



L'Unione europea e la creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente

Nico Frandi

Abstract

Con un seminario a Bruxelles, il 5-6 novembre 2012, l'Unione europea conferma l'impegno volto a promuovere la fiducia e a sostenere la creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa e relativi vettori in Medio Oriente. L'evento ha natura prevalentemente accademica e riunisce rappresentanti governativi e delle principali organizzazioni regionali e internazionali assieme alla società civile. Nella prospettiva della Dichiarazione di Barcellona del 1995 e dei seminari organizzati dall'Ue nel 2008 e 2011, l'auspicio è di far compiere un altro significativo passo avanti ad un processo che, per sua natura, si qualifica come sequenziale e di lungo termine.

Parole chiave: *Medio Oriente / Controllo degli armamenti / Armi di distruzione di massa (Adm) / Zona priva di armi di distruzione di massa / Unione europea*

L'Unione europea e la creazione di una zona libera da armi di distruzione di massa in Medio Oriente

di Nico Frandi*

Introduzione

Un'iniziativa atta a "promuovere il rafforzamento della fiducia e a sostenere un processo volto alla creazione di una zona senza Adm e relativi vettori in Medio Oriente" - d'ora in avanti MEWMDFZ (*Middle East Weapons of Mass Destruction Free-Zone*) o più semplicemente Zona - è stata adottata dal Consiglio dell'Unione europea (Ue) il 23 luglio 2012¹. Essa segue, a distanza di un anno, una simile precedente iniziativa resasi concreta con ampio e riconosciuto successo in un seminario svoltosi a Bruxelles il 6 e 7 luglio 2011².

Con l'adozione di una nuova decisione *ad hoc* sul tema di una MEWMDFZ, l'Ue ha confermato un impegno che risale alla Dichiarazione di Barcellona del 1995³ e ha ribadito la ferma volontà di sostenere il lungo processo per la creazione di una Zona. L'Ue assume i contorni di un attore istituzionale non solo storicamente coinvolto ma anche largamente percepito come credibile e costruttivo.

1. Dalla nascita del concetto di Zona ai diversi tentativi volti a promuoverla

Il concetto di Zona è stato a lungo incentrato sul monopolio nucleare di Israele. Nel 1974, l'Iran e l'Egitto presentarono una risoluzione - la 3263⁴ - in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella quale si proponeva la creazione di una zona libera da armi nucleari in Medio Oriente. A partire dal 1980, risoluzioni annuali fondate sulla 3263 sono state regolarmente adottate in seno all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, contribuendo in tal modo all'emergere di un consensuale linguaggio sul concetto di Zona e un consolidato orientamento della comunità internazionale sull'obiettivo di

Documento preparato per l'Istituto Affari Internazionali (IAI), ottobre 2012. Altra versione pubblicata in *Affari Internazionali*, 30/10/2012.

* Nico Frandi è Consigliere di Legazione presso Ministero degli Affari Esteri, attualmente in servizio quale Policy Officer presso la Weapons of Mass Destruction Division del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). Il contenuto di questo testo e le idee ivi espresse non riflettono alcuna posizione ufficiale dell'Unione europea e sono da intendersi come opinione personale dell'autore.

¹ Consiglio Ue, *Decisione che sostiene un processo volto alla creazione di una zona senza armi nucleari e tutte le altre armi di distruzione di massa in Medio Oriente* (2012/422/PESC), 23 luglio 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:196:0067:0073:IT:PDF>.

² Materiali del seminario sono disponibili nel sito del EU Non-Proliferation Consortium: <http://www.nonproliferation.eu/activities/activities.php#firstconference>.

³ *Dichiarazione di Barcellona*, adottata alla conferenza euromediterranea del 27 e 28 novembre 1995, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad4_it.htm#annex11.

⁴ UN General Assembly, *Resolution on the Establishment of Nuclear-Weapon-Free Zone in the Region of the Middle East* (A/RES/3263(XXIX)), 9 December 1974, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/3263%28XXIX%29>.

conseguitarla. Nel 1990, tale concetto fu ampliato su proposta egiziana per includere tutte le armi di distruzione di massa (chimiche - dopo l'uso fattone da Saddam Hussein nella guerra con l'Iran e contro la popolazione curda - e biologiche oltre a nucleari) e i relativi vettori⁵. L'idea si fondava sull'assunto che Israele avrebbe trovato più ragionevole rinunciare alle armi nucleari se i paesi limitrofi avessero rinunciato a loro volta alle armi chimiche e biologiche.

I primi anni novanta videro l'avvio del Processo di Madrid sotto l'egida di Stati Uniti e Russia. In tale contesto, Egitto e Israele, per la prima volta nella loro storia, avviarono un dialogo in materia di controllo degli armamenti e sicurezza regionale - *Arms Control and Regional Security (ACRS) Talks* - fondato sul presupposto che Israele non avrebbe mai rinunciato al nucleare fintanto che avesse continuato a percepire come reale la minaccia di un attacco convenzionale. Dopo sei incontri formali i colloqui si interruppero bruscamente nel 1995. L'incolmabile dissenso sull'ordine del giorno ne fu il pretesto; l'impossibilità di sganciare il dialogo tecnico da quello politico sull'andamento del processo di pace la vera causa. Da allora, tuttavia, il tema delle misure atte a generare fiducia (*Confidence Building Measures, CBMs*) è emerso come centrale. Nel novembre dello stesso anno, l'Ue e i suoi stati membri, assieme a tutti i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, sottoscrissero la dichiarazione di Barcellona con la quale si impegnarono a favore della promozione e della creazione di "un'area mediorientale, reciprocamente ed efficacemente controllabile, priva di armi di distruzione di massa, nucleari, chimiche e biologiche e dei loro sistemi di consegna [vettori di lancio]"⁶.

Il 1995 segnò un vero spartiacque. Il concetto di MEWMDFZ ricevette un notevole impulso quando l'accordo per promuovere una Zona divenne la condizione sine qua non per garantire il sostegno arabo all'estensione a tempo indefinito del Trattato di non proliferazione (Tnp). La dichiarazione adottata dalla conferenza del 1995 fu il punto di partenza di un processo che vede oggi il suo apice. Per quindici anni da allora, tuttavia, non si registrò alcun progresso.

Fu solo in occasione della Conferenza di riesame del Tnp, nel 2010, che un accordo sul tema della MEWMDFZ poté dirsi raggiunto. Il documento finale della conferenza invita il segretario generale delle Nazioni Unite e i tre paesi promotori della risoluzione del 1995 (gli stati depositari del Tnp), in consultazione con gli stati della regione mediorientale, a convocare una conferenza nel 2012 alla quale siano invitati a partecipare tutti gli stati del Medio Oriente e riguardante l'istituzione di una MEWMDFZ e invita inoltre a nominare un facilitatore per condurre consultazioni e preparare la conferenza in questione⁷. In tale occasione, gli stati membri dell'Ue, tutti membri del Tnp e sostenitori sia della risoluzione del 1995 sia del documento finale emerso dalla Conferenza di riesame, offrirono l'organizzazione di un seminario Ue che potesse servire quale primo passo in vista della conferenza del 2012.

⁵ UN Conference on Disarmament, *UN Document CD/989*, 20 April 1990.

⁶ Vedi nota 3.

⁷ 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, *Final Document, Volume I* (NPT/CONF.2010/50 (Vol. I)), p. 30, <http://www.un.org/en/conf/npt/2010>.

Svoltosi a Bruxelles il 6 e 7 luglio 2011, il seminario⁸ fu caratterizzato da un'ampia e qualificata partecipazione (tutti i paesi del Medio Oriente, ad eccezione della Libia e dell'Oman, parteciparono sia pur rappresentati da delegati invitati nella loro capacità personale) e da un dibattito franco e aperto. Aldilà delle prevedibili iniziali recriminazioni ciò che il primo seminario di Bruxelles ha mostrato è che un processo riguardante l'istituzione di una MEWMDFZ è possibile a condizione che: 1) il dialogo continui ad essere largamente inclusivo; 2) il processo sia da tutti considerato e percepito come sequenziale e di lungo termine; 3) vi sia flessibilità in relazione ai fori di dialogo competenti, inclusi eventi *track 2* con attiva partecipazione della società civile.

Sulla scia positiva lasciata dal seminario Ue, i paesi arabi dopo l'estate rinunciarono a promuovere in seno alla Conferenza generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea) la tradizionale e divisiva risoluzione sulle capacità nucleari israeliane; decisione che ha contribuito a stemperare le tensioni e a creare un rinnovato clima di fiducia tra le parti. Un solo mese più tardi, a ottobre, il segretario generale delle Nazioni Unite, Ban Ki-moon, assieme a Russia, Regno Unito e Stati Uniti nominarono il sottosegretario di Stato finlandese, Jaakko Laajava, quale facilitatore della conferenza⁹. Conseguentemente, la Finlandia annunciò che avrebbe ospitato la conferenza nel corso del 2012. Il forum sull'esperienza delle esistenti zone libere da armi nucleari, organizzato dall'Aiea a Vienna nel novembre 2011¹⁰, ha ulteriormente contribuito ad alimentare il dibattito sulle prospettive di una MEWMDFZ, proiettando verso il 2012 le crescenti aspettative di molti paesi arabi della regione e di una sempre più vasta e attenta comunità internazionale.

Oggi, giunti all'ultimo scorcio dell'anno tanto atteso senza che ancora sia stata convocata una conferenza sulla MEWMDFZ è ancora lecito e ragionevole parlare di una positiva congiuntura?

2. Le prospettive di una MEWMDFZ e la nuova iniziativa europea

Se si guarda alle posizioni ufficiali dei principali attori regionali coinvolti nel processo in questione, dai negoziati ACRS ad oggi, non si possono ravvisare sostanziali evoluzioni. Il Medio Oriente resta complicato da tre ordini di fattori: 1) i conflitti e le tensioni intrinseche alla sua storia, 2) l'asimmetria nucleare, 3) l'assenza di organizzazioni regionali o piattaforme istituzionali di carattere inclusivo (la Lega araba lascia fuori l'Iran e, ovviamente, Israele, il Consiglio di cooperazione del Golfo si limita ai sei paesi della penisola arabica) cui affidare forme di dialogo strutturato e la presenza di attori non statuali (Hezbollah e Hamas). Questi tre fattori da soli sono sufficienti a generare e perpetuare pessimismo sulle sorti della regione in generale, e su quelle della Zona in particolare. Se l'analisi si focalizza su un livello tecnico, il quadro rischia di complicarsi. In campo nucleare, Israele è l'unico stato della regione

⁸ Vedi nota 2.

⁹ UN, *Finland Appointed as Host Government, Facilitator for 2012 Conference on Middle East as Zone Free of Nuclear, All Mass-Destruction Weapons* (SG/2180-DC/3307), 14 November 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sg2180.doc.htm>.

¹⁰ IAEA, *Forum on Nuclear-Weapons-Free-Zone in the Middle East Closes*, 22 November 2011, <http://www.iaea.org/newscenter/news/2011/nwzf-forum-closes.html>.

che non sia parte del Tnp. L'Arabia Saudita e la Siria non hanno aderito al Trattato sul bando totale degli esperimenti nucleari (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) mentre Israele, Egitto e Siria lo hanno firmato ma non ratificato¹¹. In campo chimico e biologico, l'Oman e gli Emirati arabi uniti non sono parti contraenti del Protocollo di Ginevra del 1925¹². Israele non ha aderito alla Convenzione sulle armi biologiche, mentre ha firmato la Convenzione sulle armi chimiche senza ancora ratificarla¹³. Egitto e Siria non hanno aderito a quest'ultima mentre sono firmatari, senza aver proceduto alla ratifica, della Convenzione sulle armi biologiche¹⁴.

In questo quadro a tinte fosche anche la recente caduta di alcuni regimi autoritari, il rinnovo delle élites al potere e l'avvento della democrazia non resteranno certo privi di conseguenze. Più difficile rimane, per il momento, poter attribuire a tali conseguenze una valenza positiva per la regione, ossia intravedere nella cosiddetta "primavera araba" la nascita di nuove, certe, opportunità piuttosto che il sormontare di nuovi incessanti ostacoli.

Tuttavia, un'analisi attenta e puntuale del processo per la creazione di una MEW MDFZ mostra il graduale ma progressivo affiorare di alcuni aspetti che, rimasti per lungo tempo isolati e ancillari, vanno ora componendosi in poli tematici largamente condivisi. Vi è una maggiore concentrazione sul tema delle misure miranti a rafforzare la fiducia (CBMs), ritenute necessarie in ogni ambito settoriale della Zona e ad ogni stadio di avanzamento del processo. Si sono consolidati il principio di trasparenza, la necessità non più rinviabile di pervenire ad un'architettura di sicurezza regionale, una crescente attenzione alle questioni legate allo sviluppo degli usi pacifici dell'energia nucleare, da un lato, e la raggiunta consapevolezza che il processo per la creazione di una Zona in Medio Oriente debba essere separato dal processo di pace e dalla questione israelo-palestinese, dall'altro.

Secondo alcuni autorevoli esponenti della regione, la conferenza del 2012 è l'ultima opportunità di rilancio di un processo che, iniziato nel 1974, esteso nei contenuti e nelle ambizioni nel 1990, ha registrato un rilevante impeto nel 1995 per poi giungere all'attuale momento rivelatore: se la conferenza avrà successo, il processo potrà continuare su piste solide per decenni a venire; se invece la conferenza non si svolgerà o sarà fallimentare per grado o livello di partecipazione o per i suoi esiti contenutistici, allora il processo subirà una drastica battuta d'arresto, con l'inevitabile avvio di una corsa agli armamenti nella regione e il conseguente indebolimento dei regimi di non proliferazione esistenti. Quel che è certo è che nel corso degli ultimi tre decenni gli stati arabi hanno investito un ingente capitale politico nel processo per la creazione di una MEW MDFZ. Ne è esempio la recente istituzione di un comitato di alti funzionari all'interno della Lega araba per coordinare e preparare la partecipazione araba alla conferenza e alle altre iniziative parallele, tra le quali quelle adottate dall'Ue.

¹¹ CTBT Status of Signature and Ratification, <http://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification>.

¹² Geneva Protocol - State Parties: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/280>.

¹³ CWC - State signatories: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/553>.

¹⁴ BTWC - State signatories: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/450>.

In questo contesto, e nel senso ora descritto, la nuova iniziativa europea risponde ad una logica che, seppur legata a molte variabili imprevedibili, sembra non essere mai stata così valida e piena di significato. Il processo per una MEWMDFZ, se seriamente avviato, fornirebbe una risposta alla crisi iraniana che rischia di innescare una corsa alla proliferazione nucleare su scala regionale. Spingerebbe Israele ad uscire dalla politica di opacità e in ultimo rimuoverebbe l'asimmetria rappresentata dal programma nucleare israeliano e la minaccia chimica in Siria e altrove. Il processo contribuirebbe a creare le condizioni per una cooperazione regionale estesa a sfide future, quali ad esempio una riduzione delle risorse petrolifere, l'aumento delle temperature e la scarsità di acqua a fronte di un progressivo incremento demografico. Gli effetti positivi di una MEWMDFZ andrebbero ben al di là del Medio Oriente. Il Tnp, esteso indefinitamente grazie al compromesso sulla Zona raggiunto nel 2010 in ottemperanza alla dichiarazione del 1995, non solo ne uscirebbe rafforzato, ma risulterebbe corroborato dalla prospettiva di una rete di zone esenti da armi nucleari in espansione e capaci di ricomprendere tutto l'emisfero sud del globo.

Conclusione

L'Ue, con un secondo seminario sulla MEWMDFZ, previsto per il 5-6 novembre 2012¹⁵, auspica di riunire nuovamente a Bruxelles tutte le parti interessate e di contribuire a creare un'atmosfera propizia a un dialogo costruttivo, indipendentemente dallo svolgimento della conferenza, la cui convocazione è affidata al segretario generale delle Nazioni Unite e ai tre paesi depositari del Tnp. L'ambizione dell'Ue è quella di poter contribuire a far avviare in Medio Oriente una serie di piccoli passi, reciprocamente vantaggiosi, atti a innestare una spirale di mutua fiducia che possa infine condurre a un quadro di sicurezza permanente ed estesa a tutti i paesi della regione.

Il seminario avrà natura prevalentemente accademica e riunirà rappresentanti governativi e delle principali organizzazioni regionali e internazionali assieme alla società civile. I partecipanti saranno invitati e prenderanno parte al dibattito esclusivamente nella loro capacità personale. I relatori saranno individuati in modo tale da riflettere le diverse sensibilità e le varietà di opinioni in Medio Oriente. I presidenti delle singole sessioni proverranno esclusivamente dal mondo accademico e saranno esterni alla regione. Il Consorzio Ue per la non proliferazione è incaricato dell'organizzazione dell'evento e della pubblicazione di venti brevi articoli sulle diverse tematiche pertinenti alla creazione di una MEWMDFZ. Un sito internet dedicato raccoglierà la documentazione di base e un resoconto del seminario a sola opera del Consorzio. L'evento sarà condotto con la regola Chatham House a garanzia di un dialogo realmente franco e costruttivo.

Aggiornamento: 29 ottobre 2012

¹⁵ Materiali del seminario sono disponibili nel sito del EU Non-Proliferation Consortium: <http://www.nonproliferation.eu/middleEastSeminar2012>.



Ultimi Documenti IAI

- 12 | 05 S. Forte e A. Marrone (a cura di), L'Italia e le missioni internazionali
- 12 | 04 F. Di Camillo e V. Miranda (a cura di), L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi
- 12 | 03 A. Colombo e E. Greco, L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale
- 12 | 02e B. Nascimbene, The "Push-back Policy" Struck Down Without Appeal? The European Court of Human Rights in *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*
- 12 | 02 B. Nascimbene, Condanna senza appello della "politica dei respingimenti"? La sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Hirsi e altri c. Italia*
- 12 | 01 A. Marrone, Forza NEC e la trasformazione delle Forze Armate italiane
- 11 | 15e M.C. Paciello, The Arab Spring: Socio-economic Challenges and Opportunities. Report Summary
- 11 | 15 M.C. Paciello, La primavera araba: sfide e opportunità economiche e sociali. Sintesi del rapporto
- 11 | 14 M. Haubrich-Seco, Re-thinking Western Policies in Light of the Arab Uprising. Report of the Transatlantic Security Symposium 2011
- 11 | 13 E. Alessandri and R. Matarazzo, Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis
- 11 | 12 N. Ronzitti, Quale legittimità per le operazioni Nato e italiane in Libia?
- 11 | 11 G.L. Tosato, La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro

L'Istituto

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione Europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (The International Spectator), una online in italiano (AffariInternazionali), due collane monografiche (Quaderni IAI e IAI Research Papers) e un annuario sulla politica estera italiana (La politica estera dell'Italia).

Istituto Affari Internazionali

Via Angelo Brunetti, 9 00186 Roma
Tel.: +39/06/3224360 Fax: + 39/06/3224363
E-mail: iai@iai.it - website: <http://www.iai.it>
Per ordini: iai_library@iai.it