



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2015

2. «*DISAPPOINTED AND SHOCKED*»: LA DURA REAZIONE DEI PAESI AFRICANI MEMBRI DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA ALL'ADOZIONE IN STILE POST-COLONIALE DELLA RISOLUZIONE 2220 (2015) SULLE ARMI LEGGERE.

La [risoluzione 2220 \(2015\)](#) sulle armi leggere è stata adottata dal Consiglio di sicurezza il 22 maggio 2015 con il minimo dei voti necessario (9 voti a favore e le astensioni di Russia, Cina, Venezuela e di Ciad, Nigeria e Angola, ovvero di tutti e tre Paesi africani membri del Consiglio) nonostante il suo carattere «tematico» ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, UN Doc. S/PV.7447, p. 4). Già questa anomalia solleva un primo quesito di metodo che per la sua natura retorica non necessita di risposta: ha senso giuridico adottare una risoluzione «tematica» a maggioranza risicata, per di più in un organo a composizione ristretta e in aperto contrasto con i Paesi membri che rappresentano il continente maggiormente interessato dalla stessa?

Fonti di solito ben informate ([Small Arms: Vote on Resolution](#), in *What's in Blue – Insights on the Work of the Security Council*) raccontano che, in un tardivo tentativo di conferire legittimità «democratica» al testo in esame, lo Stato proponente (la Lituania, Presidente di turno del Consiglio di sicurezza) abbia chiesto ai Paesi membri delle Nazioni Unite di diventare «sponsor» del progetto di risoluzione e, in effetti, 55 Stati hanno sostenuto il testo davanti al Consiglio (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 2). In questo osservatorio si è già evidenziato il carattere innovativo di tale prassi e le prospettive (in termini di legittimazione dell'azione consigliare) e i rischi che essa presenta (ad esempio, la marginalizzazione del ruolo dell'Assemblea Generale). La vicenda in commento dimostra che si tratta altresì di uno strumento «a doppio taglio» che può determinare un effetto «boomerang». Infatti, la circostanza che neanche un terzo della *membership* onusiana abbia aderito alla richiesta di sponsorizzare il testo solleva diversi dubbi, anziché eliminarli, sul consenso globale incontrato dall'iniziativa in esame. Questi dubbi aumentano se si considera che tra i 55 Paesi «sponsor» spiccano ben 37 Stati europei, mentre quelli africani sono soltanto quattro, nell'ordine Marocco (l'unico Paese africano non membro dell'Unione Africana), Costa D'Avorio (Paese sottoposto ad embargo sulle armi dal 2004), Somalia (Stato «fallito» per antonomasia) e lo Stato arcipelagico delle Seychelles.

Quanto al merito della risoluzione, esso è tanto ricco di nobili propositi quanto lontano dalla realtà sociale e giuridica di riferimento. Procedendo con ordine e partendo dagli aspetti procedurali, il testo in esame è stato originato da un [concept paper](#) sulle armi leggere presentato

dalla Lituania il 1° maggio 2015 (UN Doc. S/2015/306) che, insieme al [Rapporto](#) in materia del Segretario generale del 27 aprile (UN Doc. S/2015/2089), è stato alla base del dibattito aperto su «The human cost of the illicit transfer, destabilizing accumulation and misuse of small arms and light weapons» tenutosi in seno al Consiglio di sicurezza il 13 maggio successivo ([verbale](#) della riunione del Consiglio di sicurezza del 13 maggio 2015, UN Doc. S/PV.7442). Il dibattito è stato molto partecipato, ma ha evidenziato l'esistenza di diverse riserve rispetto al progetto di risoluzione messo a punto negli incontri informali tanto da consigliare l'apertura di un nuovo *round* negoziale che peraltro ha avuto un esito solo parzialmente positivo, come dimostra l'accennata divisione tra i membri del Consiglio manifestatasi nella riunione del 22 maggio 2015 nel momento dell'approvazione della risoluzione 2200 (2015).

I punti di riferimento principali nella materia considerata sono due:

- quanto alla prassi consigliare, la [risoluzione 2117 \(2013\)](#) del 26 settembre 2013, la prima risoluzione «tematica» sulle armi leggere adottata dal Consiglio di sicurezza;
- quanto al diritto internazionale pattizio, il [Trattato sul commercio delle armi](#), approvato il 2 aprile 2013 dall'Assemblea generale ([A/RES/67/234 B](#)) ed entrato in vigore il 24 dicembre 2014 (attualmente è stato firmato da 130 Stati e ratificato da 69).

Lo scopo dichiarato della risoluzione 2220 (2015) non è quello «*to resolve all the underlying disputes on the arms trade, but to make a difference to those desperately in need, to enable specific and concrete actions aimed at limiting the damage and reducing the human costs caused by the illicit spread of small arms and light weapons*» (dichiarazione della rappresentante della Lituania, verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 4). Tale finalità umanitaria tendente alla «riduzione del danno» nei confronti della popolazione civile si riflette in numerosi paragrafi della risoluzione (a partire dal secondo par. del dispositivo), con un *focus* particolare sulla dimensione di genere (in particolare, i paragrafi 16, 17 e 18 del dispositivo) e sull'impatto negativo che la diffusione delle armi leggere determina su altri gruppi vulnerabili, inclusi i bambini.

Per raggiungere questi obiettivi, la risoluzione segue un approccio operativo (per non dire «manageriale») diretto ad integrare la tematica della proliferazione delle armi leggere («*the illicit transfer, destabilizing accumulation and misuse of small arms and light weapons*», secondo la terminologia utilizzata nella risoluzione) in tutti gli ambiti di attività del Consiglio di sicurezza, con specifico riferimento ai mandati delle operazioni di pace e alla gestione degli embarghi sulle armi. Di sicuro interesse sono alcune *best practices* che il Consiglio si dichiara intenzionato a seguire. Ad esempio, nel paragrafo 13 del dispositivo, si specifica che «*when considering a partial or complete termination, suspension or adjustment of an arms embargo the Council should, where applicable, take into account the capacities by the Member State subject to an arms embargo to, inter alia, apply physical security and stockpile management practices, implement marking, record keeping and tracing, develop national export and import control systems, enhance border security, and strengthen judicial institutions and law enforcement capacity*».

Con riferimento specifico al Trattato sul commercio di armi, il Consiglio chiede agli Stati membri di ratificare o accedere «*as soon as possible*» a questo strumento pattizio (paragrafo 21 del dispositivo) ed evidenzia una serie di sinergie tra l'applicazione delle disposizioni del Trattato in materia di rapporti e sistemi di controllo domestici, da un lato, e l'attuazione degli embarghi sulle armi e dei mandati delle operazioni di pace del Consiglio, dall'altro, nella creazione della capacità, a livello nazionale e regionale, di contrastare effettivamente la proliferazione delle armi leggere (paragrafi 22-23 del dispositivo).

Quasi tutti gli aspetti evidenziati erano già presenti ed oggetto di puntuali disposizioni nel precedente specifico rappresentato dalla risoluzione 2117 (2013). Si può dunque legittimamente dubitare della necessità e dell'opportunità di adottare una nuova risoluzione «tematica» che non presenta elementi innovativi di rilievo rispetto alla precedente. Sotto questo profilo, l'adozione di una dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza sarebbe stata più che sufficiente per soddisfare il «protagonismo umanitario» di alcuni membri consiglieri ed introdurre in materia alcune pratiche operative nel sistema della sicurezza collettiva.

Rimane dunque da comprendere perché una risoluzione in fondo «inutile» abbia lacerato così profondamente il processo decisionale nell'ambito del Consiglio tanto da determinare l'assunzione da parte dei Paesi africani di una posizione durissima che ha pochi precedenti diplomatici. Ad esempio, così si è espresso il rappresentante del Ciad: *«We are deeply disappointed and shocked. Nothing is more frustrating than when it comes to issues as important as those concerning Africa, the African members of the Council are marginalized and the only reason given is that their concerns have no impact on the adoption of the resolution. This historical injustice must be remedied through a reform of the Security Council, such that Africa can take its rightful place in the Council, alongside other continents, and that it can make its voice heard»* (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 5).

La questione giuridica che ha fatto da detonatore del malessere africano è rappresentata dal mancato inserimento nella risoluzione 2220 (2015) di una disposizione in materia di proibizione del trasferimento di armi leggere ad attori non statali. Non si tratta naturalmente di una tematica nuova dato che essa ha condizionato l'intero processo negoziale del Trattato sul commercio delle armi (cfr. la puntuale analisi di P. HOLTOM, [Prohibiting Arms Transfers to Non-State Actors and the Arms Trade Treaty](#), UNIDIR Resources) che alla fine si è dovuto piegare alla posizione intransigente degli Stati Uniti fondata su due assunti che vengono riportati testualmente perché hanno una portata giuridica che travalica il caso concreto e riflette una (non) visione «nazionalista/universalista» (leggi: «imperialista») del diritto internazionale:

- il primo assunto, riferito alla posizione negoziale statunitense rispetto al Trattato sul commercio di armi, afferma che *«US will oppose provisions inconsistent with existing US law or that would unduly interfere with our ability to import, export or transfer arms in support of our national security and foreign policy interests»* ([Elements of an Arms Trade Treaty](#), Fact Sheet, US Department of State, 4 giugno 2010);

- il secondo, relativo alla proposta di inserire una proibizione globale al trasferimento di armi leggere e di piccolo calibro nell'ambito del Programma di azione adottato dalla *United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects* (9-20 luglio 2001), è ancora più specifico: *«We do not support measures limiting trade in SA/LW solely to governments. This proposal, we believe, is both conceptually and practically flawed. This proposal would preclude assistance to an oppressed non-state group defending itself from a genocidal government. Distinctions between governments and nongovernments are irrelevant in determining responsible and irresponsible end-users of arms»* (J. R. BOLTON, [Plenary address to the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons](#), 9 luglio 2011).

Tale visione è fondata su un doppio capovolgimento della logica giuridica dell'ordinamento internazionale. Da una parte, in una prospettiva che Kelsen definirebbe «monista/nazionalista», il diritto internazionale rileva solo in funzione e come espressione della politica estera dello Stato (nel caso di uno Stato produttore ed esportatore di armi questo significa promuovere un regime giuridico di libertà) e come tale si configura

esclusivamente come diritto della «volontà» (diritto pattizio e, nel caso dei membri permanenti del Consiglio con diritto di veto, diritto della sicurezza collettiva), mentre il diritto della «coscienza» (le norme e principi del diritto internazionale generale) viene marginalizzato in tutto o in parte. Dall'altra, e di conseguenza, il divieto del trasferimento di armi a soggetti non statali non autorizzati, che costituisce un corollario del divieto di interferenza negli affari interni di uno Stato, da regola generale diventa mera eccezione, per di più interpretata in maniera discutibile e restrittiva nel contesto di una assimilazione tra il regime giuridico applicabile agli attori statali e non, in cui l'unica discriminante idonea ad inibire il commercio di armi è la perpetrazione (o il rischio che vengano perpetrati) crimini di massa.

Anche se non rientra nei limiti del presente contributo, è utile osservare come il Trattato sul commercio delle armi (in particolare, gli articoli 6 e 7 che ne rappresentano il centro giuridico di gravità) sia figlio di questa logica asistemica e verticistica (negare o marginalizzare la rilevanza della dimensione normativa e strutturale del diritto internazionale equivale a metterne in dubbio la sua stessa configurabilità come sistema) e non a caso tale strumento internazionale è del tutto silente sulla questione del trasferimento di armi ad attori non statali. A conferma di quanto precede, negli Stati Uniti è diffusa la convinzione che «*[t]he Arms Trade Treaty [...] aims to limit the number of civilians slaughtered around the world by requiring any country that sells weapons to establish the same kind of export criteria that the U.S. and other Western democracies have in place*» (D. JETT, [Republicans Are Blocking Ratification of Even the Most Reasonable International Treaties](#), in *New Republic*, 26 dicembre 2014). Il lato ironico della vicenda è che con tutta probabilità il Senato degli Stati Uniti non ne autorizzerà la ratifica perché la maggioranza repubblicana dei suoi membri contesta l'assenza nel Trattato di una garanzia esplicita del diritto del popolo americano di possedere armi ai sensi del secondo emendamento della Costituzione!

Alla «distanza» giuridica da sempre esistente tra i principi cardine del diritto internazionale generale e il regime internazionale/onusiano sul commercio delle armi, inclusa la risoluzione 2220 (2015) sulle armi leggere, si è ora aggiunta la consapevolezza generalizzata che questo regime «liberista», che ha un atteggiamento neutrale in merito al sostegno militare delle grandi Potenze a gruppi armati che combattono governi considerati antagonisti nell'ottica della «responsabilità di proteggere» (leggi: del «cambio di regime»), costituisce un pericolo non solo per la stabilità delle relazioni internazionali, ma anche e soprattutto per la stessa sicurezza umana delle popolazioni civili. In particolare, le crisi epocali in Siria e Libia, per limitarci agli esempi più eclatanti dell'attuale disordine internazionale, dimostrano che l'invio di armi e il sostegno militare diretto o indiretto garantito ai ribelli hanno determinato, in rapida successione, la distruzione degli Stati interessati quali entità politiche, un vuoto di potere che ha consentito l'affermazione di entità radicali e/o terroristiche, lo scoppio o l'aggravamento di conflitti che hanno generato catastrofi umanitarie di dimensioni inimmaginabili. In altre parole, il regime giuridico in esame, nel non discriminare tra attori statali e non nella proibizione della vendita di armi, non è soltanto orfano dalla nascita del diritto internazionale generale, ma è anche obiettivamente destabilizzante perché consente la proliferazione delle armi in teatri di crisi complessi e volubili in cui è impossibile prevedere chi sarà l'utilizzatore finale dei mezzi militari e a quale scopo e in quali ambiti questi mezzi verranno impiegati.

È in questo contesto di fallimento ormai conclamato della dottrina della «responsabilità di proteggere» che è maturata negli Stati africani la volontà di ripudiare il buonismo e l'ipocrisia umanitaria che, in maniera sostanzialmente antistorica, continuano a contraddistinguere la risoluzione 2200 (2015) sulle armi leggere e di pretendere che in essa sia

inserita una clausola sulla proibizione del trasferimento di queste armi ad attori non statali non autorizzati. Non si tratta, dunque, di un diversivo diplomatico o di un elemento marginale, ma del riconoscimento di una realtà giuridica e sociale di straordinaria importanza, da sempre propugnata dall'Unione Africana e dalla stragrande maggioranza della comunità internazionale, che ha incontrato l'opposizione aperta di un solo Stato (gli Stati Uniti) che da obiettore persistente si è trasformato in *rule maker* grazie al proprio ruolo egemonico.

Non è quindi privo di interesse analizzare in quali termini detta richiesta sia stata avanzata dai Paesi africani e quali siano stati gli argomenti utilizzati dagli Stati Uniti e dai loro alleati occidentali per rigettarla. Il punto di vista africano è molto chiaro, come ben emerge dalla dichiarazione del delegato dell'Angola: «*Currently, our main concern relates to non-State actors to whom small arms and light weapons are supplied to fuel conflicts, destabilize countries and promote policies of regime-change, with the tragic consequences we are witnessing today where despicable crimes against humanity are committed*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 4). E, come aggiunge il delegato del Ciad, «*the refusal to include a provision in this resolution that would make it illegal to transfer small arms and light weapons to non-State actors is tantamount to a refusal to prevent crises and conflicts and tantamount to encouraging destabilizing efforts against fragile States*» (*ibidem*, p. 5).

A parte il ricorso massiccio alla retorica umanitaria, i Paesi occidentali oppongono un solo argomento giuridico di rilievo alla richiesta dei Paesi africani: la mancanza di una definizione nel diritto internazionale del concetto di «attori non statali». Ad esempio, secondo il rappresentante del Regno Unito «*we do not think that illdefined and practically unenforceable new statements by the Council on the subject of non-State actors can in any way improve the situation on the ground*» (*ibidem*, p. 7). Apparentemente più articolata la posizione degli Stati Uniti: «*Despite the clear language and several significant compromises, a few Council members demanded that certain terms be used that have absolutely no precedent in the Council's prior resolutions on small arms and light weapons. We are disappointed that a few Council members would be willing to throw out a resolution that they almost entirely agree with and that they know will make a positive contribution in their own countries in order to cling to one specific term for political purposes, a term that is ill-defined and which no delegation in our negotiations had been able to identify any specific entity that they would wish covered that is not already covered by the language in the text*» (*ibidem*, p. 9).

In merito a queste argomentazioni, valgono, nella massima sintesi, queste osservazioni:

- l'accusa ai Paesi africani di sollevare questioni politiche e terminologiche (e dunque di scarso rilievo) è del tutto infondata data la centralità della tematica in esame che il presente contributo ha già ampiamente illustrato;

- l'argomento secondo il quale il termine «attori non statali» non avrebbe precedenti nelle risoluzioni in materia del Consiglio di sicurezza è nello stesso tempo curioso ed imbarazzante se si considera il discutibile utilizzo di concetti ultra-innovativi nella recente prassi consigliare (si pensi all'introduzione del termine «combattenti terroristi stranieri» nelle [risoluzioni 2170 \(2014\)](#) e [2178 \(2014\)](#));

- si deve poi considerare, come è stato puntualmente evidenziato dai Paesi africani nel dibattito in seno al Consiglio, che nella celebre [risoluzione 1540 \(2004\)](#) il Consiglio di sicurezza ha già definito il concetto di «attori non statali» sia pure nel contesto specifico della proliferazione delle armi di distruzione di massa («*individual or entity, not acting under the lawful authority of any State in conducting activities which come within the scope of this resolution*»);

- anche a non voler utilizzare questa terminologia nel differente contesto delle armi leggere, è facile notare che quello della definizione di «attori non statali» è sotto il profilo

semantico un «non problema», o comunque un problema relativo, dato che si tratta di una nozione che si auto-definisce in negativo in relazione al concetto di «Stato»;

- inoltre, c'è da considerare che, nel tentativo di arrivare ad un compromesso, gli Stati africani si erano dichiarati disponibili ad accettare «*a definition mentioning non-State actors as terrorists, armed groups and criminal networks*» e a prevedere «*the exemption of armed private contractors and others similarly engaged in carrying out security missions*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 5);

- in tale contesto, l'introduzione *in extremis* di un paragrafo nel dispositivo della risoluzione 2220 (2015) secondo cui il Consiglio «*[r]ecognizes the importance of preventing the illicit transfers and sales of weapons and ammunition, including small arms and light weapons, to armed groups and criminal networks that target civilians and civilian objects*» (par. 20) è chiaramente insufficiente allo scopo;

- da un lato, infatti, la clausola non integra una richiesta del Consiglio e tantomeno rinvia ad un obbligo giuridico preesistente degli Stati, ma si limita a riconoscere che il comportamento in essa contemplato è ... sociologicamente auspicabile, dall'altro il riferimento ai gruppi armati che colpiscono la popolazione civile esclude che la fornitura di armi a ribelli per promuovere un «cambio di regime» rientri di per sé nel suo ambito di applicazione.

In conclusione, il problema definitorio del concetto di «attori non statali» semplicemente non esiste o, comunque, era facilmente superabile con qualche *escamotages* tecnico/diplomatico. Di conseguenza, la sua strumentalizzazione è stata chiaramente diretta a tutelare gli interessi economici e geopolitici dei Paesi esportatori di armi. Lo stesso dicasi per la tanto sbandierata ragione umanitaria: per consentire la fornitura di armamenti a popoli a rischio di genocidio o di altri crimini di massa non è certamente necessario costruire come regola generale la libertà di esportare armi convenzionali verso chiunque, ma è sufficiente, in pura ipotesi, prevedere una eccezione al divieto generale di trasferire tali strumenti di destabilizzazione diffusa ai soggetti non statali.

Premesso ciò, una critica generale di metodo può essere rivolta anche alla posizione degli Stati africani (e dei numerosi Stati membri che l'hanno sostenuta in maniera più o meno aperta e sincera). Pensare, infatti, che una risoluzione «tematica» possa contribuire «*to bringing about a lasting solution to the proliferation of small arms and light weapons*» (verbale della riunione del Consiglio di sicurezza del 22 maggio 2015, cit., p. 4) grazie all'inserimento di una clausola proibizionista sugli attori non statali e in assenza di alcun accenno preambolare ai principi di riferimento del diritto internazionale generale, quali quelli del divieto di interferenza negli affari interni di uno Stato o dell'autodeterminazione dei popoli, è assai discutibile sotto il profilo logico/giuridico. Tra l'altro, l'adozione di un approccio sistematico avrebbe consentito di introdurre una clausola aperta nel dispositivo (del tipo «Il Consiglio di sicurezza [...] ricorda che gli Stati devono prevenire il trasferimento e la vendita di armi leggere e di piccolo calibro a soggetti non statali non autorizzati in violazione del diritto internazionale») che tramite l'inquadramento nel diritto internazionale della tematica della proliferazione delle armi leggere verso soggetti non statali avrebbe conferito maggiore solidità e coerenza alla legittima e doverosa rivendicazione dei Paesi africani. Questo vorrebbe la logica giuridica, anche se non può escludersi che, nel contesto della degenerazione progressiva della ragione umanitaria, siano ormai i principi del diritto internazionale generale, e non il mercato degli armamenti, ad essere considerati un fattore di destabilizzazione delle relazioni internazionali.

RAFFAELE CADIN