

Il commercio internazionale delle armi

Rifiuto della guerra, diritto alla legittima difesa, dovere di aiutare le vittime innocenti, principio della sufficienza difensiva e rifiuto di assimilare le armi a qualsiasi altra merce: su questi cinque principi generali il Pontificio consiglio della giustizia e della pace ha costruito un'impegnativa *riflessione etica*, intitolata *Il commercio internazionale delle armi* (cf. *Regno-att.* 14,1994,433).

Il documento, datato 1 maggio e presentato alla stampa dal card. Etchegaray il 21 giugno scorso, descrive lucidamente sia le responsabilità degli stati esportatori (c. II), sia quelle degli stati destinatari (c. III), sia alcune situazioni particolarmente difficili (c. IV: fornitura a regimi autoritari, acquisti per via illegale, fornitura a stati in conflitto e a gruppi armati «*non statali*»), valutando inoltre di fronte alle attuali, sanguinose guerre regionali e alla conseguente questione dell'intervento umanitario la legittimità del trasferimento di armi, entro il quadro teologico della riflessione sulla «guerra giusta».

(Opuscolo, Libreria editrice vaticana, Città del Vaticano 1994).

Presentazione

Il campo di investigazione di questo documento è limitato (tratta soltanto delle cosiddette armi convenzionali o classiche), tuttavia pensiamo che esso metta il dito su una delle piaghe mondiali più aperte e nello stesso tempo più segrete della nostra epoca. Il commercio delle armi è di tutti i tempi e di tutti i continenti; ma oggi, con una evoluzione costante, esso riveste un'ampiezza e una complessità tali che richiedono una riflessione lucida ed esigente.

Alcune chiese particolari, sovente su un piano ecumenico, hanno già elaborato studi appropriati al loro paese, ma questi sono rimasti talvolta senza un futuro a motivo delle resistenze incontrate. Le pagine che seguono vogliono mostrare che il problema - per il suo carattere internazionale - riguarda l'insieme dei paesi e può trovare una soluzione reale soltanto in un'azione comune, nella quale siano coinvolte le responsabilità degli stati esportatori e degli stati importatori.

Il nostro pianeta non ha mai conosciuto tanti conflitti armati come ai tempi d'oggi, alimentati dalla proliferazione e dalla diffusione delle armi il

cui traffico tanto mercantile quanto cinico sfugge a ogni considerazione morale. Ci auguriamo che questo documento susciti una nuova mobilitazione delle energie creatrici di pace, soprattutto tra gli uomini politici. Seminare le armi a tutti i venti significa esporsi a raccogliere la guerra sul proprio suolo. Quale stato oserebbe assumersi un tale rischio? Il vero cammino della pace nel mondo è quello nel quale la comunità internazionale avanzerà risolutamente articolando l'organizzazione della propria sicurezza collettiva e la ricerca di un disarmo controllato.

Introduzione

Un fenomeno di vasta portata

1. In questi ultimi decenni del ventesimo secolo, sconvolgimenti di grande ampiezza hanno scosso il mondo nel campo politico, sociale ed economico. In seguito a queste profonde e spesso radicali trasformazioni, alcuni vecchi problemi sono riemersi con rinnovata intensità. Tra questi, il problema del trasferimento delle armi.¹

Questo trasferimento ha conseguenze multiformi e spesso nefaste. Infatti, a parte l'impiego occasionale di armi chimiche, tutte le guerre scoppiate dopo il 1945 sono state combattute con armi convenzionali. Inoltre, il trasferimento delle armi comporta enormi interessi commerciali che esercitano notevole influenza sui governi. Esistono anche trafficanti di armi che cercano soltanto di arricchirsi e che talvolta allacciano legami con la criminalità organizzata o con gruppi terroristici.

2. Nella maggior parte dei casi, il trasferimento delle armi avviene da uno stato a un altro. Perciò la responsabilità prima della sua regolamentazione e del suo controllo compete agli stati. Tuttavia, per quanto urgenti e indispensabili siano i mezzi nazionali di controllo, essi rimangono insufficienti, perché il fenomeno è, di sua natura, transnazionale. Esistono trattati internazionali che proibiscono il trasferimento delle armi biologiche, chimiche e nucleari,² ma non esistono disposizioni simili che regolino il trasferimento delle armi classiche. I governi e le organizzazioni internazionali hanno preso coscienza di questa carenza da lungo tempo.

3. Non esiste una definizione accettata universalmente di ciò che si intende esattamente con i termini «trasferimento di armi», o «commercio di armi», che rappresenta una delle modalità del trasferimento. Nella loro accezione stretta, i due termini si applicano ai sistemi di armi pesanti e alle loro munizioni, ai vettori militari e ai pezzi di ricambio. Il trasferimento di tecnologie a duplice uso, cioè militare e civile nello stesso tempo, pone problemi nuovi, e così pure la comunicazione delle conoscenze, cioè del

«know how» legato direttamente alla produzione, all'ammodernamento, al funzionamento o alla riparazione di questi sistemi di armi. Un altro aspetto importante, che spesso passa sotto silenzio in questo quadro complesso, è quello degli accordi di cooperazione che mettono a disposizione dei paesi importatori specialisti incaricati dell'addestramento del personale per l'uso e la manutenzione dei moderni sistemi di armi.³

4. Poiché non tutte le armi sono commercializzate, negli ambienti internazionali si parla piuttosto del loro trasferimento. Infatti, gli stati possono procurarsi armi in molti modi, per esempio sotto forma di aiuto militare, di dono, di scambio di beni, oppure attraverso la modifica o l'ammodernamento dei sistemi di armi che già possiedono o attraverso la scappatoia della produzione locale su licenza.

5. difficile determinare l'ampiezza esatta del trasferimento delle armi a causa della mancanza di informazioni precise. Talvolta i governi invocano ragioni di sicurezza o di concorrenza economica per giustificare la loro reticenza nel fornire indicazioni dettagliate sulle loro esportazioni o importazioni di armi. Altre volte, il segreto è dovuto alla natura dubbia o alla legalità contestabile di certe transazioni. Perciò le cifre fornite dai governi, come pure le valutazioni degli organismi specializzati, sono viziate da un considerevole margine di errore. Queste cifre servono tuttavia come utili indicatori per identificare i principali fornitori e destinatari dei grandi sistemi di armi e per individuare le tendenze globali.

L'incertezza dei tempi presenti

6. Il crollo dei regimi totalitari nell'Europa orientale e centrale ha fatto riaffiorare sentimenti nazionalisti e antagonismi etnici latenti. Molto spesso sono scoppiati conflitti armati che intensificano tragicamente la domanda di armi. Tuttavia, la spinta violenta del particolarismo nazionale ed etnico non è circoscritta a una regione geografica determinata, ma è una triste caratteristica dell'epoca attuale. In molte regioni del mondo, intere popolazioni sono crudelmente afflitte da guerre intestine, nelle quali sembra che le opposte fazioni possano ottenere tutte le armi di cui hanno bisogno, non soltanto per difendersi, ma anche per attaccare e contrattaccare, in una interminabile spirale di violenza. In certi casi, l'autorità politica è venuta meno e, di conseguenza, sorge la questione di sapere chi può e deve intervenire per proteggere le vittime innocenti e per mettere fine ai conflitti tra fazioni rivali.

7. Lo smantellamento del sistema dei blocchi in Europa ha anche aumentato la quantità di armi potenzialmente disponibili. Una parte delle immense scorte di armi dell'Europa orientale e centrale si è riversata sul mercato, apertamente o clandestinamente, sovente a prezzi di svendita e

quasi indiscriminatamente riguardo ai destinatari. Il Trattato sulla riduzione delle forze convenzionali in Europa (CFE), entrato in vigore nel 1992, aveva fissato i limiti massimi per cinque categorie di armi e aveva imposto la distruzione, o, in un numero limitato di casi, la riconversione a uso civile delle armi la cui quantità superava questo limite massimo. Tuttavia, il meccanismo di riduzione di queste armi è stato appena avviato e occorreranno anni prima che sia distrutto il materiale militare cui mirava il Trattato CFE. Il controllo effettivo di questo processo è estremamente difficile.

8. In molti stati del mondo occidentale, la stagnazione economica e la fine della minaccia di guerra tra i due blocchi si sono tradotte in una riduzione della cifra di bilancio destinata alle spese militari. Ne è derivata una crisi nell'industria degli armamenti che non ha fatto che intensificare le pressioni economiche per vendere armi e cercare nuovi sbocchi al fine di conservare la capacità di ricerca e di sviluppo e la vitalità dell'industria militare. Attraverso queste vendite, alcuni paesi dell'Europa orientale e centrale cercano di ottenere le divise forti di cui hanno grandemente bisogno per far fronte ai problemi sociali ed economici che li assillano. D'altra parte, a partire dagli anni '60, il numero dei produttori di armi è aumentato considerevolmente, soprattutto nel terzo mondo. Ne è derivato un aumento della competizione al quale attualmente tutti i produttori devono far fronte.

9. In questi ultimi anni, sembra profilarsi una diminuzione globale del trasferimento delle armi. La nuova configurazione politica est-ovest, la crisi economica, il debito estero e una certa saturazione del mercato sono i fattori che contribuiscono a questa evoluzione. Tuttavia, nulla indica che questo calo rappresenti una tendenza consolidata e duratura.

È in gioco la pace

10. Malgrado queste numerose incertezze e complessità, oggi si presentano nuove opportunità per affrontare direttamente il problema del trasferimento delle armi. Tra le altre, in diverse parti del mondo si manifesta una promettente tendenza verso l'instaurazione o il consolidamento di regimi democratici, e ciò crea una buona base per il rafforzamento di relazioni pacifiche all'interno degli stati e per l'accrescimento della fiducia reciproca. Sembra anche che si stia affermando uno spirito di collaborazione tra gli stati attraverso la creazione o il rafforzamento di raggruppamenti di stati a livello regionale. Parallelamente e malgrado tutte le difficoltà che ciò può comportare, i governi sono più inclini a rivolgersi alle grandi organizzazioni internazionali per affrontare insieme i problemi internazionali con i quali devono cimentarsi.

11. Tuttavia, rimangono ancora enormi difficoltà per scongiurare questo problema, perché ogni trasferimento d'armi è, in un certo senso, unico. Esso avviene in un contesto molto preciso: da tale paese a tal altro, ognuno con proprie caratteristiche sociali, politiche ed economiche. Perciò, non è sufficiente esaminare il fenomeno semplicemente in termini di quantità o di costi; devono necessariamente essere presi in considerazione anche i fattori qualitativi.

12. Oggi, vi è un aumento dell'interesse in favore di un controllo internazionale del trasferimento delle armi, dovuto in parte al fatto che l'opinione pubblica si è fatta più attenta. D'altra parte, molteplici istanze regionali e internazionali sono investite della questione. Bisogna sapere approfittare di questa congiuntura favorevole per regolamentare effettivamente questo fenomeno e ridurlo radicalmente. Infatti, il trasferimento delle armi pone gravi problemi morali che è necessario affrontare lucidamente.

I. PRINCÌPI ETICI GENERALI

1. Nessun trasferimento di armi è moralmente indifferente. Al contrario, ognuno chiama in causa tutta una serie di interessi politici, strategici ed economici che talvolta convergono, tal'altra divergono, ma che comportano sempre conseguenze morali specifiche. La liceità del trasferimento - sia mediante la vendita e l'acquisto, che mediante qualsiasi altra modalità - può essere valutata soltanto prendendo in considerazione tutti i fattori che lo condizionano.

2. Ogni trasferimento deve, perciò, essere sottoposto a un giudizio rigoroso, effettuato secondo criteri morali ben precisi. Esistono tuttavia alcuni principi etici di ordine generale che permettono di fissare il quadro entro il quale si situano i criteri concernenti più direttamente i paesi esportatori o quelli destinatari. Questi principi generali si applicano a tutti, con tutte le sfumature necessarie.

No alla guerra

3. Nel 1965, nel suo discorso all'assemblea generale della Organizzazione delle nazioni unite, Paolo VI, pienamente consapevole della gravità del suo messaggio, ha pronunciato queste parole:

«Non gli uni contro gli altri, non più, non mai!... non più la guerra, non più la guerra! La pace, la pace deve guidare le sorti dei popoli e

dell'intera umanità!».⁴

Disgraziatamente, malgrado questo appello, continuano le guerre, i conflitti interni, le guerriglie, le azioni terroristiche. Perciò, lunghi anni di lotte, sovente ignorate o coperte dal silenzio, non hanno fatto che confermare la validità di questo appello. Bisogna ripeterlo, come Giovanni Paolo II ha fatto recentemente davanti all'orrore della guerra in Bosnia-Erzegovina,⁵ e come non cessa di fare di fronte alle vittime di interessi nazionalistici, etnici o tribali, di fronte ai rifugiati sballottati da una parte all'altra a capriccio dei combattimenti: non più la guerra, non più la guerra.

La guerra non è la soluzione dei problemi politici, economici o sociali:
⁶ «Nulla si risolve con la guerra; tutto è, anzi, dalla guerra seriamente compromesso».⁷ La guerra rappresenta, infatti, il declino di tutta l'umanità.⁸

4. D'altronde, gli stessi stati hanno riconosciuto da molto tempo l'inutilità della guerra e hanno tentato, sfortunatamente senza successo, di interdire qualsiasi ricorso alle armi per la soluzione dei conflitti.⁹ Di fronte alla ferocia dei combattimenti odierni, bisogna raddoppiare urgentemente gli sforzi per spezzare la logica della guerra. Tutti devono partecipare a questo sforzo; tutti devono pronunciare insieme questo no alla guerra; tutti i cittadini e tutti i governanti sono tenuti ad adoperarsi per evitare le guerre.¹⁰ È sempre alla luce di questo no che si deve valutare la moralità del trasferimento delle armi.

Il diritto alla legittima difesa

5. In un mondo segnato dal male e dal peccato, esiste il diritto alla legittima difesa mediante le armi.¹¹ Questo diritto può diventare un grave dovere per chi è responsabile della vita di altri, del bene comune della famiglia o della comunità civile.¹² Soltanto questo diritto può giustificare il possesso o il trasferimento delle armi. Non è tuttavia un diritto assoluto; esso è accompagnato dal dovere di fare il possibile per ridurre al minimo, fino a eliminarle, le cause della violenza.

6. C'è un'esigenza altrettanto grave: il rispetto e lo sviluppo della vita umana richiedono la pace.¹³ Per assicurare al proprio popolo questo bene della pace, lo stato non può accontentarsi di provvedere alla propria difesa. Lo stato, insieme con tutti i suoi cittadini, ha anche l'obbligo imperioso di adoperarsi per garantire le condizioni della pace, non soltanto sul proprio territorio ma in tutto il mondo.¹⁴

Il dovere di aiutare l'innocente

7. Oggi comincia a definirsi un dovere permanente: quello di aiutare le vittime innocenti che sono incapaci di difendersi dalle terribili conseguenze dei conflitti, come la fame e le malattie. Il mondo attuale rimane paralizzato davanti alla sofferenza di migliaia di innocenti, vittime di interessi ai quali essi sovente sono estranei. Sono queste tragedie che fanno sorgere il problema del dovere di intervenire in favore di popolazioni che non hanno i mezzi per assicurarsi la sussistenza:

«Una volta che tutte le possibilità offerte dai negoziati diplomatici, i processi previsti dalle convenzioni e dalle organizzazioni internazionali siano stati messi in atto, e che, nonostante questo, delle intere popolazioni sono sul punto di soccombere sotto i colpi di un ingiusto aggressore, gli stati non hanno più il «diritto all'indifferenza». Sembra proprio che il loro dovere sia di disarmare questo aggressore, se tutti gli altri mezzi si sono rivelati inefficaci. I principi della sovranità degli stati e della non-ingerenza nei loro affari interni - che conservano tutto il loro valore - non devono tuttavia costituire un paravento dietro il quale si possa torturare e assassinare. È di questo, infatti, che si tratta. Certo, i giuristi dovranno studiare ancora questa nuova realtà e definirne i contorni».¹⁵

8. Infatti, la definizione del diritto dei popoli a un'assistenza umanitaria potrebbe condurre a una nuova formulazione del concetto di sovranità. Senza ledere questo principio, si deve trovare il modo di poter difendere le persone, ovunque si trovino, contro i mali di cui esse sono soltanto vittime innocenti.

Il principio della sufficienza

9. Il fatto che lo stato possa legittimamente possedere armi, e quindi, implicitamente, trasferirle o riceverle, comporta obblighi gravi. Ogni stato deve infatti poter giustificare ogni possesso o acquisto di armi in nome del principio della sufficienza, in base al quale ogni stato può possedere unicamente le armi necessarie per assicurare la propria legittima difesa. Questo principio si oppone all'accumulazione eccessiva di armi o al loro trasferimento indiscriminato.

10. È evidente che spetta in primo luogo ai paesi importatori di armi valutare con cura il motivo del loro desiderio di acquistare armi. Gli obblighi derivanti dal principio della sufficienza sono gravi e restrittivi. Infatti, l'introduzione di nuove armi in una regione può scatenare una corsa agli

armamenti nei paesi vicini o destabilizzare tutta la regione. Di conseguenza, nessuno stato può lecitamente, secondo i propri desideri, cercare di procurarsi qualsiasi tipo o quantità di armi. Ogni acquisto deve corrispondere al rigoroso criterio della sufficienza.

11. Ogni stato esportatore di armi è perciò legittimamente autorizzato - e talvolta obbligato - a rifiutare a un altro stato le armi che gli sembrano superare i limiti imposti da questo principio. In un campo così delicato come quello della difesa nazionale, è difficile, per un paese esportatore, giudicare se la fornitura di certi sistemi di armamento ecceda o no questi bisogni. Queste difficoltà non possono tuttavia dispensare dalla responsabilità di valutare tutti gli elementi che vi sono implicati prima di pronunciarsi in favore di una possibile fornitura.

Le armi non sono come gli altri beni

12. Le armi non sono mai assimilabili agli altri beni che possono essere scambiati sul mercato mondiale o interno. Certo, il possesso di armi può avere un effetto dissuasivo, ma le armi hanno anche un'altra finalità. Esiste, infatti, un rapporto stretto e indissociabile tra le armi e la violenza. In ragione di questo rapporto che le armi non possono in nessun caso essere trattate come semplici beni commerciabili. Così pure, nessun interesse economico può da solo giustificare la loro produzione o il loro trasferimento: «Neanche qui la legge del profitto può ritenersi suprema». ¹⁶

13. Che il commercio delle armi coinvolga o no direttamente lo stato, spetta a lui il dovere di vegliare che esso sia sottoposto a un controllo molto rigoroso. Infatti, è innegabile che «la vendita arbitraria di armi, soprattutto a paesi poveri, rappresenta uno degli attentati più gravi alla pace». ¹⁷

II. RESPONSABILITÀ DEGLI STATI ESPORTATORI

Un'esportazione contestabile

1. Perché esportare armi? È il primo interrogativo che i responsabili di ogni paese esportatore sono tenuti a porsi, e a buon diritto, perché nessuno può permettersi di considerare il commercio delle armi come un elemento ordinario delle relazioni tra stati. Al contrario, tutti i responsabili devono costantemente riesaminare le ragioni che vengono portate per giustificarlo.

2. Nessuno stato esportatore di armi può rinunciare alla propria responsabilità morale davanti agli eventuali effetti negativi di questo

commercio. I diversi organismi e le diverse istanze interessati non sono mai dispensati dal domandarsi perché si stanno impegnando in questo commercio. E ogni volta che si presenta l'eventualità di una fornitura, devono interrogarsi lucidamente: perché esportare tali armi in tale paese? Nell'interesse di chi si effettua questo commercio? L'argomento sovente invocato - e cioè che, se uno stato si rifiuta di fornire armi, un altro lo farà al suo posto - è privo di qualsiasi fondamento morale.

Interessi economici in gioco

3. Il problema della commercializzazione delle armi si pone oggi con un'acutezza nuova perché, in generale, sta calando la domanda di armi, diminuiscono gli effettivi degli eserciti e le difficoltà economiche inducono gli stati a ridurre la cifra di bilancio destinata alle spese militari. D'altra parte, sono in gioco forti interessi economici, che non obbediscono sempre agli stessi imperativi delle esigenze politiche o strategiche. È necessario tuttavia resistere alle pressioni economiche in favore dell'aumento della vendita di armi. Questa vendita non può essere regolata unicamente secondo le leggi del mercato, perché è certo che la vendita di armi realizzata unicamente in vista del profitto incoraggia i belligeranti.¹⁸

Tra le ragioni che si invocano in favore di questo commercio figurano la necessità di coprire i costi elevati della produzione delle armi necessarie alla difesa nazionale o l'importanza di conservare un'industria forte e tecnologicamente avanzata in modo da poter far fronte a qualsiasi minaccia futura. Viene anche affermata con vigore la necessità di mantenere i posti di lavoro. Queste considerazioni, aggiunte alle motivazioni commerciali, possono incitare i responsabili delle industrie e i governanti ad adottare o a incoraggiare pratiche aggressive di commercializzazione che privilegino i fattori economici.

4. L'attuale necessità di una profonda trasformazione della configurazione economica e politica offre ai governi e all'industria degli armamenti un'occasione favorevole per mettersi risolutamente insieme e pianificare la riconversione, la diversificazione o la ristrutturazione dell'industria militare. La recente esperienza ha tuttavia rivelato come questa riorganizzazione sia difficile. I necessari adeguamenti possono giungere fino a provocare in qualche luogo considerevoli squilibri economici e, almeno a breve termine, dolorose soppressioni di posti di lavoro. Tuttavia, queste difficoltà, per quanto reali, non possono legittimare il mantenimento di un'industria degli armamenti semplicemente in nome dei rischi legati alle ristrutturazioni o in vista della salvaguardia dei posti di lavoro. Se prevarranno questi argomenti, le pressioni economiche per fare aumentare le vendite di armi non faranno che crescere.

5. Nello stesso tempo, i responsabili dell'industria devono tenere in considerazione i problemi umani provocati da queste trasformazioni. Così pure è chiamata in causa la responsabilità dello stato, poiché esso è generalmente il primo acquirente delle armi prodotte sul suo territorio. Gli uni e gli altri, ognuno secondo la propria competenza, hanno il dovere di assicurare ai lavoratori interessati dai cambiamenti un riciclaggio professionale in vista del loro reinserimento nel mondo del lavoro e di prevedere un'assistenza sociale adeguata per coloro che ne hanno bisogno.

I paesi dell'Europa orientale e centrale devono affrontare problemi particolarmente gravi per quanto concerne la riconversione della loro industria militare. Essi possono a buon diritto chiedere un aiuto dall'estero per i loro sforzi di trasformazione industriale.¹⁹

La competenza dello stato nella regolamentazione del fenomeno

6. La diminuzione delle pressioni economiche per la vendita delle armi permetterebbe agli stati di affrontare la legittimità o la non legittimità dei trasferimenti delle armi in un contesto politico. Benché non possa mai essere ignorata la forza degli interessi economici, ogni trasferimento di armi deve essere strettamente sottoposto al controllo politico.

7. Precisamente perché è coinvolta la sua responsabilità, è della più grande importanza che lo stato stabilisca un regime di controllo nazionale. D'altronde, la maggior parte degli stati esportatori hanno già riconosciuto questa necessità e hanno agito di conseguenza. Ma ciò non basta; è necessario che i governi diano prova della loro volontà di fare rispettare le proprie leggi e i propri regolamenti. Per un governo sarebbe un'aberrazione morale il non vigilare sull'applicazione delle leggi in vigore.

8. Tuttavia, una legislazione nazionale può essere più o meno liberale, più o meno restrittiva. Uno scambio sistematico tra gli stati, soprattutto tra quelli di una certa regione, potrebbe facilitare l'armonizzazione di queste legislazioni.²⁰ D'altra parte, l'uniformità delle leggi restrittive sarebbe molto utile per porre fine allo sfruttamento dei regimi legislativi eterogenei di cui i mercanti d'armi approfittano per operare transazioni poco chiare e sovente illecite.

9. Per pronunciarsi con conoscenza di causa sul trasferimento delle armi, gli organismi governativi competenti hanno bisogno di informazioni precise sulla destinazione finale delle armi, sui bisogni di sicurezza dei paesi in questione e sul flusso di armi in corso nella regione. Essi devono anche dotarsi di mezzi efficaci per controllare questi dati. Anche il grande pubblico

ha diritto a informazioni adeguate per valutare consapevolmente e far sentire meglio la propria voce presso le autorità competenti.

Dovrebbe instaurarsi un dialogo nazionale su questo argomento. Tutti i cittadini, in un modo o nell'altro, sono interessati dal trasferimento delle armi; tutti sono responsabili del bene comune del loro paese. I membri del governo, i militari, coloro che sono impegnati nella produzione e nella vendita delle armi condividono questa stessa responsabilità con i loro concittadini, ma a un livello più elevato a motivo della loro funzione. Il loro contributo al dialogo è indispensabile per una comprensione adeguata di questo complesso fenomeno.

10. La forma che assume il trasferimento delle armi è determinata dagli usi e dalle politiche nazionali degli stati, sia esportatori che destinatari. I loro governi hanno la responsabilità di elaborare misure di controllo a livello internazionale. Se trascurano di istituire mezzi di controllo a livello nazionale, rischiano di indebolire l'impatto di ogni eventuale controllo internazionale.

La responsabilità dell'industria degli armamenti

11. Lo stato ha anche il dovere di vigilare perché l'industria degli armamenti e gli agenti incaricati di negoziare i contratti rispettino integralmente tutta la regolamentazione concernente il trasferimento delle armi. A loro volta, nell'ambito della loro competenza, i produttori di armi sono responsabili di ogni decisione concernente le modalità di questi trasferimenti.

12. Per questa industria e per coloro che vi lavorano è moralmente ingiustificabile la falsificazione dei certificati di destinazione finale o la dissimulazione, dietro una facciata innocente, della natura dei beni esportati allo scopo di sottrarli al controllo. Questo giudizio severo si applica anche alle imprese che trasferiscono pezzi sciolti o merci a duplice uso quando sanno che queste hanno la probabilità di servire per scopi ostili. Lo stesso vale per tutti coloro che aggirano senza scrupoli gli embarghi legittimamente decretati.

Il numero dei fabbricanti di armi continua a crescere

13. Il numero dei paesi produttori di armi continua ad aumentare malgrado la saturazione del mercato. Infatti, alcuni paesi in via di sviluppo, che prima importavano armi, hanno deciso di fabbricarle sul posto e di inserirsi nel mercato mondiale degli armamenti. Questi produttori di armi

generalmente offrono - in particolare agli altri paesi in via di sviluppo - sia armi leggere, sia armi tecnologicamente meno sofisticate a prezzi appetibili.

14. Alcuni si sentono spinti a ciò allo scopo di provvedere ai propri bisogni di fronte a situazioni regionali particolari. Per altri sono dominanti gli interessi commerciali o le aspirazioni politiche, mentre alcuni paesi, sottoposti a embarghi, sviluppano una industria propria che alla lunga permette loro di diventare esportatori di armi. Indipendentemente da questi motivi, rimane l'interrogativo: un paese, qualunque esso sia, ha interesse, dal punto di vista politico, sociale o economico, a entrare in questo commercio? Gli sforzi di tutti gli stati dovrebbero, al contrario, tendere alla diminuzione della produzione di armi e non al loro aumento.

III. RESPONSABILITÀ DEGLI STATI DESTINATARI

La responsabilità degli stati destinatari, per quanto sia differente, non è meno esigente di quella degli stati esportatori. Infatti, nessuno stato riceve armi passivamente; esso è sempre un agente cosciente e attivo.

Il primato dei bisogni delle popolazioni

1. In ogni circostanza e in ogni luogo, il bene della popolazione ha la priorità su ogni altro interesse nazionale. Questo principio si applica anche all'impiego dei fondi pubblici. Ora, in certi paesi in via di sviluppo, le spese militari sono superiori a quelle per l'educazione e la sanità messe insieme: riflesso di un mondo dove altri interessi passano avanti ai legittimi bisogni della persona umana. Questo spreco delle risorse rischia di aumentare anche se la quantità di armi acquistate diminuisce, perché le armi moderne, sempre più sofisticate, raggiungono anche prezzi sempre più esorbitanti.

2. Ogni decisione di acquistare armi ha molteplici effetti che toccano il bene della popolazione. Per quali ragioni uno stato vuole armarsi? In vista di che cosa? A quale prezzo in risorse finanziarie e umane? Quali sarebbero le conseguenze concrete per la popolazione se queste armi venissero utilizzate? Le risposte a questi interrogativi rivelano a qual punto l'acquisto di armi rischi di indebolire l'insieme del tessuto sociale.

3. È triste tuttavia constatare che, sull'esempio dei paesi ricchi, i paesi poveri sono sovente tentati

«di impiegare una parte troppo grande delle loro risorse nell'acquisto di [tali] armamenti, mentre sono le condizioni elementari di alimentazione, di igiene, di alfabetizzazione che fanno crudelmente difetto, e risiede qui

una sorgente enorme di sofferenze, di angoscia, di rancori, e talvolta di ribellione». ²¹ Questa situazione è particolarmente tragica nelle società dove, precisamente, la popolazione non può soddisfare i propri bisogni fondamentali perché la guerra ha distrutto gli stessi mezzi di sostentamento. ²² Spetta ai paesi più ricchi dare l'esempio limitando i loro acquisti di armi.

4. Alcuni paesi in via di sviluppo continuano a pagare un pesante prezzo per avere cercato o accettato l'aiuto straniero sotto forma di assistenza militare, che ha notevolmente gonfiato il loro debito estero. Sovente una parte sproporzionata dei costi sociali del rimborso di questi debiti ricade sui settori più deboli della società. Di fronte alla crescente povertà di molte parti del mondo, è necessario riesaminare il problema del debito estero, anche alla luce del trasferimento delle armi e dell'aiuto militare, per trovarvi soluzioni definitive. ²³

«Occorrerà, inoltre, agire sulle cause di indebitamento, legando la concessione degli aiuti all'assunzione da parte dei governi del concreto impegno di ridurre spese eccessive o inutili - il pensiero va in particolare alle spese per gli armamenti - e di garantire che le sovvenzioni giungano effettivamente alle popolazioni bisognose». ²⁴

Perché importare armi?

5. Perché importare armi? Certo, lo stato ha il diritto, e anche il dovere, di difendere la propria popolazione, se necessario per mezzo delle armi, tuttavia rispettando rigorosamente il principio della sufficienza. Ma la sicurezza di un paese non può ridursi alla capacità di difendersi per mezzo dell'accumulo di armi. Essa poggia anche sulla determinazione che lo stato deve avere di assicurare al popolo un altro tipo di sicurezza: un nutrimento adeguato e abitazioni decenti, l'accesso all'educazione e alle cure sanitarie, la possibilità di un impiego e il rispetto dei diritti umani. Il benessere futuro dello stato dipende molto più dallo sviluppo integrale della sua popolazione che dalle sue riserve di armi.

6. A questo riguardo, i piccoli stati, come pure gli stati che hanno acquisito la loro indipendenza di recente, potrebbero apportare un contributo decisivo ai rapporti pacifici tra gli stati, se esaminassero insieme, a livello regionale o sottoregionale, la possibilità di assicurare la propria sicurezza attraverso mezzi diversi dalla moltiplicazione delle forze armate, che comporta inevitabilmente un aumento della domanda di armi. In modo particolare essi potrebbero perseguire un'integrazione economica accompagnata da accordi sulle questioni della sicurezza. È sufficiente considerare la tragedia di numerose regioni attualmente dilaniate da lotte

feroci per vedere l'urgenza di questi tentativi, sì audaci, ma che potrebbero, d'altra parte, essere accompagnati da garanzie internazionali.

7. Certi acquisti d'armi servono prima di tutto al prestigio personale di un leader o di una classe politica, e questa situazione già di per sé costituisce una minaccia al bene del popolo. È facile passare dal desiderio del prestigio personale a quello dell'egemonia regionale. Nessun acquisto di armi caratterizzato da tali motivi potrebbe essere legittimato. Lungi dall'essere un segno di prestigio, l'accumulazione di armi rappresenta sovente un segno di debolezza politica.

8. Tutti gli stati importatori, piccoli o grandi, devono anche riconoscere la responsabilità che si assumono introducendo armi nella loro regione. I loro interessi non sono gli unici fattori che devono essere presi in considerazione; è in gioco anche la stabilità globale della regione. Allo stesso modo, nessuno stato importatore può permettersi di ignorare il fenomeno di dipendenza che può derivare dalla sua subordinazione al paese esportatore. Il trasferimento di armi, infatti, può essere accompagnato da condizioni che vanno contro la sua legittima aspirazione all'indipendenza.

9. Perché importare armi? Chi può dare una risposta a questo interrogativo quando le autorità dello stato si rifiutano di darla? Nei regimi totalitari o autoritari, non è facile trovare una risposta. Tuttavia, ogni cittadino ha l'obbligo di promuovere, secondo le proprie possibilità, il bene comune,²⁵ e perciò di vigilare sulle spese pubbliche del suo governo, che, a sua volta, gli deve rendere conto. Se i cittadini sono ridotti al silenzio a livello nazionale, questo costituisce già un segno eloquente di malessere politico. Vi è infatti un rapporto tra la democrazia e la pace.

Ricevere armi impegna la responsabilità dello stato

10. La responsabilità dello stato non finisce quando, dopo matura riflessione, lo stesso ha preso la decisione di acquistare o di ricevere armi. Al contrario, esso si trova davanti a nuovi obblighi, il primo dei quali è quello di rispettare le esigenze che il paese esportatore può avergli imposto come condizione della fornitura.

11. Tutte le armi ricevute e quelle fabbricate sul posto sotto licenza devono rimanere sotto lo stretto controllo dello stato, che deve garantire che non saranno riesportate né rivendute illegalmente. Uno stato destinatario di armi non può rendersi complice di un altro che cerca di armarsi illegalmente o illecitamente.

IV. ALCUNE SITUAZIONI DIFFICILI

Non si può negare che l'applicazione dei principi che devono reggere il trasferimento delle armi si scontra nella pratica con grandissime difficoltà. Le considerazioni che seguono sono soltanto un abbozzo di riflessione etica su alcune situazioni particolarmente spinose. Questa riflessione deve essere proseguita con tutti gli interessati.

La fornitura di armi a regimi autoritari

1. Una caratteristica comune ai regimi autoritari è che si mantengono al potere grazie a forze di polizia e di sicurezza interna molto bene equipaggiate di armi. Se l'industria locale non è in grado di soddisfare i loro bisogni, cercano di procurarsele altrove. Qui entra in gioco il rapporto tra il trasferimento delle armi e la violazione dei diritti dell'uomo.

2. È difficile giustificare moralmente la fornitura di armi a regimi autoritari. Infatti, ciò equivarrebbe ad affermare che lo stato è fine a se stesso e che il bene del popolo non è il suo obiettivo prioritario e fondamentale. Per contro, il rifiuto di fornire armi può essere segno di una disapprovazione del regime che non rispetta le norme riconosciute internazionalmente in materia di diritti umani.

Governi riforniti fraudolentemente di armi

3. Malgrado il rifiuto di uno o più stati di fornire loro le armi, alcuni governi poco scrupolosi possono ricorrere a vie traverse per procurarsi pressoché tutto l'armamento desiderato. Talvolta, essi «comprano» la collaborazione di persone all'interno dell'industria degli armamenti o degli organi governativi competenti. Dissimulando le loro intenzioni, essi arrivano persino a fabbricarsi armi partendo da beni di duplice uso, da elementi elettronici o da pezzi staccati o di ricambio acquistati da fonti differenti.

Oppure si rivolgono a stati disposti a rivendere illegalmente armi importate legalmente. Esistono anche commercianti d'armi che operano fuori della legalità, sempre pronti a offrire i loro servizi, poiché il loro unico scopo è quello di fornire una scelta di armi a chi è in grado di pagarle. Ciò è reso ancora più facile dal fatto che, in questi ultimi anni, l'offerta di armi è superiore alla domanda.²⁶

4. Ci sono molti modi per aggirare le restrizioni e gli embarghi, perché l'efficacia di queste misure dipende dalla volontà di osservarle da parte degli

stati e dell'industria degli armamenti. Ma è anche vero che la mancanza di armonizzazione dei mezzi di controllo favorisce le infrazioni: avviene che un trasferimento che è illegale in uno stato è permesso in un altro. È nell'interesse di tutti che gli stati lavorino insieme per eliminare ogni aggiramento delle loro legislazioni nazionali, ma è anche importante elaborare norme e direttive internazionali costringitive, munite di sanzioni per la loro inosservanza, al fine di bloccare, nella misura del possibile, queste transazioni illegali e dannose per la pace.

La fornitura di armi agli stati in conflitto

5. La decisione di fornire o di rifiutare armi agli stati in conflitto è gravida di conseguenze, perché può influenzare l'esito stesso del conflitto. Lo stato ha certamente il diritto di possedere i mezzi necessari alla propria difesa. Tuttavia non si deve fare nulla che rischi di prolungare un conflitto. Perciò vi è una presunzione morale contro la fornitura di armi ai belligeranti; soltanto ragioni molto gravi possono giustificare una deroga a questa presunzione.

6. Evidentemente non è sufficiente bloccare il trasferimento delle armi ai belligeranti per far cessare un conflitto. Bisogna fare di tutto perché gli interessati depongano le armi e intavolino il dialogo con una determinazione risoluta di eliminare le cause del conflitto e trovare altri mezzi per dirimere le controversie.

La fornitura di armi a gruppi non statali

7. Anche gruppi non statali che, per diverse ragioni, contestano l'ordine stabilito riescono a procurarsi armi, spesso per vie traverse e talvolta con l'aiuto di alcuni stati. La natura, l'organizzazione, gli obiettivi e persino la legittimità di questi gruppi sono talmente diversi che diventa difficile qualsiasi giudizio rapido in questa materia. Anche le armi che questi gruppi scelgono sono diverse. Alcuni si accontentano di armi individuali e di esplosivi, facili da nascondere o da trasportare. Altri ricorrono ad armi sempre più sofisticate, come lanciarazzi mobili. Tuttavia tutti hanno l'intenzione di utilizzare le armi di cui dispongono.

8. È urgente trovare un mezzo efficace per interrompere il flusso d'armi destinato ai gruppi terroristici o criminali. Una misura indispensabile sarebbe che ogni stato imponesse uno stretto controllo sulla vendita delle armi leggere e individuali sul proprio territorio. La limitazione dell'acquisto di tali armi non sarebbe certamente lesivo del diritto della persona.

È anche giunto il momento che la comunità internazionale si interessi effettivamente di questo problema e che lo integri nelle sue considerazioni sul fenomeno globale del trasferimento delle armi. Il fatto che l'assemblea generale delle Nazioni unite abbia già sollevato il problema²⁷ è un segno che essa riconosce il pericolo di questa diffusa disponibilità di armi leggere e individuali.

9. Rimane un problema. È sempre illecito fornire armi a un gruppo non statale? Tradizionalmente, il diritto di ricorrere alla forza è riservato allo stato e ciò presuppone che il governo in questione abbia una legittimità morale e politica. Ma sovente i gruppi non statali che cercano di procurarsi armi contestano questa legittimità.

Una fondamentale scelta morale sarebbe già fatta se non rimanesse aperta la possibilità di mettere in questione la legittimità di un regime e se soltanto lo stato fosse abilitato a ricevere armi. D'altra parte, ogni politica che mettesse sullo stesso piano gli stati e i gruppi non statali condurrebbe al caos. Lo stato ha dunque un vantaggio presunto sui gruppi non statali per quanto riguarda il trasferimento delle armi.

Tuttavia, rimane aperta la possibilità che un regime al potere possa essere nel torto.²⁸ Di fronte a ogni decisione se fornire o no armi a un gruppo che si oppone a un tale regime, bisogna saper distinguere tra una lotta legittima nei suoi scopi e nei suoi mezzi e il terrorismo puro e semplice.

10. Giovanni Paolo II è ritornato a più riprese su ciò che aveva dichiarato a Drogheda, in Irlanda, all'inizio del suo pontificato:

«Aggiungo oggi la mia voce a quella di Paolo VI e degli altri miei predecessori, alle voci dei vostri capi religiosi, alle voci di tutti gli uomini e le donne ragionevoli, e proclamo, con la convinzione della mia fede in Cristo e con la coscienza della mia missione, che la violenza è un male, che la violenza è inaccettabile come soluzione dei problemi, che la violenza è indegna dell'uomo. La violenza è una menzogna, perché va contro la verità della nostra fede, la verità della nostra umanità. La violenza distrugge ciò che essa vorrebbe difendere: la dignità, la vita, la libertà degli esseri umani.»²⁹

11. Esistono mezzi non violenti per regolare le controversie. Il dialogo, il negoziato, la mediazione, l'arbitraggio o la pressione popolare da molto tempo hanno dato prova della loro capacità di ristabilire o di ottenere giustizia. L'efficacia di questi mezzi suppone tuttavia, da parte degli interessati, un vero spirito di dialogo, un'apertura verso l'altro e un desiderio di stabilire una pace fondata sulla giustizia.

Molti cambiamenti politici di vasta portata sono stati recentemente ottenuti mediante mezzi pacifici che perciò non sono affatto utopistici. I

governi, con il sostegno dell'opinione pubblica, devono convincersi della necessità di utilizzare tali mezzi per evitare conflitti o per mettervi fine il più rapidamente possibile. Così pure, la comunità internazionale deve impegnarsi seriamente alla ricerca di mezzi efficaci e costrittivi per prevenire qualsiasi lotta armata.

V. VERSO LA REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE DEL TRASFERIMENTO DELLE ARMI

Non basta controllare il trasferimento delle armi

1. Ogni regolamentazione del trasferimento delle armi, per quanto rigorosa sia, rimarrà senza effetto duraturo se gli stati non stabiliranno le condizioni politiche e sociali che permettano una riduzione radicale di questi trasferimenti. Bisogna lavorare effettivamente per aumentare i rapporti di fiducia tra gli stati e ciò faciliterà lo sviluppo di un regime internazionale di regolamentazione dei trasferimenti di armi. Si tratta di rendere inaccettabile ogni guerra e di raddrizzare gli interessi economici o sociali distorti. Il mezzo più efficace, che richiederà l'impegno risoluto e concorde di tutti, sarà quello di dare la priorità allo sviluppo integrale dell'uomo e della comunità umana:

«Deve essere ben chiaro a ognuno che ciò che è in gioco è la vita stessa dei popoli poveri, è la pace civile nei paesi in via di sviluppo, ed è la pace del mondo».³⁰

2. Il principio direttivo determinante di qualsiasi regolamentazione del commercio delle armi è la ricerca di un mondo più rispettoso della dignità dell'uomo. Tutti - compresi i governanti e i responsabili dell'industria degli armamenti - devono impegnarsi al raggiungimento di questo scopo. L'opinione pubblica ha un ruolo particolare da svolgere: quello di essere la forza dinamica che talvolta sostiene e talvolta precede l'elaborazione di programmi e di regolamentazioni governative.

Iniziativa da sostenere

3. La consapevolezza delle conseguenze nefaste e dannose del trasferimento delle armi è aumentata notevolmente in questi ultimi anni. Attualmente, molti organismi internazionali e regionali sono investiti del problema. Bisogna sperare che le loro iniziative, appena all'inizio, imbocchino strade concrete ed efficaci. Questa dinamica attuale, per quanto fragile possa essere, va incoraggiata e intensificata. Non bisogna perdere lo slancio.

4. Nel luglio 1991, i sette paesi più industrializzati del mondo (G-7) hanno riconosciuto l'importanza del contributo che essi possono dare allo sforzo per ridurre i pericoli provenienti dal trasferimento delle armi classiche.³¹ I cinque membri permanenti del consiglio di sicurezza, che sono tra i primi esportatori di armi convenzionali, hanno avviato colloqui per elaborare principi direttivi comuni in materia.³² Queste discussioni devono essere allargate per includere altri paesi fornitori e anche stati destinatari,³³ in vista dell'adozione di norme internazionali legalmente obbligatorie e soggette a rigorose misure di verifica.

5. Senza attendere l'elaborazione di un tale codice di comportamento, gli organismi competenti potrebbero iniziare negoziati per limitare radicalmente o, meglio, interdire totalmente, i trasferimenti di alcune categorie di armi. Un punto di partenza potrebbe essere l'interdizione del trasferimento delle armi che hanno effetti traumatici eccessivi e perciò sono soggette alle leggi umanitarie.³⁴ Tra queste, una particolare attenzione è dovuta alle mine disseminate che infliggono alle popolazioni civili danni inaccettabili anche molto tempo dopo la cessazione delle ostilità.³⁵ Inoltre, i terreni minati rimangono spesso a lungo inutilizzati sia a causa del pericolo di esplosioni sia a causa dei costi elevati del loro sminamento.

6. La mancanza di dati sufficientemente affidabili e universali riguardo alla estensione reale dei trasferimenti di armi impedisce di conoscere a fondo le dimensioni del fenomeno, mentre la mancanza di un sistema standardizzato di informazione rende difficile qualsiasi paragone tra i dati forniti. Tuttavia, tali informazioni costituiscono la premessa per qualsiasi regolamentazione internazionale efficace: questa esige un clima di fiducia tra gli stati che può fondarsi soltanto su conoscenze esatte.

Per tentare di colmare questa lacuna, l'assemblea generale delle Nazioni unite, nel 1991, ha chiesto al segretario generale di istituire «un registro universale e non-discriminatorio delle armi classiche che includesse dati sui trasferimenti internazionali di armi e informazioni fornite dagli stati membri sulle loro dotazioni militari, sui loro acquisti legati alla produzione nazionale e sulla loro politica in materia».³⁶

La portata del registro è attualmente molto limitata, ma è già previsto il suo allargamento.³⁷ Questo registro ha uno scopo molto specifico: creare la fiducia e aumentare la trasparenza.³⁸ Esso non è costrittivo e perciò la sua riuscita dipende dalla volontà degli stati di fornire con precisione le informazioni richieste.

7. Secondo un'altra raccomandazione dell'assemblea generale delle Nazioni unite, gli stati sono invitati ad accordare un'attenzione prioritaria alla eliminazione del commercio illecito di tutti i tipi di armi e di materiale militare, commercio legato ai conflitti, alle attività mercenarie, al terrorismo,

alla criminalità organizzata, al traffico di droga e ad altre attività destabilizzanti.³⁹

Questo commercio illecito non può essere arginato senza la ferma determinazione di tutti - i governanti, l'industria degli armamenti e coloro che hanno accesso a importanti depositi di armi - di rifiutare le armi ai protagonisti della violenza. Non deve essere risparmiato nessuno sforzo per bloccare questo trasferimento nefasto.

Ogni misura, per quanto minima, per bloccare la libera circolazione delle armi perderà gran parte della sua efficacia finché esisteranno importanti depositi di armi non ben sorvegliati e mezzi finanziari, di provenienza spesso dubbiosa, sufficienti per acquistarle. L'istituzione di misure di sorveglianza e di controllo a livello regionale, almeno per i depositi di armi destinati alla distruzione, potrebbe essere un mezzo per assicurarsi che non cadano in mano di altri. Nello stesso modo, una più grande trasparenza nei trasferimenti dei fondi internazionali aiuterebbe a bloccare i fondi destinati all'acquisto di armi.

Similmente, è necessario che cessi l'anomalia per cui alcuni stati operano controlli rigorosi sul trasferimento delle armi pesanti senza preoccuparsi molto della vendita delle armi leggere e individuali. Il problema della quasi libera circolazione di queste armi deve fin d'ora diventare parte integrante di qualsiasi considerazione sul commercio di armi.⁴⁰

8. Altre organizzazioni governative internazionali stanno studiando l'effetto dell'acquisto delle armi sull'economia dei paesi destinatari, spesso del terzo mondo.⁴¹ Queste stesse organizzazioni offrono a questi paesi la loro competenza per aiutarli a rivedere le loro priorità di bilancio, lasciando ai governi stessi qualsiasi decisione in materia. Benché tale approccio sia da incoraggiare, esso corre il rischio di essere considerato come discriminatorio. Per assicurarne meglio il successo, bisognerebbe che gli stati esportatori dessero prova della loro volontà di diminuire le loro vendite.

9. Nessuna di queste iniziative internazionali appena iniziate - e ve ne sono anche altre⁴² - ha carattere obbligatorio. Tutte dipendono per la loro realizzazione dalla volontà politica di ciascun governo. Sfortunatamente, e malgrado le dichiarazioni d'intenti contrarie,⁴³ una grande quantità di armi sofisticate continua a essere trasferita verso alcune regioni fortemente instabili. Così pure, sono stati fatti tentativi per aprire nuovi mercati. Tuttavia, non si devono sottovalutare queste prime iniziative. Al contrario, bisogna fare uno sforzo concertato per consolidarle fino a che non si giunga a formare un sistema integrato di misure sempre più restrittive. Le organizzazioni non governative, molte delle quali si interessano alla limitazione e alla eliminazione dei trasferimenti di armi, possono contribuire grandemente a questo sforzo, non soltanto sostenendolo ma anche

anticipandolo con proprie iniziative e mediante il loro ruolo educativo sull'opinione pubblica.

Verso strutture internazionali di pace

10. Attualmente, spetta a ciascuno stato assicurare la difesa del proprio territorio. Perciò la limitazione dei trasferimenti di armi è inseparabile da un problema più vasto: come garantire in un altro modo la sicurezza necessaria alla pace?

Affinché tutti possano godere del bene comune della pace, la Santa Sede ha riconosciuto da lungo tempo la necessità di poteri pubblici aventi competenza mondiale istituiti «di comune accordo e non imposti con la forza».⁴⁴ Fintantoché esisterà il pericolo della guerra, questa autorità dovrà essere munita di forze sufficienti.⁴⁵ Benché questa autorità non esista ancora, si possono già constatare alcuni elementi precursori.⁴⁶

11. Gli appelli di aiuto sempre più numerosi e pressanti lanciati al consiglio di sicurezza delle Nazioni unite fanno parte di questa tendenza verso il riconoscimento dell'importanza di misure collettive per il mantenimento o il ristabilimento della pace. A misura che si delinea più nettamente il campo di azione delle forze di pace delle Nazioni unite - ed è necessario e urgente determinarlo meglio - si dovrà accordare un'attenzione sistematica alle possibili modalità di interventi preventivi. Non c'è dubbio, infatti, che sia meglio prevenire i conflitti che cercare di farli cessare. Per fermare la spirale della violenza, bisognerebbe preconizzare, tra gli altri, il ricorso obbligatorio e tempestivo a negoziati o a mediazioni. A questo scopo, potrebbero essere rafforzati i poteri della corte di giustizia internazionale e potrebbero essere rese costrittive le sue decisioni concernenti le controversie tra stati e popoli.

Rimane da chiedersi come mettere fine ai conflitti interni là dove l'autorità pubblica si è dissolta. Sarebbe necessario che le istanze internazionali riflettessero sui limiti, in simili casi, della sovranità dello stato quando è venuta meno la sua legittima autorità e su ciò che si può fare per ristabilire questa autorità mediante mezzi democratici.

12. In tutti i continenti esistono organizzazioni regionali. La loro finalità potrebbe essere allargata in funzione dei bisogni specifici della regione, per inglobare tutto ciò che concerne il mantenimento della pace. Questa progressiva istituzione di sistemi regionali o sottoregionali di cooperazione e di sicurezza potrebbe costituire una solida base per misure simili a livello internazionale. La garanzia della sicurezza a livello regionale - e non bisogna trascurare la sicurezza politica e sociale - dovrebbe condurre

a una riduzione delle armi e quindi del loro trasferimento. Questo risultato avrebbe necessariamente ripercussioni a livello internazionale.

13. Esiste ormai un numero considerevole di trattati, di convenzioni e di accordi internazionali e regionali sul disarmo, muniti di rigorose misure di verifica. Messi in rapporto organico gli uni con gli altri, potrebbero diventare parte integrante di un sistema di sicurezza internazionale che ora è soltanto in germe, ma la cui necessità si fa sempre più sentire.⁴⁷

Fare opera di pace

14. Nel mondo d'oggi, è urgente che l'insieme degli stati affrontino direttamente e risolutamente il problema della regolamentazione del trasferimento delle armi. Ogni sforzo di cooperazione tra gli stati deve necessariamente prendere in considerazione vari ambiti, perché la sicurezza, finora assicurata dalle armi, non si riduce unicamente ai concetti militari.

15. È in gioco lo sviluppo integrale di tutti i popoli:

«Occorre riconoscere che l'arresto degli armamenti a scopi bellici, la loro effettiva riduzione e, a maggiore ragione, la loro eliminazione sono impossibili o quasi, se nello stesso tempo non si procedesse a un disarmo integrale; se cioè non si smontano anche gli spiriti, adottandosi sinceramente a dissolvere, in essi, la psicosi bellica: il che comporta, a sua volta, che al criterio della pace che si regge sull'equilibrio degli armamenti, si sostituisca il principio che la vera pace si può costruire soltanto nella vicendevole fiducia. Noi riteniamo che si tratti di un obiettivo che può essere conseguito. Giacché esso è reclamato dalla retta ragione, è desideratissimo, ed è della più alta utilità».⁴⁸

16. in questo contesto che deve inserirsi ogni sforzo per la regolamentazione rigorosa e la diminuzione radicale del trasferimento delle armi convenzionali. Il problema è complesso, e alcuni potrebbero sentirsi paralizzati davanti alla sua ampiezza. Tuttavia, tutti senza eccezioni sono chiamati a costruire la pace. Tutti, perciò, devono portare il loro contributo, anche se minimo, perché ne va della pace.

Roma, 1^o maggio 1994.

ROGER CARD. ETCHEGARAY,

presidente del Pontificio Consiglio della giustizia e della pace

DIARMUID MONS. MARTIN,
segretario

Note:

¹ In questo documento, i termini *trasferimento delle armi* e *commercio delle armi*, quando non sono ulteriormente qualificati, indicano il trasferimento o il commercio delle armi cosiddette classiche o convenzionali e i loro sistemi. Perciò non viene preso in considerazione il problema delle armi di distruzione di massa (nucleari, biologiche e chimiche) e la loro possibile proliferazione.

² Cf. Trattato sulla non-proliferazione delle armi nucleari (1968); Convenzione sulla interdizione della preparazione, fabbricazione e stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a base di tossine e sulla loro distruzione (1972); Convenzione sulla interdizione della preparazione, fabbricazione, stoccaggio e impiego delle armi chimiche e sulla loro distruzione (1993).

³ Cf. tra gli altri: Nazioni unite, *Étude sur les moyens de favoriser la transparence des transferts internationaux d'armes classiques*, documento A/46/301, 9.9.1991, nn. 10-11.

⁴ Paolo VI, *Allocuzione all'assemblea generale della Organizzazione delle nazioni unite*, 4.10.1965 n. 5: AAS 57(1965), 881; EV 1/384*; cf. *Insegnamenti di Paolo VI*, III, 1965, 519-520, Libreria editrice vaticana.

⁵ *Messaggio al segretario generale dell'Organizzazione delle nazioni unite B. Boutros-Ghali*, 1.3.1993, in *L'Osservatore romano*, 13.3.1993, 1.

⁶ Giovanni Paolo II, *Discorso ai presuli della conferenza episcopale dei vescovi di rito latino della regione araba*, 1.10.1990, n. 4, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, XIII, 2, 1990, 799.

⁷ Giovanni Paolo II, *Messaggio per la giornata mondiale della pace*, 1.1.1993, n. 4; *Regno-doc.* 1,1993,2.

⁸ Giovanni Paolo II, *Discorso ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 12.1.1991, n. 7, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, XIV, 1, 1991, 90; *Regno-doc.* 3,1991,72.

⁹ Cf., tra gli altri, il patto di Parigi, detto patto Briand-Kellogg, del 27.8.1928, secondo il quale le sessanta parti contraenti decisero di condannare «il ricorso alla guerra per la soluzione delle controversie

internazionali e a rinunciare a essa quale strumento di politica nazionale nei loro rapporti reciproci» (articolo 1). La carta delle Nazioni unite del 26.6.1945 afferma solennemente che scopo dell'organizzazione è di «preservare le generazioni future dal flagello della guerra» (preambolo).

¹⁰ *Catechismo della chiesa cattolica*, n. 2308 e Vaticano II, costituzione pastorale *Gaudium et spes*, nn. 79-82; *EV* 1/1593-1610.

¹¹ *Gaudium et spes*, n. 79; *EV* 1/1596.

¹² *Catechismo della chiesa cattolica*, n. 2265.

¹³ *Catechismo della chiesa cattolica*, n. 2304.

¹⁴ Cf. Giovanni XXIII, enc. *Pacem in terris*, terza parte, *passim*; *EV* 2/3-19.

¹⁵ Giovanni Paolo II, *Discorso ai membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 16.1.1993, n. 13, in *L'Osservatore romano*, 17.1.1993, 7; *Regno-doc.* 3,1993,72. Si veda anche: *Discorso alla Conferenza internazionale sulla nutrizione organizzata dalla FAO e dall'OMS*, 5.12.1992, n. 3, in *L'Osservatore romano*, 6.12.1992, 4-5; *Regno-doc.* 1,1993,10..

¹⁶ Giovanni Paolo II, *Discorso al mondo del lavoro*, Verona 17.4.1988, n. 6, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, XI, 1, 1988, 940.

¹⁷ Card. Agostino Casaroli, *Intervento alla celebrazione della giornata mondiale per la pace*, promossa dall'Organizzazione delle nazioni unite per lo sviluppo industriale (UNIDO) presso la sede delle Nazioni unite a Vienna, 6.3.1986, n. 3c, in *Attività della Santa Sede 1986*, Libreria Editrice Vaticana 1987, 191.

¹⁸ Cf. Giovanni Paolo II, *Discorso ai corpi costituiti dello stato e ai membri del corpo diplomatico a Yaoundé*, Camerun, 12.8.1985, n. 10, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, VIII, 2, 1985, 343; *Regno-doc.* 15,1985,463.

¹⁹ Per quanto concerne la collaborazione tra gli stati a questo scopo, si veda la dichiarazione comune tra Stati Uniti e Russia del giugno 1992 sulla cooperazione nel settore della conversione delle industrie della difesa. Anche la Banca mondiale e alcune banche regionali per lo sviluppo hanno trattato il problema.

²⁰ I membri del Consiglio della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) nella loro dichiarazione del 31.1.1992 hanno

affermato la loro volontà di collaborare vicendevolmente per stabilire efficaci meccanismi nazionali.

²¹ Giovanni Paolo II, *Discorso al corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede*, 14.1.1984, n. 5, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, VII, 1, 1984, 76; *Regno-doc.* 5,1984,137.

²² Cf. Giovanni Paolo II, *Messaggio per la giornata mondiale della pace*, 1.1.1993, n. 4; *Regno-doc.* 1,1993,3.

²³ Cf. *Ibid.*, n. 3.

²⁴ *Ivi.*

²⁵ *Catechismo della chiesa cattolica*, n. 1913.

²⁶ Il segretario generale dell'ONU, Boutros-Ghali, nel suo rapporto sulle nuove dimensioni della regolamentazione degli armamenti raccomanda che gli stati si interessino più da vicino delle attività dei commercianti d'armi (documento A/C.1/47/7, n. 31, 23.10.1992).

²⁷ Cf. risoluzione A/46/36H del 6.12.1991 e risoluzione A/48/75F del 16.12.1993.

²⁸ Cf. Congregazione per la dottrina della fede, istruzione *Libertatis conscientia* su libertà cristiana e liberazione, 22.3.1986, n. 79; *EV* 10/307, che rinvia a Paolo VI, enc. *Populorum progressio*, n. 31: AAS 59(1967), 272-273; *EV* 2/1076, e a Pio XI, enc. *Nos es muy conocida*: AAS 29(1937), 208-209.

²⁹ Giovanni Paolo II, *Omelia presso Drogheda*, Irlanda, 29.9.1979, n. 9, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, II, 2, 1979, 428; *Regno-doc.* 19,1979,436.

³⁰ Paolo VI, enc. *Populorum progressio*, n. 55; *EV* 2/1100.

³¹ *Dichiarazione sul trasferimento delle armi convenzionali*, 16.7.1991, n. 16.

³² Cf. comunicato finale del 9.7.1991 e quello pubblicato a conclusione della riunione del 18.10.1991.

³³ Il 31.1.1992, i membri del Consiglio di sicurezza hanno sottolineato la necessità per tutti gli stati membri delle Nazioni unite di evitare l'eccessivo e destabilizzante accumulo e trasferimento di armi (cf. dichiarazione finale della riunione del vertice del Consiglio di sicurezza).

³⁴ Cf. Convenzione sull'interdizione o la limitazione dell'impiego di alcune armi convenzionali che possono essere considerate come produttrici di traumi eccessivi o di effetti indiscriminati, e Protocolli I, II e III entrati in vigore il 2.12.1983. Nello stesso modo, si potrebbe pensare di interdire la produzione di nuovi tipi di armi, come alcune armi laser che accecano l'avversario in maniera permanente.

³⁵ Il 16.12.1993, l'assemblea generale delle Nazioni unite ha adottato, senza votazione, la risoluzione A/48/75K, che chiede la proclamazione di una moratoria nella esportazione di mine anti-uomo. Essa chiede anche che tutti gli stati si accordino per realizzare una tale moratoria e che il segretario generale prepari un rapporto da presentare all'assemblea generale. Questo rapporto deve suggerire, tra l'altro, le misure da prendere a questo riguardo.

³⁶ Risoluzione A/46/36L, 9.12.1991, n.7. Cf. anche la risoluzione A/47/52L del 15.12.1992 e la decisione 47/419 adottata senza votazione il medesimo giorno e la risoluzione A/48/75E del 16.12.1993.

³⁷ Cf. *Rapporto sul registro delle armi convenzionali*, A/47/342, 14.8.1992, sezione II.

³⁸ Tra gli altri sforzi compiuti dalle nazioni unite per intensificare la trasparenza sulle questioni connesse, vedi le *Direttive e raccomandazioni per un'informazione obiettiva sulle questioni militari*, elaborate dalla commissione per il disarmo delle Nazioni unite e sottoposte alla 47^a assemblea generale (cf. documento A/47/42, 9.6.1992) e i lavori iniziati nel 1992 dalla conferenza per il disarmo sui problemi della trasparenza (cf. documento A/47/27 delle Nazioni unite, del 23.9.1992, sezione III, I, e il documento CD/1222 della conferenza sul disarmo, del 24.9.1993).

³⁹ Risoluzione A/46/36H, 6.12.1991 e risoluzioni A/48/75F e A/48/75H del 16 dicembre 1993.

⁴⁰ La sottocommissione per la lotta contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze ha chiesto che il trasferimento delle armi individuali sia incluso nel registro, vista la loro utilizzazione in violazione dei diritti dell'uomo (cf. risoluzione 1992/39, adottata senza votazione il 28.8.1992, nel documento dell'ECOSOC E/CN.4/sub.2/1992/L.22/add. 7 del 31.8.1992).

⁴¹ Per esempio, il Fondo monetario internazionale ha condotto alcuni studi sui costi economici globali delle spese militari al fine di sensibilizzare l'opinione sul loro rapporto con lo sviluppo e le spese sociali. Esso ha anche incoraggiato i paesi, sia industrializzati che in via di sviluppo, a considerare il loro margine di disponibilità e a ridurre di conseguenza le loro spese

militari per reimpiegare in usi produttivi le risorse rese così disponibili. Questi sforzi sono stati ratificati e incoraggiati dal comitato interinale dei governatori del Fondo monetario internazionale nell'ottobre 1991.

⁴² Cf., tra gli altri, il problema del trasferimento delle tecnologie avanzate aventi applicazioni militari che la commissione per il disarmo delle Nazioni unite attualmente ha allo studio. La commissione delle comunità europee sta esaminando le conseguenze delle riduzioni delle spese militari e della riconversione dell'industria della difesa. L'Organizzazione degli stati americani ha previsto di iniziare la discussione sulla proliferazione delle armi nucleari e convenzionali.

⁴³ Cf., tra le altre, la dichiarazione dei G-7 del 16.7.1991 sui trasferimenti di armi e il comunicato emesso a conclusione della riunione dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza il 18.10.1991.

⁴⁴ Cf. Giovanni XXIII, enc. *Pacem in terris*, quarta parte; EV 2/44-50.

⁴⁵ Vaticano II, *Gaudium et spes*, n. 79, 4; EV 1/1596.

⁴⁶ La Carta delle Nazioni unite, articolo 47, 1, istituisce un comitato di stato maggiore dell'esercito incaricato di consigliare il Consiglio di sicurezza sull'utilizzazione e il comando delle forze che ogni stato membro dovrà mettere a disposizione delle Nazioni unite, e sulla regolamentazione degli armamenti. Tuttavia questo comitato non è ancora operativo, e il Consiglio di sicurezza non dispone di forze proprie, anche se alcuni governi ne mettono a sua disposizione. Il capitolo 7, articoli 39-44, della Carta dichiara specificatamente che il Consiglio di sicurezza ha la facoltà di decidere un'azione militare in caso di fallimento di tutti i metodi pacifici di regolamentazione dei conflitti.

⁴⁷ La CSCE, nella sua riunione del 9-10.7.1992, ha deciso precisamente di studiare il modo di armonizzare gli obblighi derivanti dai diversi strumenti di disarmo (documento delle Nazioni unite A/47/361/-S/24370, sezione V, annesso).

⁴⁸ Giovanni XXIII, enc. *Pacem in terris*, terza parte; EV 2/20-31.