

Rovereto 30 settembre

Conflitti e trasferimenti di armi: controllo e prevenzione nel contesto europeo

Chiara Bonaiuti

1. Premessa

Le nuove minacce alla sicurezza interna ed internazionale, come la proliferazione delle armi convenzionali e non convenzionali, il terrorismo internazionale e i nuovi conflitti pongono con urgenza il problema delle risposte preventive e successive per rispondere alle nuove sfide internazionali. *Prima di qualsiasi intervento che comporti l'uso della forza e che implichi costi in termini innanzitutto di vite umane, vittime civili e militari, è importante valutare se siano state effettivamente percorse tutte le strade per prevenire o fronteggiare quella minaccia.* Uno degli strumenti che è possibile utilizzare è costituito da una politica estera esportativa responsabile, che preveda misure che mirino a limitare che armi convenzionali e non convenzionali finiscano nelle mani di attori che possano utilizzarle per minacciare la pace e la sicurezza internazionali, ovvero per reprimere i diritti umani, ovvero in conflitto con la politica estera del paese esportatore. *Laschiando aperto il dibattito circa il rapporto tra conflitti e flussi di armi che vede nella letteratura posizioni diversificate e mai risolte a seconda delle correnti e delle prospettive degli analisti di politica internazionale, vogliamo semplicemente illustrare il grado di coerenza/incoerenza tra politica estera e politica esportativa* e le misure relative ai flussi di armamenti che sono state prese nel contesto dell'Unione Europea.

2. Alcuni dati

I casi più clamorosi e ormai noti che evidenziano contraddizioni tra politiche estere ed esportative riguardano due paesi quali l'Iraq e l'Afghanistan. E' noto che il regime dei talebani in Afghanistan, non certo democratico, fosse stato rifornito tra gli altri dagli Stati Uniti in funzione antisovietica fino al 1989. Le esportazioni sono proseguite legalmente o tramite Pakistan sino allo stesso 2001 finanziando personaggi che sono stati poi inseriti nella lista dei terroristi internazionali legati ad Al Qaeda come Gulbuddin Hekmatayr.

La successiva guerra al terrorismo dichiarata dagli Stati Uniti ha legittimato non solo un aumento delle spese militari, ma anche un aumento del flusso di armamenti verso paesi ritenuti amici che hanno manifestato il loro sostegno all'amministrazione Bush, in nome della lotta al terrorismo e in seguito all'appoggio alle operazioni in Afghanistan è **stato rimosso l'embargo** delle forniture militari e duali **all'India**, e recentemente al **Pakistan** (paesi in stato di alta tensione a rischio di degenerazione nucleare). Sempre in nome della lotta al terrorismo sono stati richiesti finanziamenti militari per il **Nepal** paese in stato di conflitto, **all'Armenia, Azerbaigian Tagikistan, all'Etiopia** e a Gibuti. Sono cresciuti aiuti militari e finanziamenti a paesi come **Colombia, Israele, Uzbekistan** le cui forze potrebbero utilizzarle per violare i diritti umani. In sintesi la guerra al terrorismo e gli interventi per instaurare la democrazia in Iraq non ha comportato la scelta di una politica esportativa più rigorosa e restrittiva soprattutto verso paesi autoritari o potenzialmente aggressivi, quanto la scelta di armare paesi amici che condividano gli

obiettivi statunitensi indipendentemente dal tipo di governo e dalla potenzialità offensiva. Tale politica esportativa si coniuga con una politica estera di potenza, fatta di azioni congiunturali, che vede come superati alcuni elementi del diritto internazionale tradizionale così come alcuni organismi multilaterali. Diversa come vedremo, più articolata, è la risposta europea.

Ugualmente la pubblicazione delle liste delle industrie e degli stati che avevano rifornito il regime di Saddam Hussein di armi convenzionali e non convenzionali, tra cui figuravano molti paesi europei, tra cui naturalmente Italia, mise in luce la scarsa lungimiranza dei paesi della coalizione che si erano trovati a fronteggiare un esercito dotato di armi da essi stessi esportati. In Gran Bretagna nel 1996 il rapporto Scott, dal nome del giudice che condusse le indagini sugli scandali delle esportazioni all'Iraq, rilevava come armi britanniche per il valore di 222 milioni di dollari fossero state trasferite all'Iraq, nonostante l'embargo e le direttive nazionali, passando illegalmente tramite la Giordania, la quale aveva fornito certificati di uso finale falsi, non senza, secondo lo stesso rapporto, approssimazione e connivenza da parte delle stesse autorità deputate a rilasciare le esportazioni. Successivamente, nel 1998 armi britanniche hanno raggiunto il Sudan via Ciad, e la Sierra Leone via Guinea, sempre grazie alla debolezza della formulazione e alla scarsa efficacia dei controlli. Nel 1999 gli aerei Hawk, esportati all'Indonesia, furono usati per la repressione in Timor Est, nonostante le rassicurazioni, da parte delle autorità indonesiane, di non usare queste armi per le violazioni dei diritti umani nell'area.

Anche altri stati dell'Europa dei 15 hanno continuato ad esportare armi a paesi in stato di conflitto armato o posti sotto embargo, talvolta legalmente, ma la maggior parte delle volte illegalmente. Nel 1998 la Francia ha consegnato 71 veicoli militari da trasporto al governo della Repubblica del Congo. Il conflitto successivamente provocò molti morti e feriti tra i civili e circa 800.000 sfollati. Ugualmente la Germania ha esportato armi leggere alla Sierra Leone, alla Birmania. Nel primo caso si è potuta in qualche modo aggirare la normativa grazie alla produzione su licenza. I fucili G3 della Heckler Kock arrivarono in Sierra Leone probabilmente grazie alla produzione su licenza rilasciata a paesi come la Turchia, l'Iran, il Pakistan. Il Pakistan ha spesso rilasciato certificati di uso finale falsi ad imprese tedesche per le forniture al Kuwait. L'Italia ha esportato piccole armi ad uso civile, esentate dalla legge n. 185/90 alla Sierra Leone, alla Nigeria, al Kenya alla Colombia (si veda comunque il libro: Il commercio di armi).

Ancora più grave si presenta il quadro dell'export di un'Europa allargata, con riferimento ai paesi dell'Est ormai membri o destinati ad entrare nell'Unione. Secondo recenti studi, sono proprio questi stati i principali fornitori di paesi in stato di conflitto armato, posti sotto embargo ONU, o caratterizzati da gravi violazioni dei diritti umani. Tra i vari paesi destinatari di armi di paesi dell'Europa centrale o dell'Est, figurano l'Iraq, l'Angola (governo e UNITA), l'Uganda, il Burundi, Sierra Leone, Birmania, e altri paesi posti sotto embargo. Tra i destinatari leciti, riporta il Registro ONU, ricorrono paesi sospetti di triangolazioni, come l'Afghanistan, Algeria, Sri Lanka, Zimbabwe¹. Gran parte del surplus militare ereditato dall'ex regime sovietico è stato venduto dalle repubbliche ex sovietiche nel mercato nero, o consegnato a paesi in stato di conflitto, particolarmente nell'Africa sub sahariana (Sierra Leone, Sudan, Ruanda).

Le cause sono appunto identificate nelle normative sulle esportazioni troppo lacunose, e in particolare nella debolezza dei controlli interni, tra cui spicca innanzitutto

¹ Ibidem.

l'insufficienza dei controlli sull'uso finale e ricorrenti casi di corruzione. Un rapporto effettuato per l'Unione Europea testimonia che: "some arms traffickers were able to circumvent national controls by, for example, *submitting false documents* or partnering with established arms trading companies when seeking export licence ."² Sono soprattutto le attività illecite che hanno indebolito le frontiere, minato i controlli doganali e nutrito il crimine organizzato nazionale e transnazionale.

3. Esportazioni di armi e conflitti: le misure europee

Quali risposte hanno adottato i paesi europei? Come già accennato, dopo la prima guerra del Golfo, pressoché tutti gli stati europei hanno adottato divieti di esportazione a paesi in stato di conflitto armato, che possano utilizzare le armi per minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Il Codice di Condotta approvato dai paesi dell'Unione nel 1998, contempla diversi riferimenti al rapporto tra esportazioni di armi e conflittualità. Secondo il criterio n. 3, gli stati membri non consentiranno esportazioni che *potrebbero provocare o prolungare conflitti armati, aggravare tensioni o conflitti esistenti* nel paese di destinazione finale. Il criterio n. 4 afferma che gli stati membri non esporteranno armamenti qualora vi sia il *rischio evidente* che il destinatario utilizzi il materiale da esportare *per aggredire un altro paese*, o per rivendicarlo con la forza il territorio. Vi sono poi diversi riferimenti al rispetto degli impegni internazionali dello stato ricevente e alla sua affidabilità in termini di triangolazioni di materiale di armamento.

Tuttavia emerge l'importanza di due aspetti ulteriori. I divieti rischiano di tradursi in mere dichiarazioni di principio se non sono supportati da chiare norme applicative (come per la definizione di conflitto armato) e soprattutto da un sistema di controlli realmente efficace soprattutto sulla destinazione finale dei materiali di armamento.

I controlli sull'uso finale sono misure per evitare che armi, know how, etc. siano trasferiti a destinatari illeciti, diversi da quelli autorizzati dal paese esportatore, e finiscano nelle mani di stati, individui o gruppi che possano utilizzarle per minacciare la pace e la sicurezza internazionale. Tali controlli sono un pilastro essenziali di qualsiasi normativa sulle esportazioni, in quanto danno concretezza ai principi e ai divieti sulle esportazioni, limitano il traffico illecito e hanno un impatto diretto sulla sicurezza internazionale. La pratica mostra i costi in termini di sicurezza di un sistema di controlli più flessibile. Pressoché tutti gli stati membri hanno un sistema di controllo sull'uso finale, sebbene questo differisca in molti aspetti: la formulazione, il contenuto, il numero degli attori coinvolti e la procedura di autorizzatoria nella quale si inserisce. Per semplificare, i paesi con un modello più rigoroso di controlli sull'uso finale sono il Belgio, l'Italia e la Svezia. In questi paesi il certificato di uso finale ha valore vincolante, comprende una clausola col divieto di esportare. Le ambasciate nazionali devono controllare eventuali casi di falsificazione del certificato di uso finale. La Svezia e la Germania contemplano anche forme di sanzioni, se la clausola per non riesportare non viene rispettata. La Francia prevede una serie di controlli e monitoraggio ex post, per verificare che il materiale di armamento sia arrivato effettivamente a destinazione e forme di collaborazione tra le dogane dei diversi paesi europei. Dall'altro lato vi sono paesi con sistemi autorizzatori e di controllo più flessibili. La Gran Bretagna si distingue sicuramente per sistemi di controllo sull'uso finale estremamente flessibili e leggeri. Nel Regno Unito, il Certificato di Uso finale non ha forza vincolante, ma può assumere la forma di una "assicurazione politica"

² Czech security information service "Annual report 2000"; Human Rights Watch, *op. cit.*

da parte del governo importatore. Nella maggior parte dei paesi è sufficiente che il CUF sia firmato dall'impresa esportatrice. Merita infine ricordare che esistono eccezioni, ovvero esportazioni per le quali non viene richiesto il certificato di uso finale. Tra gli altri i casi di licenze aperte o generali, i trasferimenti da governo a governo nel contesto di programmi di coproduzione intergovernativa, o il caso delle esportazioni di piccole armi classificate ad uso civile, come accade in Italia.

Molti paesi dell'Europa dell'Est, infine, si distinguono, purtroppo, per un sistema di controlli debole o inesistente che ha favorito traffici illeciti, corruzione e criminalità nazionale ed internazionale. In alcuni casi i flussi di armi e know how provenienti dall'est sono stati sottratti a qualsiasi forma di controllo. (si veda la tabella).

Un confronto tra dati e normative mette in evidenza che sono proprio gli stati con sistemi di controllo più flessibili o leggeri a presentare i casi maggiori di esportazioni verso paesi a rischio. E' quindi necessario, anche nell'ottica di un'Europa allargata, porre particolare attenzione a sistemi di controllo interni ai confini dell'Unione ed esterni per impedire perdita di controllo delle movimentazioni di materiale di armamento con rischi per la pace e la sicurezza internazionale.

Tab. 1: Esportazioni di armi dei paesi dell'Europa Centrale ed Orientale a paesi sotto embargo ONU o UE: alcuni casi tratti dal rapporto

Paese esportatore	Nato Ue	Paese importatore	Embargos ONU/UE	Note su tipi di arma, valori	Anno	Fonte
Repubblica Ceca	Membro NATO Futuro m. UE	Iraq (via Siria e Yemen)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Razzi e missili antiaerei, sistemi di guida per missili lungo raggio	2002	Guardian 29 apr. 2002, Boston Globe, 15 ottobre 2002
		Iran Iraq (coinvolta filiale ceca di una industria canadese)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Armi russe e bulgare	2002	Christian Science Monitor; CTK (Praga 29 agosto 2002)
Slovacchia	Futuro m. NATO Futuro m. UE (2004)	Liberia (via Uganda)	UNSCR 788 Dal 19.11.92 all'11.03.01	Armi piccole e leggere, elicotteri	Novembre 2000	UN REPORT 2001
Romania	Futuro m. NATO Futuro m. UE 2007	Angola, ribelli UNITA (via Togo e Burkina Faso)	UNSCR 864 del 15.09.93		1996-1999	UN Investigation UN Report 2000
Bulgaria	Futuro m. NATO Futuro m. UE 2007	Sudan	94/165/CFSP del 15/03/94	Coinvolta la principale industria militare; corruzione membri governo		Criminal investigation, Dnevik, Bulgarian News Digest 27 maggio 2002

		Iraq (via Siria)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Parti di ricambio per autoblindi macchinari per industria		Rapporto portavoce consiglio ministri bulgaro
		Angola, (UNITA), Burundi (1996), embargo non vincolante Ruanda (1995), Sierra Leone (1998), Uganda (1998)				HRW (rapporto sul paese)
Polonia	Membro NATO Futuro membro UE, 2004	Somalia e Croazia	UNSCR 733, 23/01/92		Metà anni 90	UN Report sulla Somalia 2002
Yugoslavia		Iraq	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Weapon components and repair service	Sett.2002	
Yugoslavia		Iraq (via Libia)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Tecnologie missilistiche	Ott.2002	Washington Post, 1 nov 2002; servizi statunitensi
Yugoslavia		Iraq (via Croazia)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Materiale esplosivo utilizzato per la produzione di razzi	Ott. 2002	Associated Press
Yugoslavia		Liberia (via Nigeria)	UNSCR 788 Dal 19 .11.92 all'11.03.01		Giugno.- agosto 2002	UN Investigation
Ucraina		Iraq (via Giordania)	UNSCR 661, 6 agosto 1990	Sistemi radar 100 m \$	2002	U.S e U.K. investigation
Ucraina		Ribelli in Sierra Leone (via intermediari) Talebani in Afghanistan;	98/409/CFSP dell' 8/12/97		2001/2002	U.N. investigation Inchieste del parlamento ucraino.

Fonte: Human Rights Watch, *NATO: Address Weak Arms Trade Controls in Central and Eastern Europe*, <http://hrw.org/press/2002/11/nato1115.htm>