

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA SULLE ARMI DA FUOCO: PROFILI GENERALI

Alessandra Lang

Abstract

The European Union has developed a foreign policy on arms, to tackle the accumulation of small arms and light weapons in third countries and prevent it. The policy has been outlined by a 2005 Strategy and has been implemented over the years by an array of actions, taken at the international, regional, bilateral or national level. The aim of this paper is to sketch these actions, in order to offer a better understanding of this policy and of its implementation.

Keywords: European Union, arms trade, international law, proliferation, small arms and light weapons

L'Unione europea ha sviluppato una politica estera in materia di armi, per contrastare e prevenire l'accumulazione di armi leggere e di piccolo calibro nei paesi terzi. Delineata in una Strategia del 2005, è stata attuata nel corso degli anni attraverso una pluralità di azioni. Il presente contributo intende descrivere sinteticamente tali azioni, distinguendole a seconda del piano (internazionale, regionale, bilaterale o nazionale) in cui si svolgono, per metterne in luce la varietà e offrire una valutazione della loro efficacia.

Parole chiave: Unione europea, traffico di armi, diritto internazionale, proliferazione, armi leggere e di piccolo calibro

1. Le ragioni di una politica dell'Unione sulle armi

L'Unione europea ha promosso nel corso degli anni un insieme di misure per combattere il traffico illecito di armi e ridurre la disponibilità di armi leggere e di piccolo calibro, i cui obiettivi e strumenti sono illustrati nella *Strategia dell'Unione volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni* (SALW - Small Arms and Light Weapons)¹. Si tratta di un documento piuttosto articolato, inteso a orientare la condotta dell'Unione e dei suoi Stati nei confronti dei paesi non membri (paesi terzi)². La finalità principale è quella di contribuire alla sicurezza internazionale, perché un mondo più sicuro è nell'interesse dell'Unione³. Non disgiunta a questa finalità è quella di assicurare un uso efficace dell'aiuto allo sviluppo. Come è noto, l'Unione europea è il primo donatore internazionale di aiuto allo sviluppo⁴ e ha elaborato nel tempo una complessa politica di cooperazione e aiuto, imperniata sul concetto di condizionalità. L'aiuto è erogato a condizione che lo Stato beneficiario garantisca il rispetto dei diritti fondamentali e del buon governo. La proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro è quanto meno concausa dei conflitti e dell'instabilità che minaccia lo sviluppo dei paesi ai quali l'aiuto dell'Unione è destinato. Non è per caso se una delle iniziative di sostegno alle esportazioni dei paesi meno sviluppati è conosciuta con il nome "Everything but arms"⁵.

Chi scrive ritiene che l'Unione abbia un obbligo morale di condurre una politica in materia di lotta al traffico illecito e alla proliferazione di armi, perché alcuni dei suoi

¹ Approvata dal Consiglio europeo del 15 e 16 dicembre 2005 e archiviata nel registro degli atti come doc. 5319/06. Ogni anno è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione una relazione sull'attuazione, l'ultima delle quali, relativa al 2015, è in *GUUE*, C 115 del 2017. Gli esempi di azioni dell'Unione saranno tratti in prevalenza da tale relazione.

² La Strategia comune era stata preceduta da altri documenti simili, del 2002 e del 1999. Una proposta di aggiornamento è stata presentata dalla Commissione europea il 13 giugno 2018 (JOIN/2018/17).

³ Una finalità di sicurezza interna (cioè negli Stati membri) è invece perseguita attraverso altri atti dell'Unione europea, che non saranno oggetto di esame in questa sede, ma su cui si veda il contributo di C. Ponti. L'Unione poi contribuisce a favorire la cooperazione tra le autorità nazionali di contrasto (polizia, magistratura inquirente) che svolgono un ruolo essenziale nella lotta al traffico illecito di armi. Sul punto, si vedano i contributi di F. Spezia e A. Nunzi.

⁴ Si veda il Comunicato stampa della Commissione europea del 10 aprile 2018 che cita i dati OCSE sull'aiuto allo sviluppo: *EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017*, IP/18/3002.

⁵ Regolamento (UE) n. 978/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo all'applicazione di un sistema di preferenze tariffarie generalizzate.

Stati membri sono tra i principali produttori mondiali di armi da fuoco⁶. Se la grande disponibilità di armi deriva dagli arsenali ereditati dalla guerra fredda (siti nell'Europa dell'Est e soprattutto nell'ex Jugoslavia), è anche vero che il mercato è continuamente alimentato dalle nuove produzioni, che possono facilmente uscire dal mercato legale per alimentare quello illegale.

Il cuore della politica dell'Unione in materia di armi può essere condensato nella parola "accumulazione": l'accumulazione di armi deve essere evitata o, dove in essere, ridotta e i problemi connessi all'accumulazione, cioè alla disponibilità delle armi, devono essere risolti. Si tratta quindi di promuovere il consenso internazionale intorno ai seguenti obiettivi, che devono guidare l'azione degli Stati membri e dei paesi terzi: le armi devono essere importate e detenute solo per esigenze legittime di sicurezza e autodifesa; le armi devono essere fornite solo ai governi; le armi devono essere prodotte solo in coerenza con gli obiettivi precedentemente menzionati; devono essere compilati degli inventari e tenuti dei registri delle armi; devono essere predisposti dei controlli efficaci per contrastare il traffico illecito di armi.

2. Le azioni dell'Unione per l'attuazione della politica sulle armi

Per perseguire gli obiettivi della sua politica sulle armi, l'Unione ha messo in atto un'ampia e articolata serie di azioni, tanto a livello multilaterale, quanto a livello interno, che saranno passate in rassegna nelle pagine seguenti, per dare la misura dell'impegno profuso ma senza alcuna pretesa di completezza. Tali azioni si inseriscono nel quadro dell'attività promossa dalle Nazioni Unite in materia (UN Programme of Action on SALW).

1. Un primo livello di azioni si svolgono sul piano internazionale, cioè in relazione agli altri Stati del mondo.

a) In primo luogo, l'Unione promuove la definizione di regole comuni vincolanti per regolare e limitare il traffico di armi. Si possono citare in particolare l'Accordo sul

⁶ Si vedano i dati raccolti dal SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

traffico di armi (ATT: Arms Trade Treaty) e il Protocollo sulle armi da fuoco (Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the UN Convention against transnational organised crime). L'Unione è membro degli accordi e svolge azione di persuasione nei paesi terzi per aumentare il numero di Stati ratificanti. Si tratta di un tipo di azione che si iscrive nella promozione del diritto internazionale come strumento per disciplinare i problemi internazionali.

b) In secondo luogo, l'Unione offre assistenza tecnica e finanziaria agli Stati terzi per l'attuazione degli accordi internazionali. In altri termini, non solo svolge azioni per indurre gli Stati a ratificare gli accordi, ma offre loro sostegno affinché diano attuazione agli impegni assunti. Si tratta di accordi che impongono precisi obblighi di *facere* alle parti contraenti. Per gli Stati in via di sviluppo l'adempimento di questi obblighi può essere particolarmente oneroso e potrebbe sottrarre risorse ad altre politiche pubbliche di più immediato beneficio per la popolazione. Inoltre, l'attuazione delle convenzioni richiede competenze ed *expertise* di cui i paesi in via di sviluppo possono mancare. L'Unione cerca di contribuire su entrambi i fronti, attraverso programmi mirati a carico del suo bilancio. Possono qui essere ricordate le azioni a sostegno dell'attuazione dell'Accordo sul commercio di armi e sul Protocollo sulle armi da fuoco⁷. Azione analoga l'Unione conduce anche in relazione a documenti internazionali che, pur privi di carattere vincolante, mirano a definire regole che gli Stati dovrebbero seguire per migliorare la capacità di attuare gli accordi internazionali, sempre al fine di contrastare la proliferazione, quale lo Strumento per il rintracciamento e la marcatura delle SALW e relative munizioni (ITI: International Tracing Instrument).

c) In terzo luogo, l'Unione presta assistenza tecnica e finanziaria ai paesi terzi perché essi applichino i criteri del Codice sulle esportazioni di armi adottato dall'Unione europea stessa (su cui si tornerà *infra*). A differenza delle ipotesi precedenti, l'Unione promuove l'applicazione multilaterale di un atto da essa stessa elaborato.

⁷ In questo contesto, è stato promosso un progetto per fornire assistenza legislativa a cinque paesi dell'Africa occidentale e a cinque paesi del Sud America: Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay e Uruguay. In particolare, in Argentina l'assistenza legislativa si è incentrata sull'inclusione del reato di traffico illecito nel nuovo progetto di codice penale.

Gli Stati terzi non divengono parti contraenti del Codice, ma sono incoraggiati a seguirne i criteri⁸, per arrivare a porre in essere azioni nazionali unilaterali, ma finalizzate al perseguimento del medesimo obiettivo. La “multilateralizzazione” del Codice è una diversa tecnica per ottenere un risultato simile a quello che potrebbe essere conseguito attraverso l’adozione di atti vincolanti.

d) In quarto luogo, l’Unione finanzia la costituzione di attività che possano essere usate per contrastare il traffico illecito. In questo ambito, si segnala iTRACE, meccanismo mondiale di segnalazione e rintracciamento delle armi illegali. Il meccanismo contribuisce a migliorare la sorveglianza sull’attuazione dell’Accordo sul commercio di armi e a rafforzare le capacità degli Stati nell’assumere le decisioni sul rilascio delle licenze di esportazione.

2. Un secondo livello di azioni ha una dimensione regionale, cioè un ambito di applicazione più circoscritto rispetto a quello del gruppo precedente. Tuttavia, molte regioni del mondo sono interessate da queste iniziative: i Balcani, i paesi dell’ex URSS, l’Africa (Africa subsahariana, regione dei Grandi Laghi, Africa del Nord), il Medio Oriente, l’America centrale. In questo ambito, l’Unione presta assistenza a organismi regionali per lo svolgimento di azioni concrete, come la messa in sicurezza dei depositi di armi, la formazione, la distruzione di armi, le iniziative di raccolta di armi detenute da civili⁹. Inoltre, presta sostegno ad azioni dello stesso genere svolte in Stati terzi¹⁰.

3. Un terzo livello ha una dimensione bilaterale. È prassi consolidata dell’Unione quella di inserire le questioni relative alle SALW nel quadro delle relazioni con singoli Stati terzi o organizzazioni internazionali. Le relazioni che l’Unione intrattiene con i paesi terzi si svolgono spesso in un ambito istituzionalizzato o quanto meno strutturato.

⁸ Hanno beneficiato di tali azioni i paesi dell’Europa sudorientale (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia, Montenegro e Serbia); i paesi nordafricani coinvolti nella politica europea di vicinato (Algeria, Egitto, Libia, Marocco e Tunisia) e i paesi dell’Europa orientale e del Caucaso interessati dalla politica europea di vicinato (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina).

⁹ Per esempio, il Centro dell’Europa sudorientale per il controllo delle SALW (SEESAC), il Centro regionale delle Nazioni Unite per la pace e il disarmo in Africa (UNREC), il Centro regionale sulle armi leggere e di piccolo calibro nella regione dei Grandi laghi e nel Corno d’Africa (RECSA), il Programma centroamericano di controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (CASAC).

¹⁰ Per esempio, in Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Kirghizistan, Libia.

a) Se le parti sono legate da un accordo bilaterale, gli incontri periodici si svolgono nell'ambito degli organi previsti dall'accordo stesso. Gli accordi prevedono un dialogo politico, che comprende anche le SALW. In altri casi, il dialogo politico è portato avanti anche in assenza di un quadro contrattuale di riferimento, nel contesto di intese non vincolanti.

b) Inoltre, l'Unione segue la prassi di inserire negli accordi che negozia con i paesi terzi, un articolo sul commercio di armi. Questa prassi è peculiare perché gli accordi che l'Unione negozia riguardano le relazioni con il paese terzo in questione sotto il profilo economico, non si tratta di accordi sulle armi. L'interesse degli Stati terzi a negoziare è collegato alle possibilità commerciali che si aprono per le proprie merci o alle possibilità di ottenere finanziamenti. L'Unione usa questi accordi per mettere in chiaro i propri valori e obiettivi e fare così di accordi che hanno natura e contenuto commerciale uno strumento di promozione dei propri valori. Queste clausole, che si affiancano a quelle sui diritti umani, sul buon governo, sulla lotta alla corruzione ecc., hanno un contenuto standard. A titolo di esempio, può essere riportato quello contenuto nell'accordo quadro di partenariato e cooperazione con la Mongolia¹¹, concluso nel 2013 e entrato in vigore nel 2017:

“Articolo 4 Armi leggere e di piccolo calibro

1. Le parti riconoscono che la produzione, il trasferimento e la circolazione illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW), incluse le munizioni, il loro eccessivo accumulo, una gestione inadeguata, misure di sicurezza insufficienti nei depositi e una diffusione incontrollata continuano a rappresentare una seria minaccia per la pace e la sicurezza internazionali.

2. Le parti convengono di osservare e assolvere pienamente gli obblighi rispettivi in materia di lotta contro il commercio illecito di armi leggere e di piccolo calibro, incluse le munizioni, che incombono loro in forza degli accordi internazionali vigenti e delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, e gli impegni assunti nel quadro di altri strumenti internazionali applicabili in materia, come il programma d'azione delle Nazioni Unite per prevenire, combattere ed eliminare il commercio illecito di SALW in tutti i suoi aspetti.

¹¹ In GUUE, L 326 del 2017.

3. Le parti si impegnano a collaborare e a garantire il coordinamento, la complementarità e la sinergia dei loro sforzi intesi a lottare contro il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni a livello mondiale, regionale, subregionale e nazionale, e concordano di avviare un dialogo politico regolare che accompagnerà e consoliderà questo impegno.”

4. Un quarto livello di azione riguarda gli Stati membri e consiste nella definizione di regole applicabili negli ordinamenti interni.

a) L’Unione ha adottato un Codice di condotta per le esportazioni di armi¹², che definisce la procedura che gli Stati devono seguire per autorizzare le esportazioni di armi e riguarda in particolare i criteri che devono essere applicati per assicurarsi che ogni singola operazione sia coerente con gli obiettivi che l’Unione persegue in materia.

b) Autonoma, ma collegata, è l’azione dell’Unione in materia di embargo sulle esportazioni di armi. Tra le misure a disposizione dell’Unione per esercitare pressioni sugli Stati terzi, affinché modifichino la loro condotta, molto importanti sono i divieti di esportazione di armi. L’Unione traspone sul piano interno gli embarghi decisi dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ma adotta misure di questo genere anche in via autonoma, cioè senza previa decisione delle NU¹³. Il collegamento con il Codice di condotta per l’esportazione di armi sta nel fatto che esso vieta agli Stati di autorizzare un’operazione di esportazione se essa si pone in contrasto con una misura di embargo.

c) Non meno importanti, benché forse meno efficaci, sono le regole applicabili agli intermediari privati, per assicurarsi che anche il mercato che non passa attraverso le autorità governative sia rispettoso dei principi che ispirano la politica dell’Unione in materia. Si tratta del settore più delicato e meno controllabile, che merita di ricevere maggiore attenzione nel futuro.

¹² Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell’8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

¹³ Un quadro generale degli embarghi sulle armi è reperibile sul sito del SIPRI <https://www.sipri.org/databases/embargoes>

3. Una valutazione della politica dell'Unione sulle armi

In generale, gli osservatori considerano tutto sommato efficaci sia la Strategia dell'Unione in materia di SALW, sia l'attuazione sul piano internazionale, regionale e bilaterale. Critiche, invece, non sono risparmiate alla condotta degli Stati membri per quanto riguarda le politiche di controllo delle esportazioni di armi, la cui conduzione, nonostante l'armonizzazione dei principi applicabili promossa dall'Unione, non è ancora sufficientemente coerente. In parte, ciò è dovuto alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri: gli Stati conservano (e rivendicano) la competenza a decidere in materia di controllo delle esportazioni di armi e di attuazione degli embarghi. Di fatto, però, tale situazione ha portato all'applicazione e interpretazione diversificata dei criteri del Codice di condotta. Ha portato inoltre a non incorporare adeguatamente nel processo di autorizzazione le considerazioni relative all'impatto che le esportazioni di armi possono avere sulle azioni contro le SALW finanziate dall'Unione o sulla cooperazione allo sviluppo non tanto nello Stato verso cui l'esportazione è autorizzata, ma negli Stati limitrofi (come nel caso delle esportazioni verso la Libia, autorizzate senza tenere conto del rischio di diversione verso i paesi subsahariani). È sul piano degli Stati membri, quindi, che occorre operare per rendere più efficace la politica dell'Unione e, indirettamente, la politica delle Nazioni Unite in materia di lotta al traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro.

Bibliografia

- Cîrlig Carmen-Cristina, *Illicit small arms and light weapons. International and EU action*, 2015.
- Citelli Marco, La politica in materia di non proliferazione e controllo degli armamenti, in, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa* Lang, Mariani (a cura di), Giappichelli editore, Torino, 2014
- Lustgarten Laurence, *The European Union, the member states and the arms trade: a study in law and policy*, in "European Law Review", 2013, p. 521 ss.
- Pietrobon Alessandra, *I mercati delle armi in Europa: una sfida al diritto dell'Unione*, CEDAM, Padova, 2009.
- Poitevin Cédric, *Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères: vers une meilleure coordination*, GRIP, Bruxelles, 2013.