

Taking Control

**L'Opportunità di migliorare il Codice di condotta dell'Unione Europea
sui trasferimenti di armi**

Un rapporto delle organizzazioni non governative europee

Settembre 2004

(traduzione italiana del sommario esecutivo)

Il rapporto “Taking Control” e il relativo sommario esecutivo sono stati redatti dai rappresentanti delle organizzazioni non governative dell’Unione Europea, in particolare da: Robert Parker, Amnesty International Regno Unito; Claudio Gramizzi, GRIP; Holger Anders, IANSA; Chiara Bonaiuti, Osservatorio italiano sul commercio di armi (IRES Toscana); Michael Crowley, Omega Foundation; Oliver Sprague, Oxfam Regno Unito; Elizabeth Kirkham, Saferworld; Piotr Jaworski. Editing a cura di Elizabeth Kirkham, Saferworld. Il rapporto è pubblicato da Saferworld.

Il rapporto è stato sottoscritto dalle seguenti organizzazioni:

Africa Europe Faith and Justice Network,
AEFJN
Agir ici, Francia
Aldrig mere krig, Danimarca
Amnesty International, Austria
Amnesty International, Belgio
Amnesty International, Danimarca
Amnesty International, Finlandia
Amnesty International, Francia
Amnesty International, Irlanda
Amnesty International, Italia
Amnesty International, Lussemburgo
Amnesty International, Olanda
Amnesty International, Polonia
Amnesty International, Regno Unito
Amnesty International, Slovacchia
Amnesty International, Slovenia
Amnesty International, Spagna
Amnesty International, Ungheria
Arbeitsgemeinschaft für
Entwicklungszusammenarbeit AGEZ, Austria
BASIC, Regno Unito
Campaign Against the arms Trade (CAAT),
Regno Unito
Commission Justice et Paix francophone de
Belgique
ControllArmi, Rete italiana per il disarmo
Croix-Rouge de Belgique – Communauté
francophone
Czech Working Group on Arms Trade Control
Danmarks Fredsråd
Esbjerg Fredsbevægelse, Danimarca
The Fair-play Alliance, Slovacchia
Fredsakademiet, Danimarca

Fredskomiteen Frederikssund-Hornsherred,
Danimarca
FN-Forbundet, Danimarca,
Groupe de recherche et d’information sur la
paix et la sécurité (GRIP), Belgio
Gun Control Network, Regno Unito
IANSA Europe
Internationaler Versöhnungsbund-
Österreichischer Zweig IVB-ÖZ, Austria
Kvinder for Fred, Danimarca
Kvindernes Internationale Liga for Fred og
Frihed, Danimarca
Landmine Action, Regno Unito
Medico International, Germania
Netzwerk Afrika Deutschland NOVIB
(Oxfam), Olanda
Obcianske oko, Slovacchia
Osservatorio permanente sulle armi leggere,
Italia
Österreichische MedizinerInnen gegen
Gewalt und Atomgefahren OMEGA, Austria
Oxfam, Regno Unito
Oxfam, Germania
Oxfam-Solidarity, Belgio
Pax Christi International
RAIAL, AL-BF, Belgio
Saferworld, Regno Unito
Samarbejdskomiteen for Fred og Frihed,
Danimarca
Swedish Peace and Arbitration Society,
SPAS
Transparency International, Regno Unito
The Verification Research, Training and
Information Centre, Regno Unito

Traduzione italiana del sommario esecutivo a cura di
ControllARMI – Rete Italiana per il Disarmo

Introduzione

L'attuale revisione del Codice di condotta dell'Unione Europea sui trasferimenti di armi (CdC) è un'opportunità cruciale per segnalarne le debolezze, nonché per sviluppare e migliorare i sistemi di controllo comuni. Oltre a quanto già fatto, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a continuare il lavoro per un rafforzamento del CdC e per identificare gli aspetti che richiedano maggiore attenzione per realizzare un regime di controllo più efficace e completo sull'export di armi.

Lo sviluppo dei criteri per il Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC)

È necessario che i criteri del CdC riflettano i vincoli preesistenti di ciascuno Stato rispetto al diritto internazionale. Tuttavia sono necessarie alcune modifiche per assicurare che gli Stati rispettino le loro responsabilità internazionali. Inoltre, i criteri per l'esportazione di armi dovrebbero essere chiari e sufficientemente dettagliati per consentire lo sviluppo di un'interpretazione comune, al contrario di come avviene attualmente. Inoltre, anche se gli otto criteri del CdC interessano un largo spettro di divieti, ci dovrebbero essere indicazioni per includere altri aspetti, come la corruzione nel traffico di armi, all'interno dei criteri esistenti, oppure attraverso l'aggiunta di altri criteri.

Sarà difficile convenire su come applicare nel dettaglio i criteri del CdC sulla base del solo testo. Presumibilmente, in vista della complessa natura di molti dei fattori coinvolti nella concessione di licenze per l'esportazione di armi, gli Stati membri dovrebbero considerare l'ipotesi di produrre delle linee guida sostanziali in aggiunta, per spiegare con maggiore completezza come interpretare i criteri.

Lo sviluppo delle attuali norme

Applicare il Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC) a tutte le transazioni pertinenti

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i controlli UE siano estesi a tutti gli equipaggiamenti militari, di polizia e di sicurezza, la tecnologia, la componentistica, le competenze, le armi, inclusi i servizi, così da garantire che non contribuiscano alla violazione di diritti umani o del diritto umanitario internazionale, a esacerbare conflitti o instabilità, a pregiudicare lo sviluppo di paesi poveri.

La notifica delle negazioni di autorizzazione

Gli Stati membri dovrebbero agire in fretta per rendere più chiare le circostanze nelle quali è possibile negare un'autorizzazione all'esportazione di armi. A questo fine tutti gli Stati membri dovrebbero prendere parte prima possibile a uno scambio di informazioni sulle procedure nazionali di concessione delle licenze, al fine anche di assicurare che tutti i divieti di esportazione, seppure temporanei, informali o formali, vengano notificati. Tutti gli Stati membri dovrebbero rendere nota la notifica entro un mese dal rifiuto dell'autorizzazione per l'esportazione.

Promozione di maggiore armonizzazione e interpretazione comune tra gli Stati membri dell'Unione Europea nell'applicazione del Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC)

Gli Stati membri dovrebbero lavorare in direzione del miglioramento dello scambio di informazioni fra tutti gli Stati UE relativamente alle decisioni difformi tra essi. Come passo preliminare dovrebbero immediatamente procedere alla condivisione di informazioni relative alle decisioni difformi di tutti i 25 paesi.

Miglioramento della trasparenza interna

La banca dati delle notifiche di rifiuto dell'autorizzazione dovrebbe includere tutti i dinieghi notificati dall'emissione del CdC, nel 1998, e tutte le informazioni pertinenti per ogni divieto. Gli Stati membri dovrebbero immediatamente accettare di condividere informazioni o promuovere consultazioni tra tutti i paesi. La banca dati dei divieti dovrebbe essere allargata per includere i dettagli delle consultazioni e le loro decisioni, così come le informazioni sui sospetti destinatari finali delle armi che vengono ritenuti essere coinvolti in intermediazioni, diversioni o uso improprio di beni sotto controllo.

Ampliamento dell'impatto del Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC)

Gli Stati membri dell'Unione Europea dovrebbero stabilire "criteri di aderenza" formali che obblighino i paesi a dotarsi di un'adeguata legislazione e di procedure amministrative e a pubblicare un rapporto annuale sulle rispettive esportazioni di armi. Dovrebbe essere resa disponibile un'offerta di formazione e di assistenza ai paesi candidati a diventare membri dell'UE che vogliono allinearsi al CdC, ma il cui sistema di controllo nazionale sull'esportazione di armi non sia ritenuto sufficientemente robusto. Tutti i paesi che si allineano al CdC dovrebbero essere disponibili a fornire aiuto per attuare e comprendere i differenti aspetti degli accordi UE sul controllo dell'esportazione di armi. Tutti gli Stati allineati al CdC dovrebbero essere invitati a partecipare ad incontri annuali per discutere l'evoluzione dell'applicazione dei criteri e l'implementazione degli accordi di supporto.

Liste di controllo UE

Tutti gli Stati membri dovrebbero esercitare pressione per una rapida adozione del *Community Trade Regulation*, concernente il commercio di certi equipaggiamenti che potrebbero essere usati per punizioni capitali, tortura o altri trattamenti e punizioni degradanti e inumani, e dovrebbero assicurare che questo copra tutti quelli oggetti che potenzialmente potrebbero essere usati per infliggere la pena di capitale. Dovrebbero reintrodurre la proibizione sull'esportazione o l'importazione di "corde appositamente disegnate e fabbricate per esecuzioni e impiccagioni" che è stata rimossa dalla lista nell'appendice 1 del *Community Trade Regulation* già in esame. Gli Stati membri dovrebbero sospendere dal commercio quegli oggetti, come le armi per l'elettroshock, i cui effetti medici non sono completamente chiari, in attesa di risultati di inchieste indipendenti e rigorose sul loro effetto.

Rapporti annuali dell'UE sull'esportazione di armi: un importante strumento di trasparenza

L'attuale revisione del CdC offre l'opportunità ideale agli Stati membri dell'UE per impegnarsi nella produzione di rapporti annuali esaustivi sulle proprie esportazioni di armi. Il CdC rivisto dovrebbe includere la specifica richiesta che tutti gli Stati membri debbano

produrre tali rapporti, includendo tutte le informazioni rilevanti circa le loro attività nell'esportazione di armi seguendo un "modello comune".

Gli Stati membri dovrebbero procedere velocemente a completare il processo di armonizzazione delle banche dati, alla loro raccolta e presentazione, così da facilitare un consistente insieme di informazioni all'interno del contesto del Rapporto consolidato annuale del CdC. Questo dovrebbe contenere informazioni maggiormente dettagliate, particolarmente circa le categorie e i tipi di prodotti coperti dalle licenze concesse da ciascuno Stato rispetto a ciascuna destinazione. Per ogni rifiuto, dovrebbero essere precisate nel Rapporto consolidato informazioni relative al possibile destinatario, al tipo e alla quantità della merce proposta per il trasferimento, e la ragione del rifiuto. Dovrebbero anche essere fornite almeno alcune informazioni sulle decisioni delle consultazioni che hanno avuto luogo.

Assicurare una comprensione comune dei principi chiave

Gli Stati membri non hanno ancora una chiara comprensione di ciò che attualmente costituisce una "transazione essenzialmente *identica*" (*EIT*). Gli Stati Membri dovrebbero chiarire il progresso fatto nell'emissione delle EIT, riflettendo su come questo termine sia attuato nella pratica. Gli Stati membri dovrebbero attivarsi per la pubblicazione nel Rapporto consolidato di informazioni circa le consultazioni che hanno avuto luogo e se una transazione dovesse o meno essere considerata *identica*. Le transazioni dovrebbero essere considerate essenzialmente *identiche* non solamente quando concernono tipi di equipaggiamento simili o identici in rapporto a un particolare destinatario finale, ma anche quando generano preoccupazioni riguardo a qualcuno dei criteri del CdC.

Altri aspetti

Sviluppo di controlli effettivi sui destinatari nell'UE

Gli Stati membri hanno riconosciuto il bisogno di standard comuni per i controlli sui destinatari di armi, accordandosi su una lista contenente la maggior parte delle informazioni fondamentali necessarie per una certificazione di uso finale (*CUF*) e su una lista di altre misure che "dovrebbero essere ulteriormente richieste". La lista di requisiti richiesti dovrebbe essere allargata per includere quelli che sono attualmente "opzionali", e gli Stati membri dovrebbero raggiungere un accordo sulle circostanze nelle quali il CUF dovrebbe venir richiesto. I requisiti della certificazione di destinazione dovrebbero inoltre includere: una clausola contro l'uso improprio, che dichiara che il materiale non sarà usato per usi vietati, secondo il CdC; penalità per violazioni delle assicurazioni del destinatario, includendo il blocco di tutte le ulteriori provvigioni di armi da parte del produttore (e idealmente da tutti gli Stati membri dell'UE); il diritto di seguire il percorso di tutte le armi una volta esportate e di eseguire controlli sulle destinazioni. Tutti i CUF dovrebbero avere valore legale ed essere firmati dalle autorità governative del paese di destinazione, che dovrebbe poter eseguire controlli sulle società coinvolte nell'importazione di tali beni.

Sviluppo di controlli effettivi sulle intermediazioni

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero convenire nel rinforzare la Posizione comune sull'intermediazione di armi, impegnandosi nell'introduzione di controlli extra territoriali, e nello stabilire registri nazionali di agenti di intermediazione, a partire dal giugno 2006. Dovrebbero inoltre trovare un accordo per lo scambio di informazioni dettagliate sulle

licenze di intermediazione che sono state concesse e negate, così come sulle consultazioni pertinenti. Gli Stati membri dovrebbero anche trovare meccanismi appropriati per lo scambio di informazioni su casi individuali di intermediatori che vengono considerati inadeguati a ricevere licenze di intermediazione. La revisione dell'implementazione della Posizione comune dovrebbe iniziare dal giugno 2007 e dovrebbe puntare a estendere gli accordi per includere controlli sui servizi come il trasporto e il finanziamento di trasferimenti di armi.

Licenze di produzione oltremare (LPO)

Se l'attuale tendenza viene confermata, il numero di licenze di produzione oltremare continuerà a crescere, diventando sempre più diversificato e difficile da controllare. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero convenire che tutti gli accordi LPO futuri che coinvolgono compagnie all'interno dell'UE siano soggetti a licenze preventive approvate da autorità governative nazionali. I processi di concessione delle licenze dovrebbero comprendere un controllo dei possibili mercati di esportazione e dei destinatari dei beni in produzione, e dovrebbero essere altrettanto stringenti dei processi di concessione riguardanti l'esortazione diretta di armi. Gli accordi LPO dovrebbero contenere strette limitazioni circa le quantità di prodotti militari, di polizia e di security che possono essere prodotti. La durata di vita di questi accordi e i dettagli circa i presunti destinatari andrebbero definiti chiaramente. Ogni accordo LPO dovrebbe inoltre lasciare al governo che le concede il diritto di monitorare l'accordo LPO. Dove esista la prova che armi provenienti da un accordo LPO siano state usate per usi impropri nel paese dei detenenti la licenza, l'accordo LPO dovrebbe essere immediatamente revocato e le forniture di parti, di addestramento e di tecnologia dovrebbero essere bloccati.

Componenti e incorporazioni

Il controllo efficace del commercio internazionale che riguarda le componenti di sistemi di armi presenta una delle maggiori sfide per l'UE. Gli Stati membri dovrebbero riprendere in considerazione i propri impegni circa i criteri di export espressi nel CdC e affermare che questi criteri si applicano anche alle componenti così come ai sistemi di armi completi, tenendo conto della destinazione ultima dei prodotti. Essi dovrebbero respingere ogni tentativo di indebolire i criteri riguardanti esportazioni di componenti strategiche per l'assemblaggio finale in un paese diverso. Gli Stati dell'UE dovrebbero migliorare il modo in cui forniscono informazioni circa le componenti nel loro rapporto annuale e dovrebbero specificare se le componenti sono ricambi o parti aggiuntive, o se sono destinate a incorporazioni in altri prodotti. Tutti gli Stati membri UE dovrebbero assicurare che è necessaria l'approvazione di una licenza per il trasferimento di tecnologia di produzione militare, di polizia o di sicurezza. I criteri usati dai governi per la concessione di queste licenze dovrebbero essere altrettanto stringenti di quelli per il trasferimento di armi e equipaggiamenti militari, di polizia, o di sicurezza.

Controllo del traffico di armi attraverso l'UE

Gli Stati membri dovrebbero esercitare un controllo sul movimento di beni strategici attraverso il proprio territorio, indipendentemente dall'origine e dalla destinazione di tali beni. Essi hanno inoltre la responsabilità di assicurare che il loro territorio non venga usato come via di transito per il trasferimento di armi verso zone di crisi per quanto riguarda i diritti umani o conflitti. Gli stati membri dovrebbero agire in fretta per sviluppare un approccio comune riguardante le concessioni di licenze per il transito di beni strategici

attraverso l'UE. Una nuova politica comune dell'UE dovrebbe essere basata su una migliore applicazione dei criteri e dovrebbe: precisare le circostanze in cui una licenza di transito è necessaria; prevedere un sistema completo di pre-notificazione delle vie di transito alle autorità competenti; decidere quali pene debbano essere applicate nel caso in cui venga violata la legge sui transiti.

Assistenza ai nuovi Stati membri e ai paesi associati per l'attuazione del Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC)

L'efficace attuazione del CdC da parte degli Stati membri e degli altri paesi che hanno aspirazioni a entrare nell'UE sarà raggiunta solamente se supportata da meccanismi di assistenza attuati congiuntamente con le Istituzioni competenti dell'UE. Precisamente, il Consiglio dei ministri dovrebbe assicurare la disponibilità di fondi per provvedere all'assistenza tecnica ai nuovi Stati membri per lo sviluppo delle infrastrutture di controllo sull'esportazione di armi. Almeno una volta all'anno tutti gli Stati membri e i paesi con aspirazione all'ingresso nell'UE dovrebbero riunirsi per discutere i propri parametri di controllo sulle esportazioni di armi e per elaborare un piano di lavoro per l'anno successivo.

Trasformazione del Codice di condotta dell'Unione Europea (CdC) in una Posizione comune

Con l'obbligo dei Paesi membri di assicurare la conformità delle politiche nazionali al CdC, una Posizione comune darebbe l'opportunità di rinforzare e armonizzare le legislazioni nazionali dell'UE sul controllo dell'esportazione di armi. Gli Stati membri dovrebbero: rinforzare il CdC in tutti i suoi aspetti secondo le linee delle raccomandazioni specificate in questo rapporto; adottare il CdC rinforzato come Posizione comune; specificare che l'accordo sulle pratiche comuni mantiene il proprio carattere politico fintanto che non ci sia il consenso sull'integrazione delle pratiche all'interno di una Posizione comune.

Coerenza nell'attuazione degli embarghi internazionali

La mancanza di coerenza nell'attuazione di embargo multilaterali ha limitato il sostegno agli obiettivi e alla credibilità del CdC. Gli Stati membri dovrebbero prendere un impegno esplicito per garantire che tutti i futuri embarghi dell'UE si riferiscano a quelle categorie di equipaggiamento della *Common Military List* o degli annessi al *Dual-Use Regulation* ai quali un embargo deve essere applicato. Inoltre, fintanto che non ci sarà un accordo sull'attuazione di un *Community Trade Regulation*, il testo di ogni futuro embargo di armi deciso dall'UE dovrebbe specificare il tipo esatto di equipaggiamento di polizia, paramilitare o di sicurezza interna al quale l'embargo va altresì applicato. Tutti gli embarghi UE preesistenti dovrebbero essere emendati al fine di tenere in considerazione questo impegno.

Migliorare la coerenza nell'approccio degli Stati membri alle regioni sensibili, i paesi e le destinazioni

I passi che gli Stati membri hanno intrapreso tempo fa per promuovere un approccio comune verso le zone sensibili, le regioni e le destinazioni dell'export di armi non sono sufficienti garantire un'applicazione coerente del CdC nell'UE. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare una lista europea di "bandierine rosse", indicatori di preallarme, per evidenziare agli impiegati in servizio nei ministeri competenti quando ci siano serie preoccupazioni

circa una particolare destinazione. Dovrebbero anche stabilire un sistema di notificazione di “uso improprio e diversione” secondo linee guida simili a quelle del processo di notificazione del diniego di licenza, in modo che tutti gli Stati dell’UE possano essere informati di ogni incidente di uso improprio o diversione di precedenti trasferimenti di armi dall’UE.

Allargamento della responsabilità delle politiche di esportazione delle armi UE

Mentre gli Stati membri hanno intrapreso lo sviluppo di un dialogo con il Parlamento europeo, è importante che in questo ambito sia colta l’occasione per esaminare e implementare il CdC, promuovendo raccomandazioni per il suo miglioramento. La revisione del CdC offre un’opportunità ideale per precisare alcuni standard minimi che assicurino che i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo giochino una parte attiva nel controllare l’attuazione del CdC da parte degli Stati membri.