

quaderni IAI

# **Una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente: problemi aperti**

---

a cura di **Natalino Ronzitti**



Edizioni Nuova Cultura





# Quaderni IAI



# UNA ZONA PRIVA DI ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA IN MEDIO ORIENTE: PROBLEMI APERTI

*a cura di  
Natalino Ronzitti*



Edizioni Nuova Cultura

Lo IAI ringrazia la Fondazione del Monte dei Paschi di Siena e il Ministero degli Affari Esteri, senza il cui sostegno la ricerca, il workshop e la pubblicazione di questo Quaderno non sarebbero stati possibili.

*Quaderni IAI*

Direzione: Natalino Ronzitti

La redazione di questo Quaderno IAI è stata curata da Sandra Passariello

---

Prima edizione marzo 2012 - Edizioni Nuova Cultura

Per Istituto Affari Internazionali (IAI)  
Via Angelo Brunetti 9 – I-00186 Roma  
[www.iai.it](http://www.iai.it)

Copyright © 2011 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788861347939

Copertina: Francesca Minnocci

Composizione grafica: Luca Mozzicarelli

Revisione a cura dell'Autore

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

# Indice

|                  |   |
|------------------|---|
| Prefazione ..... | 9 |
|------------------|---|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Lista delle abbreviazioni ..... | 11 |
|---------------------------------|----|

## *Natalino Ronzitti*

|   |    |
|---|----|
| 1. Aspetti giuridici del progetto di zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente..... | 15 |
| Premessa .....  | 15 |
| 1. I trattati sulle WMD .....   | 18 |
| 2. Le zone prive di armi nucleari attualmente esistenti .....   | 23 |
| 3. Il caso della Mongolia .....   | 24 |
| 4. Si può essere parti di una WMD Free Zone (WMDFZ) senza essere parti dei relativi trattati? .....   | 25 |
| 5. Quale strumento per l'istituzione della WMDFZ? .....   | 26 |
| 6. La questione della Palestina .....   | 28 |
| 7. Il recesso dal Trattato .....  | 29 |
| 8. Estensione geografica della zona .....   | 31 |
| 9. Il problema delle aree marine, stretti internazionali e canale di Suez.....                        | 33 |
| 10. Il sorvolo dei territori denuclearizzati .....  | 35 |
| 11. Divieto di uso della forza e rappresaglie in kind .....   | 36 |
| 12. Il problema degli attori non statali (gruppi terroristici e altri movimenti armati) .....         | 38 |
| 13. Protocollo/trattato di garanzia da parte dei terzi .....  | 40 |
| 14. Verifiche .....   | 41 |
| 15. La distruzione delle WMD .....  | 44 |
| 16. Il processo per l'istituzione della zona in Medio Oriente: quali precedenti? .....                | 45 |
| Executive Summary. Legal Problems Arising from a WMDFZ Project in the Middle East .....               | 48 |

*Paolo Foradori*

|   |    |
|---|----|
| 2. Sicurezza regionale, non-proliferazione e disarmo. Il difficile caso della zona libera da armi di distruzione di massa nel Medio Oriente ..... | 53 |
| 1. Sicurezza regionale e zone denuclearizzate .....   | 56 |
| 2. Storia e sviluppo del progetto di una WMDFZ nel Medio Oriente .....  | 66 |
| 2.1 Storia e sviluppo del progetto .....  | 66 |
| 2.2 La complessità regionale .....  | 69 |
| 2.3 Le sfide .....  | 72 |
| Conclusioni .....   | 80 |
| Bibliografia .....  | 83 |
| Executive summary. Regional Security, Non-Proliferation and Disarmament. The Complex Case of a WMDFZ in the Middle East .....                     | 88 |

*Alessandro Marrone e Nicoletta Pirozzi*

|   |     |
|---|-----|
| 3. Verso un Medio Oriente libero dalle armi di distruzione di massa: quale ruolo per l'Unione Europea? .....                        | 91  |
| Introduzione .....  | 91  |
| 1. La politica dell'Unione Europea per il disarmo e la non proliferazione delle armi di distruzione di massa .....                  | 93  |
| 1.1 Il ruolo dell'UE prima del 2003 .....   | 93  |
| 1.2 Dalla European Security Strategy alle New Lines: riflessione strategica e consensus building .....                              | 95  |
| 1.3 Il multilateralismo efficace .....  | 98  |
| 1.4 Il mainstreaming nelle politiche UE: la clausola di non proliferazione .....  | 101 |
| 1.5 Istituzioni e strumenti prima e dopo il Trattato di Lisbona .....   | 104 |
| 2. Un Medio Oriente senza armi di distruzione di massa? Il contributo dell'Unione Europea .....                                     | 109 |
| 2.1 Approccio regionale alla non proliferazione e al disarmo: sinergie con la dimensione globale .....                              | 109 |
| 2.2 Il sostegno alle iniziative nell'ambito del TNP .....   | 110 |
| 2.3 L'UE e la potenza nucleare israeliana .....   | 112 |
| 2.4 Le iniziative europee sulla questione iraniana .....  | 114 |
| 2.5 Altri strumenti adottati dall'UE per la promozione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente ..... | 117 |
| Conclusioni .....   | 119 |
| Bibliografia .....  | 122 |
| Executive Summary. Towards a WMDFZ in the Middle East: What Role for the EU? .....  | 125 |



## INDICE

|  |         |
|--|---------|
| Rapporto della conferenza su: "A WMD Free-Zone in the Middle-East",<br>di <i>Giordano Merlicco</i> ..... | 131     |
| Introduzione .....   | 131     |
| 1. Storia .....  | 132     |
| 2. Le problematiche giuridiche .....   | 132     |
| 3. La dimensione politica della WMDFZ in Medio Oriente .....   | 135     |
| 4. Potenzialità e limiti dell'Unione Europea .....   | 137     |
| 5. Il dibattito .....  | 138     |
| <br>Agenda della conferenza su "A WMD Free-Zone in the Middle-East" .....                                | <br>147 |



# Prefazione

Il presente Quaderno contiene le relazioni presentate al workshop che ha avuto luogo presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) il 19 dicembre 2011. Natalino Ronzitti ha svolto una relazione che affronta la questione della WMDFZ in Medio Oriente dal punto di vista del diritto internazionale, mettendo in luce le problematiche giuridiche connesse alla sua istituzione: outreach della zona, clausola di recesso, rapporti tra i trattati di disarmo di armi di distruzione di massa esistenti e la nuova MWDFZ; status della Palestina, garanzie di sicurezza; transito degli stretti internazionali e nel Canale di Suez.

Paolo Foradori ha invece esaminato le dinamiche politiche e di sicurezza che potrebbero complicare la conferenza sulla WMDFZ. Allo stesso tempo Foradori ha avanzato alcune proposte sulle misure da intraprendere per migliorare la cooperazione tra i paesi mediorientali e superare gli ostacoli all'istituzione della WMDFZ.

Alessandro Marrone e Nicoletta Pirozzi hanno analizzato il ruolo finora assunto dall'Unione Europea negli sforzi per il disarmo e per l'istituzione della WMDFZ in Medio Oriente, delineando i meccanismi di cui l'UE si potrebbe valere per esercitare il compito di facilitatore e di mediatore tra i vari paesi coinvolti. Le tre relazioni sono accompagnate da un executive summary in inglese, lingua in cui si è svolto il workshop.

Nella seconda sessione del workshop si è svolto un dibattito, cui hanno partecipato diplomatici, ricercatori ed esperti provenienti da vari paesi e da diversi centri di ricerca di fama internazionale. Gli interventi hanno discusso le tematiche presentate dalle tre relazioni e hanno offerto nuovi spunti di riflessione. Lo IAI ha stilato un rapporto, che riteniamo interessante pubblicare, in cui vengono esposti gli argomenti discussi durante il seminario. Gli interventi pronunciati dai partecipanti du-

rante il dibattito sono presentati per argomento, senza identificazione di speaker, secondo le Chatham House Rules.

L'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente è un progetto molto ambizioso e irto di ostacoli. L'area è politicamente complicata e le ambizioni di alcuni Stati di dotarsi dell'arma nucleare sono note. Nella zona sono inoltre presenti Stati nucleari non dichiarati (Israele) e Stati in possesso di armi chimiche e biologiche. Inutile nascondersi che l'obiettivo di pervenire ad un risultato positivo è estremamente difficile, come dimostra il fallimento di precedenti esperienze, a cominciare dal tentativo intrapreso nel quadro del processo di Madrid relativo allo sviluppo di una sistemazione pacifica e di sicurezza nel Medio Oriente e svoltosi nell'ambito del Multilateral Working Group on Arms Control and Regional Security (1991). I venti di guerra che si addensano sulla regione mediorientale non facilitano certamente l'impresa.

Comunque il progetto va avanti. Preceduto dalle risoluzioni votate annualmente dall'AG, ha trovato nuovo impulso nell'ultima Conferenza di riesame del TNP e nella nomina di un "facilitatore" di nazionalità finlandese. Un fattore di buon auspicio se si ricorda che le prime consultazioni per la Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa ebbero luogo ad Helsinki nel 1973, in piena guerra fredda. Un'idea è quella di applicare al Medio Oriente un processo analogo a quello di Helsinki. I tempi e la configurazione geopolitica sono completamente diversi. Ma l'insegnamento di Helsinki dimostra come un ininterrotto dialogo diplomatico, da continuare anche nei momenti più difficili, possa alla lunga condurre a risultati positivi. In tale contesto, il ruolo dell'UE è essenziale ed è da auspicare che essa assuma un'iniziativa politica meno declamatoria e più incisiva. Senza sminuire il ruolo della diplomazia, assolutamente imprescindibile, iniziative come quella dello IAI, sono utili per contribuire a stabilire un clima di fiducia e per promuovere un franco ed aperto dibattito.

*N. R.*

# Lista delle abbreviazioni

|         |  |
|---------|--|
| ABM     | Anti-ballistic Missile Treaty                      |
| ACP     | African Carribean Pacific                          |
| ADM     | Armi di distruzione di massa                       |
| AED     | Agenzia europea per la difesa                      |
| ACRS    | Arms Control and Regional Security                 |
| AG      | Assemblea Generale (ONU)                           |
| AIEA    | Agenzia internazionale per l'energia atomica       |
| ANP     | Autorità Nazionale Palestinese                     |
| ASEAN   | Association of South-East Asian Nations            |
|         |  |
| BTWC    | Biologic and Toxin Weapons Convention              |
| BW      | Biological Weapons                                 |
| BWC     | Biological Weapons Convention                      |
|         |  |
| CANWFZ  | Central Asian Nuclear-weapons-free zone            |
| CBMs    | Confidence Building Measures                       |
| CCG     | Consiglio di Cooperazione del Golfo                |
| CEE     | Comunità Economica Europea                         |
| CODUN   | Committee on Disarmament in the United Nations     |
| CONOP   | Committee on Non-Proliferation                     |
| COREPER | Committee of Permanent Representatives             |
| CSBMs   | Confidence and Security Building Measures          |
| CTBT    | Comprehensive Test Ban Treaty                      |
| CTBTO   | Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization |
| CdS     | Consiglio di Sicurezza (ONU)                       |
| CPE     | Cooperazione Politica Europea                      |
| CPI     | Corte Penale Internazionale                        |

*LISTA DELLE ABBREVIAZIONI*

|         |   |
|---------|---|
| CSCE    | Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa                                    |
| CWC     | Chemical Weapons Convention   |
| ESS     | European Security Strategy  |
| EURATOM | European Atomic Energy Community  |
| FP7     | Framework Programme 7   |
| FRS     | Fondation pour la recherche stratégique   |
| IfS     | Instrument for Stability  |
| IISS    | International Institute for Strategic Studies   |
| INSC    | Instrument for Nuclear Safety Cooperation   |
| KEDO    | Korean Peninsula Energy Development Organization  |
| JRC     | Joint Research Centre   |
| MFO     | Multinational Force and Observers   |
| NATO    | North Atlantic Treaty Organization  |
| NBCR    | Nucleare Biologica Chimica e Radiologica (Nuclear, Biological, Chemical and Radiological) |
| NPT     | Non-Proliferation Treaty  |
| NTI     | Nuclear Threat Initiative   |
| NWFZ    | Nuclear-weapons-free zone   |
| OLP     | Organizzazione per la Liberazione della Palestina   |
| OMC     | Organizzazione Mondiale del Commercio   |
| ONU     | Organizzazione delle Nazioni Unite  |
| OPANAL  | Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe    |
| OPCW    | Organization for the Prohibition of Chemical Weapons                                      |
| PESC    | Politica estera e di sicurezza comune   |
| PEV     | Politica europea di vicinato  |
| PRIF    | Peace Research Institute Frankfurt  |
| PSI     | Proliferation Security Iniziative   |

*LISTA DELLE ABBREVIAZIONI*

|                   |   |
|-------------------|---|
| RSC               | Regional Security Complex   |
| SDI               | Strategic Defence Initiative  |
| SEAE              | Servizio Europeo di Azione Esterna  |
| SG                | Segretario Generale (ONU)   |
| SIPRI             | Stockholm International Peace Research Institute  |
|                   | SitCen Situation Centre   |
| SUA (Convenzione) | Convention for the Suppression of Unlawful Acts of Violence against the Safety of Maritime Navigation |
| TACIS             | Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States  |
| TNP               | Trattato di non-proliferazione nucleare   |
| UNESCO            | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization                                      |
| URSS              | Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche  |
| USA               | United States of America  |
| WMD               | Weapons of Mass Destruction   |
| WMDFZ             | Weapons of Mass Destruction Free-Zone   |
| WPDU              | Working Party on Dual Use Goods   |
| ZEE               | Zona economica esclusiva  |





# 1.

## Aspetti giuridici del progetto di zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente

*Natalino Ronzitti\**

L'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa costituisce una novità nel panorama del disarmo, poiché finora sono state istituite solo zone prive di armi nucleari. Il capitolo mette in luce i problemi giuridici connessi all'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente, dove la situazione è complicata dal conflitto arabo israeliano e dallo status della Palestina. L'istituzione della zona richiederà un lungo iter negoziale e gli Stati della regione dovrebbero tener presente come modello, che ha avuto un esito positivo, il processo di Helsinki e la Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa, iniziati in un'epoca di aspro confronto Est-Ovest. Misure di buona volontà, ad esempio, la proclamazione di uno Stato mediorientale come zona priva di armi di distruzione di massa, potrebbero influenzare positivamente il processo e accrescere la fiducia.

*Parole chiave: Caratteri di una zona priva di armi di distruzione di massa. Estensione della zona in Medio Oriente. Questione della Palestina. Divieto di uso della forza. Libertà di navigazione marittima ed aerea.*

### PREMESSA

L'idea di una conferenza su una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente non è nuova. Essa è nata come proposta di isti-

---

\* Natalino Ronzitti è professore di Diritto internazionale e consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

tuire una zona priva di armi nucleari nella regione ed è dovuta ad una iniziativa di Iran e Egitto che sfociò nella risoluzione dell'Assemblea Generale (AG) delle Nazioni Unite n. 3263 del 9 dicembre 1974 adottata con 128 voti a favore e due astensioni (Israele e Myanmar)<sup>1</sup>. La risoluzione, che raccomandava agli Stati della regione di ratificare il Trattato di Non-Proliferazione nucleare (TNP) è stata ripetuta negli anni successivi con qualche cambiamento fino a trasformarsi in una proposta per l'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente, dopo che la costruzione di un arsenale chimico da parte dell'Iraq e l'uso delle armi chimiche nella guerra Iran-Iraq (1980-1988) aveva dimostrato la pericolosità di tali armi. La risoluzione dell'AG n. 46/30 del 1991 raccomanda quindi l'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa. Raccomandazione che viene ripetuta nelle successive risoluzioni dell'AG dedicate all'argomento<sup>2</sup>.

A livello regionale la questione è stata ripresa in seno al Multilateral Working Group on Arms Control and Regional Security (ACRS) nel quadro del processo di Madrid relativo al processo di pace in Medio Oriente (1991). L'ACRS non ebbe un seguito concreto.

Più promettente si è invece rivelata la via di innestare la questione della zona priva di armi di distruzione di massa sulle conferenze di riesame del TNP, quantunque l'esito di queste conferenze sia stato in genere piuttosto deludente, almeno fino all'VIII Conferenza di riesame del 2010. La Conferenza di riesame e di estensione del TNP adottò nel 1995 una risoluzione ad hoc su iniziativa di Regno Unito, Russia e Stati Uniti. La questione venne ripresa dalla Conferenza di riesame del 2000, che però non si concluse con un documento finale. Il documento finale della Conferenza del 2010 sottolinea l'importanza di istituire zone prive di

---

<sup>1</sup> Per un excursus storico vedi Benjamin Hautecouverture and Raphaëlle Mathiot, *A Zone free of WMD and means of delivery in the Middle East: an assessment of the multilateral diplomatic process, 1974-2010*, paper presentato al seminario dell'Unione Europea svoltosi a Bruxelles il 6-7 luglio 2011.

<sup>2</sup> Vedi le seguenti risoluzioni, tutte approvate per consensus: 47/48 (1992), 48/71 (1993), 49/71 (1994), 50/66 (1995), 51/41 (1996), 52/34 (1997), 53/74 (1998), 54/51 (1999), 55/30 (2000), 56/21 (2001), 57/55 (2002), 58/34 (2003), 59/63 (2004), 60/52 (2005), 61/56 (2006), 62/18 (2007), 63/38 (2008), 64/26 (2009), 65/42 (2010), 66/25 (2011).

armi nucleari dove attualmente non esistono, specialmente in Medio Oriente<sup>3</sup> e contiene una sezione (n. IV) dedicata all'attuazione della risoluzione del 1995 sulla zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente, indicando il 2012 come data della Conferenza e assegnando il compito di individuare un *facilitatore* al Segretario Generale delle Nazioni Unite insieme ai tre Stati co-sponsor della risoluzione del 1995.

Il 14 ottobre 2011 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha annunciato, insieme a Regno Unito, Stati Uniti e Federazione Russa, co-sponsor della Risoluzione del 1995, che la Conferenza avrà luogo in Finlandia. È stato designato il facilitatore nella persona del Sottosegretario finlandese per gli Affari Esteri Jaako Laajava<sup>4</sup>. La data della Conferenza non è stata ancora fissata. D'importanza cruciale è la questione del mandato della Conferenza, che rimane da definire. In effetti il documento finale della Conferenza del 2010 contiene solo delle scarne, ma significative, indicazioni sul processo negoziale, o meglio sul suo punto di arrivo, poiché prefigura l'istituzione in Medio Oriente di una zona "free of nuclear weapons and all other weapons of mass destruction", da conseguire "on the basis of arrangements freely arrived at by the states of the region" e "with the full support and engagement of the nuclear-weapon states".

Il pericolo rappresentato da tutte le categorie di armi di distruzione di massa ha consigliato di passare dalla nozione di zona priva delle sole armi nucleari a quella di zona priva di armi di distruzione di massa. Ad es. il Trattato tra Italia e Libia, firmato a Bengasi il 30 agosto 2008, evoca la questione del disarmo nella regione mediterranea. L'art. 21, infatti, stabilisce che

Le due parti si impegnano a proseguire e rinsaldare la collaborazione nel settore del disarmo e della non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori e ad adoperarsi per fare della Regione del Mediterraneo una zona libera da tali armi,

---

<sup>3</sup> NPT/CONF. 2010/50, Vol. I, par. 104.

<sup>4</sup> Cfr. Raphaëlle Mathiot, "Appointment of the Facilitator of the Conference on the Establishment of a WMD-Free Zone in the Middle East", in Cesim, *The Non-Proliferation Monthly*, Issue 64, October 2011, p. 2.

nel pieno rispetto degli obblighi derivanti dagli Accordi e Trattati internazionali in materia.

Gli studi sull'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente non mancano. Recentemente l'UE con la Decisione del Consiglio 2010/430/CFSP ha promosso l'istituzione di un Consorzio che riunisce un numero di Think Tanks volto a promuovere la EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction. Il primo meeting di esperti ha avuto luogo a Bruxelles il 6-7 2011, con un seminario, promosso dall'UE in cooperazione con FRS, PRIF, IISS, SIPRI<sup>5</sup>. Manca però una prospettiva giuridica, che riteniamo importante per la realizzazione di una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente.

A tale mancanza intende supplire il presente saggio, che intende appunto analizzare i nodi giuridici che si pongono per l'istituzione della zona.

## 1. I TRATTATI SULLE WMD

I trattati fondamentali sulle armi di distruzione di massa sono tre: il TNP, il Trattato sulle armi biologiche e quello sulle armi chimiche. Il primo, concluso nel 1968, è entrato in vigore nel 1970. Conta attualmente 189 Stati parti. Il secondo (Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiche e la loro distruzione), concluso il 10 aprile 1972, è entrato in vigore nel 1975 e conta attualmente 163 Stati parti; il terzo Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio e uso delle armi chimiche e loro distruzione, concluso il 13 gennaio 1993, è entrato in vigore il 29 aprile 1977 e conta 188 Stati parti. Mentre il trattato sulle armi biologiche e quello sulle armi chimiche dispongono la distruzione degli stock esistenti e la non produzione di tali armi, quello sulle armi nucleari distingue tra Stati nucleari (Cina, Federazione Russa, Francia, Re-

---

<sup>5</sup> EU Seminar to promote confidence building and in support of a process aimed at establishing a zone free of WMD and means of delivery in the Middle East, Brussels, Belgium, 6-7 July 2011.

gno Unito, Stati Uniti), per cui il possesso dell'arma nucleare è lecito, e Stati non nucleari che hanno ratificato il TNP, ai quali non è consentito acquisire o fabbricare armi nucleari da Stati nucleari.

Il TNP solleva un numero di problemi per quanto riguarda la sua efficacia e incisività. Ci sono Stati non dichiarati in possesso di armi nucleari (Israele) e Stati dichiarati, che detengono armi nucleari, ma fuori dal regime del TNP (India, Pakistan e più recentemente Corea del Nord, che ha denunciato il Trattato). Il TNP è stato negoziato al tempo della guerra fredda e la sua osservanza pone problemi per gli Stati parti non nucleari, che ospitano sul loro territorio basi appartenenti a Stati parti nucleari. La questione ci interessa da vicino. Nelle basi americane in Italia ci sono una novantina di armi atomiche. Il loro stazionamento in uno Stato parte non nucleare è conforme al TNP? È il problema della "doppia chiave", cioè delle armi atomiche possedute dagli Stati Uniti, ma che possono essere lanciate da missili o aerei in partenza dal territorio italiano solo con il consenso dell'Italia. La questione dello stazionamento di armi nucleari tattiche riguarda altri paesi Nato, come Belgio, Germania, Paesi Bassi e Turchia.

I tre accordi relativi alle armi di distruzione di massa restano in vigore a tempo indeterminato. Mentre la convenzione sulle armi biologiche e quella sulle armi chimiche sono state stipulate a tempo indeterminato, il TNP è stato inizialmente stipulato per un periodo di 25 anni. Con decisione della Conferenza degli Stati parti, adottata nel 1995, la vigenza del Trattato è stata estesa a tempo indeterminato.

Appartengono alla materia nucleare taluni trattati che vietano gli esperimenti nucleari in determinate aree oppure limitano il numero di esperimenti nucleari.

È da collocare nella prima categoria il Trattato sull'Antartide (1959) che, oltre a vietare qualsiasi esplosione nucleare, proibisce lo stabilimento di basi o fortificazioni, lo svolgimento di manovre militari e la sperimentazione di qualsiasi arma nel territorio antartico. Lo stesso dicasi per il Trattato sullo spazio extra-atmosferico (1967), che vieta la messa in orbita di armi nucleari o la loro installazione sui corpi celesti. Il Trattato del 1963 sulla messa al bando parziale degli esperimenti nucleari vieta la sperimentazione di tale arma nell'atmosfera, nello spazio extra-atmosferico e negli spazi sottomarini. Il Trattato consente quindi gli

esperimenti sotterranei. Come esempio di trattato che vieta gli esperimenti nucleari oltre una certa soglia (150 kilotoni), è da menzionare il Trattato del 1976 tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. Il Trattato sulla cessazione completa degli esperimenti nucleari (CTBT), concluso nel 1996, ma non ancora in vigore, dovrà sancire la definitiva proibizione degli esperimenti.

Altre volte il trattato di disarmo impone solo la "limitazione" di una o più categorie di armamenti. Appartengono a questa categoria un buon numero di trattati conclusi tra Stati Uniti ed Unione Sovietica, tra cui: il Trattato sulla limitazione dei sistemi di missili balistici (1972); l'Accordo provvisorio sulla limitazione delle armi offensive strategiche (SALT I), di pari data; il Trattato sulla eliminazione dei missili a portata intermedia (1987); il Trattato sulla riduzione e limitazione delle armi offensive strategiche e quello sulla ulteriore riduzione e limitazione di tali armi (START I, stipulato nel 1991 e venuto a scadenza nel 2009, e START II, 1993 non entrato in vigore e di fatto superato dal trattato SORT del 2002: nel 2010 è stato concluso un nuovo START, di durata decennale, che prevede una cospicua riduzione di testate nucleari e dei relativi vettori).

Il contenuto dei trattati passati in rassegna evidenzia come il disarmo racchiuda realtà differenti. Talvolta l'accordo dispone il vero e proprio disarmo, cioè la distruzione e il divieto di fabbricazione di una categoria di armi, come la Convenzione sulle armi chimiche del 1993. Talaltra, invece, scopo del trattato è la non proliferazione. In questo caso, ad alcuni Stati è consentito il possesso di una categoria di armi, mentre per tutti gli altri Stati il possesso è interdetto. Classico esempio è il TNP. Al disarmo (*lato sensu*) appartengono pure i trattati relativi al controllo degli armamenti, che non comportano la distruzione totale di una determinata categoria di armi, ma solo il loro contenimento entro una data soglia (ad es. gli accordi SALT e START tra Stati Uniti e Unione Sovietica/Federazione Russa). Tra questi è da annoverare pure il Trattato ABM (*Anti-ballistic Missile Treaty*) del 1972, stipulato tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. Il Trattato consente lo stazionamento di missili antimissili solamente in due località di ciascuno Stato contraente (ridotta ad una con il Protocollo di emendamento del 1974). Limitando la difesa contro un attacco missilistico, esso esalta la dissuasione poiché l'attaccante non ha i mezzi necessari per difendersi dal colpo di rappresaglia dello Stato attaccato. Il Trattato ABM è entrato in

crisi nel 1985, quando gli Stati Uniti, basandosi su una discutibile “interpretazione nazionale”, non conforme agli artt. 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, hanno tentato, senza successo, di costruire una difesa antimissile globale (la c. d. SDI: *Strategic Defence Initiative*). Con la dissoluzione dell’Unione Sovietica, il Trattato ABM, da bilaterale, è diventato multilaterale, poiché, oltre alla Federazione Russa, ne fanno parte taluni Stati successori dell’URSS (Bielorussia, Kazakhstan e Ucraina). La mutata situazione strategica, cioè la comparsa di Stati in grado di raggiungere gli Stati Uniti con i loro missili, ha di nuovo messo in crisi il Trattato ABM e gli Stati Uniti, fin dal 1999, hanno cominciato a ricercare un sistema di difesa antimissile che copra tutto il territorio nazionale (e, eventualmente, quello dei loro alleati). La compatibilità di tale sistema con il Trattato ABM è tutta da dimostrare. Il 13 dicembre 2001, gli Stati Uniti hanno annunciato il recesso dal Trattato ABM, che ha preso effetto dopo 6 mesi in conformità all’art. XV, par. 2 del trattato stesso.

I trattati multilaterali di disarmo, per essere efficaci, devono essere “universali”, cioè avere un numero di Stati parti che non si discosti da quello dei membri dell’intera comunità internazionale. Del TNP sono parti quasi tutti gli Stati membri della comunità internazionale. Proprio perché l’universalità è considerata come una condizione necessaria per il perseguimento degli scopi del trattato, nei recenti trattati di disarmo viene richiesto un numero alto di ratifiche per l’entrata in vigore. Ad es., la Convenzione sulle armi chimiche è potuta entrare in vigore solo 180 giorni dopo il deposito della sessantacinquesima ratifica. Altre volte, l’entrata in vigore è condizionata alla ratifica di tutti gli Stati specificamente interessati alle misure di disarmo. Il Trattato sulla cessazione degli esperimenti nucleari entrerà in vigore solo dopo la ratifica di quarantuno Stati, indicati in un protocollo annesso, in possesso di armamenti nucleari o in grado di fabbricarli.

Altra condizione per l’efficacia dei trattati relativi alle WMD è la loro verificabilità. Dei tre trattati, quello sulle armi chimiche è il più perfezionato, poiché prevede un sistema di verifiche molto accurato. Il Trattato sulle armi biologiche, invece, non prevede un sistema di verifiche analogo ed i tentativi di negoziare un protocollo ad hoc sono falliti, per l’intransigenza degli Stati Uniti nel timore che un sistema di verifiche intrusivo potesse mettere in pericolo l’industria farmaceutica. Il TNP non pre-

vede un sistema autonomo di verifiche. Esse sono affidate all'AIEA con cui gli Stati parti del TNP si obbligano a stipulare un apposito protocollo.

Una terza caratteristica consiste nella non discriminazione. Gli obblighi devono gravare su tutti gli Stati parti senza distinzione. Sotto questo profilo il TNP, a differenza del trattato sulle armi biologiche e di quello sulle armi chimiche, è discriminatorio, poiché consente ai cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di produrre e detenere armi atomiche.

I tre trattati sulle WMD non sono di ostacolo alla produzione e utilizzo per scopi pacifici delle sostanze che potrebbero servire a produrre armi di distruzione di massa. Lo sviluppo tecnologico è un punto importante, specialmente per quanto riguarda l'uso dell'energia nucleare a scopi pacifici. La questione essenziale è la non diversione per scopi bellici delle sostanze e tecnologie che dovrebbero essere impiegate solo per uso pacifico.

Anche il *soft law* (cioè strumenti non giuridicamente vincolanti come i codici di condotta o intese non costituenti un trattato) può avere un ruolo determinante nel campo della non proliferazione. Ad es. un recente meccanismo per impedire la loro proliferazione delle armi di distruzione di massa è la *Proliferation Security Initiative*, lanciata a Parigi nel settembre 2003 ed a cui aderiscono un centinaio di Stati, tra cui l'Italia. Gli Stati partecipanti hanno assunto l'"impegno di effettuare controlli sui mezzi di trasporto terrestre, marittimo ed aereo per evitare che siano esportate armi di distruzioni di massa e i relativi vettori". Come si è detto, i trattati relativi alle armi di distruzione di massa non impediscono l'uso pacifico delle sostanze necessarie per la fabbricazione di tali armi (ad es. uso pacifico dell'energia atomica). Di qui l'importanza di adottare meccanismi di controllo piuttosto intrusivi per impedire che tali sostanze siano impiegate a scopi militari.



## 2. LE ZONE PRIVE DI ARMI NUCLEARI ATTUALMENTE ESISTENTI

Si è già osservato che finora sono state istituite zone denuclearizzate<sup>6</sup> e non zone prive di armi di distruzione di massa<sup>7</sup>. Sono da citare i seguenti trattati: il Trattato di Tlatelolco (1967) sul divieto di armi nucleari nell'America Latina, il Trattato di Rarotonga (1985), sulla zona esente da armi nucleari nel Sud Pacifico, il Trattato di Bangkok, istitutivo di una zona denuclearizzata nel Sud Est asiatico (1995), il Trattato di Pelindaba, relativo alla creazione di una zona denuclearizzata in Africa (1996) e quello di Semipalatinsk sulla zona libera di armi nucleari in Asia centrale (2006). Di regola, tali trattati impongono agli Stati dell'area disciplinata dal trattato la non acquisizione di armi nucleari e il divieto di installazione sul loro territorio di armi nucleari (appartenenti a Stati nucleari). Problemi possono sorgere in relazione ai diritti di navigazione dei terzi Stati, mediante navi con a bordo un armamento nucleare, nella zona coperta dai trattati di denuclearizzazione regionale, specialmente quando la zona esente da armi nucleari comprende Stati arcipelago o Stati che controllano importanti stretti internazionali. Nel Trattato di Rarotonga, la cui sfera di applicazione territoriale è inclusiva di acque interne, mare territoriale, acque arcipelagiche e piattaforma continentale degli Stati parti, viene precisato che i diritti connessi con la libertà dei mari sono salvaguardati (art. 2). Uno Stato parte è libero di far visitare i propri porti da navi con armamento nucleare e addirittura può concedere alle navi straniere in passaggio inoffensivo, in passaggio arcipelagico o in passaggio in transito, diritti più ampi di quelli stabiliti dall'ordinamento internazionale (art. 5). Anche la sfera di applicazione territoriale del Trattato per la denuclearizzazione del Sud Est asiatico ha per oggetto le aree marine sotto la sovranità dello Stato costiero o su cui esso esercita diritti sovrani. Ma l'art. 2 ha cura di precisare che il trattato non può arrecare

---

<sup>6</sup> Per un'ampia panoramica vedi Marco Roscini, *Le zone denuclearizzate*, Torino, 2003.

<sup>7</sup> In qualche modo antesignano è l'Accordo di Mendoza del 5 settembre 1991 tra Argentina, Brasile e Cile, mai entrato in vigore, che però riguardava le sole armi chimiche e biologiche.

pregiudizio ai diritti di navigazione dei terzi Stati in relazione al passaggio inoffensivo, passaggio arcipelagico e passaggio in transito.

L'assenza di controversie tra gli Stati parti dei trattati sopra menzionati non è la regola. Controversie si sono avute prima e dopo la stipulazione del trattato, quantunque si sia cercato di risolverle in modo pacifico, ad esempio mediante arbitrato o il deferimento alla Corte internazionale di giustizia. Non viene invece contestata la statualità dei paesi appartenenti all'area e di regola non esiste una politica di non riconoscimento, come ad esempio accade nei rapporti Stati arabi-Israele.

L'Assemblea Generale nella risoluzione 3472 B del 1975 ha definito nei seguenti termini una zona esente da armi nucleari:

any zone recognized as such by the General Assembly of the United Nations, which any group of States, in the free exercises of their sovereignty, has established by virtue of a treaty or convention whereby:

(a) The statute of total absence of nuclear weapons to which the zone shall be subject, including the procedure for the delimitation of the zone, is defined;

(b) An international system of verification and control is established to guarantee compliance with the obligations deriving from that statute.

Il TNP, nell'art. VII, prevede la libertà degli Stati parti di concludere trattati regionali per l'istituzione di zone prive di armi nucleari<sup>8</sup>.

### 3. IL CASO DELLA MONGOLIA

La risoluzione 3261 f dell'AG del 9 dicembre 1974 ammette la possibilità che una zona priva di armi nucleari comprenda non solo un'intera regione o un gruppo di Stati, ma anche un singolo Stato. La Mongolia ha di-

---

<sup>8</sup> "Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories".

chiarato il proprio status di Stato privo di armi nucleari ed ha adottato una legge ad hoc il 3 febbraio 2000. Gli Stati nucleari dichiarati membri del TNP hanno esteso alla Mongolia le garanzie di sicurezza, ma hanno successivamente consigliato la stipulazione di un trattato con gli Stati confinanti. Sono quindi in corso trattative per la stipulazione di un trattato trilaterale: Cina, Mongolia e Russia. Lo status della Mongolia è stato riconosciuto da molteplici risoluzioni dell'AG e la Mongolia ha partecipato alla recente Conferenza sulle zone prive di armi nucleari (II Conferenza, 2010). Sembrerebbe quindi aperta la strada per la possibilità di istituire NWFZ mediante dichiarazione unilaterale. Sotto il profilo giuridico, si tratta in sostanza di una "promessa" che, se effettuata nelle dovute forme, obbliga lo Stato dichiarante. Ma la promessa, in quanto atto unilaterale, pone il problema della sua revocabilità, mentre un trattato crea obblighi che non sono unilateralmente revocabili, tranne che il recesso sia espressamente previsto.

#### 4. SI PUÒ ESSERE PARTI DI UNA WMD FREE ZONE (WMDFFZ) SENZA ESSERE PARTI DEI RELATIVI TRATTATI?

Come attesta la tavola delle ratifiche dei tre trattati sulle WMD, non tutti gli Stati della regione mediorientale ne sono parti. Egitto, Israele e Siria non sono parti della Convenzione sulle armi chimiche. Israele non ha firmato né ratificato il TNP. La Convenzione sulle armi biologiche, che ha attratto solo 163 ratifiche, un numero inferiore a quello degli altri trattati sulle WMD, non è stata ratificata da Egitto, Israele, Siria (tutti questi tre Stati hanno ratificato il Protocollo del 1925 sul divieto di uso in guerra di gas asfissianti e di mezzi batteriologici). Si può essere membri di una WMDFFZ senza essere parti dei trattati universali che impongono il disarmo o la non proliferazione delle WMD? Non esistendo ancora zone prive di WMD, l'unico precedente è quello delle zone prive di armi nucleari. Argentina e Brasile hanno aderito al TNP rispettivamente nel 1995 e nel 1998, ma erano già parti del Trattato di Tlatelolco. È vero che questo è stato concluso anteriormente al TNP, poiché la data di conclusione di Tlatelolco è avvenuta nel 1967, mentre quella del TNP è del 1968. Ma ciò

non toglie che i due Stati sono rimasti fuori per un lungo periodo dal regime del TNP. In linea di principio poiché il Trattato sulla zona priva di WMD in Medio Oriente e i tre trattati sulle WMD sono strumenti distinti, si potrebbe anche pensare di creare un regime autonomo. Ma questo non farebbe che creare complicazioni specialmente per quanto riguarda le verifiche. Tuttavia, qualora fosse politicamente imprescindibile seguire la via di un trattato autonomo, l'esempio di Tlatelolco dimostra che questa opzione è fattibile. D'altra parte l'art. VII del TNP contiene, come si è detto, una clausola di salvaguardia, secondo cui non viene pregiudicato il diritto degli Stati di concludere trattati a livello regionale per la completa assenza dai loro territori di armi nucleari.

La ratifica di altri trattati come il CTBT sarebbe ovviamente d'aiuto.

## 5. QUALE STRUMENTO PER L'ISTITUZIONE DELLA WMDFZ?

Con quale strumento deve essere istituita una zona priva di WMD? Il più semplice sarebbe uno strumento di *soft law*, non giuridicamente vincolante, quale le conclusioni di una conferenza internazionale o addirittura una risoluzione dell'AG. Ma l'esperienza dimostra che finora le zone prive di armi nucleari sono state istituite mediante trattato. Il caso della Mongolia è unico. Tuttavia si tratta di una dichiarazione unilaterale, con effetti giuridici vincolante per lo Stato dichiarante. Inoltre la Mongolia sta cercando di consolidare il suo status mediante la stipulazione di un trattato ad hoc con gli Stati nucleari confinanti (Cina e Russia). Eventualmente uno strumento di *soft law* potrebbe essere preliminare alla stipulazione di un trattato, ma questo sembra ineludibile. Tra l'altro la prassi attesta come sia necessario stipulare dei protocolli, aggiuntivi al trattato, mediante cui gli Stati nucleari aderenti si obbligano a rispettare la zona priva di WMD.

Altro punto importante riguarda l'entrata in vigore del trattato istitutivo della WMD. La questione più semplice è quella relativa al lasso di tempo necessario dopo la ratifica per l'entrata in vigore. Esiste libertà di scelta, ma occorre prevedere un arco di tempo congruo che consenta allo Stato ratificante di predisporre tutti gli atti necessari in vista dell'entrata

in vigore del trattato. Sei mesi o un anno possono costituire un termine congruo. Il trattato può entrare in vigore immediatamente dopo il raggiungimento del numero di ratifiche necessarie, come prevede la maggior parte di quelli relativi alle zone prive di armi nucleari. Più delicata è la questione concernente il numero di Stati le cui ratifiche siano necessarie per l'entrata in vigore del trattato. In diritto internazionale non esiste una regola precisa, tranne quella per cui il trattato non può obbligare gli Stati che non l'abbiano ratificato. Ai fini dell'entrata in vigore del trattato si può indicare un numero minimo di ratifiche oppure stabilire che il trattato entri in vigore solo dopo che gli Stati nominativamente indicati l'abbiano ratificato. Per un trattato di disarmo regionale, questi possono essere tutti gli Stati della regione oppure solo alcuni di essi.

Cosa dispongono i trattati regionali in materia zone prive di armi nucleari? Giova riportare il seguente elenco, lasciando da parte il caso anomalo della Mongolia:

- *Trattato di Tlatelolco*: prevede, nell'art. 28, un sistema molto complicato per l'entrata in vigore, anche perché nel momento in cui il trattato fu concluso esistevano territori coperti dal trattato che ancora non avevano raggiunto l'indipendenza. Il Trattato di Tlatelolco dispone che esso entrerà in vigore quando tutti gli Stati che hanno titolo per ratificarlo – cioè quelli latinoamericani – lo avranno fatto. Inoltre è necessaria la ratifica del Protocollo aggiuntivo al Trattato da parte di tutti gli Stati nucleari, nonché la conclusione di un accordo sulle verifiche con l'AIEA. Tuttavia ciascuno Stato della regione può rinunciare a tali condizioni e il Trattato entra in vigore nei suoi confronti.
- *Trattato di Rarotonga*: secondo l'art. 15, il Trattato entra in vigore dopo il deposito di otto strumenti di ratifica.
- *Trattato di Bangkok*: il Trattato, secondo l'art. 16, entra in vigore dopo il deposito di sette ratifiche.
- *Trattato di Pelindaba*: Il Trattato, secondo l'art. 18, entra in vigore dopo il deposito di 28 ratifiche.
- *Trattato di Semipalatinsk*: Il Trattato entra in vigore dopo il deposito di cinque strumenti di ratifica (art. 15).

## 6. LA QUESTIONE DELLA PALESTINA

Attualmente non esiste uno Stato della Palestina, quantunque il Consiglio nazionale palestinese abbia dichiarato, il 1° novembre 1988, la nascita dello Stato della Palestina come conseguenza dell'esercizio all'autodeterminazione del popolo palestinese. L'AG ha preso atto, con risoluzione 43/177 del 15 dicembre 1988, della proclamazione dell'indipendenza della Palestina. Numerosi Stati dell'area afroasiatica hanno riconosciuto la Palestina che il 23 settembre 2011 ha indirizzato una lettera al Segretario Generale delle Nazioni Unite chiedendo di diventarne membro. Il 31 ottobre 2011 l'UNESCO ha ammesso la Palestina tra i suoi membri.

L'esistenza di uno Stato è un fenomeno reale, da valutare, secondo l'art. 1 della Convenzione di Montevideo del 1933 alla luce dei seguenti criteri: una popolazione permanente, un territorio definito, la capacità di intrattenere relazioni internazionali con altri Stati. Occorre aggiungere un altro requisito: l'indipendenza. Essa fa difetto alla Palestina. La realtà è che la Cisgiordania, sotto controllo dell'Autorità Nazionale Palestinese, è sotto *occupatio bellica*, mentre la striscia di Gaza, controllata da Hamas, è sotto *occupatio bellica* o, se si preferisce seguire l'opinione di altri autori, sotto "assedio". Comunque non si può parlare di Stato della Palestina, ma di popolo palestinese, titolare del diritto all'autodeterminazione, rappresentato internazionalmente dall'OLP (Organizzazione per la Liberazione della Palestina), che è un movimento di liberazione nazionale.

Tranne che uno Stato della Palestina veda la luce durante i negoziati per l'istituzione di una zona priva di WMD in Medio Oriente, è difficile prefigurare come un trattato in materia possa essere ratificato da un movimento di liberazione nazionale. La soluzione adottata dal Trattato di Tlatelolco, nella cui sfera territoriale di applicazione esistevano e esistono territori non indipendenti, è stata quella di stipulare un Protocollo addizionale al Trattato (Protocollo n. 1), aperto alla ratifica degli Stati che erano responsabili *de iure o de facto* delle relazioni internazionali del territorio. Ad es. l'Olanda, internazionalmente responsabile per le Antille Olandesi, ha ratificato il Protocollo il 26 luglio 1971. Una soluzione del genere sarebbe però politicamente inaccettabile per la Palestina.

La prassi attesta come i movimenti di liberazione nazionale possano

stipulare accordi, ma la loro capacità negoziale è limitata. Si potrebbe pensare alla stipulazione di un protocollo ad hoc o alla emanazione di una dichiarazione unilaterale. Le possibilità giuridiche non mancano. Esse tuttavia debbono essere politicamente fattibili ed accettate dagli Stati della zona.

## 7. IL RECESSO DAL TRATTATO

Qualora la zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente fosse incapsulata, com'è auspicabile, in un trattato, si pone il problema di determinarne la durata e l'eventuale clausola di recesso. Tranne il TNP, che fu all'inizio stipulato per un periodo determinato di tempo (25 anni), ulteriormente rinnovabile per uno o più periodi (art. 10), gli altri due trattati sulle armi di distruzione di massa sono stati stipulati a tempo indeterminato: art XIII, par. 1 BWC, art XVI, par 1 CWC. La Conferenza di estensione e di riesame del TNP, svoltasi nel 1995, ha esteso a tempo indefinito il trattato, con la conseguenza che tutti e tre i trattati sulle WMD sono ora in vigore a tempo indeterminato.

Tutti e tre i trattati, contengono una clausola di recesso che accorda una notevole discrezionalità allo Stato contraente che intenda liberarsi dai vincoli contrattuali. L'art. X del TNP accorda ad ogni Stato parte "il diritto di recedere dal trattato se deciderà che eventi straordinari relativi alla materia oggetto del trattato stesso abbiano messo in pericolo i supremi interessi del suo Paese". Il recesso può avere effetto, secondo la disposizione in esame, solo dopo che siano trascorsi tre mesi a partire dal momento in cui esso sia stato notificato alle altre Parti contraenti ed al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La notifica del recesso deve indicare "gli eventi straordinari" che hanno indotto lo Stato a recedere. Non si contano casi di recesso tranne quello della Corea del Nord. Tale Stato, prendendo a pretesto le manovre militari effettuate vicino ai propri confini dalla Corea del Sud e dagli Stati Uniti, ha notificato il recesso dal Trattato di non proliferazione nucleare nel 1994, ma è "rientrato" tra gli Stati contraenti poco prima della scadenza dei tre mesi. La Corea del Nord ha di nuovo esercitato il recesso il 10 gennaio 2003. Negli stessi termini è disciplinato il recesso nella BWC e nella CWC, con la sola va-

riante, in quest'ultimo caso, che il recesso deve essere notificato anche al Consiglio esecutivo della CWC e al depositario.

Anche i cinque trattati istitutivi di zone pive di armi di distruzione di massa prevedono una clausola di recesso, secondo l'elenco qui di seguito riportato.

- *Trattato di Tlatelolco*: l'art. 30 dispone il diritto di denunciare il trattato qualora si siano verificate circostanze connesse con l'oggetto del trattato che possano pregiudicare i suoi interessi supremi o la pace e la sicurezza di uno o più Stati parti. La denuncia può essere effettuata non solo se le suddette circostanze si sono verificate, ma anche se esse possano verificarsi. La denuncia prende effetto dopo tre mesi ed essa deve essere notificata al Segretario Generale dell'Agenzia per la proibizione delle armi nucleari in America Latina, che la porterà a conoscenza di una pluralità di organismi: le altre parti contraenti, il Segretario generale delle NU, che informerà il Cds e l'AG, il Segretario Generale dell'Organizzazione degli Stati americani.
- *Trattato di Rarotonga*: secondo l'art. 13, qualora si verifichi una violazione dello spirito del trattato o di una disposizione essenziale per il raggiungimento del suo scopo, ogni parte ha diritto di recedere. Il recesso si perfeziona dopo che siano trascorsi 12 mesi dalla notifica del recesso stesso al Direttore dell'ufficio del pacifico del sud per la cooperazione economica.
- *Trattato di Bangkok*: secondo l'art. 22 si può recedere dal trattato qualora sia stata violata da un altro Stato parte una disposizione essenziale per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato. Il recesso prende effetto dopo che siano trascorsi 12 mesi dalla notifica.
- *Trattato di Pelindaba*: si può recedere, secondo l'art. 20, qualora lo Stato, nell'esercizio della sua sovranità nazionale, decida che eventi straordinari hanno pregiudicato i suoi supremi interessi. Il recesso prende effetto dopo 12 mesi dalla notifica al depositario. La notifica include anche uno *statment* relativo agli eventi che hanno indotto lo Stato parte a denunciare il trattato.
- *Tattato di Semipalatinsk*: l'art. 16 contiene una clausola eguale a quella dell'art. 20 del Trattato di Pelindaba. L'unica differenza riguarda le notifiche del depositario che deve rendere edotti del recesso non solo gli Stati parti, ma anche quelli che lo abbiano solo firmato.



Per la *Mongolia*, essendo la zona stata istituita mediante dichiarazione unilaterale, il problema in linea di principio non si pone. Ma la Mongolia potrebbe sempre prevedere le condizioni relative alla revocabilità della dichiarazione, che potrebbero essere analoghe a quelle stabilite dai trattati ora menzionati.

Anche per la zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente occorre pensare ad una clausola di recesso. Il punto riguarda il recesso dal trattato sul Medio Oriente e gli altri Trattati in materia di WMD. Benché le clausole di recesso siano autonome, è ovvio che l'evento che dà origine al recesso per il Trattato sul Medio Oriente può essere assunto a motivo per recedere dagli altri trattati.

## 8. ESTENSIONE GEOGRAFICA DELLA ZONA

I cinque trattati in materia di zone prive di armi atomiche contengono il nome degli Stati che possono divenirne parte e sono anche indicate le coordinate geografiche della zona. La stessa soluzione dovrebbe essere seguita per un futuro trattato relativo ad una WMDFZ in Medio Oriente. Sennonché la zona resta per ora indeterminata. Definire in termini politici i confini del Medio Oriente non è semplice, anche perché la questione è complicata dalla nozione di Grande Medio Oriente introdotta dall'amministrazione Bush, una zona che si estende dalla Libia all'Afghanistan e che include anche la Turchia e Cipro. La risoluzione del 1995, adottata in occasione della conferenza di riesame ed estensione del TNP si riferisce genericamente all'istituzione di tale zona in Medio Oriente. Lo stesso dicasi per la risoluzione adottata nel 2010. Lo studio preparato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 1991 esamina l'estensione geografica della zona e tiene conto di uno documento preparato dall'IAEA. Conviene riportare per intero il passo rilevante dello studio preparato dal Segretario Generale, che si riferisce ad una zona priva di armi nucleari, ma che può essere applicata, *mutatis mutandis*, anche ad una zona priva di WMD<sup>9</sup>. Viene precisato quanto segue:

---

<sup>9</sup> *Establishment of a nuclear-weapon-free zone in the region of the Middle East: Report of the Secretary General* (U. N. Doc. A/46/291 and Add. 1).

The geographic limits of a nuclear-weapon-free zone should normally be established by the agreement of the States concerned. It is these States that determine, in the exercise of their sovereignty, whether they are prepared to place all or part of their territory under the constraints the regime of the zone will involve. A discussion of the limits of a Middle East zone can, therefore, only be preliminary and, in a sense, hypothetical. Such a discussion is none the less essential in order to develop a generally accepted list of those States whose participation in a nuclear-weapon-free zone in the Middle East will be necessary to make it meaningful in military and political terms. An analysis of the region in terms of "core countries" and "peripheral countries" may be helpful. Such an analysis should take account of geography, of existing tensions and of the potential of particular States to develop nuclear weapons. This sort of analysis, explicit or implicit, lies at the base of all discussions of a Middle East nuclear-weapon-free zone in the rather substantial body of literature that has developed, both inside and outside the United Nations. One notable example is a recent study by IAEA. In that study the region was taken to include "the area extending from the Libyan Arab Jamahiriya in the West, to the Islamic Republic of Iran in the East, and from Syria in the North to the People's Democratic Republic of Yemen in the South". This "IAEA definition" of the zone may provide a working list of core countries, although any potential zonal State would have the right to put forward its own list of minimum essential parties in such an undertaking. It may be useful, in that connection, to think in terms of two lists of core countries: a smaller group essential to the initiation of any serious action for the establishment of the zone and a somewhat larger group whose accession to the arrangement establishing the zone might be necessary to bring it into force. A zone can be developed in stages, beginning with the core countries and later extended to include additional States. One option would be the possibility that the zone eventually encompasses all States directly connected to current conflicts in the region, i. e. all States members of the League of Arab States (LAS), the Islamic Republic of Iran and Israel. The IAEA definition clearly excludes Turkey, Cyprus and Malta. This accords with virtually all other suggestions for delimiting a Middle East zone. Turkey is a NATO member and it has been generally assumed that it has United States nuclear weapons stationed

on its territory. Cyprus and Malta are universally considered not to host any nuclear weapons. There are, however, two British bases on Cyprus. Given these facts, those countries may best be thought of as neighbours to a future Middle East zone, from which it would be reasonable to expect certain commitments to respect and support the zonal regime.

Altro elemento di discussione può essere desunto dalla risoluzione 3262 del 1974, in cui l'AG incaricò il Segretario Generale di verificare se gli Stati della regione fossero interessati alla sua attuazione. Il SG, a questo fine, inviò una nota a Bahrain, Egitto, Iran, Iraq, Israele, Giordania, Kuwait, Libano, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Siria, Emirati Arabi Uniti e Yemen.

Probabilmente la lista del SG potrebbe costituire il *core group* di una possibile zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente. Un futuro trattato potrebbe prevedere la ratifica di un *core group* di paesi della regione per la sua entrata in vigore ed essere aperto alla ratifica/adesione successiva di altri Stati.

## 9. IL PROBLEMA DELLE AREE MARINE, STRETTI INTERNAZIONALI E CANALE DI SUEZ

I trattati relativi alle zone denuclearizzate impongono agli Stati dell'area disciplinata dal trattato la non acquisizione di armi nucleari e il divieto di installazione sul loro territorio di armi nucleari (appartenenti a Stati nucleari). Problemi possono sorgere in relazione ai diritti di navigazione dei terzi Stati, mediante navi con a bordo un armamento nucleare, nella zona coperta dai trattati di denuclearizzazione regionale, specialmente quando la zona esente da armi nucleari comprende Stati arcipelago o Stati che controllano importanti stretti internazionali. Il punto è stato esaminato precedentemente.

Occorre però mettere a fuoco alcune questioni che si pongono a proposito della futura WMDFZ in Medio Oriente, specialmente per quanto riguarda gli stretti internazionali della regione.

Lo Stretto di Tiran, i cui Stati rivieraschi dovrebbero essere tutti coinvolti nella futura zona priva di WMD in Medio Oriente (Arabia Saudita,

Egitto, Israele, Giordania) dovrebbe essere soggetto al diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile, poiché unisce un mare territoriale con l'alto mare. Il Trattato di pace tra Egitto e Israele del 1979 stabilisce, nell'art. 5, par. 5, che lo stretto è una via d'acqua internazionale, aperto alla navigazione marittima ed aerea "unimpeded and non-suspendable" a favore di tutti gli Stati. Una disposizione simile è inclusa anche nel Trattato di pace tra Israele e Giordania del 1994 (art. 14, par. 3). Gli accordi di Camp David del 1982 hanno predisposto l'istituzione della MFO (Forza Multinazionale e Osservatori nel Sinai) per la sorveglianza della libertà di navigazione nello Stretto di Tiran e nel Golfo di Aqaba.

Quanto allo stretto di Hormuz, compreso tra le acque territoriali di Oman e Iran e che costituisce l'accesso al Golfo Persico, si dovrebbe applicare il regime del passaggio in transito, poiché unisce due parti di alto mare o comunque alto mare e ZEE. Tuttavia l'Iran rivendica il diritto di sottoporre il passaggio nelle sue acque territoriali al regime del passaggio inoffensivo, previa notifica del passaggio delle navi da guerra. L'Iran non ha ratificato la Convenzione del diritto del mare del 1982 e non riconosce il regime del passaggio in transito come appartenente al diritto internazionale consuetudinario.

I trattati in materia di zone denuclearizzate mantengono le libertà derivanti dal diritto del mare, anche in relazione alle navi con armamento nucleare. La stessa soluzione potrebbe essere seguita per un futuro trattato in materia di WMD in Medio Oriente. L'unico punto riguarderebbe le armi biologiche e quelle chimiche. Ma esse sono totalmente bandite, almeno tra gli Stati parti dei relativi trattati e quindi la questione della conservazione dei diritti derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare non si pone nei termini di un diritto di passaggio di navi con a bordo carichi di armi bandite.

I canali artificiali che uniscono due parti di mare, come il Canale di Suez, non sono stretti internazionali. Essi sono disciplinati da convenzioni ad hoc. Per quanto riguarda Suez, la disciplina è offerta dalla Convenzione di Costantinopoli del 1888, che consente il libero passaggio di tutte le navi, mercantili e da guerra. Il Trattato di Pelindaba non menziona il Canale di Suez e proibisce anche il trasporto di ordigni nucleari sia nel territorio che nelle "inland waters" e quindi anche nel Canale di Suez. Peraltro la Francia, nel momento in cui ha ratificato il III Protocollo addizionale, ha effettuato una dichiarazione secondo cui:

considers that the Treaty shall in no way modify the legal regime governing the Suez Canal prior to the Treaty's entry into force. The French Government considers that the Treaty shall in no way impair the principle of free passage through the Canal, both in time of war and in peacetime.

In effetti l'Egitto, attraverso la Suez Canal Authority, ha adottato un numero di regolamenti per disciplinare il traffico di navi con sostanze pericolose a bordo, sottoponendo a previa autorizzazione i carichi con sostanze radiotattive e arrogandosi pure il diritto di impedire il passaggio. Misure poi vengono adottate per dare attuazione alla risoluzione 1540 (2004) del Cds in materia di WMD che possono finire nelle mani di gruppi terroristici oppure in relazioni alle sanzioni del Cds adottate nei confronti di Stati responsabili di misure contro la pace e la sicurezza internazionale. In virtù della "superiorità" del diritto delle Nazioni Unite, sancito dall'art. 103 della Carta, gli obblighi onusiani prevalgono su quelli disposti da qualsiasi trattato internazionale. Per quanto riguarda i regolamenti dell'Autorità del Canale, occorre determinare se essi siano compatibili con la Convenzione del 1888, tenendo conto che l'Egitto, in quanto sovrano del territorio attraversato dal Canale, ha diritto di disciplinarne il traffico.

## 10. IL SORVOLO DEI TERRITORI DENUCLEARIZZATI

Non esistendo precedenti per quanto riguarda le WMDFZ, gli esempi riguardano solo il sorvolo delle zone denuclearizzate con aerei che hanno a bordo armi nucleari.

In genere i trattati esistenti si preoccupano di ribadire che le disposizioni convenzionali non pregiudicano i diritti e le libertà disposti dal diritto del mare. Pertanto il sorvolo della ZEE, degli stretti usati per la navigazione internazionali dove vige il passaggio in transito e quelli dove vige il passaggio arcipelagico sono aperti al sorvolo (Art. 5 Trattato di Rarotonga, Art. 2, Trattato di Bangkok, Art. 2 Trattato di Pelindaba). Il sorvolo del territorio, mare territoriale e stretti dove non vige il diritto di passaggio in transito è invece soggetto al consenso dello Stato inte-

ressato. Di regola, però, i trattati di denuclearizzazione prevedono che lo Stato denuclearizzato possa concedere il sorvolo (Art. 5 Trattato di Rarotonga, Art. 5 Trattato di Bangkok, Art. 5, par. 4 del Trattato di Pelindaba, Art. 4 del Trattato di Semipalatinsk).

Il discorso è applicabile *mutatis mutandis* ai missili che attraversano lo spazio aereo dello Stato denuclearizzato (per quelli balistici il problema non si pone, poiché essi attraversano l'atmosfera, che non è oggetto di sovranità territoriale, prima di cadere sulla terraferma). La questione è già stata da noi affrontata in occasione della prima guerra del Golfo (1990-1991) ed ai tentativi iracheni di colpire Israele. In caso di conflitto armato, il neutrale ha l'obbligo di non concedere il sorvolo ed anzi dovrebbe abbattere i missili che attraversano il suo spazio aereo, l'unica esimente essendo l'impossibilità di esecuzione dell'obbligo derivante dalla V Convenzione dell'Aja del 1907 di non consentire che il proprio territorio sia usato per scopi ostili<sup>10</sup>.

## 11. DIVIETO DI USO DELLA FORZA E RAPPRESAGLIE IN KIND

La proliferazione delle armi di distruzione di massa, e in particolare delle armi atomiche in possesso di Stati non autorizzati alla loro detenzione dal TNP, è considerata una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Si può ricorrere all'uso della forza per impedire il riarmo nucleare? Il dibattito è stato riscoperto recentemente, specialmente nei confronti di un supposto uso della forza contro l'Iran, sospettato di produrre uranio non per scopi pacifici, ma per costruire l'arma atomica.

I due precedenti riguardano Israele: il bombardamento israeliano del reattore nucleare di Osirak, in Iraq, nel 1981, e quello del sito siriano di Deir ez Zor nel 2007. Israele affermò che Osirak, in quanto posto al ser-

---

<sup>10</sup> Natalino Ronzitti, "Missile Warfare and Nuclear Warheads – An Appraisal on the Light of the 1966 ICJ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons", in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1988, p. 251 ss.

vizio della fabbricazione della bomba atomica irachena, costituiva una minaccia alla sua sicurezza. Ma il Consiglio di sicurezza adottò una risoluzione di unanime condanna dell'azione israeliana (ris. 487-1981). Il sito siriano, a detta di Israele, era pronto ad ospitare reattori forniti dalla Corea del Nord in grado di fabbricare armi nucleari. Mentre per Osirak c'è stato un grande clamore nella comunità internazionale, il bombardamento di Deir ez Zor non ha sollevato un acceso dibattito. Gli israeliani si sono ben guardati dal portare a conoscenza del Consiglio di sicurezza l'azione intrapresa e anche la Siria, che tra l'altro è membro del TNP, si è limitata ad una protesta diplomatica, senza insistere sul deferimento della questione al Consiglio<sup>11</sup>.

La fabbricazione di armi nucleari da parte di Stati obbligati a non costruirle può comportare una minaccia. Ma si tratta di una minaccia latente. Con la conseguenza che non si può far ricorso alla legittima difesa, neanche sposando la tesi della legittima difesa preventiva. Solo il Consiglio di sicurezza può intervenire e autorizzare eventualmente gli Stati a utilizzare la forza armata.

Il discorso potrebbe essere ripetuto, *mutatis mutandis*, per le altre due categorie di armi di distruzione di massa, cioè quelle biologiche e quelle chimiche.

L'art. 14 del Trattato di Pelindaba stabilisce espressamente che ciascuna parte "undertakes not to take, or assist, or encourage any action aimed at an armed attack by conventional or other means against nuclear installations in the African nuclear-weapons-free zone".

Una formula analoga potrebbe essere adottata per un eventuale trattato relative ad una zona priva di WMD in Medio Oriente. Per essere più puntuali si dovrebbe aggiungere la precisazione che la forza non dovrebbe essere usata contro installazioni chimiche o fabbriche che producono sostanze biologiche. Si tenga tuttavia presente che la Convenzione sulle armi chimiche non consente neppure il ricorso all'arma chimica a titolo di rappresaglia, mentre questo è consentito dal Protocollo

---

<sup>11</sup> Andrew Gsrwood-Gowers, "Israel's Airstrike on Syria's Al-Kibar Facility: A Test Case for the Doctrine of Preemptive Self-Defence?" in *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 16, 2011, pp. 263-291.

del 1925 sul divieto dell'uso in guerra di armi chimiche e batteriologiche. Si tenga inoltre presente che il divieto di usare armi chimiche a titolo di rappresaglia è stabilito dalla Convenzione sul disarmo chimiche, di cui non sono parti tutti gli Stati della regione mediorientale.

L'attuale deterrenza di Israele e Egitto è proprio fondata sulla rappresaglia nucleare e chimica (anche se si tratta di deterrenza "ineguale"). Qualora Israele usasse la forza atomica contro l'Egitto, questi reagirebbe a titolo di rappresaglia e viceversa qualora l'Egitto adoperasse l'arma chimica contro Israele.

## 12. IL PROBLEMA DEGLI ATTORI NON STATALI (GRUPPI TERRORISTICI E ALTRI MOVIMENTI ARMATI)

Nessuno dei trattati relativi alle zone esenti da armi nucleari disciplina, in termini diretti, la questione dei gruppi terroristici e altri movimenti armati, che potrebbero entrare in possesso dell'arma nucleare. Si tratta di una omissione comprensibile. L'idea di predisporre una regolamentazione per i non State actors è abbastanza recente; inoltre è difficile prospettare l'ipotesi che i non State actors possano procurarsi l'arma atomica. Gli esperti concordano nel senso che i non State actors possano procurarsi una bomba sporca, possano cioè usare materiale radioattivo, ma non escludono che in un futuro non lontano questi attori possano procurarsi e usare veri e propri ordigni nucleari.

Il discorso è in parte diverso per le armi batteriologiche e in particolare per quelle chimiche. L'attacco della setta terroristica Aum Shinrikyo alla metropoli di Tokyo fu perpetrato usando gas sarin (1995). Le clausole dei due trattati rilevanti – BCW e CWC – proibiscono il trasferimento di queste armi "to any recipient whatsoever" o "to anyone" e quindi coprono anche gli attori non statali.

Peraltro i due trattati rilevanti, ambedue del 2005, sono il Protocollo addizionale alla Convenzione del 1988 per la soppressione degli atti illegali contro la sicurezza della navigazione marittima (Convenzione SUA, nell'acronimo inglese) e la Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare del 2005.



Ai due trattati vanno aggiunte le risoluzioni del Cds: la 1373 (2001) e soprattutto la 1540 (2004), che appartiene al novero delle risoluzioni legislative del Cds.

Tanto il Protocollo addizionale alla Convenzione SUA quanto quello sul terrorismo nucleare stabiliscono dei reati, come il trasporto di materiale radioattivo o fissile oppure il possesso illegale di tali materiali, che gli Stati parti hanno l'obbligo di reprimere inserendo disposizioni ad hoc nelle proprie legislazioni. Le due convenzioni stabiliscono anche una regolamentazione per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati, modellata sul principio *aut dedere aut iudicare*, secondo cui lo Stato territoriale non precede alla punizione del reo è obbligato ad estradarlo allo Stato che ne faccia richiesta.

Anche la risoluzione 1540 (2004) del Cds stabilisce una serie di fattispecie che gli Stati sono obbligati ad introdurre nella propria legislazione penale ai fini della repressione. La risoluzione stabilisce inoltre una serie di misure volte ad impedire che le WMD e i relativi mezzi di lancio finiscano nelle mani di attori non statali. Viene inoltre istituito un comitato per monitorare l'attuazione della risoluzione.

Occorre aggiungere che l'uso di armi chimiche e batteriologiche durante un conflitto armato è di regola qualificato un crimine internazionale. Il discorso vale soprattutto per le armi chimiche, come stabilito dallo Statuto della Corte penale internazionale (art. 8), la cui qualificazione di crimine di guerra è stata estesa dalla Conferenza di revisione di Kampala (2010) anche ai conflitti armati interni. I manuali militari, ad es. quello del Regno Unito, considerano come crimine internazionale non solo l'uso di armi chimiche, ma anche quello di armi batteriologiche. Non viene invece qualificato come crimine internazionale l'uso di armi atomiche, nonostante che l'India lo avesse proposto in occasione della redazione, alla Conferenza di Roma, dello Statuto della Corte penale internazionale.

Dal punto di vista sistematico potrebbe apparire non ortodosso introdurre disposizioni di natura penale in un trattato di disarmo, istitutivo di una WMDFZ. Un precedente, per quanto riguarda i trattati di disarmo, è costituito dalla Convenzione sul disarmo chimico, il cui art. VII obbliga gli Stati ad introdurre una legislazione penale per sanzionare le attività proibite dalla Convenzione.

Il modello predisposto dall'art. VII potrebbe essere seguito per introdurre una regolamentazione degli attori non statali in relazione alle attività proibite dall'istituenda zona priva di WMD in Medio Oriente.

### 13. PROTOCOLLO/TRATTATO DI GARANZIA DA PARTE DEI TERZI

I cinque trattati sulle zone esenti di armi nucleari contengono protocolli addizionali che stabiliscono garanzie di sicurezza negative e sono tutti redatti in termini simili. Si precisa che gli Stati parti del protocollo si obbligano non usare o minacciare l'uso dell'arma nucleare o di qualsivoglia congegno nucleare esplosivo contro uno Stato parte della zona esente da armi nucleari.

Il protocollo istitutivo delle garanzie negative è aperto, in ciascun trattato relativo alla creazione di una zona priva di armi nucleari, solo agli Stati nucleari dichiarati, legittimi possessori dell'arma nucleare secondo il TNP: Cina, Francia, Regno Unito, Russia, Stati Uniti. Anche il Trattato di Semipalatinsk, stipulato nel 2006, quando ormai lo status nucleare di India e Pakistan era ben consolidato, non estende a questi due Stati la possibilità di divenire parte del Protocollo sulle garanzie negative. La cosa potrebbe apparire strana, poiché il Trattato del 2006 è relativo alla zona libera di armi nucleari in Asia Centrale e comprende Stati prossimi, anche se non confinanti, a India e Pakistan.

Come risolvere il problema per la WMDFZ zone in Medio Oriente? Le garanzie di sicurezza negative sono tipiche del TNP, mentre non vengono in considerazione per le armi batteriologiche e quelle chimiche. Ciò si spiega con il fatto che i trattati relativi a queste ultime categorie di armi contengono un'assoluta proibizione, mentre il TNP ammette il possesso di armi nucleari per i 5 Stati nucleari dichiarati. Quindi anche per la WMDFZ in Medio Oriente le garanzie negative dovrebbero riguardare solo l'arma nucleare ed essere oggetto di un protocollo ad hoc. Del resto questo sembra essere lo scarso mandato sulla WMDFZ in Medio Oriente contenuto nella Conferenza di riesame del 2010, poiché si parla di accordi "with the full support and engagement of the nuclear-weapon states" e il documento approvato dalla Conferenza di riesame fa ovviamen-

te riferimento a 5 Stati nucleari membri del TNP. Quale il trattamento degli Stati nucleari al di fuori del TNP? Il problema non si pone per Israele, Stato nucleare non dichiarato, che dovrebbe far parte della zona. Si pone invece per India e Pakistan, e eventualmente, per la Corea del Nord. Occorre lasciare fuori questi Stati dal Protocollo sulle garanzie negative, poiché un loro inserimento equivarrebbe ad una legittimazione del possesso dell'arma nucleare?

Le garanzie di sicurezza sono tipiche per l'arma nucleare. È da chiedersi se esse possano essere estese agli attacchi con qualsiasi tipo di arma, anche convenzionale. Ma tale estensione delle garanzie risulta utopistico. Al limite si potrebbe pensare di circoscrivere i siti oggetto di attacco, ad es. quelli nucleari (per uso civile) o le fabbriche di prodotti chimici/farmaceutici.

## 14. VERIFICHE

Una delle caratteristiche imprescindibili degli accordi di disarmo è la loro verificabilità. L'importanza delle verifiche si spiega con il fatto che la violazione degli obblighi imposti dai trattati di disarmo può mettere in gioco la stessa esistenza degli Stati. Questi sono pertanto restii ad assumere obblighi che non siano verificabili. Tra l'altro, buona parte delle tecnologie usate per la fabbricazione delle armi di distruzione di massa hanno natura "duale", possono cioè essere impiegate sia per scopi pacifici sia per scopi militari. Ciò è particolarmente vero per le armi di distruzione di massa.

Le forme più complesse di verifica comportano le ispezioni *in loco*, che possono essere condotte dagli Stati parti oppure da un organismo esterno, normalmente un organo di un'organizzazione internazionale. La seconda categoria di ispezioni è da preferire ed è una delle caratteristiche dei trattati sulle WMD, tranne quello sulle BW, che ne è sprovvisto. Appartengono alla seconda categoria le ispezioni predisposte nel quadro del TNP, quelle della Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche (1993) o del Trattato sulla cessazione degli esperimenti nucleari. Nel caso del TNP, le ispezioni sono affidate ad un'organizzazione esterna al trattato (l'AIEA), non essendo stata istituita un'organizzazione

internazionale *ad hoc*. Al contrario, il trattato sulle armi chimiche e quello sulla cessazione degli esperimenti nucleari (non ancora entrato in vigore) hanno previsto l'istituzione di un'organizzazione internazionale, rispettivamente l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche e l'Organizzazione del trattato sulla cessazione completa degli esperimenti nucleari. Gli Stati parti delle due convenzioni sono sottoposti a controlli ispettivi molto intrusivi da parte di un corpo di ispettori internazionali, facenti capo al Segretariato. Una peculiarità del sistema predisposto dalle due convenzioni sono le c. d. "ispezioni su sfida" (*challenge inspections*). Uno Stato parte, che abbia il sospetto che un altro Stato parte contravvenga agli obblighi disposti dalla Convenzione, può chiedere al Segretariato che un corpo di ispettori sia inviato nel territorio dello Stato oggetto del sospetto, allo scopo di effettuare i necessari controlli. Il meccanismo delle ispezioni su sfida è risultato troppo conflittuale e, finora, non è mai stato applicato (anche se, probabilmente, in qualche caso c'erano i motivi per farlo). I tentativi di concludere un protocollo relativo ai controlli ispettivi della Convenzione del 1972 sulle armi biologiche, che non contiene nessuna misura di verifica intrusiva, non sono stati coronati da successo, specialmente per l'opposizione degli Stati Uniti nel timore che misure del genere avrebbero potuto comportare un danno per l'industria farmaceutica.

I cinque trattati sulle zone prive di armi nucleari prevedono tutti un sistema binario per le verifiche: da una parte dispongono che gli Stati parte stipulino accordi bilaterali o multilaterali con l'AIEA ai fini delle verifiche, dall'altra istituiscono dei meccanismi *ad hoc* per la verifica di obblighi addizionali a quelli previsti dal TNP, che l'AIEA non potrebbe monitorare<sup>12</sup>.

Sono previsti i seguenti meccanismi che in alcuni trattati di denuclearizzazione assumono la forma di organizzazioni internazionali:

- *Trattato di Tlatelolco*: ha istituito un'organizzazione internazionale: l'Organizzazione per la proibizione delle armi nucleari in America Latina, composta di una Conferenza generale, un Consiglio e un Segretariato.

---

<sup>12</sup> Cfr. Roscini, op. cit, pp. 339-342.

- *Trattato di Rarotonga*: funzioni in materia di verifiche sono attribuite al Direttore dell'Ufficio del Sud Pacifico per la Cooperazione economica ed a un Comitato Consultivo composto da rappresentanti degli Stati parti del Trattato (Annesso 3). Il Trattato disciplina anche una "complaints procedure" (Annesso 4).
- *Trattato di Bangkok*: ha istituito una Commissione per la zona priva di armi nucleari nel sudest asiatico, composta da tutti gli Stati parte (art. 8) e un Comitato esecutivo (art. 9). Richieste di chiarimento circa l'ottemperanza degli obblighi previsti dal Trattato possono essere avanzate da uno Stato parte (art. 12) e può essere richiesta anche un'inchiesta (fact-finding mission: art. 13).
- *Trattato di Pelindaba*: ha istituito una Commissione africana per l'energia nucleare, cui ciascuno Stato parte deve inviare un rapporto annuale sulla materia oggetto del Trattato. L'Annesso III stabilisce la composizione della Commissione e la sua struttura, mentre l'Annesso IV disciplina la procedura di "compliance".
- *Trattato di Semipalatinsk*: a parte i compiti devoluti all'AIEA, contiene solo un meccanismo intergovernativo di consultazione (Consultative Meeting).

Gli organismi previsti dai trattati di denuclearizzazione regionale svolgono funzioni solo in relazione alle armi nucleari. Restano fuori le armi chimiche e quelle biologiche. Un trattato relativo all'istituzione di una zona priva di WMD dovrebbe prevedere anche la verifica della distruzione e non produzione di tali categorie di armi. Mentre la verifica delle armi chimiche potrebbe essere affidata all'Organizzazione per il disarmo chimico prevista dalla Convenzione del 1993, il problema si pone per le armi batteriologiche, che non contengono nessun meccanismo di verifica. Pertanto la questione per l'istituzione di una zona priva di armi di distruzione di massa in Medio Oriente è duplice:

a) se convenga istituire un'organizzazione regionale che "amministri" la zona;

b) quali dovrebbero esserne le competenze. Per quanto riguarda le armi atomiche si dovrebbero seguire i modelli esistenti, con l'affidamento all'AIEA delle salvaguardie e all'organizzazione regionale competenze nucleari non attribuibili all'AIEA, modelli che potrebbero essere seguiti

anche per le armi chimiche. L'organizzazione dovrebbe però prevedere controlli in materia di armi batteriologiche.

Ovviamente sarebbe necessaria la stipulazione di protocolli ad hoc per conferire competenze ulteriori per le verifiche nella WMDFZ in Medio Oriente alle organizzazioni esistenti.

## 15. LA DISTRUZIONE DELLE WMD

Il Medio Oriente è un contenitore pieno di armi di distruzione di massa. Si stima che Israele possieda tra le circa 100 testate al plutonio (il numero e i tipi non sono certi e variano secondo le fonti) e che Egitto e Siria, Stati che non hanno ratificato la Convenzione sul disarmo chimico, abbiano una notevole quantità di armi chimiche. Quanto agli altri Stati mediorientali membri del TNP e della Convenzione sul disarmo chimico, è difficile dire se siano in possesso di materiale fissile in violazione del TNP o se abbiano completato il processo di distruzione delle armi chimiche. Il problema si pone soprattutto per l'Iran, in relazione alle accuse di produrre materiale fissile per la costruzione dell'arma nucleare<sup>13</sup>. Il processo di distruzione delle armi chimiche, per gli Stati parti al relativo trattato, è in via di completamento, anche se non è stato rispettato il termine 10 anni dall'entrata in vigore della Convenzione previsto dall'art. IV par. 6, cioè il 29 aprile 2007. Il Trattato sulle armi chimiche, concede, a richiesta, un'ulteriore proroga, al 29 aprile 2012 e cinque Stati parti si sono avvalsi di tale possibilità. È difficile poi stabilire se esistano armi biologiche e la loro quantità. Ma è certo che Egitto e Israele hanno sviluppato una notevole capacità per la produzione di agenti biologici per scopi bellici.

L'unico esempio di Stato che ha abbandonato il programma nucleare ed ha smantellato l'arsenale nucleare è il Sud Africa. Mentre esempi di riduzione delle armi nucleari e dell'utilizzo del materiale nucleare im-

---

<sup>13</sup> *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran*, Report by the Director-General: doc. GOV/2011/65, November 2011.

piegato vanno reperiti nel quadro dei rapporti Russia-USA per la riduzione delle testate nucleari.

Non mancano pertanto precedenti e expertise per procedere ad una distruzione delle WMD in M. O: e per la chiusura delle centrali, come quella di Dimona in Israele.

## 16. IL PROCESSO PER L'ISTITUZIONE DELLA ZONA IN MEDIO ORIENTE: QUALI PRECEDENTI?

Non esistono veri e propri precedenti endogeni, se si esclude l'*Arms Control and Regional Security Working Group* (ACRS), non coronato da successo, come si è detto all'inizio. L'ACRS costituisce comunque un tentativo di affrontare il problema della riduzione/eliminazione delle armi di distruzione di massa in medio oriente e dei relativi sistemi di lancio. Il Gruppo deve essere inquadrato nella Conferenza di Pace di Madrid per il Medio Oriente che prese le mosse da un'intesa tra Stati Uniti e Unione Sovietica nell'autunno del 1991. Il processo di pace di Madrid comprendeva anche UE e gli attori regionali maggiormente impegnati: Egitto, Giordania (con inclusa una delegazione palestinese), Israele, Libano e Siria. L'ARCS, formato successivamente, comprendeva un gruppo più ampio di paesi ed aveva come obiettivo la riduzione degli armamenti e lo stabilimento di CBMs. In effetti il Gruppo tenne un numero di riunioni tra il 1992 e il 1995, ma dopo tale anno non si è più riunito. Varie sono le cause del suo fallimento, ma la principale secondo taluni sta nell'aver legato i lavori del Gruppo al processo di pace in Medio Oriente e in particolare al conflitto arabo-israeliano e alla questione palestinese.

Un errore da non ripetere. È ovvio che la questione dello stabilimento di una WMDFZ in Medio Oriente non può essere avulsa dal processo di pace. Ma la questione della WMDFZ dovrebbe essere configurata come un "process" che ha un valore autonomo e nel cui ambito possono essere creati dei meccanismi propulsivi per il raggiungimento di obiettivi più ampi. Non dimentichiamo che il processo CSCE iniziò ad Helsinki nel 1973 in piena guerra fredda, con una minima istituzionalizzazione, incentrata sull'adozione di regole imperniate sul consensus come decision-making. Non si vuole qui suggerire un processo analogo, ma solo

sottolineare come un dialogo possa essere instaurato in un clima conflittuale. Tra l'altro le conclusioni della Conferenza di Helsinki, che ebbe luogo nel 1975, contenevano un numero di principi ripetitivi di quelli contenuti nella Carta delle Nazioni Unite (il c. d. Decalogo) e di "cesti" (baskets) che non avevano nessun valore vincolante per gli Stati partecipanti. Il processo di Helsinki, però, dette origine ad un progressivo numero di CBMs e poi di CSBMs sempre più intrusive. Da non dimenticare che il processo iniziò e proseguì quando erano ancora esistenti due alleanze militari che si fronteggiavano: la Nato e il Patto di Varsavia. La designazione di un "facilitatore" finlandese dovrebbe essere di buon auspicio, per ripetere il processo di Helsinki.

Tra l'altro si potrebbe pensare ad un processo che non prenda in considerazione contemporaneamente le tre categorie di armi di distruzione di massa, ma iniziare con il bando di quelle che sono bandite dalla maggioranza degli Stati della regione, come le armi biologiche.

Altro punto da determinare è se la c. d. *Track Two Diplomacy* possa dare un contributo determinante alla costituzione di una WMDFZ in Medio Oriente. Alcuni entusiasti assertori di tale diplomazia parallela, come Peter Jones, rispondono affermativamente<sup>14</sup>. La *Track Two Diplomacy* è condotta da non diplomatici e consiste nel riunire in conferenze ad hoc ex-diplomatici, ex-militari, analisti e studiosi. Tuttavia questo tipo di "diplomazia" finisce per non tener conto delle situazioni politicamente "feasible" e se attuata da persone realmente indipendenti può prospettare soluzioni avveniristiche e non accettabili dagli Stati. Seminari di studio sono certamente utili, ma non possono sostituire il negoziato diplomatico. Si potrebbe pensare ad istituzionalizzare i "contatti tra persone", come è avvenuto nella CSCE dopo la Conferenza di Helsinki del 1975. Ma se i contatti non sono espressione di una visione realmente indipendente e sono "manovrati" dagli Stati, la loro utilità è scarsa o addirittura controproducente.

In conclusione occorre affidarsi ad un processo, che potrebbe durare

---

<sup>14</sup> Peter Jones, *The Arms Control and Regional Security Working Group: Still Relevant to the Middle East*, Background paper, EU Seminar to promote confidence building and in support of a process aimed at establishing a zone free of WMD and means of delivery in the Middle East, Bruxelles, 6-7 luglio 2011.



vari lustri. L'importante è non interrompere il processo neppure in presenza di eventi bellici che coinvolgano due o più Stati della regione, inclusi gli attori non statali. La *Track Two Diplomacy*, intesa in senso ampio, può aiutare, ma il processo deve essere soprattutto un fenomeno diplomatico-governativo.

Durante il processo possono essere attuati uno o più meccanismi, che potrebbero poi portare a misure più incisive e complete. È da chiedersi se l'esempio della Mongolia possa essere seguito da qualche Stato del Medio Oriente, che non ha ambizioni nucleari e che abbia completato il processo di distruzione delle armi chimiche e biologiche o che ne era totalmente privo. Come valore simbolico, la proclamazione di Stato privo di WMD, ad es. la Giordania, potrebbe aiutare il processo per lo stabilimento della zona. Si potrebbe pensare anche ad un piccolo gruppo di Stati privo di WMD.

## EXECUTIVE SUMMARY. LEGAL PROBLEMS ARISING FROM A WMDFZ PROJECT IN THE MIDDLE EAST

The idea of establishing a WMDFZ in the Middle East dates back to 1974 and GA Resolution 3263 of 9 December 1974. At the beginning the idea was to establish a NWFZ and after 1991 to establish a WMDFZ. It was endorsed by the 1995 NPT Review and Extension Conference and again by the 2010 NTP review Conference, the final document of which indicates the path to be followed, with the appointment of a “facilitator”, who has been named as the Finnish Undersecretary for Foreign affairs, meaning the Conference will be convened in Finland. While there is enough literature on political/strategic issues of the WMD, the legal aspects merit further exploration.

The starting point is the current status of the WMD Treaties. The NPT, BWC and CWC are all in force, whilst the CTBT is not, even though the process of ratification is still in progress (the latest ratifying State was Indonesia).

The disarmament treaties should be universal, non-discriminatory and effectively verifiable. The NPT is not non-discriminatory, since it gives the 5 nuclear declared States the right to possess nuclear weapons.

Until now only five NWFZs have been instituted. The instrument establishing the zone is a treaty: Tlatelolco (1967), Rarotonga (1985), Bangkok (1995), Pelindaba (1996), Semipalatinsk (2006). The characteristics of a NWFZ are defined by GA resolution 3472 b (1975) as follows:

any zone recognized as such by the General Assembly of the United Nations, which any group of States, in the free exercise of their sovereignty, has established by virtue of a treaty or convention whereby:

(a) The statute of total absence of nuclear weapons to which the zone shall be subject, including the procedure for the delimitation of the zone, is defined;

(b) An international system of verification and control is established to guarantee compliance with the obligations deriving from that statute.

Mongolia is the only single State which has declared itself a NWFZ. Is it a good example for other States in the Middle East?

Since there are a number of Middle East States which are not members of the existing treaties on WMD, the question is whether membership of the existing treaties is a *condicio sine qua non* for construing a regional WMDFZ. An absolute linkage between the ratification of the current WMD Treaties and the establishment of a WMDFZ should not be conceived as indispensable from a strict legal point of view. For instance Argentina and Brazil became parties to the NPT in 1995 and in 1998, when they had already ratified the Tlatelolco Treaty. Obviously the previous ratification of the existing WMD treaties is however desirable.

Should a WMFWZ be established by treaty or is a soft law instrument, i. e. a non obligatory document, enough? The current NWFZs are all established by treaty. The only exception is Mongolia, which was established under a unilateral declaration, which, in principle, is a legal instrument: a promise binding in international law. However Mongolia is seeking to consolidate its status by negotiating a treaty with China and Russia. The CSCE offers examples of Cbms/Csbms established by soft law instruments. They might help in building up a WMDFZ, but ultimately it should be enshrined in a treaty regulation.

The negotiation of a treaty raises the issue of the status of Palestine. It is not a State, notwithstanding the unilateral proclamation and the application for UN membership. A way out that was found in the Tlatelolco Treaty for territories still under the rule of colonial powers is not applicable to Palestine.

A future treaty on a WMDFZ in the Middle East should allow the withdrawal of a State party should extraordinary circumstances related to the object of the treaty arise. The withdrawal clause has become a customary provision in all disarmament treaties.

A further problem is constituted by the geographical reach of the Zone. What constitutes the Middle East? The NPT review conference endorsing the Zone does not contain any indication. A study prepared by the UN SG in 1991 for a NWFZ in the Middle East makes a distinction between core countries and peripheral countries. One option might be to enlist those States which were the addressees of a communication by the SG asking if they were interested in building up a NWFZ: Bahrain,

Egypt, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Syria, United Arab Emirates and Yemen.

A WMDFZ in the Middle East raises the issue of the freedom of navigation in the international straits and artificial waterways of the region. Usually the NWFZ treaties allow freedom of navigation through the international straits of the zone to the ships carrying nuclear armament on board. The Strait of Tiran is subject to “unimpeded and non-suspensible” passage for all countries according to the stipulation of the peace treaty between Egypt and Israel. The Hormuz strait should be regulated by the provisions of transit passage, even though Iran, which is not party to the UN Law of the Sea Convention, claims the right to control the transit in the Hormuz body of waters that is part of its territorial sea.

The Suez Canal, which is not an international strait but an artificial waterways under the Egyptian sovereignty, is still subject to the 1888 Constantinople Convention, allows the passage of all ships in time of peace and in time of war. Since the Pelindaba Treaty does not allow the introduction of any nuclear device in the Egyptian territory, France has made a declaration stating that it

considers that the Treaty shall in no way modify the legal regime governing the Suez Canal prior to the Treaty's entry into force. The French Government considers that the Treaty shall in no way impair the principle of free passage through the Canal, both in time of war and in peacetime.

International law grants a right of overfly on the international straits subject to the transit passage. The NWFZ treaties permit overflying though the air space over the territory of the Zone, subject to the consent of the territorial State.

The WMDFZ in the Middle East should also contain a provision prohibiting the use of force against any nuclear or chemical installation used for peaceful purposes. The formula might be, *mutatis mutandis*, that which is employed in the Pelindaba Treaty, according to which each party “undertakes not to take, or assist, or encourage any action aimed at an armed attack by conventional or other means against nuclear installations in the African nuclear-weapons-free zone”.

The establishment of a WMDFZ in the Middle East is complicated by

the issue of terrorism and non-State actors. Whilst the danger of the use of NW by terrorist groups is remote, it is different for BWs and CWs. There are two conventions, both of 2005, regarding respectively the security of navigation and the nuclear terrorism. In addition there are resolutions by the Security Council, namely resolution 1540 (2004), that obliges the States parties to enact criminal legislation in order to cope with the phenomenon of terrorism.

The NWFZ treaties are equipped with additional protocols ratified by NW States that give negative security assurances to the members of the zone. The security assurances are given by the declared nuclear States according to the NPT. What about a WMDFZ in the Middle East? Should India and Pakistan give NSA even though they are not NPT members? Obviously the NSA is an issue only for NWs, since the treaties on BWs and CWs prohibit any use of those weapons.

The verification of compliance with a treaty establishing a WMDFZ in the Middle East is of utmost importance. All NWFZ treaties set out their own verification organs, but a role is also given to the IAEA (for instance in the Semipalatinsk Treaty). Is it advisable to entrust the OPCW with the task of controlling the compliance for CWs in the Zone? What about BWs, since the BWC does not contain an organ of verification similar to the CWs?

The destruction of WMD in the Middle East is another delicate issue. There is experience with CWs. For NWs the only example is that of South Africa which decided to abandon its nuclear programme and to dismantle its nuclear arsenal.

What conclusion can be drawn concerning the Middle East? There are precedents for the NWFZ but not for the Middle East, with the exception of the Arms Control and Regional Security Working Group (ACRS) which has not met since 1995. A possible model for pursuing the objective of building a WMFZ in the Middle East is that of the CSCE process. The CSCE talks initiated in 1973 during the cold war and the harsh confrontation between the two blocs. This notwithstanding, the first success was the Helsinki Summit of 1975. Track two diplomacy might help with building a dialogue. However it cannot be achieved in isolation from an intergovernmental process. The example of Mongolia might be taken into consideration. A unilateral declaration from a Middle East country (Jordan?) should be considered a sign of good will.



## 2.

# Sicurezza regionale, non-proliferazione e disarmo. Il difficile caso della zona libera da armi di distruzione di massa nel Medio Oriente

*Paolo Foradori\**

L'articolo analizza il progetto di istituzione di una zona libera da armi di distruzione di massa nel Medio Oriente (WMDFZ). La prima parte dell'articolo inquadra il tema da un punto di vista teorico, discutendo i concetti di "sicurezza regionale" e di "zona denuclearizzata". La seconda entra nel merito del progetto, esaminandone l'origine, gli obiettivi, gli attori coinvolti, il contesto generale in cui l'iniziativa si inserisce, e soprattutto i formidabili ostacoli che rendono improbabile, ma non per questo impossibile, un successo della Conferenza del 2012. Nonostante le molte difficoltà, infatti, un negoziato basato su un approccio incrementale e graduale potrebbe produrre degli esiti positivi, contribuendo a creare delle condizioni favorevoli per la realizzazione dell'obiettivo di lungo periodo di un Medio Oriente libero da armi di distruzione di massa.

*Parole chiave: Medio Oriente, zone denuclearizzate, disarmo, non-proliferazione.*

Il Medio Oriente è una regione di fondamentale importanza nelle dinamiche politiche, economiche e di sicurezza globali: ricopre un'area geopolitica di rilevanza strategica, è riserva di enormi risorse energeti-

---

\* Paolo Foradori è ricercatore, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento e Associate Fellow dell'International Security Program, Kennedy School, Harvard University.

che e teatro di formidabili rivalità e conflitti armati. L'acuta e diffusa insicurezza d'area è un elemento cruciale, anche perché i suoi effetti negativi tendono a travalicare i confini regionali, con un impatto destabilizzante sull'intero sistema internazionale.

In questo contesto geo-strategico e geo-economico, il problema delle armi di distruzione di massa (ADM) assume un rilievo particolare ed è ragionevole ritenere che non vi possano essere pace e stabilità durevoli nel Medio Oriente senza la risoluzione di questo specifico aspetto dell'insicurezza regionale. Il progetto di creazione di una "zona libera da armi di distruzione di massa" (WMDFZ)<sup>1</sup> nel Medio Oriente vuole realizzare questo ambizioso obiettivo, cercando di superare il problema delle ADM in modo radicale e definitivo attraverso un divieto assoluto nella regione di produzione, possesso, trasferimento, dispiegamento e test di qualsiasi arma nucleare o altro tipo di arma di distruzione di massa.

Nonostante i modesti risultati finora raggiunti, il progetto di una WMDFZ nel Medio Oriente sembra essere uscito dalla situazione di *impasse* in cui si trovava da diversi decenni. La Conferenza di riesame del Trattato di Non-proliferazione nucleare (TNP) del 2010 ha infatti stabilito di convocare nel 2012 una conferenza su

the establishment of a Middle East zone free of nuclear weapons and all other weapons of mass destruction, on the basis of arrangements freely arrived at by the states of the region, and with the full support and engagement of the nuclear-weapon states<sup>2</sup>.

La recente designazione della Finlandia quale paese ospite della conferenza e la nomina del vice-ministro degli Esteri finlandese Jaakko Laajava

---

<sup>1</sup> In questo scritto, ci si riferirà al concetto di "zona libera da armi di distruzione di massa" con l'acronimo inglese comunemente impiegato nella letteratura scientifica e nel linguaggio diplomatico di "WMDFZ" (weapons of mass destruction-free-zone). Similmente, si userà l'acronimo inglese "NWFZ" per riferirsi alle "zone libere da armi nucleari" o altrimenti dette "zone denuclearizzate" (nuclear-weapons-free zone).

<sup>2</sup> Cfr. *2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Final Document, Volume I, Part I, NPT/CONF. 2010/50 (Vol. I), p. 30, art. 7(a) and (b). Il documento è disponibile all'indirizzo web: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL.I)).



quale facilitatore demandato alla sua preparazione, hanno ridato vigore al progetto, riportandolo ai vertici dell'agenda politica internazionale.

L'articolo vuole contribuire alla comprensione di questa complessa vicenda, esaminando l'origine del progetto, i suoi obiettivi, gli attori coinvolti, il contesto generale in cui l'iniziativa si inserisce, e soprattutto analizzando i formidabili ostacoli che rendono improbabile, ma non per questo impossibile, un successo della conferenza del 2012.

L'articolo è diviso in tre parti. La prima inquadra il tema da un punto di vista teorico, discutendo la nozione di sicurezza regionale e di NWFZ quale strumento di non-proliferazione e disarmo, soprattutto alla luce dell'esperienza delle cinque NWFZ attualmente esistenti. La seconda entra nel merito del progetto di una WMDFZ nel Medio Oriente. L'analisi inizia con una digressione storica del progetto dalla sua prima apparizione nei primi anni settanta del Novecento fino agli sviluppi più recenti e la convocazione della conferenza del 2012. Segue quindi una valutazione generale del contesto di sicurezza medio orientale in cui il progetto si colloca ed un'analisi dei principali ostacoli che rischiano di rendere impraticabile la sua realizzazione ed in particolare: i) la diffusa mancanza di fiducia e cooperazione all'interno della regione; ii) la presenza di uno stato dotato di armi nucleari, Israele, e il problema di smantellare il suo arsenale; iii) i rischi di un'ulteriore proliferazione nucleare nell'area, come testimoniato dalle ambizioni nucleari dell'Iran.

Nelle Conclusioni, infine, vengono sintetizzati i principali risultati dell'indagine, in base ai quali è ragionevole ritenere che le enormi difficoltà del progetto deprimono qualunque prospettiva ottimistica di un rapido successo, invitando al contrario ad una estrema cautela. Ciò detto, non si può escludere *a priori* che un approccio incrementale e graduale al problema delle ADM nella regione possa produrre qualche esito positivo in una prospettiva di medio-lungo periodo. In altri termini, se è altamente improbabile che la conferenza del 2012 possa concludersi con l'istituzione di una WMDFZ, essa tuttavia potrebbe – se ispirata a principi di realismo e pragmatismo politico lontani da istanze massimaliste – aprire una nuova e più proficua fase in un processo negoziale capace di compiere alcuni piccoli, concreti, e per questo significativi passi nella giusta direzione per creare le condizioni per un Medio Oriente libero da armi di distruzione di massa.

## 1. SICUREZZA REGIONALE E ZONE DENUCLEARIZZATE

La dimensione regionale è diventata preponderante nell'analisi delle dinamiche della sicurezza internazionale. La sicurezza è sempre più interpretata in un'ottica regionale e quello di regione è oggi un concetto altamente teorizzato nello studio degli affari internazionali (Tavares 2009)<sup>3</sup>. Con le parole di David Lake e Patrick Morgan, con la fine della Guerra fredda e della rivalità bipolare, "the regional level stands more clearly on its own as the locus of conflict and cooperation for states and as the level of analysis for scholars seeking to explore contemporary security affairs" (1997, pp. 6-7).

Stupisce quindi che la dimensione regionale del problema delle armi nucleari, e più in generale di quelle di distruzione di massa, sia stata largamente trascurata dalla letteratura specialistica degli studi di sicurezza e non-proliferazione. Due principali elementi concorrono a spiegare, almeno in parte, questa omissione. In primo luogo, la dimensione bipolare della rivalità nucleare tra Stati Uniti e Unione Sovietica/Russia ha a lungo monopolizzato l'interesse degli studiosi, relegando la dimensione sub-sistemica agli specialisti d'area. In secondo luogo, l'apparente natura "a-territoriale" delle armi nucleari sembrava avere privato di una dimensione spaziale lo studio della Bomba e delle politiche di proliferazione: l'incontenibile potere distruttivo dell'*absolute weapon* (Brodie 1946) e l'irresistibile capacità di penetrazione dello spazio nemico da parte dei missili balistici intercontinentali sembravano aver causato l'obsolescenza delle determinanti geo-politiche e geo-strategiche in uno scenario di rivalità nucleare globale.

La fine della Guerra fredda e del sistema bipolare hanno portato ad un *revival* della geopolitica (Jean 2006) da cui non è escluso l'ambito delle armi e delle politiche militari nucleari<sup>4</sup>. Il fattore territoriale (re-

---

<sup>3</sup> Per una discussione sulle teorie della sicurezza regionale, si vedano Tavares (2009), Kelly (2007), Väyrynen (2003) and Maoz (1997).

<sup>4</sup> Invero, anche durante l'epoca della Guerra fredda, la dimensione spaziale non era completamente assente nel confronto nucleare tra le due superpotenze, come testimonia il caso delle armi nucleari sub-strategiche statunitensi dispiagate in Europa e pensa-

gionale, nazionale e sub-nazionale) è riemerso assieme alla competizione per lo spazio e la creazione di zone di influenza. Le motivazioni di sicurezza, prestigio e politica domestica che spingono gli stati a sviluppare capacità nucleari sono oggi incomprensibili senza un'attenta considerazione del contesto d'area in cui si sviluppano<sup>5</sup>.

Diversamente dall'epoca della Guerra fredda in cui si confrontavano superpotenze nucleari distanti e di scala continentale, le attuali rivalità potenzialmente nucleari riguardano paesi medio-grandi con territori in alcuni casi limitati (e quindi maggiormente vulnerabili) e localizzati in aree caratterizzate da una accesa rivalità regionale come in Asia meridionale, in Asia orientale e, per l'appunto, in Medio Oriente. In quest'ultimo caso, come si vedrà, le distanze sono brevi, i missili abbondanti e le armi nucleari, che in un altro contesto sarebbero considerate tattiche, hanno qui una valenza strategica (Baumgart and Müller 2004, p. 50)<sup>6</sup>.

La nozione di "regional security complex" (RSC) è un utile strumento d'analisi per comprendere le dinamiche proprie di una dimensione regionale della sicurezza. Combinando elementi funzionalisti e aspetti più tradizionalmente territoriali, Buzan e associati, identificano delle zone di sicurezza con caratteristiche distintive, che si definiscono per una determinata distribuzione del potere e per particolari modelli (*pattern*) di amicizia (*amity*) e inimicizia (*enmity*) (Buzan 1983; Buzan, Wæver and de Wilde 1998; Buzan and Wæver 2003). Un RSC è quindi:

a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another. The formative dynamics and structure of a security complex are normally generated by the units within it – by their security perceptions

---

te per un concreto impiego in combattimento (*war-fighting*) con finalità tattiche sul teatro europeo per respingere o rallentare un attacco convenzionale sovietico.

<sup>5</sup> La proliferazione nucleare è un fenomeno estremamente complesso che può essere spiegato solo con un approccio multi-causale. Per una analisi dei vari modelli di proliferazione si veda Sagan (1996-97).

<sup>6</sup> L'importanza della dimensione territoriale è particolarmente evidente nel settore dei vettori, data la persistenza di insuperate difficoltà tecniche nella produzione di missili in grado di superare la soglia critica dei 1, 000 chilometri di raggio.

of, and interactions with, each other. But they may also arise from collective securitizations of outside pressures arising from the operation of complex metasystems, such as the planetary environment or the global economy (Buzan, Wæver and de Wilde 1998, p. 201).

L'idea fondante di questo approccio è che le relazioni di insicurezza siano più intense tra stati geograficamente contigui, dal momento che le minacce viaggiano più velocemente sulla corta distanza che non su quella lunga (Buzan and Wæver 2003, p. 45-46). Inoltre, la maggior parte degli stati sconta la perdita della "forza di gradiente" all'estendersi degli spazi ed ha limiti insuperabili alla capacità di proiezione esterna della forza (Lemke 2002). Per quanto geograficamente definiti, i confini degli RSC sono però porosi e sensibili alle interferenze delle forze esogene. La dimensione esterna interseca quella regionale ed è inevitabile l'intrusione delle grandi potenze globali negli affari di sicurezza regionali (Buzan and Wæver 2003, p. 61)<sup>7</sup>.

Buzan e colleghi dividono il mondo in nove RSC<sup>8</sup>, collocando il Medio Oriente in un'area di sicurezza interdipendente che si estende dal Marocco al Golfo Persico e che comprende tutti gli stati arabi più Israele ed Iran (ibid, p. 187). L'RSC mediorientale può a sua volta essere disaggregato in tre "sub-complexes": il Levante, il Golfo, e gli stati nord-africani del Maghreb, ciascuno dei quali possiede specifici elementi di sicurezza, pur rimanendo parte di un sistema più ampio che definisce l'RSC come un insieme unitario (Buzan et al. 2003, p. 189)<sup>9</sup>.

Collocate nel framework della "regional security theory", le NWFZ rappresentano un importante strategia collettiva di controllo degli armamenti e non-proliferazione che, partendo dal livello regionale, con-

---

<sup>7</sup> La "dominazione del sistema" (*system-dominance*) sulla dimensione regionale risulta preponderante nell'analisi di Katzenstein (2005), al punto che per l'autore le regioni del mondo sono in larga parte definite ed organizzate in base alle esigenze del potere egemonico statunitense.

<sup>8</sup> Nord America, Sud America, spazio post-sovietico, Medio Oriente, Africa meridionale, Africa centrale, Asia meridionale, Asia orientale (ibid., p. xvi).

<sup>9</sup> Per una diversa qualificazione della regione mediorientale, si veda Maoz (1997) che operationalizza il Medio Oriente in base a tre attributi: 1) i livelli di conflitto regionale; 2) le capacità militari; 3) le istituzioni ed alleanze collettive.

tribuisce ad accrescere la sicurezza del sistema globale. Nella loro essenza, le NWFZ sono degli accordi sottoscritti da stati appartenenti ad un medesimo sistema regionale per la totale messa al bando delle armi nucleari all'interno di quello specifico contesto territoriale<sup>10</sup>.

La loro istituzione persegue il duplice obiettivo di contrastare la proliferazione e promuovere il disarmo nucleare. In questo senso, le NWFZ sono soprattutto strumenti complementari e di supporto al regime internazionale di non-proliferazione che si regge sul TNP del 1968. Con le parole di Adam Shapiro,

the rationale behind NWFZ is that there is a direct correlation between denuclearization and peace. Most States seek nuclear weapons for their deterrent qualities, sometimes pursuing them because they suspect that their neighbours are developing such weapons. Nuclear-weapon-free zones are intended to fix this security dilemma [...]. Without the presence of nuclear material in a region, no country should feel insecure enough to seek or develop such weapons. At its foundation, NWFZ are confidence-building measures aimed at improving trust and transparency among neighbouring countries (2004)<sup>11</sup>.

Erigendo barricate che impediscono alle armi nucleari di entrare in determinate regioni del mondo ed istituendo adeguati sistemi di verifica e

---

<sup>10</sup> La definizione formale di NWFZ è specificata in una Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU dell'11 dicembre 1975, secondo cui: "a 'nuclear-weapon-free zone' shall, as a general rule, be deemed to be any zone, recognized as such by the General Assembly of the United Nations, which any group of States, in the free exercise of their sovereignty, has established by virtue of a treaty or convention whereby: a) The statute of total absence of nuclear weapons to which the zone shall be subject, including the procedure for the delimitation of the zone, is defined; b) An international system of verification and control is established to guarantee compliance with the obligations deriving from that statute". Cfr. United Nations, *Conference of the Committee on Disarmament, Comprehensive Study of the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in All its Aspects*, Special Report, Official Records of the 30th Session UN General Assembly, no. 27A, A/10027/Add. 1, 1975.

<sup>11</sup> Sul concetto di "confidence-building measures" nel contesto del Medio Oriente, si veda Levite and Landau in Maoz (1997).

controllo degli impegni presi, le NWFZ contribuiscono anche all'obiettivo di lungo periodo del disarmo nucleare. La creazione di queste zone gradualmente espande le aree del mondo "from which nuclear weapons are prohibited to a point where the territories of powers which possess these terrible weapons of mass destruction will be something like contaminated islets subject to quarantine"<sup>12</sup>.

Attualmente esistono cinque NWFZ, che comprendono 112 stati e ricoprono la quasi totalità dell'emisfero meridionale. Conosciute anche secondo il nome dei loro trattati istitutivi, le cinque NWFZ sono<sup>13</sup>:

1) NWFZ dell'America Latina e Caraibi (Trattato di Tlatelolco), di cui fanno parte tutti i 33 stati della regione. Si tratta della prima NWFZ in un'area densamente popolata ed è stata istituita principalmente in risposta alla crisi missilistica di Cuba del 1962 con l'obiettivo di bandire le armi nucleari da tutta la regione. Aperto alla firma nel 1967, il trattato è entrato in vigore nel 1969. La zona comprende due stati con una lunga storia di rivalità, Argentina e Brasile, entrambi governati al momento della sua istituzione da governi militari con ambizioni nucleari.

2) NWFZ del Pacifico del Sud (Trattato di Rarotonga), comprende 13 membri del Forum delle Isole del Pacifico. La sua zona di applicazione si estende orizzontalmente dalla costa occidentale dell'Australia ai confini della NWFZ dell'America latina, comprendendo un'estesa porzione del Pacifico meridionale dall'equatore verso sud e la zona demilitarizzata dell'Antartico. Il trattato è stato aperto alla firma nel 1985 ed è entrato in vigore nel 1986. La zona è stata istituita in risposta alle preoccupazioni per i numerosi test nucleari condotti nel Pacifico meridionale dal 1940 al 1960, prima dagli Stati Uniti (106 test) e il Regno Unito (21 test) e poi dalla Francia (193 test dal 1966 al 1996).

---

<sup>12</sup> La citazione è del diplomatico messicano Alfonso Garcia Robles, vincitore del Premio Nobel per la Pace per il suo ruolo nella creazione della zona denuclearizzata dell'America Latina. Cfr. Alfonso Garcia Robles, speech before the United Nations, UN A/C.1/PEV2018, 13 November 1974, p. 32.

<sup>13</sup> Le informazioni di questa sezione sono tratte principalmente dal materiale prodotto indipendentemente per la *Nuclear Threat Initiative* (NTI) dal James Martin Center for Non-proliferation Studies at the Monterey Institute of International Studies, e disponibile all'indirizzo: [www.nti.org/h\\_learnmore/nwftutorial/index.html](http://www.nti.org/h_learnmore/nwftutorial/index.html). Per informazioni di background sulle NWFZ, si veda anche Hamel-Green (2005) e Roscini (2003).

3) NWFZ del Sud-est asiatico (Trattato di Bangkok), che comprende tutti i 10 stati dell'ASEAN. Aperto alla firma nel 1995, il trattato è entrato in vigore nel 1997. Sebbene la zona fosse stata pensata nei primi anni settanta, la sua realizzazione è stata ostacolata dall'instabile situazione geopolitica nella regione ed ha potuto concretizzarsi solo dopo il ritiro delle forze statunitensi (anche nucleari) dalle Filippine nel 1992.

4) NWFZ dell'Africa (Trattato di Pelindaba) che comprende tutti i 53 stati del continente africano. Aperto alla firma nel 1996, il trattato è entrato in vigore nel 2009. Come per la zona denuclearizzata dal Pacifico meridionale, l'iniziale spinta alla denuclearizzazione era legata alle proteste per i numerosi test nucleari nella regione. La creazione della zona si dimostrò impossibile durante la Guerra fredda; solo la fine del confronto bipolare e del regime dell'apartheid in Sud Africa permisero lo smantellamento dell'arsenale nucleare di Pretoria nel 1991 e la successiva ratifica del TNP da parte sud africana.

5) NWFZ dell'Asia Centrale (CANWFZ) che comprende cinque paesi (Kazakhstan, Kirgizstan, Tajikistan, Turkmenistan e Uzbekistan) in un'area di grande rilevanza strategica ed in cui migliaia di armi nucleari sovietiche erano state schierate durante la Guerra fredda. È la prima zona localizzata interamente nell'emisfero Nord. Il trattato, aperto alla firma nel 2006 è entrato in vigore nel 2009<sup>14</sup>.

Le zone denuclearizzate sono espressamente previste dal TNP il cui articolo VII dichiara espressamente che il Trattato non pregiudica il diritto di "any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories"<sup>15</sup>.

Come già menzionato, il rapporto tra NWFZ e TNP è stringente. Le

---

<sup>14</sup> Oltre a queste cinque NWFZ attualmente istituite, esistono altri accordi che prevedono la denuclearizzazione di specifiche aree non-abitate tra cui: Il Trattato Antartico (1961), il Trattato sullo spazio extra-atmosferico (1967), il Trattato sulla Luna (1984) e il Trattato sul fondo dei mari (1972). Anche la Mongolia si è dichiarata (1992) ed è stata internazionalmente riconosciuta (1998) come una NWFZ composta da un solo stato. Esistono inoltre diverse nazioni (ad esempio Austria e Giappone), province e città che applicano leggi o politiche nazionali che proibiscono il dispiegamento di armi nucleari sul loro territorio. Queste politiche o leggi non hanno tuttavia un riconoscimento internazionale.

<sup>15</sup> Il testo del TNP è disponibile all'indirizzo web: [www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html](http://www.un.org/en/conf/npt/2005/npttreaty.html).

NWFZ contribuiscono a rafforzare il regime internazionale di non-proliferazione, richiedendo l'assunzione di maggiori impegni e responsabilità sia da parte degli stati membri della zona che da parte degli stati militarmente nucleari extra-regionali.

Se l'articolo II del TNP si limita a proibire agli stati non militarmente nucleari di produrre, procurarsi o ricevere il trasferimento di armi nucleari o altri congegni nucleari esplosivi<sup>16</sup>, in modo ben più ampio e rigido, i *Principles and Guidelines* per la creazione di NWFZ che sono elaborati nel rapporto della Commissione Disarmo dell'ONU del 30 aprile 1999, prescrivono che

a NWFZ prohibits the development, manufacturing, control, possession, testing, stationing or transporting by the States parties to the treaty of any type of nuclear explosive device for any purpose. It also stipulates that States parties to the treaty do not permit the stationing of any nuclear explosive devices by any other State within the zone<sup>17</sup>.

La proibizione contro il dispiegamento (*stationing*)<sup>18</sup> delle armi nucleari è particolarmente rilevante dato che il TNP non proibisce esplicitamente tale pratica nel caso di armi nucleari appartenenti a paesi militarmente nucleari che vengano ospitate sul territorio di paesi militarmente non

---

<sup>16</sup> Come è noto, l'impegno di non-proliferazione degli stati militarmente non nucleari è bilanciato, in quello che è generalmente noto come il *grand bargaining* del TNP, dall'impegno al disarmo dell'articolo VI, in cui gli stati militarmente nucleari si impegnano a "pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament". Inoltre, l'articolo IV stabilisce "il diritto inalienabile" di tutti gli stati all'uso pacifico dell'energia nucleare ed invita tutte le parti a collaborare per facilitare l'ulteriore sviluppo delle applicazioni civili dell'atomo, soprattutto nei territori degli stati non nucleari.

<sup>17</sup> United Nations Disarmament Commission, *Establishment of Nuclear-weapon-free Zones on the Basis of Arrangements Freely Arrived at Among the States of the Region Concerned*, A/54/42, Annex 1, 1999, art. 33.

<sup>18</sup> Secondo i termini del trattato istitutivo della CANWFZ, "stationing" è definito come "implantation, emplacement, stockpiling, storage, installation and deployment of nuclear weapons". Si noti che il semplice "transito" delle armi nucleari è ancora permesso nella maggior parte delle NWFZ esistenti.



nucleari senza che vi sia anche il trasferimento del controllo di tali armi a questi ultimi. È stato questo il caso delle armi nucleari sovietiche schierate nei paesi del Patto di Varsavia ed è ancora quello delle armi nucleari sub-strategiche statunitensi ospitate in cinque paesi europei della NATO<sup>19</sup>.

In modo altrettanto rilevante, le NWFZ richiedono inoltre “garanzie di sicurezza negative” (*security negative assurances*) legalmente vincolanti da parte degli stati militarmente nucleari. Tutti i protocolli delle esistenti NWFZ, che contengono i diritti e gli obblighi degli stati extra-regionali, prevedono la proibizione da parte degli stati militarmente nucleari di usare o minacciare di usare le armi nucleari contro gli stati membri di una determinata NWFZ. Questa disposizione ha importanti implicazioni di sicurezza e non-proliferazione in quanto limita il potere coercitivo delle armi nucleari da parte degli stati militarmente nucleari. Non è un caso che non tutti gli stati militarmente nucleari abbiano firmato i protocolli delle varie NWFZ: nonostante il sostegno retorico alla creazione di zone denuclearizzate, gli stati militarmente nucleari, con la sola eccezione della Cina, sono stati molto ambigui e selettivi nella concessione delle garanzie di sicurezza ad alcune zone. Solo le zone dell'America latina e del Pacifico meridionale hanno ottenuto la ratifica dei rispettivi protocolli da parte di tutte le potenze militarmente nucleari. Come è stato notato, con grave miopia gli stati militarmente nucleari continuano a dare priorità ai loro interessi militari di breve periodo, con scarsa considerazione per quelli di più ampio respiro di lotta alla proliferazione nucleare orizzontale (Hamel-Green 2009, p. 364).

In base ai loro trattati istitutivi, alcune zone hanno predisposto ulteriori meccanismi di non-proliferazione. Per esempio, misure aggiuntive di verifica e controllo sono state previste nella zona latino-americana con la creazione di una agenzia specializzata ad hoc (OPANAL) per accertare il rispetto degli impegni da parte di tutti i membri del Trattato di Tlatelolco. Ancora, contrariamente al TNP, la CANWFZ richiede agli stati membri l'adozione del Protocollo addizionale dell'AIEA, che consente ispezioni più rigorose ed intrusive per accertare un uso esclusivamente

---

<sup>19</sup> Sulle armi sub-strategiche in Italia ed Europa si veda Foradori (2011b).

pacifico delle attività nucleari. I Trattati di Rarotonga e Bangkok rafforzano i meccanismi standard di controllo dell'AIEA, richiedendo lo scambio di rapporti e informazioni per accrescere la cooperazione, la fiducia reciproca e rafforzare la credibilità degli impegni di non-proliferazione assunti dagli stati della regione. Un'attenzione speciale alla sicurezza nucleare è presente nel Trattato di Pelindaba istitutivo della zona denuclearizzata africana, il cui articolo 10 richiede "the highest standards" per la sicurezza e la protezione fisica dei materiali, delle strutture e delle attrezzature nucleari. In Asia centrale, tutti gli stati membri della CANWFZ sono impegnati a prevenire l'uso non-autorizzato o il furto di materiale e tecnologie nucleari (articolo 9). Altri trattati promuovono la cooperazione tra gli stati membri per affrontare le problematiche ambientali connesse alle attività ed ai materiali nucleari. È questo ad esempio il caso della zona denuclearizzata del Pacifico meridionale che, un tempo una delle principali zone di test nucleari, ha tra le proprie priorità la protezione delle risorse naturali e delle sue genti dall'inquinamento causato dalle sostanze radioattive. A questo fine, il Trattato di Rarotonga proibisce esplicitamente di possedere e testare ordigni nucleari esplosivi anche per ragioni civili, e contiene un divieto allo scarico di materiali radioattivi in qualsiasi parte di mare compreso nella zona del Pacifico meridionale. Infine, le due più recenti NWFZ, quella africana e quella dell'Asia centrale, proibiscono esplicitamente la ricerca nucleare militare, mentre il Trattato di Pelindaba vieta qualsiasi forma di attacco, convenzionale e non, contro le installazioni nucleari della regione (articolo 11).

Nonostante i favorevoli sviluppi che hanno portato alla recente entrata in vigore delle NWFZ in Africa e in Asia centrale, la denuclearizzazione di altre zone del pianeta appare estremamente problematica. Ciò è dovuto a una varietà di fattori politici e di sicurezza che operano a livello nazionale, regionale e sistemico, tra cui: conflitti e tensioni regionali soprattutto in Medio Oriente, Asia meridionale e Asia nord-orientale; tendenze alla proliferazione nucleare in alcune aree come la penisola coreana e il Medio Oriente; la mancanza di forum regionali per discutere e negoziare questioni di sicurezza d'area; la mancanza di sufficiente volontà politica e la scarsa mobilitazione della società civile a sostegno delle proposte; le difficoltà tecniche e politiche per sviluppare adeguati meccanismi di controllo, conformità e verifica degli accordi stipulati (Hamel-Green 2005, pp. 25-27). È

inoltre ragionevole sostenere che le NWFZ esistenti sono state create nelle zone “easy” del mondo, mentre le nuove sono collocate in contesti regionali molto più complessi. Per Parrish e Du Preez, infatti,

in general, NWFZ have been concluded once the basic political groundwork for them in a region has already been set by the resolution of outstanding political and security issues. NWFZ have not yet been an effective instrument for resolving such conflicts, although they have the potential to play a constructive role in this regard (2006, p. 3).

Se quest’ultimo giudizio è largamente condivisibile, non si possono tuttavia sottovalutare i positivi risultati raggiunti, per esempio, nella tutt’altro che scontata denuclearizzazione di una zona di grande rilevanza strategica come l’Asia centrale. Si ricorda che la regione era ampiamente integrata nel programma militare nucleare dell’ex Unione Sovietica, continua ad ospitare significative scorte di materiale nucleare, strutture di ricerca e preserva importanti esperienze e competenze tecniche; ancora, la CANWFZ confina con due regioni a rischio di proliferazione (Medio Oriente e Asia meridionale) ed è circondata dalle armi nucleari russe, cinesi, pakistane indiane e israeliane (Hamel-Green 2009, p. 358). Similmente, la NWFZ latino-americana è stata non solo originariamente concepita e negoziata nel contesto altamente volatile della crisi missilistica di Cuba del 1962, ma ha anche coinvolto, nonostante la tarda ratifica, due rivali con potenziali capacità nucleari militari quali Argentina e Brasile.

Come nota finale, non si può infine dimenticare che la storia dei negoziati di controllo degli armamenti ha prodotto dei risultati positivi inaspettati anche in contesti sommamente sfavorevoli. Ne è testimonianza gran parte della storia negoziale tra Stati Uniti e Unione Sovietica che ha visto le due superpotenze nemiche mantenere aperto un canale di dialogo in ambito di *nuclear arms control* anche nei momenti più difficili della Guerra fredda, quando Washington e Mosca comunicavano a stento tra loro. Le caratteristiche uniche dell’*absolute weapon* (Brodie 1946) rendono la non-proliferazione e il disarmo dei *public goods* per la sicurezza regionale e globale che è necessario perseguire anche quando le probabilità di successo appaiono modeste. Questo è certamente il caso del Medio Oriente, discusso nella prossima sezione.

## 2. STORIA E SVILUPPO DEL PROGETTO DI UNA WMDFZ NEL MEDIO ORIENTE

La proposta di creare una zona libera da armi nucleari in Medio Oriente risale agli anni settanta del Novecento. Da allora la proposta è stata ampiamente discussa, elaborata ed ampliata fino ad includere tutte le categorie di armi di distruzione di massa. Nonostante il dichiarato sostegno all'iniziativa da parte di tutti gli stati regionali e delle principali potenze esterne, ben pochi progressi verso la sua reale costituzione sono stati fino ad ora compiuti. Lunghi anni di inattività, di retorica e discussioni improduttive sembrano essere stati superati con la decisione presa dalla Conferenza di riesame del TNP del 2010 di intraprendere "concrete steps" verso la sua effettiva realizzazione, tra cui la convocazione di una conferenza ad hoc nel 2012. Il progetto di una WMDFZ in Medio Oriente è tornato ai vertici dell'agenda internazionale. Rimangono tuttavia da superare formidabili ostacoli per il raggiungimento dell'obiettivo finale.

L'analisi inizia con una digressione storica sull'origine e sviluppo della proposta ed una valutazione del contesto di sicurezza medio orientale in cui questa si colloca. Segue un esame dettagliato del progetto e dei principali ostacoli che rischiano di rendere impraticabile la sua realizzazione tra cui: i) la cronica mancanza di fiducia e cooperazione all'interno della regione; ii) la presenza di uno stato dotato di armi nucleari, Israele, e il problema di smantellare il suo arsenale; iii) gli ulteriori rischi di proliferazione nucleare nella regione, come testimoniato dalle ambizioni nucleari dell'Iran.

### 2.1 *Storia e sviluppo del progetto*

La proposta iniziale di creare un NWFZ in Medio Oriente è stata presentata per la prima volta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite da Iran ed Egitto nel 1974. Dal 1980, la Risoluzione "The Establishment of a Nuclear Weapon Free Zone in the Region of the Middle East" è stata adottata dall'Assemblea generale per consenso ogni anno.

I principali obiettivi del progetto possono essere così riassunti (Othman and Abdulrahim 2004, p. 106):

- 1) ridurre le tensioni ed i conflitti nella regione;
- 2) risolvere le controversie con mezzi pacifici, il dialogo e la comprensione;
- 3) promuovere la stabilità e la sicurezza sia a livello regionale che globale, combattendo la proliferazione orizzontale delle armi nucleari e rafforzando la fiducia, la trasparenza e le relazioni pacifiche tra i paesi della regione;
- 4) facilitare ed incoraggiare la cooperazione per lo sviluppo e l'uso pacifico dell'energia nucleare all'interno della regione e con i paesi fuori della regione.

Nei decenni seguenti, la proposta è stata ampiamente discussa in numerosi consessi ed ulteriormente elaborata in workshop e conferenze di esperti delle Nazioni Unite, in studi tecnici dell'AIEA ed innumerevoli forum governativi (come la Lega araba), non governativi ed accademici.

Per quanto riguarda i confini della regione (*geographical scope*) – e quindi l'elenco dei potenziali paesi membri – vi è un diffuso consenso, come espresso in diversi documenti ufficiali delle Nazioni Unite, che la futura zona debba comprendere tutti gli stati della Lega araba, più la Repubblica islamica dell'Iran ed Israele (Prawitz 2008, p. 334)<sup>20</sup>. Si ritiene che una WMDFZ di successo debba essere il più possibile inclusiva, anche se, come discusso nella parte finale di questo articolo, un approccio graduale alla questione potrebbe portare a preferire un'iniziale zona con un numero limitato di stati, lasciando la porta aperta a successive membership.

Relativamente al contenuto, l'originaria NWFZ è stata trasformata nel 1990 in WMDFZ su proposta del presidente egiziano Hosni Mubarak che aveva ritenuto opportuno includere nel progetto tutte le categorie di armi di distruzione di massa<sup>21</sup>. L'iniziativa egiziana prendeva atto della presenza di armi chimiche e biologiche in diversi stati del Medio Oriente e quindi della necessità di collegare tutte e tre le categorie di armi non convenzionali per risolvere i dilemmi della sicurezza diffusi tra i paesi

---

<sup>20</sup> Questa posizione è condivisa anche dalla Lega araba.

<sup>21</sup> La questione delle armi nucleari resta tuttavia la più complessa e quindi la priorità da affrontare. Alcuni stati arabi temono inoltre che uno spostamento di focus dalle armi nucleari a tutte le ADM possa far passare in secondo piano il problema dell'arsenale nucleare israeliano ed il suo eccezionalismo (Fahmy 1990).

della regione. Per quanto corretta, questa decisione tuttavia complica considerevolmente le cose a causa delle aggiunte difficoltà nell'istituzione di efficaci meccanismi di verifica e controllo, data la natura indistinguibilmente "a duplice uso" delle sostanze e delle attrezzature chimiche e soprattutto biologiche<sup>22</sup>.

Un momento cruciale nella storia della proposta è stata l'adozione della cosiddetta "Middle East Resolution", durante la Conferenza di riesame ed estensione del TNP del 1995, quando molti paesi arabi e non allineati, capitanati dall'Egitto, condizionarono il loro sostegno all'estensione a tempo indefinito del TNP ad una risoluzione che in un linguaggio inequivocabile non solo invitava tutti gli stati non firmatari del TNP – con ovvio riferimento ad Israele – ad aderire al trattato, ma che esortava tutti gli stati a cooperare per compiere

practical steps in appropriate forums at making progress towards, inter alia, the establishment of an effectively verifiable Middle East zone free of weapons of mass destruction, nuclear, chemical and biological, and their delivery systems, and to refrain from taking any measures that preclude the achievement of that objective<sup>23</sup>.

Come in altre occasioni, tutti gli stati regionali e le principali potenze esterne si affrettarono ad esprimere pieno sostegno all'iniziativa. Da allora, tuttavia, non è stato possibile registrare alcun reale progresso.

La questione mediorientale è riemersa con forza nell'agenda della Conferenza di riesame del TNP del 2010, dove è stato possibile trovare un accordo su alcuni "practical steps" per rompere lo stallo in cui la proposta di WMDFZ si trovava da quindici anni. In particolare, il Documento finale indica le due seguenti decisioni: 1) il Segretario generale dell'ONU e gli stati sponsor della Risoluzione del 1995 (Stati Uniti, Regno Unito e Russia), in consultazione con gli stati della regione, sono chiama-

---

<sup>22</sup> Non è un caso che la Convenzione sulle armi biologiche del 1975 non preveda alcun meccanismo di verifica.

<sup>23</sup> *Resolution of the Middle East Conference of the State Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, New York, May 11, 1995, NPT/CONF. 1995/32/RES/1, <http://www.un.org/Depts/ddar/nptconf/21c6.htm>.

ti a convocare una conferenza nel 2012 sulla creazione in Medio Oriente di una zona libera dalle armi nucleari e da tutte le altre armi di distruzione di massa; 2) seguendo le stesse procedure, il Segretario generale dell'ONU è chiamato a nominare un facilitatore con il compito di sostenere l'attuazione della Risoluzione del 1995 e preparare la conferenza del 2012<sup>24</sup>. Nell'ottobre 2010, dopo un lungo periodo di silenzio e di apparente inattività che aveva fatto dubitare della possibilità di realizzare la conferenza del 2012, la Finlandia è stata designata come paese ospitante e il vice-ministro degli Esteri finlandese Jaakko Laajava facilitatore dell'evento.

È prematuro avventurarsi in previsioni sul possibile esito della conferenza. Senza dubbio, la complessità del contesto regionale, analizzata nelle prossime pagine, consiglia prudenza e senso di realtà nel distinguere tra quello che ci si auspica la conferenza possa produrre ed i limiti effettivi di quello che potrà essere concretamente realizzato.

## 2.2 *La complessità regionale*

Come anticipato nella prima parte dell'articolo, il Medio Oriente è un'area di importanza critica negli affari mondiali. Si estende su una zona strategica e possiede considerevoli risorse energetiche. Allo stesso tempo, questa regione è estremamente militarizzata e travagliata da una intensa violenza inter e intra-statale, da dispute territoriali, lotte per l'egemonia regionale, rivalità etniche e settarie, e una generale instabilità che deriva dalla precaria legittimità interna di molti paesi della regione. Con le parole di Richard Russell, il Medio Oriente è "arguably the most politically and militarily volatile region of the world" (2005, p. 15). La conflittualità diffusa non solo crea instabilità nella regione, ma anche al suo esterno, rendendo la sicurezza del Medio Oriente un problema autenticamente globale. Il protratto conflitto israelo-palestinese, per esempio, ha da sempre rappresentato una questione di sicurezza internazionale.

---

<sup>24</sup> See NPT/CONF. 2010/50 (Vol. I), p. 20, art. 7(a) and (b). Il documento è disponibile all'indirizzo [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20\(VOL. I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50%20(VOL. I)).

Data la rilevanza strategica ed energetica della zona, le grandi e super-potenze hanno sempre cercato di influenzare le vicende locali, intervenendo pesantemente nelle sue dinamiche economiche e politico-strategiche. Questo scenario complesso è diventato ancora più intricato dopo gli attentati dell'11 settembre 2011 e la conseguente "guerra al terrore" guidata dagli Stati Uniti, culminata con le operazioni militari in Afghanistan e Iraq. Le rivolte ed i cambi di regime frutto della cosiddetta Primavera araba se da una parte inducono a sperare in un futuro più democratico e stabile, dall'altra aggiungono ulteriore instabilità nel breve periodo<sup>25</sup>. In questo contesto altamente volatile, la questione delle armi non-convenzionali, ed *in primis* nucleari, e del rischio di una loro proliferazione, assumono una particolare salienza. Come è stato osservato, "with the exception of North Korea, virtually all of the world's concern about weapons proliferation focuses on countries in the greater Middle East, where rivalries are intense, distances short, and enemies contiguous" (Kemp and Harkavy 1997, p. xiii)<sup>26</sup>.

I paesi mediorientali ambiscono ad acquisire delle capacità non-convenzionali per una varietà di ragioni. Le motivazioni legate alla sicurezza sono certamente importanti e comprendono obiettivi di deterrenza, problemi legati alla corsa agli armamenti con i paesi vicini, la capacità di attaccare le forze avanzate delle grandi potenze proiettate nella regione e compensare la debolezza delle proprie forze convenzionali, specie di quelle ad alto valore tecnologico (Kadry 2004, p. 125)<sup>27</sup>. Come è stato scritto, "the power politics in the region is intense and fuels the demand for WMD among regional nation-states. The weapons do not cause the rivalries, but rather are the symptom of the power struggles already underway" (Russell 2005, p. 5). Inoltre, motivazioni legate al prestigio ed allo status internazionale, così come considerazioni di politica interna relative alla sopravvivenza dei regimi al potere o alle aspirazioni di po-

---

<sup>25</sup> Per un'analisi del Medio Oriente nelle relazioni internazionali si vedano Fawcett (2009) e Halliday (2005).

<sup>26</sup> Per una panoramica sulla proliferazione delle armi di distruzione di massa nel Medio Oriente, si vedano Schneider (1999), Russell (2005), Russell (2006) and Bahgat (2007).

<sup>27</sup> È questa l'idea delle ADM come "the great equaliser" capace di bilanciare le carenze convenzionali ed esercitare un efficace effetto deterrente nei confronti degli avversari.



tenza, rendono la situazione altamente problematica, creando potenti incentivi per i “nuclear aspirants”<sup>28</sup>.

Senza dubbio, un elemento particolarmente critico è la presenza nella regione di uno stato *de facto* nucleare, Israele, che è il primo e, finora, unico paese dotato di armi nucleari in Medio Oriente. L'intera storia mediorientale registra un precario rispetto del regime internazionale di non-proliferazione nucleare: i tentativi di Iraq e Libia di acquisire tali capacità sono ben documentati<sup>29</sup>, mentre è oggi grande la preoccupazione della comunità internazionale per le reali intenzioni del programma nucleare dell'Iran e, in misura minore, della Siria<sup>30</sup>.

Oltre a quelle nucleari, altre categorie di ADM sono presenti in Medio Oriente e concorrono alla sua complessità. Si ritiene che Israele sia in possesso di avanzate armi chimiche e biologiche, anche se il tipo e le quantità non sono note. Si sospetta che Egitto, Iran e Siria posseggano armi chimiche non dichiarate, e che tutti e tre mantengano un interesse attivo per acquisire la capacità di produrre agenti per la guerra biologica. Prima della guerra del 1991, l'Iraq aveva sviluppato capacità di warfare chimico e biologico. La Libia aveva sviluppato armi chimiche e cercato di acquisire capacità per la guerra biologica fino all'annuncio dell'abbandono di qualunque ambizione non-convenzionale nel 2003<sup>31</sup>.

Si ricorda inoltre che il Medio Oriente è l'unica area del mondo in cui le armi di distruzione di massa ed i missili balistici siano stati impiegati

---

<sup>28</sup> Per un'interessante analisi del fenomeno della proliferazione nel Medio Oriente secondo il modello della sopravvivenza politica e dell'orientamento della leadership al potere all'interno della politica economica globale, si veda Solingen (2007).

<sup>29</sup> Si ritiene che anche l'Egitto di Nasser abbia cercato, seppur senza gran convinzione, di produrre armi nucleari negli anni cinquanta e sessanta del Novecento.

<sup>30</sup> La Siria è sotto indagine da parte dell'AIEA, ed è stata accusata da parte dell'Agenzia di scarsa collaborazione, per sospette attività illecite nucleari in connessione con le questioni irrisolte legate alla struttura di Dair Al Zour. L'impianto, bombardato da Israele il 6 settembre 2007, è infatti sospettato di essere stato un reattore nucleare in costruzione con l'assistenza della Corea del Nord.

<sup>31</sup> La Convenzione sulle armi chimiche è stata firmata ma non ratificata da Israele, mentre Egitto e Siria non l'hanno né firmata né ratificata. La Convenzione sulle armi biologiche non è stata né firmata né ratificata da Israele, mentre Egitto, Emirati Arabi Uniti e Siria hanno firmato ma non ratificato la Convenzione.

in combattimento dall'epoca di Hiroshima e Nagasaki<sup>32</sup>. Qui è stata combattuta la prima guerra di "counter-proliferation" contro uno stato sospettato di produrre armi nucleari (invasione dell'Iraq nel 2003) ed effettuati *strikes* preventivi contro impianti nucleari da parte di Israele in Iraq (1981) e Siria (2007).

Anche il crescente interesse della regione per lo sviluppo dell'energia nucleare a scopi civili è fonte di apprensione. Negli ultimi cinque anni, almeno tredici paesi mediorientali hanno annunciato nuovi o rinnovati piani per esplorare l'uso civile dell'energia nucleare. Se in circostanze normali, questo fenomeno non dovrebbe essere motivo di preoccupazione, il complesso e problematico contesto regionale fa di questo possibile "nuclear renaissance" nel Medio Oriente uno scenario in cui è a rischio la tenuta del regime di non-proliferazione<sup>33</sup>.

### 2.3 *Le sfide*

Lo stato di turbolenza che caratterizza la sicurezza nel Medio Oriente descritto nelle pagine precedenti induce a ritenere che il progetto di creazione di una WMDFZ possa risultare un obiettivo difficilmente raggiungibile. Anche ipotizzando dei progressi nelle relazioni di sicurezza tra gli stati della regione, il disegno e la realizzazione di un simile trattato presenta significativi problemi politici e tecnici relativi all'applicazione, verifica e mancato rispetto degli impegni assunti.

Su tutti, tre principali problemi di tipo strutturale devono essere affrontati e positivamente superati affinché una NWFFZ nel Medio Oriente possa essere istituita: 1) la cronica mancanza di fiducia e cooperazione nella regione; 2) la presenza di uno stato dotato di armi nucleari, Israele, e il problema dello smantellamento del suo arsenale; 3) il rischio di proliferazione nucleare nella regione, con in testa il caso iraniano.

---

<sup>32</sup> Dall'Egitto contro le forze reali dello Yemen a metà del 1960; dalla Libia contro il Ciad nel 1987; dall'Iraq contro l'Iran e le proprie popolazioni curde nel nord del paese.

<sup>33</sup> Questa è ad esempio la lettura del fenomeno proposta dall'International Institute for Strategic Studies di Londra in IISS (2008).

### 2.3.1 Mancanza di fiducia e cooperazione nella regione

Sulla base dell'esperienza delle NWFZ esistenti, un livello minimo di comprensione reciproca, interazione e relazione tra gli stati regionali sono un presupposto indispensabile per la creazione di una zona. Sfortunatamente, il Medio Oriente è caratterizzato da una sostanziale mancanza di cooperazione regionale e di fiducia. Paul Aarts ha sintetizzato il punto descrivendo il Medio Oriente come "a region without regionalism" (1999, p. 911). La cooperazione è scarsa, anche a livello di *low politics*, ed esiste solo un limitato commercio intra-regionale; il Medio Oriente è "not only the least integrated into the world economy, but is also characterised by the lowest degree of regional economic cooperation" (Çarkoglu et al. 1998, p. 31).

Per Louise Fawcett, le alleanze si formano e rimodellano su un terreno altamente conflittuale, mentre gli stati della regione ritengono che

their economic and military interests were better supplied in either ad hoc or bilateral alignments: through oil sales to the developed world, or through the receipt of military assistance and material from one of the superpowers. This did not mean that schemes for Arab unity were irrelevant, simply that they could not supply the framework to overcome the security dilemma that different regimes faced (2009, p. 198).

Il punto è fondamentale e va ribadito: tutte le iniziative di integrazione regionale del Medio Oriente, alcune delle quali anche di qualche successo, non hanno registrato alcun risultato di lungo respiro in grado di stimolare forme di cooperazione ed integrazione più approfondite e durature (Coskun 2006, p. 7)<sup>34</sup>. Critica è poi la mancanza di un forum o di

---

<sup>34</sup> Tra queste, si ricordano la Lega Araba, gli Emirati Arabi Uniti, il Consiglio di Cooperazione del Golfo, l'Unione del Maghreb Arabo e l'Organizzazione della Conferenza Islamica. La Lega Araba in particolare, creata nel 1945, è una delle più antiche organizzazioni regionali del mondo e comprende tutti gli stati arabi. Nelle questioni di maggiore importanza, tuttavia, l'organizzazione panaraba si è dimostrata divisa al suo interno e sostanzialmente inefficace. Ciò è particolarmente vero nel campo della sicurezza, dove la Lega ha tradizionalmente esercitato un ruolo di mediazione e pacificazione estremamente limitato (Al-Marashi 2008; Romano and Brown 2008).

un'organizzazione regionale dove poter negoziare le questioni relative alla sicurezza regionale e quelle nucleari in particolare (Hamel-Green 2005, p. 363)<sup>35</sup>.

Un fattore chiave che spiega il basso grado di cooperazione regionale in Medio Oriente è l'avversione esistenziale di tutti gli stati per qualsiasi forma di limitazione della propria sovranità (Heller 2004, p. 129). A ciò si aggiungono asimmetrie di potere intra-regionali e internazionali, insuperabili dilemmi della sicurezza, *pattern* di amicizia-inimicizia, la generale debolezza dello stato, il predominio degli interessi nazionali su quelli cooperativi, la prevalenza di regimi autoritari e di rent-economies (Harders and Legrenzi 2008, p. 2). La violenza armata sviluppatasi sulla scia dell'11 settembre 2001 ha contribuito a deteriorare la situazione, facendo intensificare

the degree of inter- and intra-state violence, especially in Iraq, but also in Lebanon, Israel, and the Palestinian territories. This severely limits the perspectives of successful regional political cooperation. At the same time, re-emerging competition for regional hegemony strengthens bilateral and informal diplomatic conflict management initiatives (Harders 2008, p. 34).

Anche importanti aspetti cognitivi entrano in gioco. In assenza di un senso di comunità e identità collettiva, gli incentivi ad agire su base multilaterale non sono sufficienti a bilanciare gli interessi, le preoccupazioni ed i sospetti nazionali. Gli stati possono trovare un accordo "on certain principles and norms that should govern behaviour but cannot trust others to keep or enforce them; hence the rate of defection is high and the (relative) security of bilateralism often preferred" (Fawcett 2009, 192).

---

<sup>35</sup> La Lega Araba, che ha sempre sostenuto con forza il concetto di una NWFZ in Medio Oriente, non può svolgere questo ruolo perché non comprende tra i suoi membri Israele e Iran. Un interessante tentativo di colmare questa lacuna è stata l'esperienza del working group on "Arms Control and Regional Security" (ACRS) che era stato istituito all'interno della Conferenza di pace di Madrid del 1991. ACRS è stato per alcuni anni un luogo importante per lo sviluppo di un approccio regionale al tema del controllo delle armi, ma si è concluso in modo fallimentare nel 1995 principalmente a causa delle divergenze tra arabi e israeliani proprio sulla questione nucleare.

La scarsa fiducia reciproca è un serio ostacolo nella realizzazione di una WMDFZ. Le esperienze pregresse dei negoziati di controllo degli armamenti e delle NWFZ esistenti dimostrano che procedure e tecniche contribuiscono molto ad accertare la conformità degli impegni presi, ma non possono sostituire un minimo di fiducia reciproca quale elemento fondante di un sistema di verifica in grado di attenuare sospetti e paure<sup>36</sup>.

### 2.3.2 *L'arsenale nucleare di Israele*

Il principale ostacolo alla realizzazione di una WMDFZ nel Medio Oriente è senz'altro la presenza nella regione di uno stato *de facto* militarmente nucleare: Israele. Il problema è duplice. In primo luogo, è altamente improbabile che nelle attuali circostanze Israele possa decidere di privarsi del suo arsenale nucleare. In secondo luogo, anche nell'ipotesi che Gerusalemme possa essere convinta dell'opportunità di una WMDFZ, la futura zona si troverebbe ad affrontare significativi ostacoli nella verifica della denuclearizzazione completa ed irreversibile delle armi nucleari israeliane.

Israele non ha mai riconosciuto il proprio status nucleare e mantiene una politica nucleare di "ambiguità" o "opacità"<sup>37</sup>, non è membro del TNP e non è quindi in alcun modo vincolato dagli obblighi del trattato. Si stima tuttavia che il suo arsenale consista di circa 100 testate al plutonio (SIPRI 2010, p. 363)<sup>38</sup>. Il paese considera le armi nucleari la garanzia ultima contro la minaccia esistenziale alla sua sopravvivenza da parte dei vicini Iran e paesi arabi, alcuni dei quali non riconoscono il suo diritto di esistere. Da

---

<sup>36</sup> Per quanto riguarda la spinosa questione della verifica in una futura zona, esistono differenze significative tra Israele da una parte e gli Stati arabi più l'Iran dall'altra. Questi ultimi sono fiduciosi che l'AIEA possa effettivamente verificare gli impegni assunti dalle parti, mentre Gerusalemme diffida profondamente dell'Agenzia di Vienna e propone invece la creazione di una organizzazione ad hoc regionale con un mandato di verifica più completo ed intrusivo.

<sup>37</sup> Avner Cohen definisce l'"opacità" come una "situation in which the existence of a state's nuclear weapons has not been acknowledged by the state's leaders, but in which the evidence for the weapons' existence is strong enough to influence other nations' perceptions and actions" (1999, ix).

<sup>38</sup> Per una dettagliata storia ed analisi del programma nucleare israeliano si veda Cohen (1998; 2010).

una prospettiva israeliana, il paese risente della superiorità demografica dei paesi ostili, dei limiti del proprio territorio e delle scarse risorse naturali di cui è dotato: la deterrenza nucleare è la propria “assicurazione sulla vita a lungo termine” (Baumgart e Müller 2004-05, p. 50).

Il senso di vulnerabilità del paese è amplificato dalla tragica esperienza dell'Olocausto e dal profondo scetticismo circa gli impegni delle potenze straniere per difendere il popolo ebraico. In quanto piccolo paese che manca di profondità territoriale e con una piccola popolazione concentrata in alcune città, Israele vuole potersi dotare di tutte le possibili opzioni per la propria difesa indipendentemente da qualsiasi aiuto esterno. Come corollario, Gerusalemme è impegnata nella cosiddetta “Dottrina Begin” volta a negare l'opzione nucleare ai suoi vicini, se necessario ricorrendo alla forza come nel bombardamento del reattore iracheno Osiraq e dell'impianto siriano di Dair al Zour.

Per Israele, l'opzione nucleare serve due obiettivi paralleli: scoraggiare qualsiasi attacco da parte dei paesi vicini e convincere i potenziali avversari ad accettare il paese politicamente, non potendolo sconfiggere militarmente (Bahgat 2007, p. 87). Naturalmente, gli arabi e gli iraniani disconoscono il valore difensivo dell'arsenale israeliano, e lo considerano piuttosto come uno strumento per sostenere una politica estera assertiva basata sul rifiuto di Gerusalemme di tornare ai confini del 1967. Dal punto di vista iraniano e arabo, l'eccezionalismo nucleare israeliano è piuttosto un elemento destabilizzante tollerato dall'Occidente in base ad un doppio standard che non può durare: Israele deve smantellare le sue testate e firmare il TNP come stato militarmente non-nucleare.

Date queste posizioni confliggenti, la questione della “sequenza” dei passi da compiere verso la realizzazione di una WMDFZ è uno dei problemi principali da superare. Israele ha sempre sostenuto che la pacificazione della regione è una condizione necessaria ed imprescindibile per qualsiasi accordo regionale di controllo degli armamenti. La pace e la riconciliazione regionale devono venire prima, e solo successivamente Israele potrà sentirsi sicuro di smantellare il proprio arsenale. L'istituzione di una WMDFZ è quindi considerata la fase finale di un lungo processo incrementale che non può essere isolato dal più ampio programma di sicurezza regionale, ma deve essere collegato ai progressi sul fronte della pace. Gli stati arabi e l'Iran, invece, non vedono la necessità

di associare il processo di pace al progetto di una WMDFZ, sostenendo che i negoziati dovrebbero essere perseguiti su binari paralleli. A loro avviso, i colloqui per la creazione della WMDFZ potrebbero addirittura facilitare il processo di pace, contribuendo a superare l'attuale situazione di stallo<sup>39</sup>.

### *2.3.3 Il dossier nucleare iraniano*

Un terzo elemento di criticità è rappresentato dai rischi di ulteriore proliferazione nucleare nella regione, che minacciano di compromettere irrimediabilmente il progetto di NWFZ. La questione del programma nucleare iraniano rappresenta naturalmente la principale preoccupazione.

Nonostante l'Iran continui a dichiarare la natura esclusivamente civile del suo programma nucleare, nella comunità internazionale è diffuso il timore che Teheran stia in realtà acquisendo competenze tecniche e materiale fissile per sostenere attività clandestine di tipo militare. Il punto è controverso e manca una "pistola fumante" che provi in modo inequivocabile la finalità non pacifica delle ambizioni nucleari iraniane. Ad oggi, l'AIEA non ha potuto dimostrare in modo inequivocabile il carattere pacifico delle ambizioni nucleari dell'Iran.

Ciò detto, la mancanza di cooperazione e trasparenza dell'Iran, l'aggressiva retorica e l'inappropriato comportamento internazionale – assieme ai dubbi sulla necessità per un paese ricco di risorse energetiche di imbarcarsi in un programma nucleare costoso, complesso e osteggiato da tutta la comunità internazionale – fanno sorgere ragionevoli dubbi sui suoi reali obiettivi (Fitzpatrick 2008).

È solo possibile speculare sulle ragioni della volontà iraniana di acquisire capacità nucleari (Foradori 2009). Nel complesso e turbolento contesto del Medio Oriente precedentemente descritto, motivazioni legate alla sicurezza ed alla più tradizionale "power politics" possono avere un peso rilevante nel calcolo della leadership iraniana (Chubin 2001).

L'invasione dell'Iraq del 2003 ha inoltre alterato il panorama strategico mediorientale poiché "Iran and Iraq have balanced each other, preventing the emergence of a regional hegemony" (Bahgat 2007, p. 3). Du-

---

<sup>39</sup> Il punto è approfondito in Cohen (1999) e Miller and Scheinman (2007).

rante gli otto anni dell'Amministrazione Bush, la dottrina dell'uso preventivo della forza come strumento di contro-proliferazione, la dichiarata politica di "cambio di regime" e la massiccia presenza militare statunitense nella regione hanno amplificato la storica "sindrome di accerchiamento" dell'Iran e la paura di essere il prossimo obiettivo di un attacco armato (Russell 2006, p. 55).

In questo problematico contesto strategico – in cui l'Iran è allo stesso tempo potenziale vittima e protagonista con ambizioni di leadership regionale – è ragionevole ritenere che Teheran consideri l'acquisizione di capacità nucleari un importante strumento di potenza militare ed un elemento simbolico per elevare il proprio prestigio. Teheran guarda alle armi nucleari come "the great equalizer" in grado di compensare la sua debolezza convenzionale ed esercitare un forte potere deterrente nei confronti di possibili aggressori.

Tuttavia, l'utilità per la sicurezza nazionale iraniana di un programma nucleare è tutt'altro che ovvia, soprattutto ora che i rivali storici di Teheran (Iraq e Afghanistan) sono stati messi fuori gioco. Non è poi scontato che il possesso di qualche ordigno nucleare possa avere l'efficacia sperata contro gli altri avversari, da Israele al Pakistan, agli USA (Perkovich 2003). Paradossalmente, se una delle principali motivazioni del programma nucleare iraniano è dissuadere Washington da un intervento militare, è proprio la ricerca di capacità nucleari a rendere più probabile un attacco americano (Chubin and Litwak 2003).

Per spiegare la scelta iraniana è allora necessario considerare anche altri fattori che attengono alle dinamiche della politica interna e della cultura nazionale (Perkovich 2005). La leadership iraniana ritiene che diventare una potenza nucleare possa accrescere lo status ed il prestigio del paese, ottenendo il rispetto delle grandi potenze. La "carta nucleare" ed il ricorso alla tattica della "minaccia esterna" sono funzionali a rafforzare la presa del governo sul potere, creando "capri espiatori" e producendo un effetto "rally round the flag" che rendono più facile reprimere il dissenso interno e fermare le forze riformiste. Secondo Richard Russell: "the clerics in Tehran need a political opponent in the United States on which to heap the blame and deflect public attention from the state that fails to deliver political freedom, basic living standards, and economic livelihoods to its populace" (2005, p. 74).



La volontà iraniana di perseguire le proprie ambizioni nucleari è diventata nel tempo una questione di principio ed orgoglio nazionale. I mullah sono riusciti a far passare il diritto all'arricchimento dell'uranio come un "symbol of Iranian sovereignty and resistance to all international pressure on the programme into a struggle against foreign discrimination" (Bertram 2008, p. 35). Secondo il premio Nobel per la Pace Shirin Ebadi la questione si è talmente radicata nel discorso politico nazionale, che "no Iranian government, regardless of its ideology or democratic credentials, would dare stop the country's nuclear program" (Ebadi and Sahimi 2006).

Nel migliore degli scenari, allora, è sensato argomentare che Teheran stia cercando di sviluppare un programma nucleare che *ora* può avere o non avere una finalità militare, ma che domani potrà facilmente essere adattato a scopi non pacifici qualora dovesse così decidere. Sfruttando le contraddizioni interne al TNP che riconosce a tutti gli stati l'inalienabile diritto allo sfruttamento dell'energia nucleare civile (il che, tecnicamente, include anche il diritto all'arricchimento dell'uranio, seppur sotto controllo dell'AIEA), l'Iran punta, nella migliore delle ipotesi, a raggiungere uno stato nucleare "virtuale" o, più precisamente, sta lavorando per posizionarsi in una soglia di "hedging". Ciò implica una

national strategy of maintaining, or at least appearing to maintain, a viable option for the relatively rapid acquisition of nuclear weapons, based on an indigenous technical capacity to produce them within a relatively short time frame ranging from several weeks to a few years. In its most advanced form, nuclear hedging involves nuclear fuel-cycle facilities capable of producing fissionable materials (by way of uranium enrichment and/or plutonium separation), as well as the scientific and engineering expertise both to support them and to package their final product into a nuclear explosive charge (Levite 2002/03, p. 69)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Ad accrescere la preoccupazione internazionale contribuisce anche lo stadio di rapido avanzamento del programma missilistico iraniano sviluppato con l'assistenza russa, cinese e nord coreana. Per un'analisi aggiornata del programma missilistico iraniano si veda IISS (2010).

Un Iran dotato di armi nucleari – o anche semplicemente attestato in uno stadio virtuale – rappresenta non solo di per sé una grave minaccia alla pace ed alla sicurezza mediorientale ed internazionale, ma rischia di avere un ulteriore effetto destabilizzante, innescando nella regione una corsa agli armamenti ed un possibile “effetto domino nucleare” in Arabia Saudita, Turchia ed Egitto. Dati i legami dell’Iran con il terrorismo internazionale non si può escludere nemmeno uno scenario in cui gruppi radicali non-statali possano ottenere da Teheran i mezzi necessari per effettuare un attacco catastrofico con armi nucleari o radiologiche<sup>41</sup>.

## CONCLUSIONI

Dall’analisi qui proposta appare evidente che il contesto del Medio Oriente è ancora troppo volatile e problematico perché il progetto di una WMDFZ possa essere realizzato a breve termine. Immaginare che la conferenza del 2012 possa portare all’istituzione della zona è allo stato delle cose del tutto irrealistico. Tuttavia, tra lo stallo attuale e l’obiettivo massimalistico di un modello “all-at-once”, è possibile identificare approcci e stadi intermedi in un processo di avvicinamento all’obiettivo finale scomponibile in parti più piccole, meno problematiche e meglio gestibili.

Uno studio di esperti delle Nazioni Unite del 1990 ha per esempio elaborato una “step-by-step strategy” che potrebbe essere resa operativa senza compromettere la sicurezza delle parti. Questa strategia consiste in una serie graduale di stadi a partire da misure di *confidence-building* (tra cui il divieto di test a livello regionale, l’accettazione delle misure di controllo e verifica dell’AIEA), seguite da garanzie di sicurezza negative da parte degli stati militarmente nucleari. Si prevede inoltre il passaggio dalla dichiarazione dei materiali nucleari esistenti alle garanzie positive di sicurezza per le potenze esterne, fino allo sviluppo di efficaci meccanismi regionali di verifica<sup>42</sup>.

Non molto diversamente, un altro rapporto del 2004 delle Nazioni

---

<sup>41</sup> Per un’analisi della minaccia del terrorismo nucleare si veda Foradori (2011a).

<sup>42</sup> UN Document A/45/435, New York, UN, 1990.

Unite ha proposto una sequenza in tre fasi. La prima fase comprende l'adozione di misure di *confidence-building* e di sicurezza rafforzate da un impegno ad una politica di "no-first-use" da parte di tutte le parti; la seconda prevede un tetto agli stock esistenti di ADM e il congelamento della produzione di materiale fissile; la terza fase, infine, porta all'effettiva costituzione di una WMDFZ attraverso l'eliminazione graduale delle scorte di ADM dopo la raggiunta normalizzazione dei rapporti tra Israele e i paesi arabi<sup>43</sup>.

Una metodologia di lavoro sequenziale potrebbe essere efficacemente applicata anche alla questione della membership della WMDFZ. Uno studio del 1989 dell'AIEA distingue gli stati della regione in "essential" e "marginal"; similmente un rapporto delle Nazioni Unite del 1990 parla di paesi "core" e paesi "peripheral"<sup>44</sup>. Leonard e Prawitz (1999) suggeriscono che la WMDFZ potrebbe iniziare con una membership ristretta, permettendo agli altri stati della regione di ritardare la propria adesione, come è stato fatto con successo nel caso della NWFZ latino-americana. Holøien (2006, pp. 24-28) propone un'iniziale zona limitata al sub-complesso dei paesi del Golfo destinata, sulla base di una "politica della porta aperta", ad estendersi gradualmente al sub-complesso del Levante.

Anche le preoccupazioni israeliane per la propria sicurezza e lo smantellamento dell'arsenale nucleare potrebbero essere efficacemente affrontate con un approccio incrementale. Raffigurando il processo di "inversione nucleare" (*nuclear reversal*) come un processo che si svolge in un periodo di tempo piuttosto che in un dato momento di tempo, Peter Jones sostiene l'opportunità di concedere ad Israele un periodo di "hedgling", quale utile espediente per soddisfare le comprensibili preoccupazioni di chi

may be prepared to sign on to a general declaration of intent or indicate a willingness to eventually sign on to a treaty but for whom the decision to do so is not entirely final until they are absolutely convinced that they will never require a WMD option (2005, pp. 10-11).

---

<sup>43</sup> Kadry Said (2004).

<sup>44</sup> UN Document A/45/435, New York, UN, 1990.

Infine, non deve essere persa di vista la più ampia dimensione internazionale. Sebbene le linee guida delle Nazioni Unite del 1999 ribadiscano che una NWFZ debba “emanate exclusively from States within the region” (art. 21), la complessità del contesto politico e di sicurezza regionale del Medio Oriente è tale che appare improbabile raggiungere questo obiettivo senza il contributo diretto, in termini di pressione politica ed assistenza, delle principali potenze extra-regionali. Le relazioni di amicizia-inimicizia, così come le dinamiche di cooperazione-competizione nella regione possono essere fortemente influenzate dal contesto internazionale (Gariup 2008, p. 77). La concessione di garanzie di sicurezza, sia positive che negative, da parte delle grandi potenze e, soprattutto, da parte dei paesi militarmente nucleari possono in questo senso svolgere un ruolo chiave. Ancora, l’influenza statunitense su Israele può essere decisiva.

Il punto critico è correttamente colto da Zeev Maoz secondo cui, se da una parte il processo per la creazione di una WMDFZ è in ultima istanza nelle mani degli stati della regione,

the international community could be instrumental in helping the Middle East help itself. It should do it not because of altruistic motives but because the problems of the Middle East are likely to become the *problems* of the international community and thus preventive treatment may be less costly and more effective than crisis management or than coping with disasters (1997, 33).

Tutto ciò è particolarmente vero in un’area del mondo in cui le armi di distruzione di massa sono già state impiegate in passato, e non si può del tutto escludere che lo possano essere nuovamente in futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- Aarts Paul (1999), "The Middle East: a Region without Regionalism or the End of Exceptionalism?", *Third World Quarterly*, 20, 5, pp. 911-925.
- Al-Marashi Ibrahim (2008), "Regional Organizations as Conflict Mediators? The Arab League and Iraq", in Cilia Harders and Matteo Legrenzi (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate, pp. 139-157.
- Bahgat Gawdat (2007), *Proliferation of Nuclear Weapons in the Middle East*, The University Press of Florida.
- Baumgart Claudia and Harald Müller (2004/05), "A Nuclear Weapons-Free Zone in the Middle East: A Pie in the Sky?" *Washington Quarterly*, 28, pp. 45-58.
- Bertram Christoph (2008), *Rethinking Iran: from Confrontation to Cooperation*, Paris, EU Institute for Security Studies, Chaillot Paper 110, 2008.
- Brodie Bernard (1946), *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, Harcourt, Brace and Co.
- Buzan Barry (1983), *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Buzan Barry and Ole Waever (2003), *Regions and Powers*, New York, Cambridge University Press.
- Buzan Barry, Ole Wæver and Jaap De Wilde (1998), *Security: A New Framework For Analysis*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- Çarkoglu Ali, Eder Mine and Kirisci Kemal (1998) (eds.), *The Political Economy of Regional Cooperation in the Middle East*, New York, Routledge.
- Chubin Shahram (2001), "Iran's Strategic Environment and Nuclear Weapons", in Geoffrey Kemp (ed.), *Iran's Nuclear Weapons Options: Issues and Analysis*, Washington, The Nixon Center, pp. 18-33.
- Chubin Shahram and Robert S. Litwak (2003), "Debating Iran's Nuclear Aspirations", *The Washington Quarterly*, XXVI, pp. 99-114.
- Cohen Avner (1998), *Israel and the bomb*, New York, Columbia University Press.
- Cohen Avner (1999), "Regional Security and Arms Control in the Middle East", in Barry R. Schneider (ed.), *Middle East Security Issues: In*

- the shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, USAF Counter-Proliferation Center, AU Press, pp. 77-109.
- Cohen Avner (2010), *The Worst-Kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb*, New York, Columbia University Press.
- Coskun Bezen Balamir (2006), *Region and Region Building in the Middle East. Problems and Prospects*, UNU-CRIS Occasional Papers, 1.
- Ebadi Shirin and Muhammad Sahimi (2006), "Link the Nuclear Program to Human Rights in Iran", *International Herald Tribune*, 19 January.
- Fahmy Mohamed Nabil (1990), "Egypt's Disarmament Initiative", *The Bulletin of the Atomic Scientists*, November, pp. 9-10.
- Fawcett Louise (2009) (ed.), ed. *International Relations of the Middle East*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press.
- Fitzpatrick Mark (2008), *The Iranian Nuclear Crisis: Avoiding Worst-Case Outcomes*, London, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers 398.
- Foradori Paolo (2009), "The role of the European Union in fighting nuclear proliferation in the Greater Middle East: the case of Iran", in Valeria Bello and Belachew Gebrewold (eds.), *A Global Security Triangle: European, African and Asian Interaction*, Routledge, London, 2009, pp. 186-201.
- Foradori Paolo (2011a), "Gli attori non-statali e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Il caso del terrorismo nucleare", *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 301-23.
- Foradori Paolo (2011b), *Il dibattito sulle armi nucleari tattiche in Italia: tra impegni di disarmo e solidarietà atlantiche*, Istituto Affari Internazionali, Documenti IAI, IAI-1104, marzo 2011.
- Gariup Monica (2008), "Regionalism and Regionalization: The State of the Art from a Neo-Realist Perspective", in Cilia Harders and Matteo Legrenzi (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate, pp. 69-89.
- Halliday Fred (2005), *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*, Cambridge University Press.
- Hamel-Green Michael (2005), *Regional Initiatives on Nuclear and WMD-Free Zones*, Geneva, United Nations Institute for Disarmament Research.
- Hamel-Green Michael (2009), "Nuclear-weapon-free zone initiatives: challenges and opportunities for regional cooperation on non-proliferation", *Global Change, Peace & Security*, 21, 3, pp. 357-376.

- Harders Cilia (2008), "Analysing Regional Cooperation after September 11, 2001: The Emergence of a New Regional Order in the Arab World", in Cilia Harders and Matteo Legrenzi (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate, pp. 33-51.
- Harders Cilia and Legrenzi Matteo (2008) (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate.
- Holøien Linda Mari (2006), *Weapons of Mass Destruction Free Zones in the Middle East*, Norwegian Defence Research Establishment, FFI/RAPPORT/02488.
- IISS (2008), *Nuclear Programmes in the Middle East: in the Shadow of Iran*, London, The International Institute for Strategic Studies.
- IISS (2010), *Iran's Ballistic Missile Capabilities: A net Assessment*, London, The International Institute for Strategic Studies.
- Jean Carlo (2006), *Manuale di geopolitica*, Roma-Bari, Laterza.
- Jones Peter (2005), *A WMD Free Zone within a Broader Gulf and Middle East Security Architecture*, Policy Papers, Gulf Research Center.
- Kadry Said Mohammed (2004), "Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone: Regional Security and Non-Proliferation Issues", in Cserveny Vilms et al. (eds.), *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East: Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), pp. 123-33.
- Katzenstein Peter (2005), *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kelly Robert E. (2007), "Security Theory in the 'New Regionalism'", *International Studies Review*, 9, pp. 197-229.
- Kemp Geoffrey and Harkavy Robert E. (1997), *Strategic Geography and the Changing Middle East*, Washington, DC, Brookings Institution Press for Carnegie Endowment for International Peace.
- Lake David and Morgan Patrick (1997), *Regional Orders: Building Security in a New World*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Lemke Douglas (2002), *Regions of War and Peace*, New York, Cambridge University Press.
- Leonard James F. and Jan Prawitz (1999), "The Middle East as a NWFZ or WMDFZ Application", *Excerpts from Pacifica Review*, 11, 3, pp. 263-264.



- Levite Ariel E. (2002/03), "Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited", *International Security*, 27, 3, pp. 59-88.
- Levite Ariel E. and Emily B. Landau (1997), "Confidence and Security Building Measures in the Middle East", in Zeev Maoz (ed.), *Regional Security in the Middle East: Past, Present, and Future*, Frank Cass, London, Portland, Or., pp. 143-171.
- Maoz Zeev (1997) (ed.), *Regional Security in the Middle East: Past, Present, and Future*, Frank Cass, London, Portland, Or.
- Miller Marvin and Lawrence Scheinman (2007), "Israel and a Nuclear Weapon-Free Zone in the Middle East", in Lodgaard Sverre and Maerli Bremer (eds.), *Nuclear Proliferation and International Security*, pp. 137-151.
- Othman Ibrahim and Abdulrahim Maha (2004), "Establishment of a Zone Free of Mass Destruction Weapons in the Region of the Middle East: Requirements and Constraints", in Cserveny Vilms et al. (eds.), *Building a Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East: Global Non-Proliferation Regimes and Regional Experiences*, United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), pp. 105-122.
- Parrish Scott and Jean Du Preez, (2006), *Nuclear-Weapon-Free Zones: Still a Useful Disarmament and Non-Proliferation Tool?*, The Weapons of Mass Destruction Commission, Paper 6, p. 1-11.
- Perkovich George (2005), "For Tehran, Nuclear Program Is a Matter of Pride", in *Yale Global*, 21/3/2005, [www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16694](http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=16694).
- Prawitz Jan (2008), "A Brief Sketch of the Proposed Zone", *International Relations*, 22, 3, pp. 331-337.
- Romano David and Lucy Brown (2008), "Regional Organizations, Regional Identities and Minorities: The Arabs and the Kurdish Question", in Cilia Harders and Legrenzi Matteo (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate, pp. 157-169.
- Roscini Marco (2003), *Le zone denuclearizzate*, Torino, Giappichelli.
- Russell James (2006), *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, London, Palgrave, Macmillan.
- Russell Richard (2005), *Weapons Proliferation and War in the Greater Middle East. Strategic Contest*, New York: Routledge.
- Sagan Scott D. (1996/97), "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb", *International Security*, 21, pp. 54-86.
- Schneider Barry R. (1999), (ed.), *Middle East Security Issues: In the sha-*



- dow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, USAF Counter-Proliferation Center, AU Press.
- Shapiro Adam (2004), "Nuclear-Weapon-Free Zones: The Solution to Nuclear Disarmament?" *UN Chronicle Online Edition*.
- SIPRI (2010), *SIPRI Yearbook 2010*, Oxford, Oxford University Press.
- Solingen Etel (2007), *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia and the Middle East*, Princeton New Jersey, Princeton University Press.
- Tavares Rodrigo (2009), "Regional clustering of peace and security", *Global Change, Peace & Security*, 21, 2, pp. 153-164.
- Väyrynen Raimo (2003), "Regionalism: Old and New", *International Studies Review*, 5, pp. 25-51.

## EXECUTIVE SUMMARY. REGIONAL SECURITY, NON-PROLIFERATION AND DIS- ARMAMENT. THE COMPLEX CASE OF A WMDFZ IN THE MIDDLE EAST

The Middle Eastern “regional security complex” is an area of critical relevance in global affairs. It covers a strategic geopolitical area that possesses considerable energy resources. At the same time, the Middle East is a highly troubled, militarized region that experiences intense inter- and intra-state violence, territorial disputes, struggles for regional hegemony, ethnic and sectarian rivalries, and general instability resulting from questionable and precarious domestic legitimacy. This widespread conflict not only creates instability within the region but also outside, making Middle Eastern security a global issue.

In this volatile context, the issue of non-conventional weapons, especially nuclear ones, and the risk of their proliferation acquire particular salience. It is also reasonable to argue that there will never be durable peace and stability in the Middle East until the resolution of the WMD issue. The project to create a “zone free from weapons of mass destruction” (WMDFZ) in the Middle East seeks to achieve this ambitious goal, through a regional ban on the production, possession, transfer, deployment and testing of any nuclear weapon or other weapon of mass destruction.

The article aims to contribute to the understanding of this complex project, examining the origin of the proposal, its objectives, the actors involved, the general context in which the initiative is to be located, and especially by analyzing the formidable obstacles that make it unlikely, but not impossible, that the 2012 Conference could be a success.

The analysis is divided into three parts. In the first, the concept of NWFZ is discussed in the context of regional security theory. Regional security theory provides a useful framework for conceptualizing the conditions and issues relevant to sub-systemic nonproliferation schemes. The features and objectives of currently existing NWFZs are presented and assessed.

The second part examines the Middle East WMDFZ proposal. The analysis begins with a historical digression of the project from its first

appearance in the early seventies of the twentieth century up to the latest developments and the convening of the Conference of 2012. Then it follows a general assessment of the security context of the Middle East where the project is located and an analysis of the main obstacles to the implementation of the project. Special attention is placed on the problem of disarming and dismantling the Israeli nuclear arsenal and the risk of further nuclear proliferation in the area, as evidenced by the nuclear ambitions of Iran.

Despite this bleak assessment, in the third and final part it is argued that an incremental and sequential approach involving smaller, pragmatic and manageable steps might allow some progress towards the long-term WMDFZ objective.



### 3.

## Verso un Medio Oriente libero dalle armi di distruzione di massa: quale ruolo per l'Unione Europea?

*Alessandro Marrone e Nicoletta Pirozzi\**

Gli stati membri dell'Unione Europea (UE), a partire dal Trattato di Maastricht, si sono progressivamente impegnati per sviluppare una Politica estera e di sicurezza comune (PESC). In questo ambito, una certa attenzione è stata dedicata sia alla politica per la non proliferazione ed il disarmo sia alla regione del Mediterraneo e del Medio Oriente. All'intersezione tra il focus tematico e quello regionale si trova il processo di creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente. L'Unione ha contribuito e contribuisce agli sforzi della comunità internazionale a sostegno di tale processo facendo leva sugli strumenti a sua disposizione, e risentendo dei propri limiti e delle proprie debolezze strutturali.

*Parole chiave: Unione Europea, non-proliferazione, armi di distruzione di massa, Medio Oriente.*

### INTRODUZIONE

Il presente studio è diviso in due parti. Nella prima parte, a cura di Alessandro Marrone, la politica UE per il disarmo e la non proliferazione viene esaminata in cinque passaggi successivi. Il primo ricostruisce il li-

---

\* Alessandro Marrone è Ricercatore presso l'Area Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Nicoletta Pirozzi è Responsabile di Ricerca presso l'Area Europa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

mitato ruolo dell'Unione prima del 2003, anno in cui l'adozione della Strategia europea in materia di sicurezza (*European Security Strategy* – ESS) e della Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*) segnano un salto di qualità per l'Unione. Il secondo paragrafo analizza il contenuto delle due strategie e di altri rilevanti documenti ufficiali approvati dall'UE, le funzioni che hanno nel particolare contesto dell'Unione e i limiti alla loro efficacia. In seguito, l'attenzione si sposta sul multilateralismo efficace come principio ispiratore della politica di non proliferazione dell'UE, così come della PESC, sulla sua ragion d'essere e sulle implicazioni per il ruolo dell'Unione. Il quarto paragrafo spiega e discute il tentativo di “*mainstreaming*” della politica di non proliferazione nelle varie politiche perseguite dall'Unione, principalmente attraverso una specifica clausola da introdurre negli accordi siglati con i paesi terzi. Infine, le istituzioni europee che si occupano di politica di non proliferazione e gli strumenti a disposizione, incluse le risorse economiche, vengono considerate anche alla luce delle innovazioni introdotte dall'architettura istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona.

Nella seconda parte dello studio, Nicoletta Pirozzi approfondisce il contributo specifico dell'Unione Europea al processo di creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente. L'analisi si sofferma dapprima sulle sinergie tra approccio regionale e dimensione internazionale, sulla base delle indicazioni fornite dalla stessa UE nei suoi documenti strategici. In particolare, viene esaminato il sostegno dell'Unione alle iniziative avviate nell'ambito della Conferenza di riesame del Trattato di non proliferazione nucleare (TNP), inclusa l'organizzazione di una conferenza internazionale nel 2012 in Finlandia. Nel contesto regionale, è cruciale l'analisi dell'approccio dell'UE alla potenza nucleare israeliana, oggi sempre più volto a combinare l'azione diplomatica per la risoluzione del conflitto israelo-palestinese con il dialogo regionale in tema di sicurezza e non proliferazione. La disamina del ruolo giocato dall'UE nei negoziati sulla questione del nucleare iraniano si concentra sull'impegno di alcuni stati membri, soprattutto Francia, Germania e Gran Bretagna attraverso l'iniziativa E3, in un rapporto dialettico con l'azione dell'Unione, basata soprattutto sull'uso delle sanzioni come strumento di pressione diplomatica. Infine, viene considerato l'at-

tuale utilizzo nell'ambito regionale degli strumenti a disposizione dell'UE, quali ad esempio programmi di assistenza finanziaria e la clausola di non proliferazione, e il loro possibile uso futuro.

## 1. LA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA PER IL DISARMO E LA NON PROLIFERAZIONE DELLE ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA

### 1.1 *Il ruolo dell'UE prima del 2003*

I paesi membri dell'UE hanno avuto a lungo posizioni divergenti sulla politica di non proliferazione e per il disarmo, anche a causa della diversa collocazione strategica di ciascuno nel quadro della Guerra Fredda. Una prima ovvia divisione è tra i due stati nucleari, Francia e Gran Bretagna, e tutti gli altri stati non nucleari: i primi sono stati, e tuttora in parte sono, riluttanti a sostenere fino in fondo tutti gli aspetti del processo di disarmo, tanto che la Francia ha aderito al TNP solo nel 1992. Una seconda differenza permane tra i paesi membri della NATO, che godono quindi della difesa collettiva sancita dall'art. 5 del Trattato di Washington, e i paesi non membri dell'Alleanza. Infine, ogni paese europeo è in parte influenzato nell'approccio alla non-proliferazione da diversi fattori di natura geografica, culturale o politica, la cui analisi esula da questo studio<sup>1</sup>. D'altro canto, questa pluralità di sensibilità può rappresentare anche un valore aggiunto nel momento in cui si arriva a esprimere una posizione comune europea che, essendo il frutto del negoziato tra paesi così diversi, ha maggiori possibilità di trovare credito a livello mondiale dove si ritrovano simili linee di divisione ad esempio tra paesi nucleari e paesi non nucleari. Nello spettro delle sensibilità espresse dai

---

<sup>1</sup> Per una trattazione approfondita dell'approccio di Francia, Germania, Gran Bretagna e Polonia alla politica di non proliferazione, si rimanda allo studio *US – European Nonproliferation Perspectives*, CSIS, 2009, e in particolare ai capitoli: *France, Nuclear Weapons and Nonproliferation* (C. Grand); *The Evolution of Germany's Nonproliferation Policy* (S. Kornelius); *Poland's Nonproliferation Strategy: Following the Leader* (M. Zaborowsky); *The Unintended Kingdom and Nonproliferation* (M. Smith).

paesi UE, l'Italia mantiene una posizione mediana in quanto membro dell'Alleanza Atlantica, che nel vertice di Lisbona del 2010 si è impegnata a rimanere un'alleanza nucleare finché esisteranno al mondo armi nucleari, ma al tempo stesso sostenitrice del processo volto nel lungo periodo a raggiungere la situazione di un mondo libero da armi nucleari.

In questo contesto, il primo esempio di posizione comune europea sul tema della non proliferazione, importante dal punto di vista politico, si può rintracciare nella Dichiarazione di Dublino firmata nel 1990 dai capi di stato e di governo dei paesi allora facenti parte della Comunità Economica Europea (CEE)<sup>2</sup>. In precedenza, nel 1981 un gruppo di lavoro sulla non proliferazione era stato istituito nell'ambito della Cooperazione Politica Europea (CPE), e poi formalizzato con l'Atto Unico Europeo del 1986. Un punto di svolta si è verificato nel 1992 con l'adesione della Francia al TNP, avvenuta 15-20 anni dopo quella degli altri paesi membri dell'Unione, che ha rimosso uno dei maggiori ostacoli alla convergenza delle posizioni dei paesi europei in tema di non proliferazione (Van Ham 2011, p. 2). Negli anni '90, l'UE ha compiuto ulteriori passi nel campo della non proliferazione approvando regolamenti per l'esportazione di materiale *dual use*, cioè prodotti e tecnologie sviluppate per scopi civili che possono essere utilizzati anche per scopi militari e per la produzione di armi di distruzione di massa.

L'Unione, in particolare attraverso Posizioni comuni ed Azioni comuni adottate dal Consiglio dell'UE, ha inoltre svolto un ruolo di coordinamento rispetto alle posizioni degli stati membri alla vigilia delle Conferenze di riesame del TNP del 1995 e del 2000 (Kienzle 2006, pp. 2-3), nonché rispetto al *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) (Tertrais 2005, p. 47). In particolare, un anno prima della Conferenza di riesame del TNP del 1995 il Consiglio ha adottato un'Azione comune a favore del suo rinnovo senza limiti temporali che ha dato il via ad una coordinata azione diplomatica europea in tal senso di fatto – anche per altre ragioni – coronata da successo. La successiva Conferenza di riesame del 2000 ha adottato un Documento Finale che recepiva alcune delle

---

<sup>2</sup> L'attività di non proliferazione nei confronti dei paesi della stessa Europa occidentale nell'ambito del processo di integrazione europea, a partire dall'istituzione dell'EURATOM, non rientra nell'oggetto di questo paper.



indicazioni sostenute dall'UE nella fase preparatoria della conferenza, in particolare sui principi di irreversibilità e trasparenza che devono guidare le misure di non proliferazione (Portela 2003, p. 8).

A cavallo degli anni '90 e 2000 l'UE e i paesi membri, in cooperazione con gli Stati Uniti, hanno anche fornito assistenza materiale e finanziaria per la messa in sicurezza di laboratori nucleari nell'ex Unione Sovietica, e per il re-impiego di personale altamente specializzato che altrimenti avrebbe potuto essere costretto a lavorare per attori statali o non-statali interessati alla proliferazione. Si è trattato di un'importante attività di "*threat reduction*", considerati i rischi di proliferazione dovuti alla crisi dell'intero apparato militare e statuale sovietico, la quantità di nucleare fissile da mettere in sicurezza, e la prossimità geografica con l'Unione. L'attività si è svolta principalmente in Russia, Ucraina, Bielorussia e Kazakistan. Nel decennio tra il 1991 e il 2001, la CEE e poi l'UE hanno erogato 800 milioni di dollari per tali attività attraverso il programma di *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS) (Schmitt 2003, 27).

Nel 1995, il Consiglio dell'UE ha deciso l'adesione dell'Unione, attraverso l'EURATOM, alla *Korean Peninsula Energy Development Organization* (KEDO), incaricata di cooperare con la Corea del Nord sulla produzione di energia nucleare per usi civili in cambio della sospensione delle attività di proliferazione. Fino alla sospensione dell'attività della KEDO, l'UE ha speso 115 milioni di euro (Tertrais 2005, p. 51). Dal 2002 inoltre l'UE partecipa alla *Global Partnership against the proliferation of Weapons and Materials of Mass Destruction* avviata nell'ambito del G8.

Rispetto a questo percorso, il 2003 ha visto un deciso cambio di passo della politica di non proliferazione dell'UE, particolarmente rilevante alla luce sia della difficile situazione di partenza in termini di divergenti posizioni tra gli stati membri, che del profilo relativamente basso tenuto dall'Unione per tutti gli anni '90.

## 1.2 *Dalla European Security Strategy alle New Lines: riflessione strategica e consensus building*

L'Unione Europea ha espresso per la prima volta in modo sistematico e articolato la propria visione in merito alla non proliferazione delle armi

di distruzione di massa nel 2003, durante la presidenza di turno dell'Italia. Lo ha fatto attraverso due documenti chiave: la Strategia europea in materia di sicurezza (*European Security Strategy* – ESS) e la Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*). Prima di questi documenti ufficiali non si poteva effettivamente parlare di una politica UE sui temi della non proliferazione (Ahlstrom 2005, p. 30). Secondo diversi autori (Kienzle 2006, p. 4; Valasek 2009, p. 44; Tetrais 2005, p. 47) la genesi di entrambi i documenti è legata alla decisione degli Stati Uniti di attaccare uno stato mediorientale sospettato di sviluppare armi di distruzione di massa: l'Iraq.

Nella ESS la proliferazione di armi di distruzione di massa è definita “potenzialmente la minaccia più grande alla nostra sicurezza”, e si fa esplicito riferimento al rischio di una nuova corsa agli armamenti in Medio Oriente, ai pericoli della diffusione della tecnologia missilistica e alla crescente potenza di armi biologiche (Council of EU 2003a, p. 3). Inoltre, viene considerato il collegamento tra proliferazione di armi di distruzione di massa e terrorismo, e l'eventualità delle prime nelle mani dei secondi viene definito come “lo scenario più spaventoso” (Council of EU 2003a, p. 4). In risposta a questa minaccia, l'ESS impegna l'UE a raggiungere l'obiettivo della universalizzazione dei trattati di non proliferazione, che si ritiene abbiano avuto un impatto positivo dalla loro entrata in vigore. Si afferma inoltre che la politica di non proliferazione debba comprendere un insieme di strumenti, tra i quali un sistema di controllo all'esportazione di materiale sensibile, meccanismi di pressione politica ed economica, e per affrontare le cause a monte del tentativo di proliferazione. Più in generale, la ESS si pone l'obiettivo strategico di rafforzare la sicurezza nelle regioni del mondo vicine all'Unione, con un'attenzione particolare a Mediterraneo e Medio Oriente. L'altro obiettivo strategico è la costruzione di un ordine internazionale basato sul multilateralismo efficace, il rafforzamento delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali.

La *WMD Strategy* riconosce la gravità della minaccia della proliferazione come definita dalla ESS, e afferma che l'UE deve agire con decisione e utilizzare tutti gli strumenti a propria disposizione per prevenire, deterrenza, fermare e dove possibile eliminare i programmi di proliferazione (Council of EU 2003b, p. 2) che nel mondo rappresentano una mi-

naccia alla sicurezza dell'Unione. Gli stati membri sono chiamati direttamente in causa nel condividere con le istituzioni UE una "responsabilità collettiva" ad agire per combattere la proliferazione (Council of EU 2003a, p. 4). A tal fine, vengono quindi elencati i principi guida della strategia dell'Unione, che comprendono: impegno per un "multilateralismo efficace"; sostegno ai trattati e alle istituzioni internazionali attive nei campi della non proliferazione; "*mainstreaming*" della non proliferazione nelle politiche dell'UE per utilizzare tutti gli strumenti a disposizione dell'Unione; impegno per l'aumento del coordinamento interno all'UE e delle capacità a disposizione per la politica di non proliferazione; rafforzamento dei meccanismi di controllo delle esportazioni; l'intenzione di lavorare in *partnership* con gli Stati Uniti e gli altri paesi che condividano gli obiettivi dell'Unione (Council of EU 2003a, p. 5). Allo stesso tempo, la *WDM Strategy* impegna l'Unione in uno sforzo più ampio per contrastare le cause alla radice dei processi di proliferazione, tramite prevenzione dei conflitti, aiuti allo sviluppo e promozione dei diritti umani.

A cinque anni di distanza, il Consiglio dell'UE ha approvato le "*New Lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery means*" (*New Lines*). Le *New Lines* affermano che la minaccia della proliferazione delle armi di distruzione di massa è addirittura maggiore che all'epoca dell'adozione della ESS, specie nel Medio Oriente, e ribadiscono i principi guida elaborati dalla *WMD Strategy* a partire dal "multilateralismo efficace" (Council of EU 2008, pp. 3-4). In aggiunta, il documento approvato dal Consiglio si pone l'obiettivo di spronare gli stati membri a dare una maggiore priorità alle politiche di non proliferazione, a identificare e condividere *best practices* nazionali, a migliorare la cooperazione tra gli stati membri e a individuare aree dove rafforzare l'azione dell'Unione (Council 2008, pp. 4-5). Sul piano operativo, le *New Lines* completano i precedenti documenti con una particolare attenzione sulla limitazione dei trasferimenti "intangibili" di conoscenze che potrebbero favorire la proliferazione, sui trasferimenti tangibili che necessitano il controllo delle esportazioni, sulla prevenzione e la sanzione del finanziamento alla proliferazione (Council of EU 2008, p. 7). Gran parte del documento è poi concentrata su come meglio utilizzare e coordinare gli strumenti a disposizione

dell'UE, quali ad esempio la clausola di non proliferazione e l'assistenza tecnica e finanziaria.

L'adozione di questi ed altri documenti è stata giudicata da alcuni autori un mero esercizio di *declaratory policy*, ovvero di "politica delle dichiarazioni" fine a se stessa e senza effetti rilevanti sulla situazione oggetto della politica stessa (Van Ham 2011, p. 10). Tuttavia, i tre documenti in effetti rispondono a delle funzioni specifiche e non trascurabili. Da un lato costituiscono un momento di riflessione strategica per gli addetti ai lavori che nell'Unione Europea si occupano di politiche di non proliferazione. Allo stesso tempo, sono un necessario esercizio di *consensus building* tra paesi membri che storicamente hanno maturato diverse sensibilità in merito alla non proliferazione, e tra diverse istituzioni e agenzie dell'UE che hanno un ruolo rilevante in merito, sia esso politico, finanziario o legislativo/regolatorio. Inoltre, essendo documenti pubblici rappresentano anche la posizione ufficiale dell'UE nei confronti della comunità internazionale, e quindi la base di partenza per varie forme di dialogo e negoziato sia con paesi terzi che nell'ambito delle rilevanti organizzazioni internazionali. Infine, specialmente il documento del 2008 risponde all'esigenza di aumentare la consapevolezza e mantenere l'attenzione dei *policy-makers* nazionali e dell'Unione sul tema (Van Ham 2011, p. 5), e quindi l'impegno politico ed economico, rispetto ad altre priorità nel frattempo emerse per la politica europea di sicurezza e difesa. La funzione che tali documenti non assolvono, e che in una certa misura è difficile pretendere dall'UE in questo campo, è quella di avere un impatto diretto in termini di risorse e azioni politiche, diplomatiche, legislative, da parte dei paesi membri. Tali funzioni infatti hanno un impatto solo indiretto, ma non per questo marginale, sulla politica europea di non proliferazione. Ad esempio, anche grazie agli indirizzi strategici contenuti nei documenti esaminati, l'azione politico-diplomatica dell'UE negli anni successivi si è effettivamente basata sul principio del multilateralismo efficace.

### 1.3 *Il multilateralismo efficace*

L'Unione Europea ha fatto del "multilateralismo efficace" la stella polare della propria politica estera e di sicurezza, e questo vale anche per la po-

litica di non proliferazione. Ciò assume una rilevanza ancora maggiore se si considera che fare del “multilateralismo efficace” la pietra angolare della *WMD Strategy* del 2003 significava sottolineare una visione europea sensibilmente differente da quella articolata nello stesso anno dagli Stati Uniti sotto l'amministrazione Bush. L'idea di multilateralismo efficace nel campo della non proliferazione si traduce in cinque posizioni mantenute successivamente dall'UE:

- l'impegno per l'universalizzazione, cioè la ratifica da parte di tutti gli stati membri dell'ONU di trattati e accordi esistenti in fatto di non proliferazione;
- il rafforzamento del regime di non proliferazione, ad esempio tramite l'adozione del Protocollo Aggiuntivo al TNP elaborato dall'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) per potenziare i meccanismi di verifica;
- la fornitura di assistenza tecnica ed economica alle organizzazioni incaricate di verificare il rispetto degli accordi di non proliferazione da parte degli stati firmatari;
- il rafforzamento delle politiche di controllo delle esportazioni anche al di fuori dell'Europa;
- la cooperazione con paesi partner, a partire dagli Stati Uniti;
- la disponibilità ad intraprendere azioni coercitive, incluso l'utilizzo della forza, come ultima risorsa in caso di proliferazione, ma solamente in caso di autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ritenuto arbitro finale in caso di non rispetto degli impegni di non proliferazione.

In altre parole l'UE, come gli Stati Uniti, ha riconosciuto la minaccia reale della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e della sua connessione con il terrorismo internazionale, ma ha articolato un approccio basato sostanzialmente sulla combinazione di pressione diplomatica, misure coercitive – quali ad esempio sanzioni approvate in ambito ONU o anche direttamente in ambito UE – e incentivi come l'assistenza a sviluppare tecnologia nucleare per usi pacifici (Valasek 2009, p. 44). La politica di non proliferazione in ambito multilaterale risulta quindi solidamente ancorata al diritto internazionale e a meccanismi di risoluzione pacifica delle controversie, evitando il più possibile il ricorso all'uso del-

la forza militare. Rimane aperta la questione per l'Unione Europea di che fare se, come potrebbe succedere nel caso dell'Iran, esaurite tutte le opzioni nell'ambito del multilateralismo efficace, gli Stati Uniti dovessero intraprendere un'azione militare contro il programma nucleare iraniano. L'approccio europeo, infatti, sebbene dal 2009 fosse stato sostanzialmente adottato anche dagli Stati Uniti sotto l'amministrazione Obama, si trova forse di fronte alla sua prova più difficile nell'affrontare la situazione della proliferazione in Medio Oriente.

Rispetto ai trattati internazionali di non proliferazione, nell'ultimo decennio il Consiglio dell'UE ha adottato 20 Azioni comuni a favore di tali strumenti, tra cui (Van Ham 2011, p. 8): la *Biologic and Toxin Weapons Convention* (BTWC), ratificata da 165 stati, che proibisce lo sviluppo e la produzione di agenti biologici e tossine per scopi bellici; *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty e relativa Organizzazione internazionale* (CTBTO), che entrerebbe in funzione solo con la ratifica del relativo trattato da parte dei 44 stati elencati nell'Allegato 2 (41 stati hanno già firmato l'accordo, ma mancano le firme di Corea del Nord, Pakistan e India); *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW) che vigila sulla proibizione dell'uso di armi chimiche e sulla loro distruzioni ai sensi della relativa Convenzione. Il Consiglio ha approvato azioni comuni anche a sostegno dell'AIEA, e per attuare la risoluzione ONU 1540 che impegna gli stati membri, nell'ambito del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, a realizzare un adeguato impianto normativo e sanzionatorio contro la proliferazione, in particolare da parte di attori non statali.

L'Unione è uno dei maggiori donatori dell'AIEA, così come della CTBTO, dell'OPCW e del Segretariato della Risoluzione 1540 (Grip 2011, p. 3). Tuttavia è difficile stabilire quanto tale sostegno finanziario si traduca per l'UE in reale influenza sulla politica di non proliferazione a livello mondiale. Per lo meno il fatto che l'Alto Rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza sia stato invitato a tenere il discorso di apertura della Conferenza di riesame del TNP del 2010 testimonia che l'Unione è diventata un attore riconosciuto nel campo della non proliferazione. Già nel 2005, nonostante le divisioni intra-europee causate dall'intervento americano in Iraq, l'Unione è stata in grado di adottare una Posizione Comune alla vigilia della Conferenza di riesame,

e di contribuire ai lavori della medesima attraverso la produzione di “*common approach working papers*” ad esempio sul tema della “*cooperative threat reduction*” (Tertrais 2005, p. 49).

A tale quadro, occorre anche aggiungere l’adesione di diversi stati europei alla *Proliferation Security Initiative* (PSI), lanciata nel 2003 dagli Stati Uniti e alla quale oggi partecipano circa 100 stati nel mondo, inclusi Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Olanda, Polonia e Norvegia. L’iniziativa è volta a favorire l’interdizione da parte dei paesi firmatari di trasporti di armi di distruzione di massa e di materiale utilizzabile per la loro realizzazione da parte di stati e attori non statali sospettati di condurre attività di proliferazione. A differenza dei trattati internazionali sulla non proliferazione, la PSI non rappresenta un regime universale né dà vita ad una apposita organizzazione, ma rimane un’attività condotta da una coalizione ad hoc di stati (Rynning 2007, p. 281).

Il sostegno a trattati e organizzazioni internazionali, così come l’adesione ad iniziative quali la PSI, rientra a pieno titolo nello sforzo dell’UE di perseguire la propria politica di non proliferazione nell’ambito dei *fora* multilaterali esistenti. *Fora* che già hanno una loro ragion d’essere e credibilità, alla quale l’UE tendenzialmente cerca di dare un valore aggiunto in termini di supporto politico e diplomatico. Tuttavia, questo approccio rischia di tradursi in un eccessivo affidamento alla comunità internazionale, che può diventare anche un alibi per non intraprendere iniziative diplomatiche con un forte ruolo di leadership, con tutti i relativi costi e i rischi politici.

Al multilateralismo efficace ha fatto da *pendant* sul piano strettamente bilaterale l’opera di “*mainstreaming*” nelle varie politiche dell’UE della questione della non proliferazione, ad esempio tramite l’introduzione di una clausola relativa alle armi di distruzione di massa negli accordi firmati dall’Unione.

#### 1.4 *Il mainstreaming nelle politiche UE: la clausola di non proliferazione*

Negli ultimi anni l’UE ha cercato in misura crescente di utilizzare il proprio peso economico per sostenere la politica estera e di sicurezza comune, e tale approccio si è verificato anche nel caso della non prolifera-

zione. La ESS impegnava l'Unione al "*mainstreaming*" della non proliferazione nelle politiche dell'UE, che sostanzialmente consiste nel fare sì che tali politiche considerino anche le priorità della non proliferazione e siano utilizzate anche a sostegno dell'azione dell'UE in questo campo. Ciò implica l'utilizzo delle varie leve di pressione a disposizione dell'Unione, non solo quelle nell'ambito della PESC, ma anche gli accordi commerciali, gli aiuti allo sviluppo, i trattati di associazione o la prospettiva di ingresso nell'Unione.

Un esempio concreto dell'azione di "*mainstreaming*" è l'introduzione della "clausola di non proliferazione" negli accordi siglati dall'UE negli ultimi anni con paesi terzi. Di fatto, è un approccio in linea con l'applicazione del principio di condizionalità agli accordi economici dell'UE con paesi terzi, per cui ad esempio uno standard minimo di rispetto dei diritti umani da parte dello stato firmatario è considerato elemento essenziale dell'accordo e il suo venire meno può condurre anche alla sospensione del medesimo da parte dell'UE (Grip 2009, p. 4). Nel caso in esame, la clausola di non proliferazione costituisce un elemento essenziale dell'accordo, impegna l'UE e la controparte a contrastare la proliferazione delle armi di distruzione di massa tramite il rispetto degli obblighi nazionali ed internazionali esistenti al momento della firma dell'accordo, pena l'eventuale sospensione del medesimo. Inoltre, caso per caso l'UE può considerare di includere nell'accordo, come elementi essenziali, altri due vincoli a favore della non proliferazione: il primo è l'adesione, la ratifica e la piena attuazione di tutti i trattati internazionali relativi alla non proliferazione, il secondo è la realizzazione di un sistema di controllo delle esportazioni nonché del transito di prodotti connessi alle armi di distruzione di massa, inclusa tecnologia *dual use*.

Al 2009, l'UE aveva incluso in quasi 100 accordi con paesi terzi disposizioni "compatibili con lo spirito e il contenuto della clausola standard di non proliferazione" (Grip 2009, p. 6), nonostante in molti casi la controparte si sia inizialmente opposta al loro inserimento. Tuttavia, di questi accordi solo due sono entrati in vigore: l'Accordo di Cotonou con i paesi del gruppo *African Caribbean Pacific* (ACP), la cui nuova versione è entrata in vigore nel 2008, e l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Albania, entrato in vigore nel 2009. È evidente come la clausola di non proliferazione, fino ad ora, sia stata attuata solo nei confronti di pa-



esi che non avevano né le capacità né l'intenzione di attuare politiche di proliferazione delle armi di distruzione di massa. Nel caso invece dell'India, paese non firmatario del TNP né del CTBT e con un significativo programma nucleare, l'inserimento della clausola di non proliferazione è stato escluso dai negoziati (Van Ham, 2011, p. 7). Ciò rischia di creare un doppio standard e di indebolire la *ratio* stessa della clausola come strumento per condizionare i paesi terzi a sostenere il regime internazionale di non proliferazione facendo leva sul peso economico-commerciale dell'UE. Di fatto, l'UE può applicare più facilmente la clausola nei casi in cui si trova in una posizione di forza economico-commerciale nei confronti della controparte negoziale. Ma nel caso di grandi paesi lontani dai confini europei l'UE è e sarà costretta a negoziare e quindi a fare concessioni per l'inserimento della clausola e la sua modulazione (Rynning 2007, p. 279).

Per quanto riguarda il Medio Oriente, la clausola è stata inserita nell'Accordo di Associazione con la Siria firmato nel 2004, ma l'accordo non è mai stato ratificato, mentre sono in corso negoziati con Iraq, Libia, e i Paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo. Finora quindi la clausola di non proliferazione non ha avuto un impatto significativo nella regione in cui l'Unione sostiene la creazione di una *WDM Free-Zone*.

L'UE ha inoltre inserito disposizioni sulla non proliferazione nei Piani d'Azione con paesi terzi negoziati nell'ambito della Politica europea di vicinato (PEV). Tali disposizioni in genere vincolano i contraenti a: rispettare i trattati e gli accordi di non proliferazione di cui fanno parte e ad accedere a quelli non ancora firmati; cooperare nella gestione del controllo dei confini, e in fatto di controllo di esportazioni sensibili; promuovere gli impegni sulla non proliferazione contenuti nella Dichiarazione di Barcellona, che includono l'obiettivo della istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente. Tuttavia, a differenza della clausola di non proliferazione vera e propria, queste disposizioni non prevedono alcuna condizionalità quanto a sospensione dell'accordo nell'eventualità del venir meno di uno dei contraenti agli impegni di non proliferazione (Kienzle 2006, p. 13). L'UE finora ha stipulato un Piano d'Azione con Marocco, Tunisia, Israele, l'Autorità Nazionale Palestinese, e Giordania. Le disposizioni in fatto di non proliferazione sono sostanzialmente le stesse in tutti gli Action Plan, con la rilevante eccezione di quello con Israele, in cui manca qualsiasi ri-

ferimento all'obiettivo di istituire una WMDFZ in Medio Oriente e in cui l'impegno sulla non proliferazione è più sfumato<sup>3</sup>.

Infine, occorre ricordare che l'adesione ai regimi multilaterali esistenti, incluso il Protocollo Aggiuntivo dell'AIEA, costituiscono ormai da diversi anni un prerequisito all'ingresso stesso nell'Unione (Tertrais 2005, p. 47).

In generale, lo strumento diplomatico della clausola di non proliferazione o di disposizioni simili inserite negli accordi dell'UE con paesi terzi può essere considerato un elemento certamente utile ma, di per sé, non decisivo nel quadro della politica di non proliferazione dell'Unione. La sua efficacia è infatti limitata da molti fattori concomitanti: la prossimità geografica o funzionale del paese terzo rispetto all'Unione e quindi il suo interesse a concludere l'accordo commerciale o di altra natura; il peso politico-economico del paese terzo rispetto a quello dell'UE; la priorità data dall'interlocutore alla propria agenda di sicurezza rispetto alla politica commerciale; la condizione del paese terzo in fatto di proliferazione, compreso ad esempio il possesso di armi nucleari o l'adesione ai trattati di non proliferazione esistenti.

Anche alla luce di tali limiti, l'azione dell'UE in fatto di non proliferazione non si è limitata al piano strettamente diplomatico. Ad esempio, come in altri campi, l'UE ha incluso nella sua politica di non proliferazione anche uno sforzo lento ma costante per dotarsi di istituzioni e capacità adeguate al perseguimento della politica stessa.

### 1.5 *Istituzioni e strumenti prima e dopo il Trattato di Lisbona*

Alcune capacità, strutture o agenzie, in qualche modo legate alla politica di non proliferazione pre-esistevano alla formulazione della ESS e della *WMD Strategy*. Ad esempio, il *Joint Research Centre* (JRC), istituito dall'EURATOM e posto poi sotto la direzione della Commissione Europea,

---

<sup>3</sup> Il testo non afferma che le controparti "promuovono" l'adesione a trattati di non proliferazione di cui non sono parte, ma che "prendono in considerazione la promozione" della suddetta adesione. Gli articoli sulla non proliferazione sono stati tra i più controversi durante la negoziazione del Piano d'Azione (Diab 2005, p. 14).

nell'ambito del 7th *Framework Programme* (FP7), ha sviluppato tecnologie e metodologie relative alla sicurezza nucleare, anche a supporto dell'AIEA (Grip 2011, p. 16). Il JRC è stato lo strumento attraverso il quale l'UE ha attuato il programma TACIS. Dal 2009 ha istituito inoltre un apposito *EU Security Training Centre* focalizzato sulla sicurezza nucleare e sul controllo delle esportazioni di prodotti *dual use*. Il JRC è anche responsabile della gestione del bilancio del FP7, che a novembre 2010 aveva finanziato 23 progetti di ricerca sulla minaccia Nucleare Biologica Chimica e Radiologica (NBCR) (Grip 2011, p. 16). Anche l'Agenzia europea per la difesa (AED), istituita nel 2004, ha finanziato diversi progetti di ricerca su prodotti *dual use* e sulle tematiche connesse al settore NBCR.

Altra agenzia rilevante per la politica di non proliferazione è il *Joint Situation Centre* (SitCen) istituito nel 2001. Il SitCen, dopo l'adozione della ESS, ha progressivamente assunto il compito di fornire al Consiglio Europeo analisi aggiornate e condivise della situazione rispetto a temi quali la non proliferazione, il terrorismo e potenziali scenari di crisi regionali. Il SitCen utilizza prevalentemente fonti aperte, ma ha la facoltà di richiedere analisi ai servizi di intelligence degli stati membri. Nell'ottobre 2003 l'allora Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, ha inoltre nominato un proprio Rappresentante personale sulla non proliferazione delle WMD, Annalisa Giannella, per coordinare, attuare e sviluppare ulteriormente la suddetta politica (Valasek 2009, p. 45).

Il Trattato di Lisbona ha introdotto importanti innovazioni istituzionali anche per quanto riguarda la politica di non proliferazione dell'Unione. L'analisi dell'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC esula dall'ambito di questo studio<sup>4</sup>. È tuttavia necessario considerare le novità più strettamente connesse alla politica di non proliferazione. Innanzitutto, la responsabilità per tale politica è stata affidata all'Alto Rappresentante, che è anche Vice Presidente della Commissione Europea. Non a caso l'Alto Rappresentante, ruolo oggi ricoperto da Catherine Ashton, è intervenuta a nome dell'UE alla Conferenza di riesame del TNP del mag-

---

<sup>4</sup> Per una analisi approfondita al riguardo vedi, inter alia, E Greco, N. Pirozzi, S. Silvestri, *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*, Quaderni IAI, n. 19, November 2010, disponibile al sito <http://www.iai.it/content.asp?langid= 1&contentid=618>.

gio 2010. Anche il Presidente del Consiglio europeo svolge un ruolo di rappresentanza dell'Unione presso stati terzi e organizzazioni internazionali, inclusa la politica di non proliferazione: l'attuale Presidente, Herman Van Rompuy, ha rappresentato l'UE al Vertice sulla sicurezza nucleare tenutosi a Washington ad aprile 2010.

Nella nuova architettura istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona, il Consiglio dell'UE rimane il principale responsabile della politica di non proliferazione nell'ambito della PESC, e decide ad esempio sui fondi da erogare a sostegno dell'AIEA o di altri regimi internazionali di non proliferazione. Il Consiglio è assistito in questo lavoro dal *Committee of Permanent Representatives* (COREPER) e da due gruppi di lavoro: il *Committee on Non-Proliferation* (CONOP) e il *Committee on Disarmament in the United Nations* (CODUN). Inoltre, il *Working Party on Dual Use Goods* (WPDU) si occupa di controllo delle esportazioni di prodotti *dual use*.

La Commissione Europea, sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente, è responsabile per la gestione del bilancio PESC e anche dello Strumento di Stabilità (*Instrument for Stability* (IfS)). L'IfS è stato utilizzato per mitigare i rischi della proliferazione di armi Nucleari Biologiche Chimiche e Radiologiche (NBCR) in paesi terzi, anche rispetto ai traffici illeciti di tali sostanze. L'IfS, lanciato nel 2007, ha tuttavia un mandato più ampio della politica di non proliferazione, che comprende anche l'assistenza alle istituzioni locali in caso di transizione da conflitti, in particolare nel campo dello stato di diritto e della giustizia, nonché in generale il sostegno ad azioni di *confidence building*, mediazione, gestione e risposta alle crisi. L'IfS mira tra l'altro alla creazione di centri di eccellenza regionali sulla minaccia NBCR, in Medio Oriente, Africa, Asia Centrale e Sud Orientale, e nella regione del Mar Nero. Tra i compiti dell'IfS vi è anche l'assistenza ai paesi terzi nell'attuazione della clausola di non proliferazione inserita in accordi con l'UE. Il bilancio dell'IfS nel periodo 2007-2013 ha stanziato per progetti di non proliferazione 266 milioni di euro (Grip 2011, p. 6). Un altro programma istituito nel 2007 è l'*Instrument for Nuclear Safety Cooperation* (INSC), specificatamente volto ad aiutare paesi terzi a migliorare le capacità di controllo ai confini in funzione di contrasto ai traffici illeciti di materiale nucleare, e a sviluppare sistemi di monitoraggio sulla sicurezza delle proprie capacità/

materiale nucleare (EU Insights, 2011), e conta su un budget di 524 milioni di euro per il periodo 2007-2013 (Valasek 2009, p. 45). Alcuni programmi IfS e INSC sono stati svolti dal JRC, rispettivamente nel Mediterraneo e nelle repubbliche ex sovietiche. La Commissione partecipa inoltre con lo status di osservatore ai lavori di importanti forum multilaterali che si occupano del controllo delle esportazioni di materiali sensibili, quali l'*Australia Group*, il *Nuclear Suppliers' Group*, lo *Zangger Committee*, nonché alla *Global Initiative to combat nuclear terrorism* (Grip, 2011, p. 6). La Commissione rappresenta l'EURATOM presso come osservatore alle riunioni degli organi decisionali dell'AIEA.

Semplificando, si può dire che il Consiglio dell'UE ha la responsabilità di definire la strategia di non proliferazione e di condurre i negoziati internazionali con paesi terzi, mentre la Commissione gestisce l'attuazione dei fondi relativi alla politica di non proliferazione. Il ruolo della Commissione è inoltre rafforzato dalla partecipazione alla definizione degli accordi tra UE e paesi terzi in cui inserire la clausola di non proliferazione. Il Parlamento Europeo si occupa di politica di non proliferazione attraverso la Commissione Affari esteri e la Sottocommissione Sicurezza e Difesa, con il supporto della Direzione generale per le politiche esterne.

L'Alto Rappresentante può utilizzare nello svolgimento delle sue funzioni il supporto del Servizio Europeo di Azione Esterna (SEAE), dell'AED e del SitCen, anche in relazione alle politiche di non proliferazione. In particolare il SEAE si occupa della questione attraverso il Direttorato per la non proliferazione e il disarmo, diretto da Maria Marinaki, e il Direttorato per la prevenzione dei conflitti e la politica di sicurezza. Rappresentanti del primo Direttorato presiedono stabilmente i gruppi di lavoro in senso al Consiglio (CONOP e CODUN), e la struttura elabora rapporti semestrali sull'attuazione di politiche UE di non proliferazione quali (Grip 2011, p. 7). In generale il SEAE ha il compito di integrare la politica di non proliferazione con le altre politiche facenti parte dell'azione esterna dell'UE.

In generale, l'architettura istituzionale disegnata dal Trattato di Lisbona permette e favorisce un maggiore coordinamento tra le istituzioni UE coinvolte nella definizione e gestione della PESC, inclusa la politica di non proliferazione, e di conseguenza una maggiore efficacia dell'azione dell'Unione. Si pone quindi come una evoluzione più che come una rivoluzione

rispetto alla situazione precedente. Le opportunità offerte dall'assetto post-Lisbona, in questo come in altri ambiti, necessitano tuttavia di un forte e costante impegno politico da parte dei paesi membri per essere colte, nonché del relativo investimento in termini di risorse materiali.

A livello economico-finanziario, oltre alla responsabilità di definire il programma di lavoro dell'IfS e del INSC, l'Alto Rappresentante gestisce il bilancio della PESC, che è passato dai 47 milioni di euro del 2000 ai 243 milioni del 2009, con la previsione di raggiungere i 400 milioni nel 2013 (Grip 2011, p. 8). Il bilancio della PESC nel 2004 prevedeva 15 milioni di euro per le attività di non proliferazione, su circa 62, 5 milioni di bilancio. Nel 2009, a sei anni dalla ESS e dalla *WDM Strategy*, il bilancio PESC dell'Unione Europea nel frattempo cresciuta a 27 paesi membri assegnava 5, 5 milioni di euro per le attività di non proliferazione e di disarmo, circa la stessa cifra spesa per la missione di polizia UE nella Repubblica Democratica del Congo (Van Ham 2011, p. 9). Nel 2010, nel nuovo contesto istituzionale definito dal Trattato di Lisbona, i fondi per le politiche di non proliferazione sono saliti a 17, 5 milioni di euro (Grip 2011, p. 7).

Nonostante questo recente incremento dei finanziamenti, è evidente come la politica di non proliferazione non sia stata considerata finora nel bilancio PESC come una priorità per l'Unione Europea, e abbia ricevuto risorse insufficienti rispetto alla ambizioni e alle affermazioni programmatiche fatte nella ESS e nella *WMD Strategy*. Di fatto, altre crisi e minacce hanno attratto l'attenzione e le risorse – limitate – della PESC, in particolare nel vicinato dell'Unione e/o attraverso attività di gestione delle crisi svolte con oltre 20 missioni civili e militari dispiegate dall'UE nell'ultimo decennio. La bassa priorità della politica di non proliferazione nell'agenda della PESC in parte è anche dovuta alla riluttanza degli stati membri, *in primis* gli stati nucleari, a dare credito e sostegno ad un forte ruolo dell'Unione in questo campo. Come avvenuto in altri ambiti, la forza e la credibilità dell'UE come attore di politica estera dipende in buona misura dalla convergenza tra i principali stati membri sul sostegno da dare all'azione dell'Unione. Convergenza e sostegno che sono di certo aumentati nell'ultimo decennio rispetto alla politica di non proliferazione, ma che non hanno raggiunto – e non è scontato che raggiungano nel prossimo futuro – un livello tale da aumentare in modo significativo l'efficacia della politica UE di non proliferazione.

## 2. UN MEDIO ORIENTE SENZA ARMI DI DISTRUZIONE DI MASSA? IL CONTRIBUTO DELL'UNIONE EUROPEA

### 2.1 *Approccio regionale alla non proliferazione e al disarmo: sinergie con la dimensione globale*

La combinazione tra dimensione regionale e dimensione globale costituisce uno dei caratteri distintivi della presenza internazionale dell'UE. Così come nella Strategia europea in materia di sicurezza (*European Security Strategy – ESS*), anche nella Strategia europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*), l'Unione si pone come attore regionale con ambizioni globali.

La cooperazione con i principali partner internazionali – governi nazionali oppure organizzazioni – rimane al centro della strategia europea in materia di non proliferazione. Tra gli alleati chiave, vengono citati gli Stati Uniti, la Federazione Russa, il Giappone e il Canada. Altri referenti privilegiati sono le Nazioni Unite – con un'attenzione particolare al ruolo del Consiglio di Sicurezza e dell'AIEA – e la NATO (*WMD Strategy*, p. 8).

Allo stesso tempo, la *WMD Strategy* identifica l'instabilità, l'insicurezza e le situazioni di conflitto a livello regionale come cause primarie della proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*, p. 7). In linea con questo approccio, l'Unione si impegna a cercare soluzioni politiche che possano agire alla radice del problema, al fine di “prevenire, dissuadere, bloccare e, se possibile, eliminare i programmi di proliferazione”. A questo scopo, l'UE esplicita la rilevanza degli accordi regionali di sicurezza e dei processi regionali di disarmo e di controllo degli armamenti, che si propone di sostenere attraverso programmi di cooperazione e di assistenza in materia di riduzione della minaccia della proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*, p. 7). Accanto a questi incentivi in materia di sicurezza, l'UE non esclude il ricorso a sanzioni, che fungano da deterrente all'acquisizione di armamenti.

Sebbene l'UE riconosca il carattere globale della minaccia della proliferazione delle armi di distruzione di massa, non sottovaluta l'importanza della dimensione regionale per gli interventi di prevenzione e contrasto della minaccia posta dagli armamenti nucleari, chimici e biologici, e colloca l'area mediterranea al centro dei suoi interessi strategici (*WMD Strategy*, p. 7).

## 2.2 *Il sostegno alle iniziative nell'ambito del TNP*

La realizzazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente rientra tra gli obiettivi della Dichiarazione Finale della Conferenza ministeriale Euro-Mediterranea di Barcellona del novembre 1995. Attraverso la Dichiarazione di Barcellona, gli allora 15 membri dell'Unione Europea e 12 paesi del Mediterraneo si sono impegnati a fare del Medio Oriente una regione priva di armi nucleari, chimiche e biologiche, compresi i relativi vettori, reciprocamente ed efficacemente controllabile (*Barcelona Declaration* 1995). Tra questi paesi, 10 appartenevano all'area del Nord Africa e del Medio Oriente: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, l'Autorità Palestinese, Siria, Tunisia e Turchia.

Nella Posizione Comune dell'Unione per la Conferenza di riesame del TNP del 2010, adottata attraverso una Decisione del Consiglio dell'UE del marzo 2010, compare il riferimento esplicito alla creazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente (*Council Decision 2010/212/CFSP*, para. 30). Il riconoscimento del legame tra la sicurezza del Mediterraneo e quella dell'Europa è accompagnato dall'esortazione a tutti paesi della regione a raggiungere un accordo su azioni concrete da intraprendere per facilitare l'attuazione della Risoluzione sul Medio Oriente adottata alla Conferenza del 1995 dai paesi parti del Trattato di Non Proliferazione (*Council Decision 2010/212/CFSP*, paras 30 and 32).

In linea con la posizione dell'UE, nel documento finale della Conferenza di riesame del 2010, gli Stati firmatari del TNP hanno rinnovato l'impegno a dare attuazione alla Risoluzione sul Medio Oriente del 1995 e hanno indicato una serie di azioni concrete in questa direzione (*2010 Review Conference: the Middle East*). Tra queste misure, si prevede l'organizzazione di una conferenza nel 2012, che coinvolga tutti i paesi mediorientali – inclusi quelli nucleari – nella discussione sulla creazione di una zona libera dalle armi nucleari e dalle altre armi di distruzione di massa nella regione. La preparazione dell'evento si è rivelata da subito complessa e ha risentito di ritardi notevoli. La nomina del facilitatore, il sottosegretario agli esteri finlandese Jaakko Laajava, e del paese ospitante, la Finlandia, è stata formalizzata soltanto il 17 ottobre del 2011, mentre è ancora incerta la data dell'evento, che potrebbe slittare al 2013. Il



ruolo centrale in questo processo è stato assegnato al Segretario Generale delle Nazioni Unite, in coordinamento con i paesi promotori della Risoluzione del 1995 e depositari del TNP, ovvero Stati Uniti, Gran Bretagna e Russia. All'AIEA, all'OPCW e ad altre organizzazioni rilevanti verrà affidato il compito di predisporre i documenti di discussione per la conferenza. All'UE sembra essere riservato uno spazio marginale: viene citata come uno dei promotori di iniziative aggiuntive che saranno considerate nel processo di attuazione della Risoluzione del 1995.

Già nel 2008, l'UE aveva organizzato un seminario a Parigi sulla sicurezza in Medio Oriente, la non proliferazione delle armi di distruzione di massa e il disarmo. Nel dicembre del 2010, il Consiglio dell'UE ha adottato una Decisione a sostegno del processo di *confidence-building* finalizzato alla costituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente, nell'ambito dell'attuazione della *WMD Strategy (Council Decision 2010/799/CFSP)*. Sulla base di questa decisione, l'UE ha sponsorizzato un seminario a Bruxelles nel luglio del 2011, al quale hanno partecipato quasi 200 rappresentanti dei paesi e delle istituzioni europee, degli Stati della regione del Medio Oriente (inclusi Israele e Iran), di organizzazioni internazionali e regionali, e di istituzioni accademiche. L'UE ha anche istituito un *EU Non-Proliferation Consortium*, che riunisce una serie di centri di ricerca indipendenti attivi sui temi della non proliferazione e del disarmo.

Tali iniziative si sono dimostrate rilevanti per la facilitazione del dialogo tra i referenti politici regionali ed internazionali e per lo stimolo fornito alla riflessione accademica su questi temi, ma il loro impatto concreto resta tutto da verificare. Ad oggi, il contributo dell'UE al processo promosso nell'ambito del TNP, sebbene rafforzato da un probabile sostegno finanziario per la conferenza del 2012, appare insufficiente rispetto agli obiettivi e alle dichiarazioni di intenti che compaiono nei diversi documenti strategici europei nel settore della non proliferazione. Per il futuro, si pensa alla creazione di gruppi di lavoro tematici che si occupino di questioni specifiche collegate all'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente.

All'Alto Rappresentante, con il supporto del SEAE, spetterà una funzione determinante di raccordo e collaborazione con il facilitatore della conferenza e gli altri paesi promotori. Tuttavia, non è facile ipotizzare un

ruolo forte di queste istituzioni dell'UE nella fase attuale di riorganizzazione e transizione. A questo proposito, va sottolineato che il Rappresentante personale nominato da Javier Solana sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, Annalisa Giannella, ha da poco lasciato il suo incarico e non sembra esserci una strategia chiara sulle prossime iniziative in questo settore all'interno del SEAE.

### 2.3 *L'UE e la potenza nucleare israeliana*

La costituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente risulta inevitabilmente legata al processo di pace in questa regione. In questo contesto, risulta indispensabile analizzare la posizione assunta dall'UE rispetto alla potenza nucleare israeliana. Israele è l'unico paese mediorientale dotato di armamenti nucleari e rifiuta di aderire al TNP fintantoché i paesi limitrofi non avranno sottoscritto tutti gli altri trattati in materia di armi di distruzione di massa e il processo di pace non avrà portato ad una soluzione dei problemi di sicurezza regionale<sup>5</sup>. Il governo israeliano non è contrario in linea di principio alla creazione di una zona libera di armi di distruzione di massa in Medio Oriente, ma insiste sulla necessità di scindere il tema del controllo delle armi di distruzione di massa a livello regionale e il regime nucleare del TNP. A supporto di questa impostazione, Israele pone l'ovvia considerazione che una zona libera dalle armi di distruzione di massa non si riferisce soltanto alla questione nucleare ma ha uno spettro più ampio di attuazione. Inoltre, fa leva sul fatto che un approccio regionale al controllo delle armi di distruzione di massa si differenzia in maniera sostanziale da quello assunto nei trattati internazionali in materia di disarmo. Mentre questi ultimi si concentrano sulle armi nucleari, il contesto regionale richiede una maggiore attenzione agli interessi nazionali in gioco, alle considerazioni di sicurezza, e alla natura e alla qualità delle relazioni inter-statali nell'area di riferimento (Landau, 2010).

Dal canto loro, gli Stati arabi della regione, capeggiati dall'Egitto, han-

---

<sup>5</sup> In particolare, l'Egitto e la Siria non hanno aderito alla convenzione sulle armi chimiche né al protocollo addizionale dell'AIEA.

no da sempre sottolineato il legame inestricabile tra la creazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente e l'adesione di Israele al TNP come Stato non nucleare, con la conseguente verifica dei suoi impianti nucleari da parte dell'AIEA. Non a caso, l'Egitto è stato tra i principali fautori dell'inclusione della clausola relativa alla conferenza del 2012 nel documento finale della Conferenza di riesame del TNP del 2010.

I cambiamenti in corso negli Stati arabi della sponda sud del Mediterraneo potrebbero rappresentare un'opportunità più che un elemento di destabilizzazione sotto questo aspetto. La transizione politica in atto in questi paesi non sembra destinata a modificare la posizione di sostegno per la creazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente e l'adesione al TNP. Allo stesso tempo, Israele potrebbe avere un interesse specifico ad intavolare un negoziato con i nuovi referenti politici della regione su questi temi, per rafforzare il proprio ruolo nel contesto mediorientale.

Le relazioni tra UE ed Israele sono state dominate dai tentativi di risoluzione del conflitto israelo-palestinese: dal 2002, l'Unione partecipa alle attività del Quartetto per il processo di pace in Medio Oriente, composto anche da Nazioni Unite, Stati Uniti e Federazione Russa, e promuove una soluzione "a due Stati" basata sui confini del 1967, ossia la creazione di uno Stato palestinese indipendente e democratico che conviva pacificamente con lo Stato israeliano e gli altri vicini della regione<sup>6</sup>. Tuttavia, la concezione iniziale dell'UE che giudicava la risoluzione del conflitto israelo-palestinese come una preconditione per il disarmo sembra aver lasciato il passo ad un approccio integrato, che combina l'azione diplomatica a favore della pace con il dialogo regionale in tema di sicurezza e di non proliferazione.

Il Piano d'Azione concluso tra l'UE ed Israele nell'ambito della Politica europea di vicinato (PEV) prevede la collaborazione dei due firmatari

---

<sup>6</sup> La valutazione del contributo dell'UE alla risoluzione del conflitto israelo-palestinese esula dagli obiettivi di questo lavoro. Per un trattazione approfondita di questo tema, si rimanda allo studio di Nathalie Tocci, *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, MERCURY E-paper no. 9, giugno 2011, disponibile al sito <http://www.mercury-fp7.net/index.php?id=10076>.

nel settore della non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, inclusi i missili balistici, sulla base della *WMD Strategy* e del documento *Israel's vision on the long-term goals of regional security and arms control process in the Middle East* del 2002. Al capitolo “non proliferazione” del Piano d’Azione, compaiono il vincolo per Israele a rispettare gli obblighi attuali e un generico impegno a “considerare” la promozione dell’adesione ad altri trattati di non proliferazione, tra i quali figura anche il TNP. In particolare, si fa riferimento alla necessità di dare attuazione alla Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, alla prevenzione e alla lotta contro il traffico illecito di armi di distruzione di massa, al controllo delle esportazioni incluse quelle di tecnologie *dual use*, alla promozione della pace e della sicurezza regionali attraverso l’implementazione della Dichiarazione di Barcellona del 1995, soprattutto per quanto riguarda misure di *confidence-building* e le armi di distruzione di massa (*EU-Israel Action Plan* 2005). Tuttavia, le pressioni esercitate dall’UE per convincere Israele ad accettare il regime internazionale di non proliferazione sono state giudicate insufficienti.

## 2.4 Le iniziative europee sulla questione iraniana

La questione iraniana rimane centrale per la valutazione della politica di non proliferazione e disarmo dell’UE nell’area mediorientale. L’UE riconosce che la minaccia nucleare proveniente dall’Iran rischia di innescare una corsa agli armamenti nella regione: da una parte, essa conferisce credibilità alle giustificazioni israeliane sulla necessità del proprio arsenale nucleare in funzioni difensive e di deterrenza; dall’altro lato, incentiva altri paesi quali Arabia Saudita, Turchia ed Egitto ad intraprendere un percorso simile (Foradori 2011, p. 22).

La valutazione delle politiche dell’Unione rispetto alle negoziazioni sul nucleare iraniano è complicata dal ruolo svolto dal gruppo degli E3 (Francia, Germania e Gran Bretagna) e dall’incerto legame tra questo e le istituzioni UE. Vero è che l’iniziativa E3 ha incontrato un’iniziale opposizione da parte di alcuni governi europei, tra i quali l’Italia, e non ha mai ricevuto un riconoscimento formale da parte delle istituzioni bruxellesi. D’altro canto, si può rilevare una sostanziale corrispondenza tra

le politiche condotte dall'Unione e dall'E3 sul dossier iraniano e l'associazione quasi immediata dell'allora Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, ai negoziati. Il debutto di Lady Ashton è stato poco convincente: il suo appello alle autorità iraniane a riprendere le negoziazioni all'indomani dell'adozione di nuove sanzioni attraverso la Risoluzione 1929 del Consiglio di Sicurezza è stato nettamente rifiutato dai referenti a Teheran. Tuttavia, il nuovo Alto Rappresentante ha successivamente stabilito buone relazioni con la controparte iraniana e preso la *leadership* dei negoziati a Ginevra dal dicembre del 2010. Inoltre, le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE hanno sempre richiamato l'E3 e sottolineato i legami con le politiche dell'Unione, dalle relazioni commerciali alla *WMD Strategy*<sup>7</sup>.

L'Unione Europea ha sempre promosso una strategia a doppio binario rispetto alla questione iraniana. In particolare, l'UE ha puntato su un innalzamento dei costi per il governo iraniano a continuare sulla strada dell'acquisizione dell'arsenale nucleare, perseguito attraverso un crescente inasprimento delle sanzioni. L'adesione dell'UE alla politica di sanzioni nei confronti dell'Iran si è concretizzata sia nel sostegno e nell'attuazione di una serie di Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sia autonomamente attraverso Decisioni del Consiglio dell'UE<sup>8</sup>. In seguito all'ultimo rapporto dell'AIEA dell'8 novembre 2011, il quale parlava di "gravi indizi sull'avanzamento del programma nucleare iraniano", e all'attacco all'ambasciata britannica a Teheran da parte di un gruppo di studenti iraniani del 29 novembre 2011, il 1 dicembre 2011 il Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UE ha deciso di rafforzare le misure restrittive nei confronti dell'Iran (*Council of the EU* 2011, pp. 8-9).

Nuove sanzioni sono destinate ed entrano in vigore nei settori dell'energia, della finanza e dei trasporti nel corso del 2012. Particolarmente spinosa appare l'applicazione delle sanzioni sulle esportazioni di petro-

---

<sup>7</sup> Oltre allo "EU-Iran Comprehensive Dialogue" lanciato nel 1998, dal 2002 sono in corso negoziazioni tra l'Unione europea e l'Iran su un Accordo di Dialogo Politico, un Accordo commerciale e di cooperazione e un dialogo sui diritti umani.

<sup>8</sup> Le Risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in relazione all'inasprimento delle sanzioni contro il governo iraniano sono: 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) and 1929 (2010).

lio dall'Iran: infatti, alcuni paesi dell'UE, tra i quali la Grecia, l'Italia, la Spagna e la Francia, importano un considerevole quantitativo di greggio dalla Repubblica iraniana. I governi di questi paesi non hanno posto un veto all'embargo, ma hanno chiesto tempo per valutare fonti alternative di approvvigionamento. Dal canto suo, l'Iran appare poco spaventato dalla prospettiva di nuove sanzioni e ha dichiarato di poter facilmente compensare quel 18% di esportazioni (450, 000 barili al giorno) di petrolio ora destinate all'Europa attraverso il potenziamento del commercio verso il mercato asiatico (Cina ed India soprattutto).

Allo stesso tempo, l'UE ha cercato di giungere ad una soluzione negoziale alla questione nucleare attraverso proposte di collaborazione per garantire all'Iran l'accesso all'energia nucleare e incentivi in cambio di un cambio di rotta nel processo di arricchimento dell'uranio. Le negoziazioni per un Accordo commerciale e di cooperazione tra l'UE e l'Iran si svolgono parallelamente al dialogo politico e alla cooperazione in materia di antiterrorismo. Inoltre, l'UE ha offerto all'Iran un sostegno per l'entrata nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

L'azione condotta dall'E3/UE dal 2003 ad oggi è stata sicuramente strumentale a catalizzare l'attenzione sulle ambizioni nucleari iraniani e a sottoporle allo scrutinio internazionale. Questo potrebbe aver ritardato lo sviluppo del programma nucleare iraniano. Tuttavia, i risultati raggiunti sono stati deludenti: l'Iran non ha accettato di rispettare il regime internazionale di non proliferazione e nel febbraio del 2010 ha annunciato che avrebbe arricchito l'uranio al livello del 20%. Le negoziazioni hanno senz'altro risentito della mancata coesione politica e diplomatica interna all'E3/UE, soprattutto in relazione all'applicazione di misure di condizionalità negativa come le sanzioni (Mölling 2010, p. 59). Inoltre, l'Unione ha fallito nello svolgimento di un ruolo efficace di mediatore tra le istanze iraniane e quelle della comunità internazionale, in particolare nell'ambito della cooperazione transatlantica (Harnisch 2007). In questo frangente, l'Unione è dunque chiamata a perseguire la sua azione diplomatica con maggiore unità interna e con un approccio proattivo rispetto agli altri interlocutori cruciali, regionali e non solo.

Sul fronte interno, una funzione di primo piano spetta all'Alto Rappresentante e al SEAE, da perseguire attraverso un'attenzione particolare al dossier iraniano nelle relazioni transatlantiche e investendo in una

maggior presenza in Iran, ad esempio attraverso l'apertura di una Delegazione dell'UE a Teheran. Sul fronte delle relazioni con altri partner chiave, l'attenzione deve essere rivolta non soltanto a Cina e Russia, ma anche ad esempio alla Turchia, ai paesi del Consiglio di Cooperazione del Golfo e ai membri della Lega Araba in un'ottica di coinvolgimento degli *anchor countries*, ovvero i principali referenti politici e di sicurezza, a livello regionale.

## 2.5 *Altri strumenti adottati dall'UE per la promozione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente*

Come già ricordato in questo lavoro, uno degli strumenti utilizzati dall'UE per la promozione dell'universalizzazione del regime di non proliferazione è l'inserimento di una clausola di non proliferazione negli accordi conclusi con paesi terzi. In linea con questa impostazione, la clausola dovrebbe essere introdotta in tutti gli Accordi di associazione stipulati nell'ambito della Politica europea di vicinato, la quale interessa anche gli Stati dell'area mediterranea e mediorientale. Ad oggi, l'unico esempio di questo tipo è rintracciabile nell'Accordo di associazione con la Siria. L'UE ha esercitato forti pressioni sulla Siria affinché l'Accordo di associazione in fase di negoziazione prevedesse impegni precisi in tema di non proliferazione. La Siria ha sempre contestato duramente la politica dell'Unione in materia di lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, puntando il dito sull'approccio selettivo ed ambiguo adottato dall'Europa nei confronti dei paesi terzi. In particolare, la Siria sottolineava la mancata assunzione di impegni analoghi da parte di Israele nell'ambito delle relazioni con l'UE e la necessità di mantenere una certa capacità di deterrenza contro la minaccia nucleare israeliana, sotto forma di potenziale chimico e biologico. La clausola è stata finalmente inserita nell'Accordo nell'ottobre del 2004, ma l'entrata in vigore dell'Accordo è stata sospesa dall'UE in seguito alle violente repressioni delle manifestazioni anti-governative da parte del governo di Damasco nel marzo del 2011. Contestualmente, sono state introdotte una serie di misure restrittive nelle relazioni tra UE e Siria, quali l'embargo delle armi e sanzioni mirate contro i responsabili delle repressioni.

Una clausola analoga è stata inclusa nell'Accordo di partenariato e cooperazione tra l'UE e l'Iraq, concluso dopo lunghi negoziati all'inizio di dicembre 2011. L'Unione europea ha inoltre dichiarato di voler inserire una clausola di non proliferazione nell'Accordo di libero scambio con il Consiglio di Cooperazione del Golfo (CCG), ancora in fase di negoziazione. L'utilizzo della clausola di non proliferazione potrebbe costituire un contributo importante dell'UE per la costituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente. Attraverso la leva della condizionalità in ambito commerciale ed economico l'Unione, che nel suo insieme è il primo partner commerciale della regione, potrebbe indurre diversi paesi ad accettare impegni stringenti in tema di non proliferazione e disarmo. Tuttavia, l'esperienza maturata dal 2003 ad oggi impone una certa cautela nei giudizi e induce a considerare gli aspetti problematici relativi all'applicazione di queste clausole. La resistenza da parte di alcuni paesi della regione potrebbe costringere l'UE ad accettare modifiche particolari, mettendo a rischio l'uniformità delle relazioni bilaterali con i partner e prestando il fianco ad accuse di *double standard*. Inoltre, si pone la questione dell'efficacia dei meccanismi a disposizione dell'Unione per il sostegno all'applicazione della clausola, per la verifica sulla sua attuazione e per la sanzione in caso di mancato rispetto da parte del paese firmatario (Aliboni 2004, p. 3). In generale, in una regione in cui finora la sicurezza nazionale e gli equilibri strategici hanno avuto la priorità sulla politica commerciale e la cooperazione economica, l'efficacia della clausola come strumento di pressione potrebbe essere molto limitata.

In aggiunta, l'UE può contare su una serie di strumenti finanziari di tipo tematico e geografico, che potrebbero essere utilizzati in maniera più efficace per la promozione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente. La lotta a – e la protezione da – le armi di distruzione di massa costituisce una delle priorità di lungo termine dello Strumento di stabilità (484 milioni di euro allocati per il periodo 2007-2013). Tale strumento ha privilegiato fino ad oggi gli interventi di gestione delle crisi, che rientrano nell'Articolo 3 (Assistenza in risposta a situazioni di crisi o al delinearsi di situazioni di crisi) piuttosto che l'Assistenza nel contesto di condizioni stabili per la cooperazione, coperta dall'Articolo 4 (Regolamento CE n. 1717/2006). Questo secondo aspetto andrebbe po-



tenziato e reso più idoneo per interventi a favore della non proliferazione. Altro strumento tematico rilevante è lo Strumento di cooperazione in materia di sicurezza nucleare (524 milioni di euro allocati nel periodo 2007-2013). Sebbene i paesi del Nord Africa rientrino tra quelli eleggibili per questo tipo di sostegno finanziario, finora la maggior parte degli interventi è stata realizzata negli Stati ex sovietici (soprattutto Russia, Ucraina, Armenia, Kazakistan). Un riequilibrio geografico a favore della sponda sud del mediterraneo potrebbe costituire un valido contributo alla non proliferazione nell'area mediorientale. Infine, l'UE potrebbe rafforzare la componente dedicata alla sicurezza – con un forte accento sulla non proliferazione – di due strumenti geografici: lo Strumento europeo di partenariato e vicinato, che interessa tra gli altri Egitto, Israele, Giordania, Libano, Territori Palestinesi Occupati e Siria, e lo Strumento di cooperazione allo sviluppo, che coinvolge tra gli altri i paesi della regione del Golfo (Iran, Iraq e Yemen). Va comunque sottolineato che, sebbene tali strumenti possano risultare utili al processo di costituzione della zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente, occorre ricordare che conta soprattutto la volontà politica dei paesi della regione di trovare un punto di equilibrio tra i propri interessi di sicurezza.

## CONCLUSIONI

La politica di non proliferazione e di disarmo dell'UE si inserisce nella Politica estera e di sicurezza comune europea e risulta caratterizzata dagli stessi limiti e debolezze. In particolare, emerge la una difficoltà di formulare una posizione comune soprattutto per le questioni legate al possesso delle armi nucleari, determinata dalla presenza di stati nucleari (Francia e Gran Bretagna) tra i 27 membri dell'Unione. Nelle relazioni dell'UE con i paesi terzi in materia di non proliferazione delle armi di distruzione di massa intervengono poi considerazioni di tipo geopolitico ed economico dei singoli governi nazionali europei, che rendono più difficile il perseguimento di una politica unitaria e coerente in questo settore. L'Unione ha tentato di rafforzare il proprio ruolo in materia di disarmo e non proliferazione, a livello regionale e globale, attraverso l'adozione di obiettivi strategici (contenuti nei due documenti chiave della

ESS e della *WMD Strategy*), la concettualizzazione del proprio approccio secondo le linee del “multilateralismo efficace”, il “*mainstreaming*” dei vincoli di non proliferazione nelle politiche esterne, ed da ultimo uno sforzo di razionalizzazione e di riforma istituzionale contenuto nel Trattato di Lisbona. I risultati di questi progressi sono stati ambigui: la chiarificazione degli scopi e degli strumenti spesso non si è accompagnata all'efficace e coerente attuazione degli impegni. L'adozione di una Posizione comune dell'UE in vista della Conferenza di riesame del TNP nel 2010 è stata salutata come un passo avanti decisivo nell'affermazione del ruolo internazionale dell'Unione in questo settore. Tuttavia, la valutazione del suo impatto reale sulle discussioni della Conferenza e il suo contributo al documento finale resta controversa.

La creazione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente risponde agli interessi di sicurezza dell'UE sia sotto il profilo tematico, in linea con il crescente impegno europeo per la promozione della universalizzazione del regime di non proliferazione e delle politiche di disarmo, sia sotto il profilo geografico, interessando un'area di primaria rilevanza strategica per l'Europa. In linea con questi obiettivi, l'UE ha cercato di coniugare le proprie ambizioni internazionali con i propri interessi regionali, e allo stesso tempo di combinare una prospettiva di promozione della pace con il dialogo in tema di sicurezza e di non proliferazione. Anche in questo caso, le iniziative intraprese sembrano piuttosto timide se comparate alle ambizioni strategiche: l'UE è uno tra i promotori di eventi collegati alla conferenza del 2012, ma non ha per ora assunto un profilo di spicco nella fase preparatoria; la politica europea rispetto alle potenze nucleari israeliana ed iraniana è stata penalizzata dalla scarsa coesione interna e dalla *leadership* intermittente delle istituzioni comuni; gli strumenti concepiti per assistere e promuovere le politiche di non proliferazione e disarmo dei paesi terzi sono ancora in fase di definizione e di attuazione.

La valutazione dell'operato dell'Unione Europea, sia sul tema generale della non-proliferazione, sia in particolare rispetto al processo per la costituzione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente, è caratterizzata da luci ed ombre. Di certo l'Unione ha compiuto progressi importanti quanto alla convergenza delle posizioni degli stati membri, all'elaborazione di un approccio concettuale e strategico, e alla

predisposizione di strumenti operativi: tutti elementi che non esistevano dieci anni fa. In altre parole, l'UE si è concentrata sul processo per diventare un attore riconosciuto a livello internazionale nel campo della proliferazione, risultato ormai a portata di mano. Tuttavia, ciò non coincide sempre con un'azione efficace sui vari dossier in agenda, inclusa la costituzione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente. In particolare, nel campo della non-proliferazione i tradizionali punti di forza della proiezione esterna dell'Unione incontrano limiti strutturali. La pressione esercitata tramite accordi economico-commerciali, il sostegno finanziario per aumentare la propria influenza, e la messa in campo di capacità tecniche di nicchia, risultano infatti meno efficaci nel campo della non-proliferazione, in cui l'agenda di sicurezza prevale su quella economica, e in particolare in Medio Oriente, dove la *realpolitik* rimane il paradigma dominante nelle relazioni intergovernative.

L'obiettivo di medio periodo dell'Unione dovrebbe dunque essere quello di rafforzare la competenza e il ruolo di *outreach* delle istituzioni, in particolare dell'Alto Rappresentante e del nuovo Servizio europeo per l'azione esterna, rispetto ai principali referenti politici soprattutto regionali (Turchia, paesi del Golfo e membri della Lega Araba) per generare consenso su questo tema. Allo stesso tempo, l'UE dovrebbe utilizzare in maniera più efficace gli strumenti finanziari, tematici e geografici, a sua disposizione per condurre una politica fattiva di sostegno agli stati della regione in vista delle prossime tappe del difficile processo di costituzione di una WMDFZ in Medio Oriente.

## BIBLIOGRAFIA

- 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Proliferation*, NPT/CONF.2010/50 (Vol. I), [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/50).
- Alhstrom C. (2005), "The EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction", in Kile S. N. (ed.), *Europe and Iran: perspectives on non-proliferation*, Oxford University Press.
- Aliboni R. (2004), *The non-proliferation clause in preventive perspective*, ConflictinFOCUS, Issue n. 4, December 2004, [http://www.iai.it/pdf/mediterraneo/ConflictinFocus/infocus\\_4-Aliboni.pdf](http://www.iai.it/pdf/mediterraneo/ConflictinFocus/infocus_4-Aliboni.pdf).
- Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference*, 27-28 November 1995, [http://eeas.europa.eu/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf).
- Cotta-Ramosino P. (2009), "Disarmo e non proliferazione", in *Rapporti di scenari sul G8*, IAI-ISPI-CESPI.
- Council of the European Union (2003a), *A secure Europe in a better world. European security strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- Council of the European Union (2003b), *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction - EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction*, 15708/03, Brussels, 10 December 2003, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>.
- Council of European Union (2008), *New lines for action by the European Union in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery means*, 17172/08, Brussels, 17 December 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st17/st17172.en08.pdf>.
- Council Decision 2010/212/CFSP of 29 March 2010 relating the position of the European Union for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:090:0008:0014:EN:PDF>.
- Council Decision 2010/799/CFSP of 13 December 2010 in support of a process of confidence-building leading to the establishment of a zone free of weapons of mass destruction and their means of delivery in the Middle East in support of the implementation of the EU*

- Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:341:0027:0031:EN:PDF>.
- Council of the European Union, *Press Release, 3130<sup>th</sup> Council meeting, Foreign Affairs*, 17720/11, Brussels, 30 November and 1 December 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/126518.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126518.pdf).
- Diab K. (2005), "Commission wants closer EU-Israeli ties", in *European Voice*, 12 January 2005
- The EU and nuclear non-proliferation: managing a global security threat*, EUInsights, January 2011, <http://www.eurunion.org/eu/images/stories/euinsight-nucnon-prolif-jan2011.pdf>.
- EU-Israel Action Plan*, April 2005, [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/israel\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/israel_enp_ap_final_en.pdf).
- Foradori P., *Sicurezza regionale, non-proliferazione e disarmo. Il difficile caso della zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente*, Paper presentato al seminario "A WMD Free-Zone in the Middle-East", Roma Istituto Affari Internazionali (IAI), 19 dicembre 2011.
- Grand C. (2009), "France, Nuclear Weapons and Nonproliferation", in *US – European Nonproliferation Perspectives*, CSIS.
- Greco E., Pirozzi N., Silvestri S. (2010), *EU crisis management: institutions and capabilities in the making*, Quaderni IAI, November 2010, [http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni\\_E\\_19.pdf](http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_E_19.pdf).
- Grip L. (2009), *The EU non-proliferation clause: a preliminary assessment*, SIPRI Background Paper, November 2009, <http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0911.pdf>.
- Grip L. (2011), *Mapping the European Union's institutional actors related to WMD non-proliferation*, Non-Proliferation Papers, No.1, May 2011, [http://www.nonproliferation.eu/documents/nonproliferationpapers/01\\_grip.pdf](http://www.nonproliferation.eu/documents/nonproliferationpapers/01_grip.pdf).
- Harnisch S. (2007), "Minilateral Cooperation and Transatlantic Coalition-Building: The E3/EU-3 Iran Initiative", *European Security*, Vol. 16 No. 1, March 2007, pp. 1-27.
- Kienzle B. (2006), *The EU as a security provider in its neighbourhood: the case of non-proliferation of WMD in the Mediterranean area*, Osservatori de Política Exterior Europea, Working Paper n. 72, September 2006.
- Kornelius S. (2009), "The Evolution of Germany's Nonproliferation Po-

- licy", in *US – European Nonproliferation Perspectives*, CSIS, 2009.
- Landau E. B. (2010), *Israel and the Proposed 2012 WMDFZ Conference: Framing a Regional process*, INSS Insight No. 221, 3 November 2010, <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=4541>.
- Molling C. (2010), "The grand bargain in the NPT: challenges for the EU beyond 2010", in I. Anthony et al., *Nuclear Weapons after the 2010 NPT Review Conference*, Chaillot Paper No. 120, Paris: EU Institute for Security Studies, April 2010.
- Portela C. (2003), *The role of EU in the non-proliferation of nuclear weapons*, PRIF Reports No. 65, <http://www.hsfk.de/downloads/priefrep65.pdf>.
- Schmitt B. (ed) (2003), *Eucooperative threat reduction activities in Russia*, Chiallot Paper No. 61, Paris, EU-ISS, 1 June 2003, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp061e.pdf>.
- Rynning S. (2007), "Peripheral or Powerful? The European Union's Strategy to Combat the Proliferation of Nuclear Weapons", in *European Security*, Volume 16, Numbers 3-4, September 2007.
- Smith M. (2009), "The Untinted Kindgom and Nonporoliferation", in *US – European Nonproliferation Perspectives*, CSIS, 2009.
- Sorvillo E. (2010), *Il regime di non proliferazione nucleare alla vigilia dell'ottava conferenza di riesame del Trattato di Non Proliferazione Nucleare*, Osservatorio IAI, n. 13, maggio 2010, [http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Polinternazionale/pi\\_a\\_0013.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/pi_a_0013.pdf).
- Tertrais B. (2005), "The EU and nuclear non-proliferation: does soft power work?", in *The International Spectator*, Vol. 40, N. 3, July-September 2005.
- Tocci N. (2011), *The EU, the Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism*, MERCURY E-paper no. 9, giugno 2011, <http://www.mercury-fp7.net/index.php?id=10076>.
- Valasek T. (2009), "The European Union's role in non-proliferation", in *US-European non proliferation perspectives*, CSIS.
- Van Ham P. (2011), *The European Union's WDM strategy and the CFSP: a critical analysis*, Non-Proliferation Papers, No.2, September 2011, [http://www.nonproliferation.eu/documents/nonproliferationpapers/02\\_vanham.pdf](http://www.nonproliferation.eu/documents/nonproliferationpapers/02_vanham.pdf).
- Zaborowsky M. (2009), "Poland's Nonproliferation Strategy: Following the Leader", in *US – European Nonproliferation Perspectives*, CSIS, 2009.

## EXECUTIVE SUMMARY.

### TOWARDS A WMDFZ IN THE MIDDLE EAST: WHAT ROLE FOR THE EU?

This paper analyses both the EU policy on non-proliferation developed in the last decade (Part 1, authored by Alessandro Marrone), and its efforts specifically aimed at contributing to the establishment of a WMDFZ in the Middle East (Part 2, by Nicoletta Pirozzi).

The Union first approached the realm of non-proliferation in the 1990s, despite the variety of positions on this issue among its member states. In fact, EU members include nuclear states – France and the UK – and non-nuclear states; members of a nuclear Alliance such as NATO and non-NATO members; and are characterised by different geopolitical and security concerns. In 1992, the fact that France joined the Non-Proliferation Treaty (NPT) represented a major step forward towards a convergence of EU member states' non-proliferation policies, which have been translated, for example, into a Joint Action in favour of the Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT).

In 2003, a step change occurred with the adoption of both the EU Strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD Strategy) and the European Security Strategy (ESS). According to several authors, EU member states decided to adopt these documents mainly because of the US invasion of Iraq, which was officially motivated by WMD proliferation concerns. The ESS defines WMD proliferation as potentially the greatest threat to European security, and makes explicit references to the risk of a WMD race in the Middle East, as well as to the dangerous spreading of missile technology. The risk of terrorists acquiring WMD is considered the “most threatening scenario”. The WMD Strategy contains the EU and its member states' commitment to act in order “to prevent, deter, halt and where possible eliminate proliferation programs”. This action shall be based on a set of guidelines, including:

- effective multilateralism;
- mainstreaming non-proliferation into the toolbox of EU policies;
- the commitment to develop proper capacities to support the non-proliferation policy.

Five years later, in 2008, the EU Council adopted the New Lines for action in combating the proliferation of weapons of mass destruction and their delivery means (New Lines). The New Lines are built on the acquis of the ESS and the WMD Strategy and aim to enhance the coordination among EU member states at the operational level and better use the instruments at their disposal.

These documents have been criticized as examples of “declaratory policy” which did not materialize into concrete actions. This is partly true, as far as they do not have a direct impact on the EU’s non-proliferation policy neither in terms of resources allocated nor in terms of political or regulatory actions implemented by member states. The function fulfilled by these documents is twofold: 1) to conceptualize the basis of a common approach to put forward on the international stage, and 2) to build internal consensus and raise the awareness among European policy-makers, including both EU institutions and member states, on the non-proliferation strategy. Considering the nature of the EU and how it works, these functions are quite important in approaching a relatively new policy field for the Union.

Regarding to the conceptualization of a common approach, the basic guideline for the EU’s approach to external policies is “effective multilateralism”. In the non-proliferation field, this concept implies six elements:

- the support of the ratification by all UN member states of relevant non-proliferation treaties;
- the commitment to enhance the NPT regime, for example by supporting the adoption of the Additional Protocol elaborated by the International Atomic Energy Agency (IAEA);
- economic and technical assistance to the international organizations tasked to verify the compliance of non-proliferation treaties;
- the strengthening of the expert control regimes, also outside Europe;
- cooperation with partners and third countries;
- the readiness to undertake coercive actions, including the use of force, as a last resort in case of proliferation, but only as a result of a deliberation by the UN Security Council as the highest arbiter on non-proliferation cases.



According to these guidelines, the EU Council has approved more than 20 Joint Actions to support non-proliferation treaties, and the EU has become a major donor to the IAEA. The ratio of effective multilateralism is to pursue EU non-proliferation policy within the established framework at the international level, and to provide a political European added value to such a framework. However, this approach entails the risk of relying too much on the international community, and it may become an alibi for not taking the leadership in diplomatic actions in this field.

Concerning the mainstreaming of the non-proliferation agenda, it means that other EU policies shall take into account the non-proliferation strategy in order to utilise the tools at the EU's disposal, such as trade and cooperation agreements, development aid, or the very same perspective of EU membership, to achieve non-proliferation goals. The main example of mainstreaming efforts so far has been the inclusion of a non-proliferation clause within agreements signed in recent years by the Union and third countries. The clause states that the EU and the third country shall respect national and international commitments to non-proliferation undertaken at the time of the agreement, otherwise the agreement itself shall be suspended. The EU has signed almost 100 agreements in line with this approach, but only a few of them have come into force so far (i.e. those signed with Albania and with African, Caribbean and Pacific (ACP) countries). The main point here is that the clause works mainly with countries having no strong security concerns on nuclear weapons, with a smaller economic leverage than the EU, and/or deeply interested in having a close relations or even becoming a member of the Union. In contrast, countries like India have obtained the exclusion of the non-proliferation clause from the negotiations on a free trade agreement with the EU.

In order to pursue a more effective non-proliferation policy, the EU has made an effort to develop a proper set of institutional, financial and operational instruments. At the institutional level, the Lisbon Treaty brought important innovations in the field of Common Foreign and Security Policy (CFSP), which also affect the non-proliferation policy. For example, the enhanced role of the High Representative has allowed Catherine Ashton to make a speech on behalf of the EU at the NPT Review Conference in 2010. The same is true for the President of the EU Council,

who represented the EU at the Nuclear Security Summit in Washington in April 2010. The EU Council remains the main decision making body dealing with non-proliferation, supported by the Committee of Permanent Representatives (COREPER) and by two working parties: the Working Party on Non-Proliferation (CONOP) and the Working Party on Global Disarmament and Arms Control (CODUN). Moreover, the Working Party on Dual Use Goods (WPDU) deals with the export control of dual use products.

The European Commission, under the leadership of the High Representative, manages the CFSP budget and the Instrument for Stability (IfS). The CFSP budget for non-proliferation amounted to 17, 5 million euro in 2010. The IfS has a broad mandate, including the mitigation of proliferation risks in third countries, and the assistance in the implementation of the non-proliferation clause. Between 2007 and 2013, the EU allocated 266 million euro through the IfS to non-proliferation activities. In addition, the Instrument for Nuclear Safety Cooperation (INSC), which is aimed, among other things, at countering the illicit traffic of nuclear material, received 524 million euro in the same period. Other EU agencies deal with different aspects of non-proliferation, including the Joint Research Centre, the European Defence Agency and the Situation Centre.

As a whole, the non-proliferation policy has received less resources than expected considering the ambitions outlined in the ESS and the WMD Strategy. In 2009, the entire CFSP budget for non-proliferation had the same funds as the single EU police mission in the Democratic Republic of Congo. This is also the result of the reluctance of EU member states to empower the Union in the non-proliferation field. Generally speaking, the opportunities to increase the effectiveness of the EU non-proliferation policy provided by the Lisbon Treaty also largely depend on the convergence of EU member states' national policies on non-proliferation, and on their political will to let the EU act decisively on this policy area.

Such overall EU approach also applies to the Middle East and to the process of establishing a WMDFZ in this region. Global and regional aspirations of the EU are combined in this goal: on one hand, the EU is promoting the universalization of the non-proliferation regime, with the NPT at its core, which is only partly ratified and implemented by the

states in the region. On the other hand, the Union is engaged in stabilization efforts at the regional level: in particular, the Mediterranean and the Middle East are recognized as strategic priority areas for the EU, both by the ESS and the WMD Strategy.

In line with this approach, the Union is supporting – at the global level – the initiatives undertaken in the framework of the NPT. These include, among others, the organization in 2012 of an ad hoc conference on the creation of a WMDFZ in the Middle East, as envisaged in the final document of the 2010 NPT Review Conference. However, the EU is playing a minor role in this process – limited to the sponsoring of a seminar in Brussels last summer and financial support for the 2012 event – compared to the other actors involved, i.e. the UN Secretary General and the newly appointed Finnish facilitator, let alone the Middle East regional powers and the NPT depositary states (Russia, UK and US), but also the AIEA and the OPCW.

As a general comment, it seems that disarmament and non-proliferation matters have been sacrificed in the reforming and reorganization process that followed the entry into force of the Lisbon Treaty. This is confirmed by the fact that the post of Personal Representative for WMD Non-Proliferation, once occupied by Annalisa Giannella, has been eliminated and the position of Head of Department of Non-Proliferation and Disarmament at the European External Action Service (EEAS) is temporarily vacant and covered by the Managing Director for Global and Multilateral Issues.

Turning to the diplomatic and political actions taken by the EU for the promotion of a WMDFZ in the Middle East, we cannot overlook the Union's approach to nuclear non-proliferation in its relations with two key actors in the region: Israel and Iran.

With respect to the Israel's nuclear arsenal, the Union has recently tried to couple the efforts towards the resolution of the Israeli-Palestinian conflict with a strategic dialogue on regional security and non-proliferation. Non-proliferation commitments were also introduced in the EU-Israel Action Plan signed in 2005. However, the EU's stance towards Israel's nuclear weapons capability has been judged by several observers as timid and unresolved.

In recent years, EU member states (particularly France, Germany and

the United Kingdom in the framework of the E3 initiative) and – to a certain extent – the EU institutions (with a special role played by former High Representative Javier Solana) have been involved in negotiations with Iran on its nuclear program. The European approach has been based on the dual-track principle and supported by several rounds of sanctions (the latest one has been approved at the beginning of December by the Foreign Affairs Council and includes new restrictive measures on energy, finance and transport), but it has not succeeded in resolving the crisis. So far, the EU has been unable to implement coherent political and diplomatic conduct – due to diverging positions among EU member states and the EU institutions – and to effectively mediate between the Iranians and the international community.

The positions of Israel and Iran on nuclear proliferation are crucial to determine the regional equilibrium and thus progress in establishing a WMDFZ in the Middle East. Financial and technical tools at the EU's disposal, as well as instruments such as the inclusion of a non-proliferation clause in the EU's agreements with third countries in the region, are likely to achieve very modest results if they are not backed by an effective regional dialogue on security.

This should be a priority for the EU in the mid-term period. In particular, the new High Representative and the European External Action Service should be on the front line of building consensus among the anchor countries in the region, i.e. Turkey, but also the members of the Gulf Cooperation Council and the Arab League.

In conclusion, the EU's non-proliferation policy has been weakened by a variety of factors. The Union has made progress in recent years towards a more coherent and effective policy through the clarification of its strategic approach and the development of operative tools. However, the results are mixed and opinions differ on the effectiveness of the EU as a global actor in this field, particularly with regard to the Middle East. The establishment of a WMDFZ is a clear security interest for the EU, but its role in this respect has been very modest compared to its ambitions.

# Rapporto della conferenza su “A WMD Free-Zone in the Middle-East”

*Giordano Merlicco\**

## INTRODUZIONE

Il 19 dicembre 2011 si è tenuto presso l'Istituto Affari Internazionali (Iai) di Roma un seminario sulla zona libera dalle armi di distruzione di massa (*weapons of mass destruction free zone*, WMDFZ) in Medio Oriente. Il seminario è stato organizzato dallo Iai, con il sostegno della Fondazione del Monte dei Paschi di Siena e del Ministero degli Affari Esteri. Introducendo i lavori, il direttore dello Iai Ettore Greco ha sottolineato l'esigenza di sviluppare un approccio globale alla questione, prendendo in considerazione sia le componenti giuridiche sia quelle politiche e di sicurezza. Un'altra componente rilevante per l'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente riguarda il ruolo dell'Unione Europea. Finora l'UE non ha assunto un ruolo determinante; tuttavia essa potrebbe esercitare un'influenza fondamentale, possedendo i requisiti necessari per svolgere l'importante compito di facilitatore. All'esposizione delle relazioni su questi tre argomenti è seguito un dibattito, al quale hanno partecipato personalità provenienti da diversi paesi e da vari centri di ricerca di fama internazionale.

---

\* Giordano Merlicco è collaboratore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

## 1. STORIA

Nel 1974 l'Assemblea Generale dell'Onu ha approvato una risoluzione in cui si raccomandava ai paesi del Medio Oriente di ratificare il Trattato di non proliferazione nucleare (TNP). La risoluzione avanzava l'idea di creare in Medio Oriente una zona libera dalle armi nucleari. Il proposito espresso dalla risoluzione è stato ribadito diverse volte dall'Assemblea Generale, finché in una risoluzione del 1991 l'idea originaria è stata estesa per contemplare una zona libera dalle armi di distruzione di massa, che comprende il bando non solo degli armamenti nucleari, ma anche di quelli chimici e di quelli biologici.

L'idea di istituire una WMDFZ in Medio Oriente è stata ripresa in occasione delle varie Conferenze di Riesame del TNP, sotto l'impulso di Regno Unito, Russia e Stati Uniti. Il documento finale della Conferenza di Riesame del 2010 ha fissato al 2012 la data per lo svolgimento di una conferenza internazionale sulla zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente. Secondo quanto annunciato dal Segretario Generale dell'ONU, la conferenza si terrà in Finlandia.

## 2. LE PROBLEMATICHE GIURIDICHE

Nel suo intervento Natalino Ronzitti, ha esposto le problematiche giuridiche connesse all'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente. Ronzitti ha sottolineato che finora non è stata dedicata un'adeguata attenzione alla dimensione giuridica della questione, mentre al contrario essa assume una rilevanza fondamentale, se non altro perché l'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa presenta numerose problematiche che implicano una regolamentazione mediante trattato o altro strumento giuridico.

### *I precedenti*

Attualmente non esistono zone libere dalle armi di distruzione di massa, ma per la loro istituzione ci si può valere dei precedenti offerti dalle zone denuclearizzate create nelle seguenti aree geografiche:

- in America Latina, con il Trattato di Tlatelolco (1967);
- nel Sud Pacifico, con il Trattato di Rarotonga (1985);
- nel Sud Est asiatico con il Trattato di Bangkok (1995);
- in Africa, con il Trattato di Pelindaba, (1996);
- in Asia centrale con il trattato di Semipalatinsk (2006).

Un caso a parte è costituito dalla Mongolia, che nel 2000 ha unilateralmente proclamato una zona libera dalle armi nucleari sul suo territorio. In vista dell'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente, l'esempio mongolo potrebbe essere seguito da uno Stato che non possiede armi di distruzione di massa (come la Giordania). Ciò offrirebbe un grande contributo per la promozione del disarmo e di un clima di fiducia tra i paesi della regione.

Da un punto di visto giuridico ci si può inoltre avvalere dei trattati sulle armi di distruzione di massa attualmente in vigore. Il Trattato di non proliferazione nucleare è entrato in vigore nel 1970 e distingue gli Stati che possono legittimamente detenere armi nucleari (Cina, Federazione Russa, Francia, Regno Unito e Stati Uniti) dagli altri, cui è invece proibito dotarsi di armamenti atomici. Il TNP è stato firmato e ratificato da tutti i paesi mediorientali con la sola eccezione di Israele, che è uno degli Stati chiave per l'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente e che fino ad ora non ha espresso intenzione di firmare il trattato. La Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione e stoccaggio delle armi batteriologiche e tossiche e la loro distruzione (in vigore dal 1975) e la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio e uso delle armi chimiche e loro distruzione (in vigore dal 1997) non hanno invece riscosso il favore di tutti gli Stati mediorientali e diversi paesi di primaria importanza come Egitto, Israele e Siria non li hanno ratificati o neppure firmati.

### *Gli strumenti giuridici*

Le zone denuclearizzate attualmente esistenti sono state tutte istituite tramite un trattato internazionale e dei protocolli aggiuntivi, con cui gli Stati aderenti hanno assunto l'impegno di rispettare la zona denuclearizzata. La conclusione di un trattato non costituisce una condizione necessaria e l'iniziativa di una zona libera dalle armi di distruzione di mas-

sa può essere presa con strumenti di *soft law*, come una risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU. Tuttavia per imporre norme giuridicamente vincolanti agli Stati contraenti rimane necessaria l'adozione di un trattato. Ciò sarebbe opportuno anche per regolamentare la sua durata e le clausole di recesso. Il TNP e i trattati sulle armi chimiche e biologiche hanno durata indefinita, tuttavia in ognuno di essi è presente una clausola di recesso, che permette agli Stati firmatari di recedere dal trattato, nel caso in cui si verificano eventi in grado di minacciare la loro sicurezza. Anche i trattati che hanno istituito zone denuclearizzate contengono clausole di recesso. Per la WFMDZ in Medio Oriente occorrerebbe quindi predisporre una normativa che contempli i casi in cui è permesso recedere dal trattato e le relative procedure.

### *Lo status della Palestina*

Per istituire una WMDFZ in Medio Oriente occorre affrontare lo status giuridico dei territori palestinesi. La dirigenza palestinese ha proclamato lo Stato di Palestina nel 1988 e nel 2011 ha chiesto all'Onu lo status di Stato membro, richiesta già accolta dall'Unesco. Attualmente i territori palestinesi non possiedono però i requisiti giuridici della statualità, a cominciare dall'indipendenza. Dunque dal punto di vista del diritto internazionale la Palestina non è uno Stato e ciò impedirebbe ai palestinesi di essere tra i firmatari di un trattato per l'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente.

### *Il processo per l'istituzione della WMDFZ*

Ai fini dell'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente sarebbe utile ideare gruppi di lavoro ad hoc, in grado di affrontare le problematiche relative alla zona in maniera autonoma rispetto al conflitto arabo-israeliano e alle altre fonti di tensione regionale. Inoltre sarebbe opportuno che questi gruppi di lavoro abbiano un livello minimo di istituzionalizzazione. Ci si potrebbe giovare dell'esempio offerto dalla Conferenza di Helsinki (CSCE). Questo approccio permetterebbe di mantenere i contatti nonostante la sfiducia esistente tra gli Stati coinvolti, mentre invece forme più istituzionalizzate di dialogo tra i governi difficilmente resisterebbero all'aggravarsi dei conflitti che periodicamente riemergono nella regione. D'altra parte un



approccio di questo tipo permetterebbe di evitare anche i rischi della *Track Two Diplomacy*, laddove personalità effettivamente indipendenti dalle autorità dei rispettivi paesi potrebbero ideare soluzioni che non tengono in debito conto gli interessi e le preoccupazioni dei governi coinvolti e sarebbero quindi destinate al fallimento.

### 3. LA DIMENSIONE POLITICA DELLA WMDFZ IN MEDIO ORIENTE

Nella seconda relazione Paolo Foradori ha affrontato i fattori politici che potrebbero ostacolare la conferenza, tentando inoltre di delineare delle soluzioni in grado di superare il clima di sfiducia reciproca esistente tra i paesi della regione.

#### *Gli ostacoli all'istituzione WMDFZ*

L'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente è complicata dai conflitti in corso nell'area e dalla scarsa cooperazione regionale. Allo stato attuale non esiste infatti nessuna organizzazione regionale che comprenda al suo interno tutti gli Stati dell'area mediorientale, soprattutto a causa del perdurare del conflitto arabo israeliano, che impedisce l'organizzazione di *fora* regionali con la presenza di Israele. Inoltre vari Stati della regione sono in possesso di armi di distruzione di massa. In particolare il nucleare continua ad esercitare attrattiva su diversi paesi, sia per ragioni di prestigio che per esigenze militari. Israele è in possesso di un arsenale nucleare e si sospetta che il programma nucleare dell'Iran possa assumere risvolti militari. In periodi diversi anche la Siria e l'Iraq hanno mostrato interesse alla costituzione di un proprio deterrente nucleare. Diversi paesi, tra i quali Egitto, Iran, Israele e Siria, sono inoltre in possesso di armamenti chimici e biologici. Ad ostacolare il successo della conferenza sull'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa si è aggiunta ora l'incertezza dovuta alle transizioni politiche in atto in Egitto e in altri Stati arabi.

*Come superare gli ostacoli: cooperazione e confidence building*

Per superare gli ostacoli potrebbe essere di importanza fondamentale il ruolo assunto da Stati esterni alla regione e dalle organizzazioni internazionali. Gli Stati in possesso di armamenti nucleari potrebbero infatti fornire garanzie di sicurezza ai paesi mediorientali, in cambio della loro adesione alla zona libera dalle armi di distruzione di massa. Per creare un clima internazionale di fiducia sarebbe poi importante che gli Stati dotati di armi atomiche promuovano il disarmo a livello bilaterale o multilaterale. Da parte loro le organizzazioni internazionali come l'ONU, l'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) e l'Unione Europea potrebbero fornire un'importante assistenza di natura tecnica e politica.

Per dissipare le tensioni e favorire un clima di fiducia e cooperazione sarebbe opportuno creare meccanismi di verifica e controllo degli armamenti a livello regionale, che affianchino i corrispondenti organismi internazionali. Parallelamente si potrebbero fornire incentivi per indurre i paesi ad aderire alla WMDFZ. Un importante incentivo potrebbe essere l'offerta di una maggiore cooperazione sui programmi di sviluppo dell'energia nucleare per usi civili. In ogni caso l'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente richiede discussioni e trattative lunghe complesse. Sarebbe quindi opportuno prevedere un processo graduale, le cui diverse fasi avrebbero l'effetto immediato di ridimensionare la sfiducia reciproca tra gli Stati e appianare le divergenze esistenti. Un importante mezzo per incentivare la fiducia è la promozione del disarmo e delle procedure di controllo degli armamenti. In tal senso sarebbe importante che tutti gli Stati della regione procedano alla ratifica delle convenzioni internazionali sulle armi chimiche e biologiche.

Per assicurare lo svolgimento della conferenza, gli Stati della regione dovrebbero ribadire il loro impegno a partecipare e il loro consenso all'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa. I paesi mediorientali dovrebbero inoltre promuovere un forum regionale sulla sicurezza e creare gruppi di lavoro incaricati di discutere le condizioni necessarie per l'istituzione di una WMDFZ. Contemporaneamente gli Stati e le organizzazioni internazionali che hanno il compito di facilitatori dovrebbero stimolare i paesi della regione a ratificare il Trattato per il bando degli esperimenti nucleari (CTBT) e favorire l'inizio di un processo graduale di discussione e confronto sulle tematiche della conferenza.

#### 4. POTENZIALITÀ E LIMITI DELL'UNIONE EUROPEA

Il terzo intervento ha esaminato il ruolo dell'Unione Europea nell'istituzione della WMDFZ in Medio Oriente. La prima parte della relazione è stata presentata da Alessandro Marrone, che ha affrontato le politiche dell'UE e i meccanismi di cui essa si può valere per promuovere il disarmo.

##### *L'UE e la non proliferazione*

I paesi dell'UE hanno avuto per lungo tempo posizioni divergenti in merito alla questione della non proliferazione. Questo dato riflette le diverse prospettive dei membri dotati di armi nucleari (Francia e Regno Unito) e di quelli che ne sono privi, così come le differenti percezioni sulla sicurezza a seconda dell'appartenenza o meno degli Stati membri alla NATO. Nonostante queste differenze, nel 2003 gli Stati membri sono riusciti ad adottare una politica comune, delineata nella Strategia europea in materia di sicurezza (*European Security Strategy* – ESS) e nella Strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (*WMD Strategy*). Ai sensi dell'ESS l'UE deve impegnarsi per promuovere la ratifica dei trattati di non proliferazione e per incrementare la sicurezza in regioni chiave come il Medio Oriente e il Mediterraneo. La *WMD Strategy* impegna invece l'Unione a contrastare la proliferazione attraverso vari strumenti, tra i quali il multilateralismo efficace e il *mainstreaming*, che consiste nell'inserimento di clausole volte a contrastare la proliferazione delle armi di distruzione di massa nei trattati siglati dall'UE con gli Stati terzi. Finora questi strumenti hanno prodotto però risultati molto contenuti, poiché l'influenza dell'UE nella negoziazione dei trattati risente in maniera determinante della capacità di contrattazione politica ed economica dello Stato terzo. Inoltre finora il contrasto alla proliferazione non è stata considerata una priorità dall'UE ed ha quindi ricevuto risorse decisamente inferiori alle aspettative.

##### *L'approccio europeo alla WMDFZ in Medio Oriente*

La seconda parte della relazione sul ruolo dell'UE ha affrontato il contributo europeo all'organizzazione della conferenza sulla WMDFZ in Medio Oriente ed è stata presentata da Nicoletta Pirozzi, che ha ribadito come

l'Unione guarda con grande interesse alla WMDFZ in Medio Oriente: essa corrisponde sia all'impegno europeo di promuovere il disarmo, sia all'esigenza di assicurare la pace e la stabilità in una regione che l'UE considera di importanza strategica per la sua stessa sicurezza. Ciononostante le iniziative europee per favorire la conferenza hanno costituito sicuramente un'ottima occasione di dialogo, ma hanno avuto un impatto politico contenuto. Similmente non hanno prodotto risultati concreti i tentativi europei di affrontare le questioni politiche più complicate: il conflitto arabo israeliano e il programma nucleare iraniano.

Nonostante il quadro delineato, l'UE possiede i mezzi per assumere un ruolo più significativo, soprattutto se Bruxelles saprà sviluppare un approccio congiunto con i principali attori della regione, come Turchia, Lega Araba e Consiglio di Cooperazione del Golfo. I paesi europei sono infatti il principale partner economico della regione mediorientale e, utilizzando il meccanismo della condizionalità negli accordi commerciali, l'UE potrebbe esercitare pressioni sugli Stati della regione per indurli a compiere passi significativi sulla strada del disarmo e della non proliferazione. Nell'Accordo di associazione con la Siria, così come nell'Accordo di partenariato e cooperazione con l'Iraq sono già state inserite clausole sulla non proliferazione. Clausole simili sono state preventivate dall'UE nel corso dei negoziati per l'Accordo di libero scambio con il Consiglio di Cooperazione del Golfo.

## 5. *IL DIBATTITO*

Durante il dibattito sono state approfondite le tematiche presentate dai relatori e sono stati proposti nuovi spunti di riflessione. I partecipanti hanno convenuto che per il successo della conferenza internazionale sulla zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente sarà essenziale la partecipazione di Israele e dell'Iran.

### *Il deterrente nucleare di Israele e il conflitto arabo israeliano*

Israele non ha firmato il TNP e possiede un arsenale nucleare. Uno dei partecipanti ha ipotizzato che il vero obiettivo della WMDFZ in Medio Oriente possa essere lo smantellamento dell'arsenale nucleare israelia-

no. Egli ha sottolineato che Israele non si sente adeguatamente tutelata dall'attuale amministrazione americana e che per Tel Aviv rimane necessario risolvere preventivamente il conflitto con i palestinesi, altrimenti l'eventuale zona libera dalle armi di distruzione di massa priverebbe Israele delle garanzie di sicurezza. Da questo punto di vista gli israeliani considerano necessario raggiungere preliminarmente un trattato di pace o comunque un accordo non solo con i palestinesi e con i paesi confinanti, ma anche con gli Stati più lontani come Iran e Iraq, in modo che lo Stato ebraico sia riconosciuto dai paesi arabi e che le garanzie per la sua sicurezza vengano rispettate da tutti gli Stati della regione.

In proposito un altro partecipante ha ipotizzato che il conflitto israelo palestinese possa essere risolto contemporaneamente all'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente, in modo da fornire adeguate garanzie per la sicurezza di Israele e risolvere contemporaneamente le problematiche relative allo status giuridico dei territori palestinesi di Gaza e Cisgiordania. In un altro intervento è stato tuttavia ricordato che attualmente i palestinesi e i paesi arabi si oppongono a questa ipotesi, ritenendo il conflitto con Israele una questione nettamente distinta dalla WMDFZ. Da questo punto di vista legare le due questioni non farebbe che complicare e ritardare le trattative sulla WMDFZ.

Diversi partecipanti hanno sostenuto che Israele non aderirà alla zona libera dalle armi di distruzione di massa se non verrà preventivamente risolta la disputa sul programma nucleare iraniano. Per Israele è essenziale impedire che l'Iran si doti di ordigni nucleari e per Tel Aviv è necessario che l'eventuale soluzione della controversia sul programma nucleare di Teheran contempli adeguate garanzie in proposito. In uno degli interventi è stato ipotizzato che il vero obiettivo dell'Iran sia la produzione di ordigni nucleari e che di conseguenza per Israele sarebbe imprudente rinunciare al deterrente nucleare in suo possesso.

Uno dei partecipanti ha sostenuto che poiché le sanzioni contro Teheran non sono state finora in grado di arrestare il programma nucleare iraniano, l'istituzione di una zona libera dalle armi di distruzione di massa potrebbe essere il modo migliore per raggiungere questo obiettivo. Israele sarebbe dunque decisamente interessata all'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente nella misura in cui questa potrebbe comportare l'interruzione del programma nucleare iraniano o l'imposizione di misure san-

zionatorie contro Teheran, nel caso in cui le autorità iraniane mantengano un atteggiamento intransigente.

In ogni caso i partecipanti hanno convenuto che è interesse di Israele partecipare alla conferenza, se non altro per evitare di subire decisioni alla cui elaborazione non ha partecipato. In proposito uno dei partecipanti ha ricordato il caso del rapporto Goldstone sull'attacco condotto da Israele contro Gaza nel 2008. In quel caso gli israeliani rifiutarono di partecipare alla stesura del documento e il risultato della loro assenza fu un rapporto decisamente poco sensibile ai punti di vista di Tel Aviv. Da questo precedente gli israeliani avrebbero dedotto l'importanza della loro partecipazione ai *fora* internazionali.

Tuttavia in un altro intervento si è sostenuto che per gli Stati e le organizzazioni internazionali incaricate di svolgere il ruolo di facilitatore sarà difficile indurre Israele ad adottare posizioni concilianti. Israele infatti non si sente sicura e l'attuale governo israeliano è impermeabile alle pressioni esterne. Perfino per gli Stati Uniti è difficile in questo frangente esercitare pressioni su Tel Aviv. In vista delle prossime elezioni presidenziali, il presidente Obama non può permettersi di perdere il consenso dei settori filo israeliani. Per giunta il Congresso americano è nettamente schierato su posizioni vicine a quelle di Tel Aviv e ha mostrato una decisa ostilità all'Iran. La strategia degli USA per la regione mediorientale dovrà inoltre subire degli aggiustamenti in seguito al ritiro dell'esercito americano dall'Iraq.

### *Il programma nucleare dell'Iran*

L'atteggiamento dell'Iran sulla zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente sembra ancora incerta. Finora il governo iraniano non ha escluso di partecipare alla conferenza, ma non ha nemmeno mostrato grande disponibilità a cooperare con gli altri paesi per assicurare la riuscita della stessa. In proposito uno dei partecipanti ha puntualizzato che l'inclusione di Israele nella WMDFZ è necessaria per garantire la partecipazione dell'Iran. Anzi, secondo questo intervento la partecipazione di tutti i paesi della regione favorirebbe la cooperazione regionale e il riconoscimento di Israele da parte degli Stati arabi.

Al contrario di Israele l'Iran ha ratificato il TNP, ma sta conducendo un programma nucleare che secondo alcuni potrebbe essere finalizzato

alla produzione di armamenti nucleari. Uno degli intervenuti ha sottolineato che la disputa sul programma nucleare iraniano sembra destinata a protrarsi e ad acuirsi nel prossimo futuro. Nel corso del dibattito vari interventi hanno sostenuto che il vero obiettivo dell'Iran sia dotarsi di ordigni nucleari, nonostante l'ultimo rapporto dell'AIEA non contenga prove sulla dimensione militare del programma nucleare iraniano. Uno dei partecipanti ha sottolineato che l'Iran sta conducendo un programma per lo sviluppo di missili balistici. Ciò dimostrerebbe l'intenzione di dotarsi di armamenti nucleari, poiché l'impatto militare dei missili di media e lunga gittata sarebbe decisamente limitato se i vettori non fossero armati con testate nucleari.

Un altro partecipante ha ipotizzato invece che Teheran voglia acquisire le capacità necessarie a costruire armi atomiche, ma che l'Iran non sia intenzionato a produrre ordigni nucleari. Ai sensi del TNP lo sviluppo della mera capacità necessaria alla produzione di armamenti atomici non è sanzionabile e paesi come il Giappone e la Germania hanno già raggiunto questo stadio da anni. Di conseguenza uno dei partecipanti ha auspicato una politica più conciliante nei confronti dell'Iran, nonostante gli sia stato obiettato che l'Iran non ha l'affidabilità di paesi come il Giappone e la Germania e che, anche a prescindere dalla credibilità del governo iraniano, la regione mediorientale presenta un livello tale di conflittualità che il semplice sviluppo delle capacità nucleari rappresenta un'eventualità destabilizzante per l'area. Nel corso della discussione è stato puntualizzato che Israele non è l'unico paese mediorientale a vedere con apprensione lo sviluppo del programma nucleare iraniano. L'Egitto, la Turchia e le monarchie del Golfo, sono altrettanto preoccupate della ipotesi che l'Iran si doti di armamenti nucleari.

In seguito si è discussa l'ipotesi che gli Stati Uniti e Israele possano attaccare le installazioni nucleari iraniane per impedire che Teheran si doti dell'atomica. Diversi interventi hanno evidenziato che da un punto di vista giuridico un attacco di questo tipo costituirebbe una violazione del diritto internazionale. Inoltre secondo diversi partecipanti un attacco militare contro Teheran provocherebbe gravi tensioni nell'area e vanificherebbe i tentativi di istituire una zona libera dalle armi di distruzione di massa. Uno dei partecipanti ha preventivato che, se attaccato, l'Iran si dichiarerebbe indisponibile a partecipare a una WMDFZ. Teheran potrebbe

inoltre recedere dal trattato di non proliferazione nucleare. Di conseguenza uno degli intervenuti ha espresso l'auspicio che gli USA e l'UE adottino una politica meno rigida nei confronti dell'Iran. In ogni caso un altro partecipante ha sottolineato che un attacco americano o israeliano rimane un'ipotesi concreta, che potrebbe realizzarsi nei primi mesi del 2012, prima delle elezioni presidenziali americane. Sarebbe infatti decisamente improbabile che un attacco avvenga dopo le elezioni, poiché sarebbe più difficile per una seconda amministrazione Obama o per un presidente repubblicano autorizzare un attacco contro Teheran.

In un altro intervento si è sostenuto che la politica adottata dagli USA sul nucleare iraniano è pericolosa e controproducente, poiché stimola l'Iran ad assumere un atteggiamento conflittuale. Nell'intervento è stato quindi auspicato che l'UE, invece di assecondare l'intransigenza americana, possa mostrare maggiore apertura all'ipotesi di raggiungere accordi di compromesso con Teheran. Per risolvere la disputa sul nucleare occorrerebbe infatti raggiungere una soluzione che sia accettabile anche per l'Iran. Uno dei partecipanti ha evidenziato in proposito che per risolvere la disputa sul nucleare iraniano occorrerebbe anche garantire l'accesso di Teheran al mercato dei combustibili nucleari, il cui reperimento da parte dell'Iran è attualmente molto difficile a causa delle sanzioni internazionali.

### *Le conseguenze della 'primavera araba'*

Grande attenzione è stata dedicata alle conseguenze della 'primavera araba' sulla WMDFZ in Medio Oriente. Innanzitutto si è sostenuto che attualmente i paesi arabi sembrano avere priorità ben più urgenti della conferenza sulla zona libera dalle armi di distruzione di massa. D'altra parte occorre notare che nonostante la caduta di Mubarak in un paese chiave come l'Egitto, il personale del ministero degli esteri non è stato sostituito e la presenza di funzionari che si sono occupati fino ad ora della conferenza sembra limitare le possibilità che i nuovi governi possano accantonare l'idea.

Diversi interventi hanno sostenuto che la caduta di Mubarak in Egitto e l'emergere nella regione di governi meno disponibili nei confronti di Israele potrebbe accrescere agli occhi di Tel Aviv l'importanza del deterrente nucleare. Il governo israeliano vede infatti con apprensione la pos-



sibilità che formazioni di orientamento islamista possano assumere responsabilità di governo in Egitto e in altri paesi arabi. Ai timori israeliani contribuisce anche l'esempio della Turchia, che per decenni è stata un buon alleato di Israele, ma che ha cambiato orientamento in seguito all'ascesa al potere di un partito di impronta islamista.

Al contrario un altro partecipante ha escluso che i nuovi governi arabi promuoveranno una politica apertamente ostile a Israele. L'attuale governo egiziano ha riaperto il valico con Gaza, governata dal movimento islamista palestinese Hamas, ma non ha mutato in maniera significativa la sua politica nei confronti del conflitto israelo palestinese. Nonostante sia probabile un certo raffreddamento nei rapporti tra l'Egitto ed Israele, sembra quindi da escludere che i nuovi governi egiziani possano mettere in discussione il trattato di pace.

Secondo vari interventi i rivolgimenti in corso nei paesi arabi hanno accresciuto il ruolo dei movimenti islamisti sunniti, aumentando parallelamente la rivalità tra i mussulmani sunniti e quelli sciiti. Il contesto politico regionale prodotto dalla 'primavera araba' sarebbe dunque maggiormente favorevole a un attacco contro Teheran. L'Arabia Saudita e le monarchie del Golfo sostengono apertamente il tentativo degli USA di isolare l'Iran e temono tanto quanto Israele l'ipotesi che Teheran possa accrescere la sua influenza regionale grazie al possesso di ordigni nucleari.

### *Il ruolo dell'Unione Europea*

Per quanto riguarda l'Unione Europea, i partecipanti hanno convenuto che fino ad oggi l'UE non ha assunto un ruolo determinante nell'organizzazione della conferenza. Tuttavia essa possiede i requisiti per svolgere un'importante funzione di promozione dell'iniziativa e di mediazione tra le parti. In particolare l'Unione Europea potrebbe facilitare il buon esito della conferenza, lavorando congiuntamente con organizzazioni regionali come la Lega Araba e il Consiglio di cooperazione del golfo. L'UE viene infatti percepita dai paesi della regione come un attore più credibile degli Stati Uniti, che agli occhi degli arabi sono troppo sensibili agli interessi di Israele. Inoltre per l'UE la regione mediorientale assume una rilevanza strategica, nel contesto della politica di vicinato con la sponda meridionale del Mediterraneo. Uno dei partecipanti ha ricordato che la politica di sicurezza comune ha costituito una sorta di 'laboratorio del

consenso' per appianare le divisioni tra gli Stati membri. Ciò permetterebbe all'UE di svolgere in maniera ottimale il ruolo di facilitatore, poiché Bruxelles possiede le capacità e l'esperienza necessarie per mediare tra le diverse esigenze dei paesi mediorientali.

Diversi partecipanti hanno ricordato che l'Unione Europea dispone di molteplici strumenti che le permettono di mettere in atto il meccanismo della condizionalità. Questo meccanismo ha avuto un impatto determinante sui paesi che aspiravano ad aderire all'Unione, ma ha mostrato risultati anche con paesi che per ragioni geografiche o politiche non sono interessati alla piena integrazione. Innanzitutto l'Unione Europea è un importante partner economico per i paesi della regione e potrebbe contribuire finanziariamente all'organizzazione della conferenza. Ma l'UE potrebbe anche contribuire con l'invio di missioni civili, militari e di polizia, replicando l'esempio della missione di polizia europea schierata al valico di Rafah, che ha contribuito a contenere le tensioni alla frontiera tra l'Egitto e la striscia di Gaza. L'UE potrebbe valersi della possibilità di concludere accordi commerciali con i paesi della regione. Abitualmente infatti gli accordi commerciali assicurano una migliore efficacia del meccanismo della condizionalità rispetto ad altri trattati. Ai fini dell'istituzione della WMDFZ l'Unione Europea potrebbe inoltre fornire assistenza tecnica e politica ai paesi del Medio Oriente.

### *Le questioni tecniche e giuridiche*

Per quanto riguarda le differenti armi di distruzione di massa, gli intervenuti hanno concordato che occorre distinguere gli armamenti nucleari dalle armi biologiche e chimiche. Gli ordigni nucleari costituiscono una fonte di prestigio per i paesi che li detengono, mentre al contrario il valore politico delle armi chimiche e biologiche è decisamente ridotto. Alcuni interventi hanno inoltre puntualizzato che la distinzione tra gli armamenti nucleari e le altre armi di distruzione di massa assume anche una rilevanza militare. Anche se difficilmente esse potranno essere utilizzate nel corso di un conflitto, le bombe nucleari hanno un importante potenziale di deterrenza. Le armi chimiche e biologiche hanno una capacità di deterrenza nettamente inferiore, ed è altrettanto improbabile che esse vengano effettivamente usate in guerra. D'altra parte uno dei partecipanti ha sottolineato che la costituzione di un arsenale nucleare ri-

chiede costi e competenze superiori alla creazione di armi chimiche e biologiche.

In proposito, riprendendo alcuni dei temi discussi nella relazione di Foradori, uno degli interventi ha evidenziato l'opportunità di promuovere un processo graduale. Da questo punto di vista potrebbe rivelarsi utile iniziare con misure volte a promuovere il disarmo chimico e biologico. Il clima di distensione che ne deriverebbe permetterebbe di affrontare in modo meno conflittuale il dossier nucleare, che presenta maggiori problematiche tecniche e politiche.

Nel corso del dibattito è emersa la necessità di delineare l'ampiezza geografica della WMDFZ. Come ha spiegato Ronzitti nella sua relazione, il Medio Oriente non costituisce una regione ben definita, né dal punto di vista geografico né da quello politico. Di conseguenza occorre valutare con attenzione l'estensione territoriale di un eventuale zona libera dalle armi di distruzione di massa. I partecipanti hanno concordato che gli Stati compresi tra l'Egitto a ovest e l'Iran a est e tra la Siria a nord e lo Yemen a sud dovranno necessariamente costituire il nucleo della zona, affinché essa assuma rilevanza politica e militare. Maggiori incertezze sono emerse in merito alla possibile partecipazione di Cipro e Turchia (che tra l'altro è membro della Nato e sul cui territorio stazionano armi atomiche USA). In ogni caso uno degli intervenuti ha avanzato l'ipotesi che la zona possa iniziare con una partecipazione ristretta, concedendo tempi più lunghi ai paesi che hanno maggiori difficoltà ad aderire. In proposito è stato ricordato che il trattato di Semipalatinsk, che ha istituito la zona libera dalle armi nucleari in Asia centrale, prevede la possibilità che altri Stati della regione possano in futuro aderire alla zona, una previsione che potrebbe essere adottata anche nel caso della WMDFZ in Medio Oriente. Nello stesso intervento si è sostenuto che attualmente gli Stati Uniti si oppongono all'ipotesi di definire con certezza l'ampiezza geografica della zona.

Uno degli intervenuti ha richiamato l'attenzione sulle problematiche giuridiche relative al transito via mare di armi di distruzione di massa appartenenti a Stati terzi. Applicare in acque internazionali il regime della WMDFZ è infatti molto difficile da un punto di vista operativo, soprattutto per la difficoltà giuridica e pratica di realizzare i relativi controlli. Inoltre da un punto di vista legale il transito di imbarcazioni con a bordo armi di distruzione di massa sarebbe consentito nel Mediterraneo, nel Mar Rosso

e nel Mare Arabico. Come esposto nella relazione di Ronzitti, complessi quesiti giuridici potrebbero emergere in merito al transito negli stretti. Per lo Stretto di Tiran si dovrebbe applicare il diritto di passaggio inoffensivo non sospensibile. Per quanto riguarda lo stretto di Hormuz, l'Iran, che non ha ratificato la Convenzione del diritto del mare, non riconosce il regime del passaggio in transito e pretende di assoggettare l'attraversamento delle sue acque territoriali al solo passaggio inoffensivo, previa notifica dell'ingresso delle navi da guerra. Caso più complesso è quello del Canale di Suez, che non è uno stretto internazionale, ma un canale artificiale soggetto alla Convenzione di Costantinopoli del 1888. Per giunta l'Egitto rivendica il diritto di disciplinare il transito di imbarcazioni contenenti materiali pericolosi e ha emanato regolamenti *ad hoc* in proposito.

Un altro intervento ha sostenuto che occorre definire con precisione le procedure di verifica e di controllo, che costituiscono uno dei punti più sensibili degli accordi di disarmo, se non altro perché molte tecnologie utili per scopi civili possono agevolmente assumere valenze militari. Sarebbe quindi opportuno creare delle agenzie incaricate di condurre ispezioni *in loco*. Del resto i trattati che hanno istituito le zone libere dalle armi nucleari hanno previsto meccanismi di controllo aggiuntivi rispetto a quelli delle agenzie internazionali come l'AIEA. Inoltre uno degli intervenuti ha ribadito che i meccanismi di verifica a livello regionale sarebbero più credibili in un'area ad alto livello di conflittualità e migliorerebbero il clima di fiducia tra i paesi aderenti. In proposito un altro partecipante ha sottolineato la necessità di predisporre delle regole chiare, che predispongano norme stringenti e giuridicamente vincolanti.

Nel corso del dibattito i partecipanti hanno espresso un moderato ottimismo sulla possibilità che la conferenza possa effettivamente avere luogo. Attualmente nessuno degli Stati mediorientali ha escluso di partecipare e uno dei partecipanti ha sottolineato che sarebbe importante tenere la conferenza nel corso del 2012, per evitare che un rinvio possa rendere meno credibili gli sforzi per istituire una WMDFZ. D'altra parte i partecipanti al seminario hanno concordato che è decisamente improbabile che la WMDFZ possa essere istituita dalla prossima conferenza. La zona libera dalle armi di distruzione di massa in Medio Oriente rimane piuttosto un obiettivo di medio-lungo periodo, raggiungibile solamente con un processo graduale in più fasi.



## WORKSHOP

# A WMD FREE-ZONE IN THE MIDDLE-EAST

MONDAY 19 DECEMBER 2011

FROM 9.30 TO 13.30

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI  
LIBRARY ROOM (THIRD FLOOR)  
VIA ANGELO BRUNETTI, 9 - ROME

## AGENDA

09:30-09:45 am **WELCOME ADDRESS:** Ettore Greco, Director, IAI

09.45.00-11:15 am **CHAIR:** Ettore Greco, Director, IAI

## PANEL

**PAPER 1 - LEGAL PROBLEMS ARISING FROM A PROJECT OF A WMD FREE-ZONE IN THE MIDDLE-EAST** by Natalino Ronzitti, Scientific Advisor IAI, Professor of International Law

**PAPER 2 - REGIONAL SECURITY AND MAIN ISSUES RAISED FROM BUILDING A WMD FREE-ZONE IN THE MIDDLE-EAST** by Paolo Foradori University of Trento and Associate Fellow International Security Program, Kennedy School, Harvard University

**PAPER 3 - THE EUROPEAN UNION AND THE ESTABLISHMENT OF A WMD FREE-ZONE IN THE MIDDLE-EAST** by Alessandro Marrone, Researcher, Programme Security and Defence and Nicoletta Pirozzi, Senior Fellow, Programme Europe, IAI

11:15-11:45 am **COFFEE BREAK**

11:45-13:00 am **CHAIR:** Natalino Ronzitti

## OPEN DEBATE

13:00-13:30 am **CONCLUDING REMARKS**

---

With the support of



**MONTE  
DEI PASCHI  
DI SIENA**  
BANCA DAL 1472



*Ministero degli Affari Esteri*

Finito di stampare nel mese di marzo 2012  
con tecnologia *print on demand*  
presso il Centro Stampa “*Nuova Cultura*”  
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma  
[www.nuovacultura.it](http://www.nuovacultura.it)

per ordini: [ordini@nuovacultura.it](mailto:ordini@nuovacultura.it)

[Int\_9788861347939\_17x24bn\_03]



Il Quaderno contiene le relazioni presentate al workshop che ha avuto luogo presso l'Istituto Affari Internazionali (IAI) il 19 dicembre 2011. Viene affrontato il tema dell'istituzione di una WMDFZ in Medio Oriente dal punto di vista del diritto internazionale, questione praticamente trascurata dalla letteratura esistente; sono esaminate le dinamiche politiche e di sicurezza che potrebbero complicare l'avvio della conferenza diplomatica sulla WMDFZ, dopo la nomina del "facilitatore"; viene analizzato il ruolo finora assunto dall'Unione Europea negli sforzi per il disarmo e per l'istituzione della WMDFZ in Medio Oriente e le prospettive future. Il Quaderno si chiude con un rapporto, scritto secondo le Chatham House Rules, in cui si dà conto del dibattito, seguito alla presentazione delle relazioni, cui hanno partecipato diplomatici, ricercatori ed esperti provenienti da vari paesi e da diversi centri di ricerca di fama internazionale.

**Natalino Ronzitti** è professore di Diritto internazionale e consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).

[www.nuovacultura.it](http://www.nuovacultura.it)



SEGUICI SUI SOCIAL NETWORK

12.00 EURO

