

Armamenti

Il Trattato ONU sul commercio delle armi convenzionali

CARLO MASTELLONI

I controlli sulle transazioni internazionali di materiali di armamento comportano un esercizio particolarmente complesso e delicato: coniugare le esigenze di tutela del comparto industriale per la difesa con quelle di sicurezza e di contrasto al riarmo convenzionale, in un contesto in cui la produzione e la vendita di tale materiale rappresenta, per ogni Stato, un comparto del tutto eccentrico rispetto al sistema industriale complessivo. Per la assoluta specificità della merce prodotta, che investe problemi di sicurezza e anche rapporti interni ed internazionali, non è possibile approcciare il correlativo tema con i rituali criteri dell'analisi economica o macroeconomica. Il 2 aprile 2013 l'Assemblea Generale dell'ONU ha approvato il primo Trattato internazionale sul commercio delle armi convenzionali. Un evento storico. Il documento è arrivato al traguardo dopo quasi dieci anni di faticose trattative e resistenze dei Paesi esportatori.

Con le scoperte scientifiche del XIX e del XX secolo, alle armi convenzionali – quali per esempio le armi da fuoco – si sono progressivamente aggiunte armi più sofisticate, quelle non convenzionali, che fanno ricorso a tecnologie avanzate basate sull'uso della chimica, della biologia, dell'energia nucleare: armi chimiche, batteriologiche, bomba atomica.

Prima del recente Trattato le limitazioni e i divieti riguardano solo alcune armi convenzionali, oggetto di specifiche norme pattizie in quanto ritenute eccessivamente dannose: mine antiuomo e armi esplosive, armi incendiarie. L'accordo, approvato al Palazzo di vetro con 154 voti, vieta agli Stati membri di esportare armi convenzionali in violazione di embarghi oppure di commerciare in armi utilizzate per commettere genocidi, crimini contro l'umanità e atti di terrorismo. Hanno votato contro – ma ciò non sorprende – Siria, Iran e Nord Corea; ventitre paesi si sono astenuti dal voto. Mosca, alleato storico di Damasco, si è astenuta: entrambe hanno motivato la propria posizione affermando che il Trattato non proibisce la fornitura di armi alle entità non statuali, e cioè a soggetti di diritto internazionale quali sono anche i movimenti che esercitano, in modo stabile e permanente, il controllo di una popolazione e ai quali sia stata riconosciuta la personalità giuridica: per esempio, il 'governo degli insorti'.

Il testo che disciplina il business – un fatturato di circa 80 miliardi di dollari, un volume d'affari secondo soltanto a quello del narcotraffico – favorirà la trasparenza su decisioni e numeri, e dunque una maggiore possibilità di controllo anche dell'opinione pubblica sulle scelte operate dai singoli governi, chiamati a riferire ogni anno ai rispettivi parlamenti.

Anche se nell'immediato gli effetti concreti sul mercato saranno limitati, si è fatto senza dubbio un passo in avanti in direzione di un maggior controllo sulla circolazione delle armi convenzionali, laddove quelle non convenzionali paradossalmente sottostanno a convenzioni internazionali. A conferire la spinta finale è stato il sostegno, o la mancata opposizione, dei tre principali produttori di armi al mondo: Usa, Russia e Cina. Gli Stati Uniti hanno votato a favore mentre, con la Russia, anche la Cina si è limitata ad astenersi.

Il principio guida della nuova normativa è il condizionamento della vendita delle armi alla verifica del rispetto dei diritti umani da parte del compratore. È per questo motivo che il documento impone ai Paesi di adottare regole più severe e di esercitare controlli più efficaci prima di concedere licenze ai commercianti.

I firmatari dell'accordo sono tenuti a presentare annualmente un rapporto al Segretario Generale dell'ONU che comprende l'elenco delle transazioni commerciali originate nel loro Paese e delle misure impiegate per controllare il traffico di armi. Sarà perciò più complicato vendere rivoltelle e fucili a paesi sottoposti ad embargo, o che violano diritti umani oppure che hanno rapporti con terrorismo e strutture di criminalità organizzata.

Il testo adottato verrà ratificato da ogni singolo paese e il Trattato entrerà in vigore all'atto della cinquantesima ratifica, cioè non prima di almeno due anni.

Da quanto sono divenuti ostensibili alcuni spinosi intrecci del traffico d'armi clandestino grazie alle richieste della magistratura sulle 'triangolazioni' e su ogni tipo di abuso ravvisabile nell'illecita esportazione di materiale di armamento e bellico, numerosi sono stati i provvedimenti emanati. Tra le diverse metodologie di riscontro dell'effettiva destinazione finale dei sistemi d'arma esportati, una posizione preferenziale è stata riservata alle misure unilaterali la cui legittimazione, almeno in apparenza, trarrebbe fondamento dalla spesso incongrua pretesa di estendere oltre confine l'efficacia delle norme di diritto interno. A riguardo è necessario valutare se siano configurabili eventuali responsabilità di diritto pubblico internazionale qualora uno Stato, destinatario finale di materiali di armamento, ne abbia consentito la riesportazione omettendo di darne comunicazione al paese fornitore. Le preoccupazioni non si riferiscono solo ad un'implicita delega dei controlli sulla destinazione finale, in generale, alla esistenza di una zona di *libero scambio*. Tuttora oltremodo estesa, all'interno della quale interagiscono paesi caratterizzati da una regolamentazione ancora troppo permissiva, non disgiunta da casi ricorrenti di triangolazione e di corruzione e che presenta vistose lacune e diverse incognite anche perché il terrorismo, come strumento di risoluzione delle controversie e di conseguimento di obiettivi politici, ormai supera i confini dei singoli stati. Questa zona di *libero scambio* è idealmente costituita dal territorio degli Stati che hanno votato contro l'approvazione del Trattato, risulta-

ti assenti – non essendo intervenuti con un loro rappresentante all'Assemblea Generale – o che hanno semplicemente optato per la astensione. Si tratta di Stati che non hanno negoziato né sottoscritto nessun obbligo venendo a rappresentare una vera e propria *falla di sicurezza* del sistema.

Peraltro gli Stati aderenti al Trattato potrebbero aggirare la normativa ricorrendo all'esportazione verso uno Stato che ha preferito l'astensione oppure che non abbia partecipato all'Assemblea Generale nel corso della quale è stata decisa l'approvazione. Questa estesa *falla di sicurezza* non può non configurare il Protocollo sancito dall'ONU come un generoso tentativo di regolamentare una circolazione di merci che rifugge, per sua intrinseca natura, alla normativa e che, per alcuni versi, sfugge alla stessa logica capitalistica: sembra paradossale, ad esempio, che le recenti disposizioni non si siano concentrate nel limitare a monte la produzione delle armi: è del tutto evidente che, se le aziende leader di un Paese sovranamente producono un determinato numero di revolver o di fucili, non potranno che piazzare sul mercato quel quantitativo di armamento. Conseguente è la valutazione che si tratta di una merce che non soggiace alle regole economiche della sovrapproduzione. Se i prodotti non sono piazzati nel circuito principale del mercato – forniture alle Polizie e agli eserciti degli Stati – questi stessi prodotti troveranno acquirenti di secondo livello nei Paesi emergenti, o addirittura nei movimenti di opposizione e di guerriglia nel mercato interno, sia pure in limitata parte.

Il primo circuito, quello relativo alle grandi forniture è però sempre determinato dall'intervento governativo dei diversi Stati onde può dirsi che il commercio delle armi è indiscutibilmente iscritto in metodiche di tipo protezionistico: è il caso di rammentare la contrastata adozione della beretta 91/s ad alcuni reparti dell'esercito USA che preferì, per motivazioni politiche, di piegare sulla tradizionale colt 45. D'altra parte una eventuale limitazione ad origine della produzione di armamenti contrasterebbe in maniera assoluta con le regole generali del libero mercato e del sistema capitalistico e nessun organismo sovranazionale potrebbe pensare di applicare al sistema industriale un limite simile a quello imposto dalle normative europee per le quote latte, già peraltro tranquillamente eluse da numerosi allevatori del nord Italia.

Non resta che pensare all'accordo relativo al primo Trattato internazionale sul commercio delle armi convenzionale come alla elaborazione di una assai nobile petizione di principio, e, in quanto tale, priva di efficacia sanzionatoria e di una forza di controllo adeguata. Ancora una volta, allorché i consessi internazionali si affaticano nell'approntamento di contromisure in ordine a violazione dei diritti umani, muri invalicabili si ergono: in questo caso l'ostacolo è il cd Partito delle armi, un formidabile e per certi versi isterico circuito alimentato da lobbies cementate da una solidarietà internazionale affinata nel corso dei secoli. Basti pensare che gli stessi Protocolli ONU sulla produzione di armi strategiche – il nucleare in primo luogo, ma anche le armi chimiche e batteriologiche – sono stati in maniera palese violati da Stati come l'India o il Pakistan pienamente riconosciuti e rispettati nei consessi internazionali, e non solo dai Paesi inseriti nelle varie black list come l'Iraq di Saddam Hussein, la Corea del Nord o l'Iran.