea una via di fuga all'interno del quadro giuridico ed offusca la trasparenza ricercata dal 1991 ad oggi dalla comunità internazionale.

3. Cooperazione ed assistenza internazionale

Ultima questione da affrontare è quanto previsto dal Trattato in materia di cooperazione ed assistenza internazionale. È bene ricordare che gli articoli 15 e 16 si applicano soltanto alle categorie di armi convenzionali coperte dall'articolo 2.1, pertanto tali attività escludono le munizioni, parti e componenti. Questo rappresenta già un limite riscontrato in altri articoli del Trattato. Tuttavia, in questa sede si affronteranno i temi relativi alla mancata assistenza delle vittime e la costituzione di un fondo volontario per supportare la cooperazione nella regolamentazione del commercio di armi.

L'assistenza alle vittime è uno degli elementi previsti nel preambolo del Trattato:

Riconoscendo inoltre le sfide affrontate dalle vittime dei conflitti armati e il loro bisogno di cure adeguate, di riabilitazione e di reinserimento sociale ed economico,

In termini di assistenza alle vittime di violenza armata nell'ATT, il *Main Committee I Chair* ha fornito due opzioni nella bozza del preambolo. La prima indica che gli Stati parte sono decisi *"to do their utmost to provide further assistance to the victims of armed conflict"* mentre la seconda proponeva la formulazione *"recognizes the challenges faced by victims of armed violence and armed conflict, and their rights to adequate care, rehabilitation and social and economic inclusion."* Nessuna di queste due formulazioni sembrano abbastanza forti. Il riferimento al secondo paragrafo ai diritti dei sopravvissuti è importante, ma non sufficiente⁸.

Nella pubblicazione *"States' obligations to provide victim assistance"*, Amnesty International suggerisce che, se i governi concordano sul fatto che i diritti delle vittime dovrebbero essere affrontati all'interno dell'ATT, il modo migliore sarebbe una riaffermazione dei diritti esistenti. Il Trattato dovrebbe impegnare ogni Stato Parte a rispettare gli obblighi esistenti per garantire strumenti di ricorso efficaci e risarcimenti alle vittime di violazioni del diritto internazionale, che comprendono i diritti di reversibilità, di accesso equo ed effettivo alla giustizia, un adeguato, efficace e tempestivo risarcimento per il danno subito e l'accesso alle informazioni pertinenti concernenti le violazioni e i meccanismi di riparazione.

Secondo lo studio, il preambolo non è l'elemento più importante della ATT, ma fornisce il contesto per la sua applicazione e pone le basi per le disposizioni del Trattato in materia di criteri, campo di applicazione e attuazione⁹.

Il punto F della bozza contenuta nel report finale del Comitato Preparatorio, dal titolo assistenza alle vittime, disponeva quanto segue:

⁸ Per un quadro più completo si veda R. Acheson, *Vulnerable victims or survivors and agents for change?* in ATT Monitor – Negotiating Conference, Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) in partnership with Global Action to Prevent War, World Council of Churches, and the International Action Network on Small Arms (IANSA). Luglio 2012 5.15

⁹ Ivi p. 3.



1. *Each State Party in a position to do so, and where appropriate, may offer or receive assistance for the care and rehabilitation, and social and economic reintegration, of victims of armed conflict.*

2. *Such assistance may be technical or material in nature and can be provided, inter alia, through the United Nations system, international, regional, subregional or national organizations or non-governmental organizations, or on a bilateral basis, as appropriate*¹⁰.

La società civile durante i negoziati del marzo 2013 ha spinto affinché il preambolo facesse riferimento all'obbligo degli Stati nei confronti delle vittime di conflitti armati e che il trattato disponesse quanto previsto dal Comitato Preparatorio, proponendolo secondo la seguente formulazione:

*Each State Party in a position to do so shall provide assistance for the care and rehabilitation, and social and economic inclusion, of victims of armed violence. Such assistance may be provided, inter alia, through the United Nations system, international, regional or national organizations or institutions, the International Committee of the Red Cross, national Red Cross and Red Crescent societies and their International Federation, non-governmental organizations, or on a bilateral basis*¹¹.

Questa formulazione è adattata *mutatis mutandis* a quanto previsto nell'articolo 8.2 del Protocollo per la liquidazione dei residui bellici esplosivi¹², addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul divieto o la limitazione dell'impiego di talune armi classiche che possono essere ritenute capaci di causare effetti traumatici eccessivi o di colpire in modo indiscriminato¹³.

Sono molteplici gli strumenti giuridicamente vincolanti e non, che riconoscono l'obbligo degli Stati a fornire assistenza alle vittime di conflitti armati. Gli *Oslo Commitments on Armed Violence Achieving the Millennium Development Goals* stabiliti a Ginevra nel 2010 riconoscono: *"the rights of victims of armed violence in a non-discriminatory manner, including provision for their adequate care and rehabilitation, as well as their social and economic inclusion, in accordance with national laws and applicable international obligations"*¹⁴.

L'articolo 4 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili del 2006 stabilisce che:

"States Parties shall take all appropriate measures to promote the physical, cognitive and psychological recovery, rehabilitation and social reintegration of persons with disabilities who become victims of any form of exploitation, violence or abuse, including through the provision of protection services. Such recovery and reintegration shall take place in an environment that fosters the

¹⁰ Per approfondimenti si veda *Final Report of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty*, 2012.

¹¹ Per un quadro più completo si veda E. McCarthy, *Remembering the survivors: the ATT could forget the millions of victims of armed violence* in ATT Monitor – Negotiating Conference, Reaching Critical Will of the Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) in partnership with Global Action to Prevent War, World Council of Churches, and the International Action Network on Small Arms (IANSA). Marzo 2013 6.7 p. 7.

¹² Per approfondimenti si veda *Protocol on Explosive Remnants of War* (Protocol V to the 1980 CCW Convention), 28 November 2003.

¹³ Il protocollo è stato adottato per consensus nel 2003. Ad oggi gli Stati parte al protocollo sono 84, tra cui Russia e USA.

¹⁴ Per approfondimenti si veda *Oslo Commitments on Armed Violence Achieving the Millennium Development Goals*, 2010.



health, welfare, self-respect, dignity and autonomy of the person and takes into account gender- and age-specific needs"¹⁵.

La *Geneva Declaration on Armed Violence and Development*, adottata nel 2011, all'articolo 10 (e):

*"Recognize and ensure the rights of victims of armed violence in a non-discriminatory manner, including, inter alia, provision for their adequate care and rehabilitation, as well as their social and economic inclusion, in accordance with national laws and development plans, and applicable international commitments and obligations"*¹⁶.

La ferma opposizione da parte degli Stati Uniti nel non volere includere l'assistenza alle vittime nelle disposizioni contenute nel trattato ha fatto in modo che tale previsione venisse già esclusa nella bozza presentata alla fine dei negoziati del luglio 2012. L'unico riferimento all'interno del Trattato è presente nel preambolo che riconosce soltanto le difficoltà che affrontano le vittime dei conflitti armati e la loro necessità a ricevere adeguata assistenza.

Durante i conflitti armati le armi uccidono milioni di persone, ma non bisogna neppure dimenticare quante persone ne restino ferite o mutilate. Il riconoscimento, all'interno del Trattato, degli obblighi che gli Stati hanno verso queste vittime che ogni giorno affrontano le loro disabilità sarebbe stato un'ottima occasione per ribadire un concetto più volte sancito, come visto, in diverse occasioni.

Una nota di merito va spesa, infine, sull'istituzione di un fondo volontario di assistenza agli Stati per la regolamentazione del commercio di armi. L'articolo 16.1 prevede che, nell'implementare il Trattato, ogni Stato Parte possa cercare assistenza inclusa quella legale, tecnica, materiale e finanziaria. Inoltre, l'articolo 16.3 del Trattato obbliga gli Stati a stabilire un fondo fiduciario volontario per assistere gli Stati parte che richiedono assistenza internazionale per l'attuazione del Trattato. Tale disposizione, rafforzata rispetto a quanto previsto nella bozza del luglio 2012 che ne prevedeva soltanto la possibilità d'istituzione, è stata fortemente voluta dall'Australia, Germania, Danimarca, Spagna ed Olanda.

In attesa che venga istituito il fondo fiduciario volontario, contemporaneamente all'apertura alla firma del Trattato, il 3 giugno scorso, lo *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA) ha lanciato lo *United Nations Trust Facility Supporting Cooperation on Arms Regulation* (UNSCAR).

L'importanza dello UNSCAR è stata ribadita dall'Ambasciatore australiano Peter Woolcott durante la 68^a sessione dell'Assemblea Generale il 30 ottobre 2013 all'interno del *First Committee*:

Once the Treaty has entered into force we must ensure it is effectively implemented across the different regions of the world. Australia is committed to assisting others to ratify and implement the Treaty and to ultimately strengthen national capacities to regulate cross-border movements of arms.

This is why Australia has committed \$1 million dollars to initiate the United Nations Trust Facility Supporting Cooperation on Arms Regulation (UNSCAR). We are pleased to be working alongside our UNSCAR partners, the UN Office for Disarmament Affairs (UNODA) and other donors Denmark, Germany, the Netherlands, Spain, Switzerland and the United Kingdom to build this facility. UNSCAR is now receiving proposals, and we encourage all States in a position to do so to contribute

¹⁵ Per approfondimenti si veda *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, 2006.

¹⁶ Per approfondimenti si veda *Geneva Declaration on Armed Violence and Development*, 2011.



to this important initiative, which will kick-start assistance to countries wishing to ratify the ATT as quickly as possible¹⁷.

L'UNSCAR ha lo scopo di supportare la preparazione per la ratifica e l'implementazione dell'ATT, supportare progetti mirati all'implementazione del Piano d'Azione delle Nazioni Unite per combattere il traffico illecito delle armi leggere e di piccolo calibro, migliorare l'efficacia dell'assistenza attraverso una migliore coordinazione e un monitoraggio delle risorse.

È ancora presto per poter valutare gli effetti positivi di UNSCAR, visto che ancora non ha avuto un impatto sugli obiettivi prefissati; tuttavia va riconosciuta la volontà degli Stati nello stabilire, oltre al fondo fiduciario volontario, come previsto dall'articolo 16.3, uno strumento in grado di stimolare il processo di ratifica al Trattato, fornendo agli Stati i mezzi necessari per applicare ed implementare le norme stabilite attraverso la legislazione nazionale.

Conclusioni

Ad oggi sono 44 gli Stati che hanno ratificato il Trattato. L'ATT, come tutti gli strumenti giuridici vincolanti, è frutto del compromesso raggiunto, in questo caso attraverso *consensus*, tra Stati che risultano riluttanti a porre dei limiti alla propria autorità e discrezionalità. Il Trattato sul Commercio di Armi coinvolge in primo luogo una serie di temi, tra cui quelli della difesa nazionale e degli interessi economici e strategici che risultano essere primari per gli Stati rispetto alla tutela dei diritti umani e del diritto umanitario. Il Trattato sul Commercio di Armi rappresenta un punto di partenza piuttosto che d'arrivo nel disciplinare il commercio lecito e prevenirne quello illecito. Proprio per tali ragioni, l'auspicio è che il Trattato entri in vigore il prima possibile per poter convocare la Conferenza degli Stati Parte, così come previsto dall'articolo 17 del Trattato, e discutere alcune disposizioni che necessitano ancora di una revisione al fine di poter dare più forza alle disposizioni contenute, in linea con l'oggetto del Trattato.

Sull'ATT vedi anche i documenti e i paper prodotti dall'Archivio Disarmo, disponibili alla pagina <http://archiviodisarmo.it/index.php/2013-05-08-17-45-06/negoziati>, nonché Ernestina Scalfari, *Arms Trade Treaty: un successo parziale?* in "Sistema Informativo a Schede", Maggio 2013, <http://archiviodisarmo.it/index.php/2013-05-08-17-44-50/sistema-a-schede/finish/90/64>.

¹⁷ Woolcott Peter (Ambassador of Australia), *Statement at the UNGA68 First Committee: thematic statement on conventional weapons*, 30 October 2013.





FINESTRA SUL MONDO

di Barbara Gallo

Muhammad Iqbal e il concetto di fratellanza come ponte tra Occidente e Oriente

In Italia il nome di Muhammad Iqbal potrà risultare poco conosciuto, ma questo grande personaggio pakistano, grazie alle sue modernissime intuizioni ed ai suoi preziosi scritti, ha lasciato una significativa testimonianza di pace e di fratellanza tra due culture troppo spesso divise dalle fedi e dalle politiche nazionali: la cultura occidentale e quella islamica.

Nato nel Punjab nel 1877 e formatosi a Lahore, tra 1905 e 1908, Iqbal, durante i suoi soggiorni a Cambridge (Inghilterra) e Heidelberg (Germania), ebbe modo di comprendere quanto fossero rischiose le forme di nazionalismo che dominavano allora la politica di molte nazioni europee.

Al suo ritorno in patria, profondamente toccato da questa esperienza, Iqbal fu in grado di unire, con successo, l'acquisita conoscenza della cultura occidentale con la tradizione islamica. La sua produzione letteraria e filosofica, come la sua azione politica, fu improntata sull'idea che culture differenti tra loro potessero non solo dialogare pacificamente tra loro, ma, attraverso un reciproco scambio di idee, apportare una profonda ricchezza culturale in entrambi i due mondi.

Nel 1931 Iqbal si trovava a Roma e nel corso della sua visita italiana fu portatore di un'istanza, molto avanzata per quell'epoca, di apertura e di scambio tra l'Islam e l'Occidente, un incontro che Iqbal considerava non solo possibile, ma auspicabile e anzi inevitabile, in quanto egli scorgeva, all'interno della fiorente cultura occidentale, anche i segni e i semi della tradizione islamica. Purtroppo, in un'Italia dominata dall'ideologia fascista, questo messaggio di pace rimase inascoltato.

Nel 1932 fu poi fautore della proposta della creazione pacifica del Pakistan come stato separato dall'India, nel rispetto dell'autonomia delle due culture e delle due religioni che segnavano quegli immensi territori. L'idea di Iqbal prese forma solo nel 1947, grazie all'Indipendence of India Act, che ha previsto la nascita dello stato islamico del Pakistan, ma che ha dato vita, però, anche alla sanguinosa e mai risolta rivalità tra India (a maggioranza hindu) e Pakistan (a maggioranza musulmana) nella regione del Kashmir. Ancora oggi rimane un conflitto aperto, con migliaia di morti e continue azioni terroristiche da parte di gruppi estremisti che colpiscono indiscriminatamente migliaia di civili innocenti.

Iqbal, morendo nell'aprile del 1938, non poté assistere né al tracollo dell'Europa che ebbe il suo triste sigillo nella Seconda Guerra mondiale, né alle



sanguinose e tragiche conseguenze seguite alla nascita del Pakistan. Ma Iqbal fu sempre consapevole dell'ottusa crudeltà culturale dei governanti europei riuscendo a prevedere ampiamente la catastrofe spirituale e sociale che si sarebbe abbattuta di lì a poco e invano continuò ad esortare, nei suoi lavori letterari, a perseguire il valore della fratellanza al posto della cieca violenza.

In questo senso sarebbe doveroso riconoscere il posto di Iqbal tra i grandi pacifisti del Novecento e proprio per questa ragione le opere del vate-filosofo (come viene ricordato in Pakistan) andrebbero recuperate e soprattutto riscoperte anche nel nostro Paese e nel mondo occidentale in generale.

I tempi, infatti, potrebbero apparire maturi per scambi culturali capaci di andare oltre le secolari barriere tra le differenti culture, barriere che risultano in realtà tanto più resistenti quanto più sono fondate sulle religioni. Nonostante la globalizzazione abbia, di fatto, annullato distanze temporali e geografiche, i conflitti e gli scontri legati alla fede o alle diverse etnie sono in continuo aumento.

Le situazioni di crisi politiche e umanitarie in cui versano oggi Paesi come la Siria, l'Iraq, la Libia, l'Afghanistan ci restituiscono infatti un quadro politico tutt'altro che pacifico.

Iqbal con la sua incredibile modernità, ha lasciato quindi, sia nel mondo occidentale, sia in quello islamico, un insegnamento valido ieri come oggi. Celebre il suo verso che così recitava: *“La religione non ci insegna a nutrire odio l'uno l'altro”*. In questa breve frase si riassume la filosofia e l'umanità di un uomo straordinario; la religione vista non come barriera, ma come ponte tra diverse culture che devono e possono trovare il modo di vivere pacificamente, attraverso il dialogo ed il rispetto delle diversità culturali e sociali.

Barbara Gallo

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

