



OSSERVATORIO SULLE ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE N. 4/2019

1. LA 5ª CONFERENZA DEGLI STATI PARTI DELL'ATT E QUESTIONI CORRENTI RELATIVE AL COMMERCIO INTERNAZIONALE DELLE ARMI

1. La 5ª Conferenza degli Stati Parti dell'Arms Trade Treaty e la prospettiva di genere

A circa quattro anni e mezzo dall'inizio del brutale conflitto in Yemen, che ha causato una delle peggiori crisi umanitarie attualmente in corso nel mondo, l'attenzione della comunità internazionale è tornata a focalizzarsi sul tema del commercio delle armi. Dal 26 al 30 agosto 2019, infatti, si è svolta a Ginevra, presieduta dall'Ambasciatore lettone Janis Karklins, la quinta [Conferenza degli Stati Parti](#) dell'*Arms Trade Treaty* ([ATT](#)).

Il trattato è entrato in vigore il 24 dicembre 2014 e l'art. 17, par. 1, stabilisce che «[a] Conference of States Parties shall be convened by the provisional Secretariat, established under Article 18, no later than one year following the entry into force of this Treaty and thereafter at such other times as may be decided by the Conference of States Parties». L'art. 17 (4) (a-g) stabilisce inoltre che tra i compiti della Conferenza vi sono: il controllo sull'attuazione del trattato, compresi gli sviluppi nel settore delle armi convenzionali; l'esame e l'adozione di raccomandazioni relative all'applicazione e al funzionamento dello stesso, in particolare alla promozione della sua universalità; la considerazione di eventuali modifiche, conformemente all'art. 20, e questioni derivanti dall'interpretazione del trattato.

Al 26 agosto 2019, giorno d'apertura della Conferenza, il Trattato contava 102 Stati Parti. Inoltre, due Stati, Botswana e Canada, avevano aderito al trattato e il trattato sarebbe entrato in vigore per loro rispettivamente il 5 e il 17 settembre. Lo scorso 18 luglio, fra i 33 Stati firmatari che non hanno ancora depositato i loro strumenti di ratifica, accettazione o approvazione, gli Stati Uniti d'America hanno notificato al Segretario Generale delle Nazioni Unite, in qualità di depositario, che non intendono aderire al trattato, in linea con quanto previsto dall'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969. Per quanto concerne invece la [partecipazione](#) alla Conferenza, si contano 86 Stati Parti più: Botswana e Canada, 15 Stati firmatari, tre Osservatori (Cina, Figi e Tonga), numerose Organizzazioni internazionali (tra cui l'Unione Europea) e ben 39 Organizzazioni non governative.

Focus tematico della 5ª Conferenza è stato quello del genere e della violenza di genere, al fine di esplorare come esso possa articolarsi nel contesto dell'applicazione dell'ATT. La Conferenza ha infatti preso in esame la *draft decision*

([ATT/CSP5/2019/PRES/528/Conf.GenderGBV](#)) presentata dal Presidente e deciso che su questioni relative alla rappresentanza e partecipazione alle future sessioni della Conferenza stessa, gli Stati Parti, gli Stati firmatari e gli Osservatori dovranno ricercare l'equilibrio di genere nelle loro delegazioni. Gli Stati, le organizzazioni della società civile e l'industria sono stati incoraggiati a condividere le loro buone prassi e, inoltre, al fine di aumentare la comprensione dell'impatto di genere della violenza armata nel contesto dell'ATT, tutti i presidenti e i facilitatori di Gruppi di lavoro sono stati incoraggiati a considerare gli aspetti di genere nelle loro sessioni. Gli Stati Parti sono stati poi incoraggiati a raccogliere dati disaggregati per genere all'interno delle statistiche nazionali sulla criminalità e sulla salute, compresi i dati disaggregati per genere sulle vittime di violenza armata e dei conflitti, e di renderli disponibili al pubblico. Essi dovrebbero quindi sostenere la ricerca finalizzata ad aumentare la comprensione dell'impatto di genere della violenza armata nel contesto del commercio internazionale delle armi. Elenchi delle fonti di ricerca e tutti i *database* esistenti dovrebbero essere infine resi disponibili a tutte le parti interessate.

Per quanto riguarda i criteri di valutazione del rischio di violenza di genere (*Gender Based Violence*, GBV), il gruppo di lavoro sull'attuazione effettiva del trattato [è stato incaricato](#) di considerare le seguenti questioni, in congiunzione con altri elementi pertinenti, per migliorare la capacità degli Stati Parti di applicare gli articoli 6 e 7:

- i. incoraggiare la discussione sulla prassi degli Stati nell'interpretazione dell'art. 7, par. 4, al fine di aiutare gli Stati Parti a considerare le questioni relative alla GBV nell'attuazione del trattato;
- ii. incoraggiare gli Stati Parti a fornire informazioni sulle loro prassi nazionali relative alle «misure di mitigazione» nel contesto dell'art. 7, par. 4: cosa sono e come possono essere realizzate;
- iii. incoraggiare gli Stati Parti a fornire informazioni sulle loro prassi nazionali circa la valutazione del rischio di GBV al fine di facilitare lo scambio di buone prassi;
- iv. la stesura di una guida per la formazione volontaria degli Stati Parti sulle questioni relative alla GBV, comprese le migliori prassi sulla valutazione del rischio, da sviluppare grazie a finanziamenti volontari e con la partecipazione di tutte le parti interessate.

Gli Stati Parti hanno infine concordato di riesaminare i progressi in materia di genere e GBV su base continuativa.

In merito alla discussione sulla prospettiva di genere nell'ambito del commercio internazionale delle armi, la coalizione di ong [Control Arms](#), nel suo [intervento](#), ha sottolineato che, se è sicuramente importante incoraggiare le donne delegate a contribuire a questo tipo di discussioni, un contributo sostanziale potrà essere raggiunto solo se le donne sono pienamente rappresentate a tutti i livelli e in tutti i ruoli all'interno delle strutture di *governance* nazionali, compresi i sistemi di controllo sul trasferimento di armi. La Coalizione ha quindi raccomandato che tutti gli Stati Parti dovrebbero sviluppare e adottare politiche e piani d'azione nazionali per perseguire l'uguaglianza di genere all'interno delle loro istituzioni nazionali, come alcuni già fanno ai sensi della [risoluzione 1325](#) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; tali politiche e piani d'azione dovrebbero contribuire a garantire un'equa rappresentanza nell'autorità nazionale competente per il controllo del trasferimento di armi. Di fondamentale importanza sarebbe, inoltre, secondo la Coalizione, raggiungere una chiara comprensione dell'impatto di genere della violenza armata e

sostenere l'appello degli Stati a raccogliere e rendere pubblici i dati disaggregati. I dati raccolti sulla proporzionalità del danno ai civili dovrebbero concentrarsi sugli impatti sia diretti che indiretti. Infatti, i dati disponibili indicano che mentre gli uomini sono colpiti più spesso direttamente, le donne invece sono maggiormente colpite dagli effetti indiretti e secondari dei conflitti armati e della violenza e dai relativi impatti sociali ed economici negativi, compresi gli ostacoli all'accesso alle cure mediche e l'elevato rischio di violenza domestica.

L'[International Action Network on Small Arms](#) (IANSA), concordando sulla necessità di una effettiva rappresentanza e di un contributo fattivo delle donne alla Conferenza degli Stati Parti, ha [portato l'attenzione](#) sul fatto che la proprietà e l'uso delle armi leggere è strettamente legata alle espressioni specifiche della mascolinità relative al controllo, al potere, al dominio e alla forza. Gli uomini sono la stragrande maggioranza dei proprietari di armi di piccolo calibro e i giovani costituiscono la stragrande maggioranza degli autori di violenza armata. Le donne, tuttavia, sono più frequentemente vittime della violenza di genere causata dalle armi di piccolo calibro, comprese la violenza domestica e la violenza sessuale. Le donne possono anche subire effetti indiretti della violenza armata, comprese le conseguenze psicologiche ed economiche negative.

Anche [Women's International League for Peace and Freedom](#) ha preso la parola sull'argomento, ricordando la campagna "[Make it Binding](#)", che ha portato all'inclusione del tema della violenza di genere nell'ATT. Secondo l'Ong, è necessario sottolineare che tutte le armi convenzionali possono essere - e sono state - utilizzate per infliggere violenza alle persone sulla base di norme e pratiche discriminatorie relative al loro specifico sesso o ruolo di genere nella società. Questo è il motivo per cui i funzionari pubblici responsabili delle esportazioni dovrebbero condurre una valutazione dei rischi su GBV per ogni singola domanda di licenza di esportazione di armi. Essi dovrebbero valutare il rischio di violenza sessuale, violenza domestica, impatto sull'istruzione delle ragazze, impatto sulla salute riproduttiva delle donne, impatti sui diritti LGBT o l'uso del sesso come significativo nel colpire specifici gruppi. Le istituzioni e i funzionari competenti dovrebbero anche esaminare il modo in cui le armi vengono utilizzate per esacerbare o sostenere norme sociali discriminatorie basate sul genere e disparità di potere nelle sfere della vita sociale, economica e politica, nel Paese di destinazione. Ad esempio, è stato dimostrato che la proliferazione delle armi in un determinato contesto ha un impatto negativo sull'uguaglianza delle donne all'interno della famiglia, sulla loro mobilità e sulla loro partecipazione politica. Il possesso e l'uso diffusi delle armi tendono a impedire alle donne di partecipare pienamente alla vita pubblica e politica e a ostacolare l'*empowerment* economico, fatti che possono qualificarsi anche come violenza di genere.

Infine, il Vicepresidente del [Comitato Internazionale della Croce Rossa](#) (CICR), Gilles Carbonnier, nel suo [intervento](#) ha ricordato che l'*Arms Trade Treaty* è stato il primo strumento internazionale a collegare le decisioni sui trasferimenti di armi al rischio di violenza di genere. Tuttavia, non esistendo una definizione giuridica internazionale condivisa di "genere" o "violenza di genere", per il CICR - che evidentemente non ritiene universalmente condivise le definizioni date, ad esempio, dalla [Convenzione di Istanbul contro la violenza sulle donne](#) del Consiglio d'Europa - è necessario comprendere i fattori di genere e di diversità per valutare correttamente le capacità e le esigenze delle persone che si cerca di proteggere e assistere. Il genere può influire sul modo in cui viene applicato il diritto internazionale umanitario e su come vengono commesse le violazioni, ha ricordato Carbonnier. Esso può anche influire sull'impatto che la sua applicazione o la sua violazione

possono avere. Secondo il CICR, darsi una prospettiva di genere è fondamentale per comprendere e affrontare le conseguenze umanitarie della diffusa disponibilità e dell'abuso delle armi convenzionali. Per questo motivo è chiaro perché il riferimento alla violenza di genere di cui all'art. 7, par. 4, dell'ATT sia così importante. La disposizione, che recita «*the exporting State Party, in making this assessment, shall take into account the risk of the conventional arms covered under Article 2 (1) or of the items covered under Article 3 or Article 4 being used to commit or facilitate serious acts of gender-based violence or serious acts of violence against women and children*», è una componente di ciò che il CICR definisce il “cuore” del trattato - vale a dire l'obbligo per gli Stati Parti di sottoporre i trasferimenti di armi convenzionali, le loro munizioni, parti e componenti a criteri rigorosi volti a garantire il rispetto del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani. Questo obbligo è fondamentale per raggiungere lo scopo umanitario del trattato. Il par. 4 dell'art. 7, ha sostenuto poi Carbonnier, integra e rafforza tale obbligo poiché alcuni atti di violenza di genere, se commessi in relazione a un conflitto armato, costituiscono effettivamente gravi violazioni del diritto internazionale umanitario. Settant'anni fa, le Convenzioni di Ginevra furono i primi trattati a vietare lo stupro e altre forme di violenza sessuale nei conflitti armati. Ciò include schiavitù sessuale, prostituzione coatta, gravidanza forzata e sterilizzazione forzata. Ma la violenza di genere non è solo di natura sessuale. Anche quando uomini in età di leva sono vittime di omicidi di massa per impedire loro di partecipare alle ostilità o quando una parte in conflitto recluta ragazze per ricoprire ruoli “domestici”, si tratta di violazioni di genere del diritto internazionale umanitario.

Guardando invece nuovamente alla Conferenza nella sua interezza, si deve ravvisare purtroppo una costante erosione dell'impatto e della credibilità del trattato a seguito di violazioni costanti operate da alcuni dei suoi membri. A tal proposito, *Control Arms* ha sottolineato come «la flagrante violazione in corso dello spirito e degli obblighi specifici del Trattato da parte di alcuni dei principali stati esportatori di armi nel mondo costituisce la sfida più preoccupante per la sua efficacia come strumento per ridurre la sofferenza umana». In particolare, le esportazioni di armi verso i membri della coalizione guidata dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti, che ha causato una catastrofe umanitaria assolutamente evitabile nello Yemen, sono esattamente il tipo di esportazione che l'ATT è stato progettato per prevenire. La Coalizione *Control Arms* ha infatti ribadito, anche in questa occasione, la sua richiesta di lunga data di far cessare immediatamente le esportazioni di armi verso l'alleanza a guida saudita per un potenziale utilizzo nello Yemen. In questo senso, è da accogliere con favore la decisione di alcuni Stati, come Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia e Svizzera di limitare le proprie esportazioni di armi alle parti in guerra nel conflitto nello Yemen.

Per quanto riguarda l'Italia, possiamo notare come essa si sia confermata una convinta sostenitrice del Trattato sul commercio di armi, sin dalle prime fasi dei negoziati, [ribadendo](#) il suo forte impegno nei confronti degli obiettivi del Trattato di stabilire i più alti standard internazionali comuni possibili per regolare il commercio internazionale di armi e munizioni convenzionali e prevenire ed eliminare il loro traffico illecito o la loro diversione. Tuttavia, anche il nostro Paese non è stato del tutto estraneo ai trasferimenti di armi alla coalizione saudita per il conflitto in Yemen. Fortunatamente - e con ciò concludiamo in attesa di poter raccogliere evidenze giuridiche - proprio nel corso della scorsa estate, a seguito dell'adozione da parte della Camera dei Deputati di una mozione ([n. 1-00204 del 26.06.2019](#)), il Governo Conte ha dichiarato di voler sospendere i trasferimenti internazionali di armi destinate al conflitto in Yemen.

La mozione impegnava il Governo a: «1) a proseguire, in tutte le sedi competenti, l'azione volta ad ottenere l'immediato cessate il fuoco e l'interruzione di ogni iniziativa militare in Yemen, continuando a sostenere, in particolare, l'iniziativa dell'inviato speciale delle Nazioni Unite per lo Yemen Martin Griffiths affinché si giunga quanto prima al ritiro delle truppe in campo; 2) a proseguire, con i partner internazionali, nell'azione umanitaria coordinata sotto la guida delle Nazioni Unite per alleviare le sofferenze della popolazione yemenita, come stabilito nella terza conferenza dei donatori; 3) a valutare l'avvio e la realizzazione di iniziative finalizzate alla futura adozione, da parte dell'Unione Europea, di un embargo mirato sulla vendita di armamenti ad Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti, prevedendo al contempo consultazioni con gli altri Stati membri dei consorzi internazionali in relazione ai programmi di coproduzione industriale intergovernativi attualmente in essere; 4) a continuare ad assicurare un'applicazione rigorosa delle disposizioni della [legge 9 luglio 1990, n. 185](#), e ad adottare gli atti necessari a sospendere le esportazioni di bombe d'aereo e missili che possono essere utilizzati per colpire la popolazione civile e loro componentistica verso l'Arabia Saudita e gli Emirati Arabi Uniti sino a quando non vi saranno sviluppi concreti nel processo di pace con lo Yemen».

Secondo quanto diffuso da stampa e *social media*, l'11 luglio 2019, il Consiglio dei ministri avrebbe deciso di bloccare le esportazioni di armi prodotte in Italia e dirette alla coalizione guidata dall'Arabia Saudita e dagli Emirati Arabi Uniti «per cercare di arrivare presto alla pace in Yemen». In particolare, l'allora Vicepresidente del Consiglio Luigi Di Maio ha [annunciato](#) su Facebook che il Consiglio dei ministri aveva concluso l'iter per dare indicazione all'UAMA - l'Autorità Nazionale che controlla l'export di armi - di fermare non solo nuove autorizzazioni e contratti, ma anche forniture relative ai contratti già autorizzati di ordigni verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti. Notizia accolta con favore dalla rete di Ong italiane che si occupano di armi, tra cui [Amnesty International Italia](#), [Fondazione Finanza Etica](#), [Oxfam Italia](#), [Rete della Pace](#), [Rete italiana per il Disarmo](#) e [Save the Children Italia](#), che ha chiesto tuttavia riscontro con un atto ufficiale di governo.

Intanto, il 30 luglio u.s., l'azienda RWM Italia [ha reso noto](#) ai propri lavoratori la sospensione per 18 mesi delle esportazioni verso Arabia Saudita ed Emirati Arabi Uniti nel rispetto della «volontà politica del parlamento e del governo». Si tratta di un elemento non secondario in quanto gli esperti stanno attirando sempre di più l'attenzione sulla crucialità del ruolo delle stesse aziende produttrici di armi, come evidenziato nel recente rapporto "[Outsourcing Responsibilities: Human Rights Policies in the Defense Sector](#)" pubblicato da *Amnesty International* lo scorso settembre, al quale si rimanda per approfondimenti.

ELENA SANTIEMMA