



OSSERVATORIO SULLE MOLTEPLICI VIE DELLE ONG 4/2017

2. TRATTATO SUL COMMERCIO DI ARMI E OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE: LA RICERCA DI CONVERGENZE E SINERGIE DA PARTE DELLA SOCIETÀ CIVILE. APPUNTI AL MARGINE DELLA 3^a CONFERENZA DELLE PARTI (11-15 SETTEMBRE 2017)

1. *Introduzione*

Il 15 settembre 2017 si è svolta la [3^a Conferenza degli Stati Parti](#) al Trattato sul commercio di Armi (TCA), alla quale hanno preso parte 106 Stati, un ampio spettro di organizzazioni internazionali e regionali, nonché un numero decisamente imponente di rappresentanti della società civile e del settore privato. Ciò nonostante, il protagonismo dimostrato delle ONG in questa occasione non è da considerarsi del tutto una sorpresa. La stessa adozione del TCA è stata probabilmente uno dei più grandi risultati dell'*advocacy* della società civile internazionale degli ultimi anni, e pertanto si trattava di uno spazio in certo modo dovuto, ma al quale non sono seguiti i risultati che le stesse ONG speravano.

Oltre a riunirsi, come stabilito dal Trattato, per discutere ed elaborare strategie per l'effettiva implementazione dello stesso, la Conferenza ha anche esplorato e evidenziato le connessioni tra la normativa a controllo del commercio di armi e l'[Agenda di Sviluppo Sostenibile](#) (Agenda 2030), approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel nello stesso mese di due anni fa. Si tratta di una novità piuttosto rilevante, in quanto per la prima volta si è messo apertamente in evidenza come l'implementazione del Trattato possa agevolare il raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16 dedicato alla costruzione di società pacifiche e inclusive e favorire la realizzazione dell'Agenda nel suo insieme.

Al margine delle dichiarazioni espresse in varie occasioni sull'intima connessione tra sicurezza, sviluppo e diritti umani, meno ovvia è stata la proposta avanzata nel contesto della CSP3 da parte della società civile di creare sistemi di monitoraggio complementari, che possano servire per misurare non solo il raggiungimento dell'Obiettivo 16, ma anche altri obiettivi e, allo stesso tempo, effettuare un controllo efficace sull'applicazione e implementazione del TCA.

In effetti, le conseguenze dirette e indirette della disponibilità, proliferazione e accumulazione di armi convenzionali, in particolari armi piccole e leggere, sullo sviluppo socio-economico dei paesi in via di sviluppo sono stati più volte messe in luce e, benché negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDG) non fossero previsti traguardi relativi al traffico e commercio di armi, nell'ultimo decennio si è andato affermando un approccio alla vendita di armi basato almeno in parte sulle implicazioni di quest'ultima in termini di sicurezza umana. Questo prospettiva, fortemente appoggiata dalla società civile internazionale, è la stessa che durante le negoziazioni per l'Agenda 2030

ha permesso l'adozione di un programma che riconosce nella lotta al traffico di armi una delle strategie fondamentali per il raggiungimento della pace, dello sviluppo socio-economico, e del rispetto dei diritti umani.

2. *Diritti umani, promozione della pace e sviluppo. La connessione simbiotica tra Obiettivi di Sviluppo sostenibile e TCA*

Il mancato e ingiustificabile riferimento al grave impatto socio-economico e sui diritti umani della proliferazione e il traffico di armi convenzionali da parte degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio è stato riconosciuto, tanto durante le fasi di monitoraggio come di valutazione finale, come una delle cause che maggiormente ostacolò il raggiungimento degli obiettivi stessi. Già nel 2005, in occasione del [World Summit](#) che sancì l'adozione degli MDG da parte dell'Assemblea Generale, gli Stati si espressero con preoccupazione sull'effetto su pace e sviluppo del traffico di armi piccole e leggere. Più esplicitamente, nel 2011 la [Banca Mondiale](#) notava come nessun paese fragile o colpito da un conflitto avesse ancora raggiunto nessuno degli Obiettivi. La situazione non cambiò nel 2015, quando «the 55 States that where conflict affected, fragile or in crisis, achieved on average only 2 out of 15 targets towards the MDGs» (...).

Alla luce di questo dato, la necessità di introdurre nella nuova agenda di sviluppo post-2015 una strategia relativa alla promozione della sicurezza (nella sua accezione “umana”), dello stato di diritto e dei diritti umani, è stata riconosciuta tanto le Nazioni Unite come da alcuni Stati, ma soprattutto da parte delle piattaforme costituite *ad hoc* dalle ONG. A riaffermare questa necessità concorrevano non solo i dati precedentemente citati, i quali hanno messo in relazione l'esistenza di conflitti con basse *performance* di sviluppo, ma anche alcune situazioni allarmanti che riguardavano paesi in situazioni di pace formale.

In effetti, in uno studio portato avanti da [Amnesty International](#) su casi documentati di violazioni di diritti umani verificatesi tra il 1991 e il 2002, si afferma che il 60% dei casi individuali di violazioni e abuso dei diritti umani, tanto in situazioni di conflitto armato come al margine di essi, ha implicato l'uso di armi piccole e leggere (...). Più recentemente, è stato sostenuto che la stragrande violazione dei diritti umani causate da violenza, incluse uccisioni e ferimenti, hanno avuto luogo in paesi “in pace”.

Ciò nonostante, durante la lunga fase di preparazione e elaborazione dell'Agenda 2030, voci contrarie all'introduzione di uno o più Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS) dedicati alle tematiche della sicurezza e dei diritti fondamentali sono state sollevate da parte di diversi governi. In particolare paesi in via di sviluppo o a economia emergente, tra cui Cina, Iran, Russia, India e Brasile, si sono pronunciati duramente contro questa eventualità, argomentando che la sicurezza e i diritti umani avrebbero snaturato la nuova agenda, che si sarebbe dovuta articolare unicamente sulla base di tre pilastri: economico, sociale e ambientale.

Solamente qualche anno prima, durante le negoziazioni del TCA, una coalizione di Stati, formata in particolare da alcuni Paesi in via di sviluppo e dagli Stati già citati, [si dimostrò fortemente contraria](#) all'introduzione di considerazioni relative all'impatto sullo sviluppo nel testo del trattato. In effetti, la bozza di testo del trattato elaborata dal Presidente e presentata alle Parti nel luglio 2012 già conteneva alcuni riferimenti al possibile impatto in negativo che i trasferimenti di armi avrebbero potuto produrre sullo sviluppo socio-economico dei paesi ricettori. Questi stessi riferimenti furono pertanto eliminati durante le negoziazioni finali che si realizzarono l'anno successivo.

Nonostante tali pressioni, il preambolo del TCA (il Trattato è entrato in vigore nel

dicembre 2014) rimanda chiaramente allo Statuto delle Nazioni Unite quando afferma che il commercio di armi dovrebbe comunque svolgersi in modo tale da generare «the least diversion for armaments of the world's human and economic resources». Inoltre, riconosce solennemente come la pace e la sicurezza, insieme allo sviluppo e i diritti umani, costituiscono i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e i fondamenti della sicurezza collettiva, e riconosce altresì come questi elementi siano strettamente collegati tra loro, nonché «mutually reinforcing».

Tuttavia, aldilà di questi riferimenti generici, è necessario ricordare che gli artt. 6 e 7 del TCA, relativi rispettivamente ai divieti e alle esportazioni, non contengono alcun obbligo giuridico per gli Stati di considerare e analizzare le conseguenze dei loro scambi commerciali in armi sullo sviluppo socio-economico in particolare dei paesi in via di sviluppo. Pertanto, l'elemento dello sviluppo rimane escluso dalla parte più prettamente operativa del trattato.

D'altro canto, in altri strumenti elaborati nel quadro delle Nazioni Unite con l'obiettivo di porre limite al traffico e alla proliferazione di armi convenzionali i riferimenti all'impatto socio-economico del commercio di armamenti sono espressi in maniera ben più esplicita, come nel caso del [Programme of Action](#) (PoA) del 2001. In tale Programma, che costituisce il risultato più rilevante della Conferenza delle Nazioni Unite sul traffico di armi piccole e leggere in tutti i suoi aspetti, convocata sulla base della Risoluzione 54/54 V del 1999, si nota come il traffico di armi piccole e leggere «have a wide range of humanitarian and socio-economic consequences and pose a serious threat to peace, reconciliation, safety, security, stability and *sustainable development* at the individual, local, national, regional and international levels» (enfasi aggiunta).

Con queste premesse, l'adozione del nuovo programma di sviluppo per il 2030, articolato in diversi strumenti tra cui gli OSS nel quale è incluso l'Obiettivo 16 («Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels»), con i suoi aperti riferimenti alla sicurezza, e nel quale è altresì stabilita la necessità di implementazione della stessa alla luce della normativa internazionale (e quindi anche del TCA) e dei diritti umani, è da considerarsi una nota decisamente positiva, in quanto finalmente la comunità internazionale concorda in maniera unanime sull'intima relazione tra sicurezza, pace e sviluppo sostenibile. C'è da aggiungere però che questo risultato non si sarebbe senz'altro raggiunto senza le pressioni esercitate dai *major groups* registrati presso ECOSOC e dalle coalizioni di ONG che hanno partecipato attivamente alle negoziazioni.

Evidentemente, la formulazione dell'Obiettivo, delle sue mete e in particolare degli indicatori per il suo monitoraggio a livello globale, è stata il risultato non solo degli *input* politici poc'anzi evidenziati ma anche di presunte esigenze tecniche. Infatti, la proposta di Obiettivi risultante dalla fase delle negoziazioni intergovernative ha subito una sorta di revisione tecnica, portata avanti da funzionari delle Nazioni Unite e delle agenzie specializzate (riuniti nella [Inter Agency Expert Group for Sustainable Development Goals](#), IAEG-SDGs), e che aveva come obiettivo dichiarato la riformulazione dei sotto-obiettivi in modo tale che fossero coerenti con altri strumenti internazionali sottoscritti in materia, nonché per assicurare l'effettiva misurabilità degli stessi.

Alla luce di ciò è comprensibile l'attenzione che gli indicatori dell'Obiettivo 16 dedicano, per quanto riguarda il flusso illecito di armamenti, alle armi piccole e leggere. Non a caso, al sotto-obiettivo 16.4 («By 2030, significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of

organized crime») sono abbinati due indicatori per il monitoraggio globale, tra cui il 16.4.2, dedicato specificatamente al traffico di armi («Proportion of seized, found or surrendered arms whose illicit origin or context has been traced or established by a competent authority in line with international instruments»).

Del resto, il traffico di armi piccole e leggere ha già destato in diverse occasioni l'attenzione della comunità internazionale per il grave impatto sulla sicurezza individuale e comunitaria tanto in situazioni di pace come nel corso di conflitti.

Se nel 1995, nel [Supplement to An Agenda for Peace](#), l'allora Segretario Generale Boutros Ghali compiva un primo passo menzionando la necessità di attivare un processo di "micro-disarmo" per garantire la stabilità e il mantenimento della pace, dall'altro le Nazioni Unite [hanno evidenziato](#) come l'uso e la proliferazione di armi piccole e leggere abbiano un impatto sproporzionato sugli individui, generando un ampio spettro di violazioni dei diritti umani, tanto civili e politici come economici sociali e culturali .

A questo si aggiunge nel 2006 un'iniziativa diplomatica, appoggiata peraltro da un ampio settore della società civile, dà vita alla [Dichiarazione di Ginevra su violenza armata e sviluppo](#), che ha l'obiettivo di aumentare la consapevolezza della comunità internazionale su come la violenza armata sia contemporaneamente causa e conseguenza del sottosviluppo.

La lotta al traffico di armi, in particolare piccole e leggere, si è quindi affermata in pochi anni come una delle strategie per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e, pertanto, trova nel diritto internazionale vigente in materia lo strumento principale e più autorevole per la sua attuazione. Pertanto, attraverso l'invio dei report annuali, il TCA può fornire un utile sistema di monitoraggio parallelo non solamente a livello globale ma anche nazionale, favorendo maggiore *accountability* e ancorando un compromesso solenne ma puramente politico a un obbligo derivante dal diritto internazionale.

3. Implementazione complementare e controllo congiunto come strategia per il rispetto degli obblighi internazionali in materia di commercio di armi

In un [informe](#) pubblicato nel maggio di quest'anno dal Consiglio per i Diritti umani e dedicato all'impatto del trasferimento di armi sul godimento dei diritti umani, non solo si ribadisce l'impatto socio-economico di tale fenomeno in quanto collegato ad una lunga serie di gravi violazioni dei diritti umani, ma si afferma anche che «[t]he adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development, in particular Sustainable Development Goal 16 [...] represent a significant step towards recognizing the importance of arms control to sustainable development and related human rights protection» (par. 17). Inoltre, il Consiglio riconosce l'importanza degli strumenti di monitoraggio e di raccolta di informazioni sui flussi internazionali di armi sviluppati da attori della società civile, utili tanto all'implementazione del TCA come al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'Agenda 2030.

In effetti, il TCA, come principale base giuridica della lotta al traffico di armi e alla loro proliferazione, non soltanto istituisce dei meccanismi per il controllo della sua attuazione, ma rappresenta anche lo strumento primario e logico per il monitoraggio dell'Obiettivo 16 nella sua meta 16.4. Questo elemento rileva in particolare se si prende in considerazione la debolezza insita nel sistema di *follow-up* che la risoluzione [Transforming our World](#) prevede per l'Agenda 2030, ossia un sistema volontario e affidato a un'entità meramente politica e non istituzionalizzata, il [High Level Political Forum on Sustainable Development](#).

Invero, che ci siano una serie di ambiti nei quali il TCA e gli OSS si sovrappongono è piuttosto evidente e pertanto è quasi scontato immaginare che l'implementazione efficace di uno potrebbe contribuire positivamente nella realizzazione degli obiettivi dell'altro. Proprio alla luce di ciò, in occasione alla Conferenza degli Stati Parti al TCA realizzatasi in settembre di quest'anno, le ONG interessate alla lotta al traffico di armi e per la cooperazione allo sviluppo hanno cercato di concretizzare queste connessioni.

Oltre ai collegamenti tra il TCA e gli SDG relativi a violenza di genere, sicurezza urbana, [Oxfam e la coalizione Control Arms](#) menzionano come un'area suscettibile di sinergie quella sull'aumento della trasparenza, basata sull'obbligo stabilito dal TCA di redazione e mantenimento di registri nonché di elaborare relazioni (artt. 12 e 13).

In effetti, la raccolta di dati riguardo i trasferimenti di armi si configura come uno degli elementi più rilevanti del Trattato, in quanto permetterebbe un monitoraggio efficace delle armi in entrata e in uscita in un determinato paese e faciliterebbe l'elaborazione dei *report* annuali obbligatori previsti dallo stesso. Parallelamente, la disponibilità di informazioni affidabili non solo coincide con quanto stabilito dagli OSS per migliorare la raccolta di dati e le capacità statistiche (OSS 17.18 e 17.19), ma si ricollega anche alle mete dell'Obiettivo 16 rivolte alla promozione dello stato di diritto e al rafforzamento delle istituzioni nazionali (16.3 e 16.A).

Si tratta di un settore particolarmente complesso se consideriamo la difficoltà che in diversi paesi, soprattutto in via di sviluppo, ostacolano un'efficace raccolta dei dati e una loro analisi sufficientemente elaborata utile per la compilazione dei *report* obbligatori richiesti dal TCA. Questa problematica ovviamente coinvolge anche l'Agenda 2030, come ha notato il Segretario Generale in una [relazione](#) del 2016, nella quale si evidenzia come solamente 81 paesi su 154 stessero implementando dei programmi nazionali di statistica. Per affrontare questa criticità l'aiuto pubblico allo sviluppo può, secondo le organizzazioni citate, porre le basi per rafforzare i sistemi nazionali di raccolta e analisi dei dati e pertanto adempiere agli obblighi sottoscritti tanto attraverso il TCA come con l'Agenda di Sviluppo sostenibile.

Nonostante queste premesse, nonché la ragionevolezza delle affermazioni supportate dalla società civile, nel corso della CSP3 è nuovamente mancato un compromesso concreto non solo per l'implementazione e l'universalizzazione del TCA, ma anche del suo effettivo collegamento con l'Agenda di Sviluppo per il 2030. In effetti, al di là delle allusioni, durante la settimana di dibattito, solo in rarissime occasioni si è realmente affrontato il problema dei trasferimenti di armi e solo i rappresentanti del [Costarica](#) hanno menzionato la crisi yemenita come l'ennesima e grave testimonianza di quanto il TCA necessiti, oltre alle ratifiche, di una sua effettiva attuazione e di un impegno nazionale tangibile.

D'altro canto, le ONG hanno registrato come positivo l'interesse che il Segretariato del TCA e degli Stati Parti hanno dimostrato nei confronti delle connessioni tra ATT e Agenda di Sviluppo sostenibile, alle quali è stato dedicato un dibattito specifico. Tuttavia, allo stato attuale, non si delinea un cambiamento sostanziale nell'atteggiamento degli Stati, che in alcuni casi, pur avendone l'obbligo, non hanno presentato i loro rapporti annuali per il 2016 o non li hanno resi pubblici.

In definitiva, gli attuali scarsi livelli di trasparenza da parte dei governi non solo impediscono un effettivo monitoraggio dell'attuazione del TCA, ma anche dell'avanzamento verso gli OSS, e non permettono di esprimere una valutazione che non sia tendenzialmente negativa riguardo gli esiti della conferenza.

4. Conclusioni

La società civile ha espresso dure critiche riguardo i risultati della terza Conferenza degli Stati parti al TCA e ha accusato apertamente le autorità nazionali di non aver attivato alcun cambiamento nella gestione del commercio di armi dall'entrata in vigore del trattato, e pertanto di non voler porre rimedio alla "sofferenza umana" così come stabilisce la lettera del trattato stesso.

In questo senso, i collegamenti che tra i due strumenti evidenziati molto efficacemente dalle ONG nel corso della Conferenza, costituiscono non solo degli strumenti utili per quanto riguarda la *advocacy* che le stesse portano avanti, ma possono peraltro costituire un'ispirazione per l'elaborazione di programmi nazionali di implementazione.

Come in effetti è stato messo in luce tanto da settori ufficiali come dalle ONG, il raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile non potrà realizzarsi senza un impegno reale da parte degli Stati, e in particolare senza un processo di "nazionalizzazione" dei programmi di sviluppo e con l'elaborazione di obiettivi e indicatori propri.

Ciò nonostante, quello che attualmente emerge in maniera evidente è la scarsa volontà politica di implementare in maniera urgente e organica tanto il TCA come gli OSS, e in particolare l'obiettivo 16. In questo contesto, il ruolo della società civile per mantenere alta l'attenzione sulla necessità di un cambio di rotta è certamente auspicabile affinché obblighi giuridici e politici riguardo il commercio di armi producano il risultato atteso nell'arco di tempo stabilito e permettano altresì la realizzazione di programmi di sviluppo che siano veramente olistici e sostenibili anche dal punto di vista della sicurezza.

GAIA TASCIONI