

Nuclear News

Supplemento al n° 2/2016 del **Sistema informativo a schede (SIS)** - Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD) ISSN 2385-2984

n.1 - 2016



L'abolizione delle armi di distruzione di massa in Medio Oriente

di **Daniele Angelucci**



Abstract

Saggio sulle problematiche della sicurezza e disarmo in Medio Oriente con particolare attenzione alla storia della Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa nella regione e ad alcuni cenni alle opportunità di progresso e prospettive future del progetto.

Essay on the problems of security and disarmament in the Middle East with particular attention to the history of the Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the region and some nods to the opportunities of progress and future prospects of the project.

Daniel Angelucci, laureatosi presso l'Università degli Studi di Teramo in Scienze Politiche, nel 2014 ha frequentato presso lo stesso ateneo il Master di II° livello in *Geopolitics economic globalization and international institutions* e collabora con l'Archivio Disarmo.

1. Introduzione

"The journey of a thousand miles begins with one step"

-Lao Tzu-

Negli ultimi anni parlare di non – proliferazione in Medio Oriente significava fare riferimento quasi obbligato agli sforzi compiuti dalla comunità internazionale per frenare le ambizioni della Repubblica Islamica di Iran in campo nucleare. In tempi recenti a tale questione è stata data una sistemazione attraverso il *Joint Comprehensive Plan of Action*, un accordo frutto di lunghi mesi di negoziazione che garantisce il legittimo accesso di Teheran all'energia nucleare prevenendo altresì, attraverso modalità suscettibili di verifica, che l'Iran acquisisca l'arma atomica.

Chi scrive muove dalla convinzione che tale approdo, malgrado il prevedibile disappunto della *leadership* politica israeliana, sia un bene per la stabilità e per lo sviluppo delle relazioni internazionali.

Tuttavia, guardare con occhio critico al Medio Oriente nella particolare e delicata dimensione della sicurezza (di cui la non – proliferazione ed il disarmo sono aspetti di rilievo) impone di valutare una annosa questione che gode di una minore risonanza mediatica: la creazione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa.

Con le pagine a seguire s'intende offrire *in primis* una panoramica, se non esaustiva quantomeno adeguata, delle politiche e delle notevoli difficoltà in cui da tempo è imbrigliata la regione di riferimento (paragrafo 2). Successivamente, anche al fine di comprendere le peculiari problematiche inerenti al disarmo mediorientale, si procede a dare un inquadramento di tipo storico della questione, tracciando il percorso evolutivo del progetto in esame, dalla fase embrionale ai nostri giorni (paragrafo 3).

Per quanto riguarda le proposte, le opportunità e gli strumenti per poter avanzare oltre quello che allo stato attuale sembra essere un punto morto nell'evoluzione del progetto, la letteratura sulla Zona sembra sterminata. Rispetto al profluvio di soluzioni diversamente articolate s'è qui optato per offrire alcuni spunti di riflessione scegliendo come idea di fondo quella della gradualità e quella per cui il primo passo verso l'abolizione delle Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente sia quello di sciogliere il nodo della diffusa sfiducia e diffidenza tra gli attori regionali mediante l'introduzione

incrementale di strumenti per l'accrescimento della fiducia reciproca (paragrafi 4, 5 e 6).

Andare oltre verso una fruttuosa negoziazione della Zona, anche se compito indubbiamente arduo, è impresa ancora possibile. È senz'altro necessario il patrocinio delle grandi potenze mondiali, ma risulta imprescindibile il lavoro congiunto, leale ed in una ottica di profonda collaborazione degli attori regionali che devono assolutamente aprirsi al dialogo diretto.

2. Medio Oriente: Tra scenari di crisi ed esigenza di un regime di sicurezza condiviso.

La memoria storica del Medio Oriente è irreversibilmente segnata da numerose cicatrici che spiegano, in buona parte, il generalizzato clima di sfiducia che caratterizza i rapporti tra alcuni Stati della regione.

Dal 1948 sette diverse guerre hanno coinvolto Israele e i suoi vicini, da quella che per gli israeliani è la "Guerra d'Indipendenza" fino alle due guerre del Libano (1982 e 2006) passando attraverso la crisi di Suez (1956), la Guerra dei Sei Giorni (1967), la Guerra di Attrito (dal 1967 al 1970) e la c. d. Guerra del Kippur (1973).

Dal 1980 al 1988 l'Iran è stato costretto a difendersi in una sanguinosa guerra contro l'Iraq. Peraltro, si stima che nel corso del conflitto più di ventimila soldati iraniani siano stati uccisi col gas nervino ed altri composti.

Nel 1990, a seguito dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, si scatenò la Prima Guerra del Golfo seguita, nel 2003, dall'invasione dell'Iraq condotta dagli Stati Uniti.

È su questo terreno accidentato che si inseriscono le attuali e convulse dinamiche politiche della regione, caratterizzate da alcuni scenari di crisi, che danno luogo ad un quadro d'insieme dai tratti grotteschi.

Innanzitutto c'è la brutale e perdurante guerra in Siria che ha dato luogo ad una delle più grandi tragedie umanitarie dal secondo dopoguerra e pone difficili quesiti di natura geopolitica per via della complessa interazione tra gli interessi incrociati delle fazioni in lotta e degli attori regionali ed extra-regionali coinvolti.

Muovendosi da Damasco verso est s'incontra immediatamente una delle rivelazioni peggiori degli ultimi tempi: lo Stato Islamico (Is/Isis/Isil/Daesh)¹. Anche se non è chiara l'estensione dei territori controllati dal Califfato, è certo che esso occupa importanti roccaforti in Siria (Raqqa e Palmira) e in Iraq (Mosul e Ramadi) ed è noto per la sua campagna di distruzione, saccheggio e tortura.

Altro focolaio di crisi lo si trova in Yemen dove una settaria guerra civile, a cui partecipano secondo modalità diverse una pluralità di soggetti, sta dilaniando il paese. Tra i principali attori locali spiccano gli Houthi, gruppo ribelle a maggioranza sciita, e i terroristi salafiti affiliati ad Al Qaida (Aqpa). Tra gli attori regionali un ruolo di preminenza assoluta spetta all'Iran e all'Arabia Saudita che rappresentano, rispettivamente, gli opposti rami del mondo islamico: sciiti e sunniti, ma anche interessi geopolitici contrastanti².

In Egitto il processo di transizione democratica, avviatosi nel 2011 col trionfo della rivolta di Piazza Tahrir sul trentennale regime di Mubarak, appare oggi messo a dura prova. Secondo alcuni analisti, il Presidente Abd al-Fattah al-Sisi (insediatosi nel 2013 grazie al colpo di Stato ai danni di Mohamed Morsi) vorrebbe ricreare in Egitto un regime autoritario.

Malgrado i tempi non siano maturi per tracciare un bilancio complessivo, è doveroso fare almeno due considerazioni. La prima è che l'Egitto attraversa un momento di turbolenza interna tale che l'attuale amministrazione dovrebbe rispondere delle accuse di gravi violazioni dei diritti umani nei confronti di molti avversari politici di estrazione sia laica sia islamista. La seconda è che il paese sta vivendo una crisi di sicurezza particolarmente acuta nella Penisola del Sinai dove elementi dello Stato Islamico hanno addirittura guadagnato terreno.

In prossimità del Sinai troviamo ciò che costituisce l'epicentro della contesa arabo – israeliana: l'annosa questione palestinese. Al di là della grave ondata di violenza che scuote i due popoli (a tal proposito qualcuno parla addirittura di "Terza Intifada") ciò che rileva in questa sede è che ad oggi i negoziati di pace appaiono completamente bloccati. Rimangono quindi in sospenso una serie di delicati argomenti tra cui figurano: il passaggio di territori sotto l'amministrazione dell'Autorità Nazionale Palestinese, lo status di

¹ Sull'ISIS e sul terrorismo islamico vedi anche M.C. Pasquarelli, M. Simoncelli e M. Srour, *Equilibri mondiali e terrorismo*, in "Sistema Informativo a Schede", novembre-dicembre 2015 <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/132/3989>, nonché V. Gallo - A. Ippoliti, *Speciale terrorismo islamico*, in "Sistema Informativo a Schede", marzo 2015 <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/2013-05-08-17-44-50/sistema-informativo-a-schede-sis/sistema-a-schede/finish/132/1528>.

² Sullo Yemen vedi il paper curato di Maged Srour <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/entra-nella-banca-dati-disarmonline-categoria-guerre-ed-aree-di-crisi/finish/255/3988>.

Gerusalemme, l'insediamento dei coloni israeliani nella Cisgiordania e la difficile situazione dei rifugiati palestinesi.

Da ultimo, quanto meno un cenno alla situazione libica è inevitabile. Purtroppo a seguito della caduta del regime di Muammar Gheddafi (2011) le speranze della "primavera libica" si sono affossate in una purtroppo prevedibile guerra civile che ha sgretolato il potere tanto che risulta difficile individuare una sola autorità sovrana. Ad ovest, in Tripolitania, la maggior parte dei territori sono controllati dalle milizie islamiste collegate alla Fratellanza musulmana, mentre ad est, si registra la presenza del governo di Tobruk. In questo instabile panorama s'intrecciano altri due elementi. In primo luogo c'è l'infiltrazione delle milizie jihadiste che in alcune zone della Cirenaica si sono legate all'Isis. Inoltre, anche qui come in altri scenari mediorientali, subentrano attori esterni che acuiscono il grado di polarizzazione tra i due governi in essere: il governo di Tripoli è sostenuto da Turchia e Qatar; il governo di Tobruk (nel nord – est del paese) è appoggiato dall'Egitto e dagli Emirati Arabi Uniti³.

Al cospetto di una situazione tanto onerosa, risulta di per se evidente quanto sia pressante la necessità di instaurare nel Medio Oriente un foro inclusivo per il dialogo e la mediazione degli interessi degli attori regionali. Tale esigenza è ancora più incalzante se si considera la totale assenza di una simile istituzione e l'ampia diffusione in Medio Oriente di programmi scientifico – industriali idonei ad un uso sia civile sia militare.

Effettivamente, nella regione esistono già delle istituzioni per la cooperazione ed il coordinamento degli interessi politici, economici, culturali e religiosi. Si sta alludendo alla Lega Araba, al Consiglio di Cooperazione del Golfo e alla Organizzazione della Cooperazione Islamica. Tuttavia, il difetto di queste realtà è che nessuna svolge la funzione di organizzazione comprensiva di tutti gli Stati del Medio Oriente e del Nord Africa dove poter definire e negoziare le numerose esigenze di sicurezza della regione. Com'è facile intuire, la delicata questione dello smantellamento degli arsenali non – convenzionali soffre pesantemente di tale vuoto istituzionale.

Per tale motivo si ritiene alquanto pertinente l'introduzione, almeno per linee generali, del paradigma di sicurezza regionale elaborato da un autorevole *Gruppo di Esperti* provenienti da diversi paesi.

In linea con gli scenari di crisi qui delineati, vengono specificati come fattori che incidono negativamente sulla sicurezza del Medio Oriente la scarsità

³ Vedi il paper curato da Fabio Carlini e Debora Capalbo, <http://www.archiviodisarmo.it/index.php/it/entra-nella-banca-dati-disarmonline-categoria-guerre-ed-aree-di-crisi/finish/255/3070>.

delle risorse (in particolare quelle idriche) e l'andamento demografico tendenzialmente crescente.

In secondo luogo, tale paradigma mette in evidenza la necessaria flessibilità di ogni approccio alla sicurezza regionale. Infatti, la costruzione di un regime di sicurezza comporta l'accettazione dell'idea per cui, in un processo di cooperazione internazionale, non tutti gli attori procedono allo stesso passo e nelle stesse tematiche. Per esempio, è decisamente desiderabile che in Medio Oriente si facciano dei progressi in tema di cooperazione tra gli stati nel frattempo che si riesca a pervenire ad una completa sistemazione del conflitto arabo – israeliano.

Coerentemente, il *Gruppo di Esperti* ha sottolineato come sia ragionevole che le prime forme di interazione tra gli stati siano di natura squisitamente politica e non prevedano la cristallizzazione di veri e propri vincoli giuridici. Secondo questo schema, la realizzazione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente (ZLADMMO) si configura come obiettivo di lungo periodo. Infatti, tale impresa implica sia la messa a punto di impegni giuridici, sia l'adozione di una istituzione deputata alla verifica dell'adempimento delle obbligazioni previamente definite. La interazione politica dovrebbe dare luogo ad un'ampia piattaforma di valori che racchiude i principi guida alla base delle relazioni tra gli stati del Medio Oriente. A titolo esemplificativo l'elenco aperto potrebbe comprendere:

- Il principio di astensione dall'uso della forza nella risoluzione delle controversie.
- L'impegno alla promozione dei diritti umani e libertà fondamentali.
- Il riconoscimento del diritto di autodeterminazione dei popoli;
- Il principio di non interferenza negli affari interni degli altri stati.
- L'affermazione del ruolo prettamente difensivo delle forze armate nazionali.
- L'adesione all'idea della completa abolizione delle armi distruzione di massa.

Come abbiamo visto il Medio Oriente è caratterizzato da uno *status quo* politico – strategico particolarmente difficile e complicato. A ciò si deve aggiungere che ai fini della costruzione di un regime di sicurezza condiviso, gli Stati della regione dovrebbero accordarsi su un ampio ventaglio di impegni e principi.

Fermo restando che la creazione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa è un obiettivo di lungo periodo, a questo punto la domanda fondamentale è: come si affrontano queste difficoltà e quali sono i primi passi da intraprendere?

La risposta a tale quesito incrocia per forza di cose la via ampiamente battuta in letteratura delle Misure per il Rafforzamento della Fiducia o, nella terminologia anglosassone, *Confidence Building Measures* (CBM's). Tali

strumenti hanno come fine il contribuire a ridurre (o eliminare) le cause di sfiducia, paura, tensioni e ostilità tra gli stati che si pongono come fattori significativi nei processi di accumulo degli armamenti. In altre parole le CBM's favoriscono la risoluzione delle dispute, delle controversie e dei conflitti, coadiuvando al rafforzamento della sicurezza delle entità statuali facilitando anche i processi di controllo degli armamenti ed il disarmo.

Anche se le origini delle misure atte a generare fiducia sono da rintracciare nell'ambito dei delicati rapporti tra Stati Uniti – Unione Sovietica in piena Guerra Fredda, esse non sono un fenomeno sconosciuto al Medio Oriente ed anzi hanno giocato un ruolo degno di nota nella Conferenza di Madrid (1991) e più precisamente nel contesto del gruppo di lavoro dedicato all'*Arms Control and Regional Security* (ACRS, 1992 – 1995) che sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo.

Certamente le CBM's non sono da considerare come rimedio universale capace di curare tutti i mali che affliggono il Medio Oriente, ma ci consentono, in funzione della loro natura e del loro intrinseco valore, di esplicitare uno dei temi ricorrenti del presente lavoro. L'idea è che ogni processo per il disarmo deve seguire una logica incrementale ed una gradualità crescente secondo una modalità "step by step" dove ogni passo poggia sulla fiducia costruita con il passo precedente. Per mettere in movimento il processo, gli stati iniziano ad avvicinarsi e a collaborare su ciò che possono effettivamente, senza porsi delle mete irrealistiche.

L'intrinseco valore delle misure per il rafforzamento della fiducia va necessariamente coniugato con l'apprezzamento della realtà storica in cui queste s'inseriscono. Infatti il contesto politico – strategico mediorientale è tagliato secondo linee direttrici che vanno in direzioni molto diverse tra di loro. Ne consegue che dietro alla riluttanza degli Stati a spogliarsi dei loro arsenali non convenzionali ci sono ragioni assai differenti. Ogni realtà statale si differenzia dalle altre per storia, obiettivi e modalità operative per cui la riduzione delle tensioni e l'avvicinamento tra gli stati hanno un peso del tutto relativo se alcuni di essi avanzano pretese egemoniche oppure non sono disposti a riconoscere l'esistenza stessa di altri stati. Secondo questa teoria, l'efficacia stessa delle CBM's risulterebbe compromessa senza la previa individuazione di un interesse comune alla cooperazione, che tutti gli attori devono sentire in maniera stringente come meritevole di tutela e promozione.

Fin qui sono stati introdotti elementi sufficienti per poter entrare nel vivo della trattazione affrontando, nel capitolo che segue, il tema della Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente da una prospettiva storica. Ciononostante, a modo di chiusura di questa prima parte è bene procedere ad un resoconto circa il grado di adesione di cui godono le principali norme di non – proliferazione delle armi non convenzionali nella regione esaminata. Anche

da questa angolazione il Medio Oriente non si smentisce e rimane fedele ai canoni della disomogeneità e della asimmetria.

In primo luogo, il Trattato di Non – Proliferazione nucleare (TNP), entrato in vigore nel 1970, gode di una accettazione quasi universale in Medio Oriente con la sola grave eccezione di Israele che giustifica il suo rifiuto sulla base della presunta inadeguatezza del TNP rispetto alla specifica realtà della regione. Sempre in ambito nucleare troviamo il Trattato di Bando Complessivo di Test Nucleari (*Comprehensive nuclear Test Ban Treaty – CTBT*) teso ad inibire sia lo sviluppo di nuove armi da parte delle potenze nucleari sia la diffusione di tecnologie militari nucleari a nuovi stati. Sfortunatamente, tra gli stati che possiedono impianti nucleari e reattori di ricerca, la cui ratifica è determinante per l'entrata in vigore del CTBT, troviamo l'Egitto, Iran e Israele. La questione è ulteriormente complicata dal fatto che Iran ed Egitto hanno subordinato la loro ratifica alla contestuale adesione di Israele al TNP in qualità di stato non possessore di armi nucleari. In più Siria e Arabia Saudita non hanno neppure firmato il Trattato di Bando Complessivo di Test Nucleari.

Altro interessante strumento è il Trattato di Pelindaba (2009), con cui s'è provveduto a denuclearizzare militarmente la regione africana. Questo trattato ci interessa perchè si sovrappone parzialmente ad alcuni stati come Algeria, Egitto Marocco e Tunisia. Anche qui, Il Cairo si attesta su una posizione di opposizione alla ratifica fino a che non ci sia una adesione di Israele al TNP come stato militarmente non nucleare.

L'operatività del Trattato di Non – Proliferazione nucleare è condizionata dalla stipula, tra l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) e le nazioni che hanno rinunciato alle armi atomiche, delle c. d. *Comprehensive Safeguards Agreement* (CSA, si veda l'art. 3 del TNP). La buona notizia è che tali misure sono attualmente attive in tutti gli stati del Medio Oriente (con l'esclusione di Israele). L'autorità ispettiva dell'AIEA è completata e potenziata qualora tra essa ed uno stato sia concluso il c. d. *Additional Protocol* (AP). In virtù di tale dispositivo l'Agenzia agisce sia sulle attività dichiarate sia sulle possibili attività clandestine: difatti, il suo mandato si estende oltre la mera correttezza delle dichiarazioni per comprendere anche la completezza delle medesime. Purtroppo, l'adesione a questa norma in Medio Oriente è particolarmente difforme. Bahrein, Iraq, Giordania, Kuwait, Libia, Marocco ed Emirati Arabi Uniti hanno adottato il Protocollo Aggiuntivo. Sul fronte degli stati refrattari a tale strumento troviamo alcuni dei protagonisti della politica regionale tra cui Egitto, Iran, Israele e Siria, seguiti da Oman, Qatar, Arabia Saudita e Yemen.

Per limitare i rischi connessi con la guerra batteriologica, la comunità internazionale s'è dotata nel 1975 della *Biological and Toxin Weapons Convention* (BTWC) che vieta lo sviluppo, il possesso, l'immagazzinamento ed

il trasferimento di armi biologiche. Lo strumento presenta un punto debole e cioè manca di un meccanismo formale d'ispezione per la verifica della conformità dei comportamenti degli stati in relazione agli obblighi assunti. Anche qui troviamo delle lacune in termini di adesione in Medio Oriente poiché si trovano fuori dalla Convenzione sulle Armi Biologiche Israele, Siria ed Egitto, tutti paesi che dispongono di complessi industriali capaci di produrre armi batteriologiche.

Diversamente dalla BTWC, la Convenzione sulle Armi Chimiche (oltre a proibire lo sviluppo, possesso, acquisizione, immagazzinamento, trasferimento e uso delle armi chimiche) obbliga gli stati possessori di tali armi alla loro distruzione ed ha predisposto un sistema di verifica dell'adempimento delle obbligazioni attraverso l'istituzione di un ente specifico: *The Organisation for the Prohibition Of Chemical Weapons* (OPCW). A seguito della condanna della comunità internazionale per il grave utilizzo di armi chimiche nei sobborghi di Damasco, la Siria ha aderito alla Convenzione con conseguente distruzione degli arsenali chimici sotto la supervisione della OPCW. Per tale motivo, attualmente, la Convenzione sulle Armi Chimiche è in vigore in tutta la regione in esame tranne che in Israele ed Egitto.

L'ultimo frangente qui considerato è quello emerso con particolare urgenza dopo gli attentati terroristici dell'undici settembre 2001, cioè la crescente minaccia posta dall'eventuale acquisizione di armi chimiche, nucleari e batteriologiche da parte di attori non statali. In merito la comunità internazionale ha adottato una risposta concreta a tale rischio attraverso la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1540 del 2004. Si tratta di un atto che vincola i membri dell'ONU all'implementazione sul piano legislativo di norme per prevenire la fabbricazione, l'acquisizione ed il trasporto di Armi di Distruzione di Massa (ADM) da parte di attori diversi dagli stati. La Risoluzione copre un ampio ventaglio di misure che vanno dalla protezione fisica dei materiali alla sicurezza nucleare passando per i controlli di frontiera fino alla lotta contro il finanziamento del terrorismo. L'implementazione di questa norma è di particolare importanza vista la diffusione in Medio Oriente di tecnologie duali e di capacità militari non - convenzionali. In base alla Risoluzione 1540, gli stati sono tenuti a presentare un *report* relativo allo stato di attuazione della risoluzione stessa a livello nazionale. Se è vero che tutti gli Stati della regione hanno provveduto a tale forma di rendicontazione, è anche vero che tali ragguagli variano molto da nazione a nazione per qualità e completezza delle informazioni rese e ciò denota, anche in questo settore, una mancanza di uniformità in Medio Oriente.

In conclusione, con il percorso svolto abbiamo toccato alcuni punti salienti la cui conoscenza è indispensabile per poter fruire appieno della tematica centrale di questo *paper*, ossia, le prospettive di disarmo non - convenzionale in Medio Oriente. Il volatile contesto geopolitico ci rende

consapevoli di come sia altamente auspicabile la realizzazione di un regime di sicurezza condiviso nella regione entro il quale poter negoziare il controllo degli armamenti. A tal fine abbiamo visto quanto sia importante la promozione delle misure per l'accrescimento della fiducia tra gli stati. Da ultimo, si deve tener presente che l'ampia approvazione dei principali accordi internazionali di non – proliferazione potrebbe rappresentare una ottima base di partenza per la costruzione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente.

3. Storia di un progetto ambizioso: genesi e sviluppo della Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente.

Per riuscire a sistemare lungo un ideale arco temporale l'intero processo politico – diplomatico relativo alla Zona Libera da Armi di Distruzione in Medio Oriente (o più semplicemente la “Zona”) dobbiamo fare un salto nel passato di circa mezzo secolo.

L'idea di eliminare dal Medio Oriente le armi atomiche è stata concepita da un gruppo di autorevoli intellettuali israeliani che nel 1962 si riunirono nel *Committee for the Denuclearization of the Middle East*. Il Comitato, premessa la pericolosità dello sviluppo delle armi nucleari per Israele e per la pace in Medio Oriente, ebbe il merito di sollecitare formalmente l'Organizzazione delle Nazioni Unite ad intervenire per impedire la produzione di armi nucleari nella regione.

Più tardi, il concetto di creare un'area denuclearizzata nella regione acquisì dei contorni definiti e rilevanti a livello diplomatico per merito di Iran ed Egitto che avanzarono una proposta concreta in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, da cui scaturì la Risoluzione 3263 del 1974.

Con questo primo documento la comunità internazionale considerava, nel più ampio quadro del mantenimento della pace e della sicurezza tra le nazioni, la creazione di zone libere da armi nucleari quale misura efficace sia al fine di frenare la proliferazione di tali strumenti di distruzione di massa, sia a promuovere il generale obiettivo del disarmo nucleare.

Peraltro, la Risoluzione 3263 già allora alludeva ai pericoli potenziali che derivavano dalle particolari condizioni politiche del Medio Oriente (basta pensare che era finita da poco più un anno la guerra arabo – israeliana del 1973). Inoltre il documento faceva esplicito riferimento alla necessità di evitare che i paesi della regione rimanessero coinvolti in una rovinosa corsa alle armi nucleari.

In sostanza l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite accoglieva l'idea della creazione di una Zona Libera da Armi Nucleari (ZLAN) nella regione mediorientale e poneva alla base di tale progetto la necessità che tutte le parti interessate proclamassero, in via solenne e su una base di reciprocità, di astenersi dal produrre, acquisire o possedere in qualsiasi modo armi nucleari.

Altri due punti della Risoluzione sono di particolare interesse in quanto ancora oggi di primaria importanza in ogni discussione sulla Zona. Il primo è che si sollecitavano gli stati della regione ad aderire al Trattato di Non – Proliferazione nucleare (paragrafo 3). Il secondo è che il documento, già allora, delineava il ruolo degli Stati che possiedono armi nucleari dai quali ci si aspettava una cooperazione completa ai fini della realizzazione del progetto di denuclearizzazione.

Nel 1975, in base a quanto prescritto dal paragrafo 5 della Risoluzione 3263, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha richiesto a ben quattordici paesi del Medio Oriente di comunicare la loro posizione rispetto a quanto sancito dal documento di avvio per la creazione della Zona. Ciò che emerse in maniera eclatante da tali consultazioni fu che per alcuni attori protagonisti (Egitto, Giordania, Iran, Iraq e Siria) l'adesione al TNP da parte di tutti gli stati della regione era da considerare come condizione essenziale. D'altra parte, sul punto della sua adesione al TNP, Israele ricordava che non si poteva certo ignorare come i paesi arabi vicini minacciassero abitualmente l'uso della forza contro Israele e tentassero continuamente di ostracizzarlo dalla comunità internazionale.

Con il passare degli anni s'è consolidata la pratica presso l'Assemblea Generale di reiterare l'adozione della Risoluzione sulla creazione della Zona senza peraltro sostanziali modifiche rispetto al testo originario del 1974.

È interessante osservare come le risoluzioni sulla Zona talvolta contengono richiami espliciti alla storia e a fatti accaduti nel Medio Oriente. Invero Israele, fedele all'impegno di mantenere il proprio monopolio nucleare nella regione (c. d. "Dottrina Begin"), nel 1981 bombardava la centrale irachena di Osiraq. Di ciò prendeva atto l'Assemblea con la Risoluzione 3687 del 1981 con cui si condannava apertamente l'attacco israeliano sugli impianti nucleari in territorio iracheno in quanto pregiudizievole per la costituzione della Zona Libera da Armi Nucleari.

Fatto salvo questo episodio, gli anni ottanta del secolo scorso scorrono senza che al progetto vengano apportati modifiche di sorta. Occorrerà aspettare la fine del conflitto tra Iran e Iraq (1988) e della Prima Guerra del Golfo (1991) affinché si verifichino delle novità interessanti.

Nel 1990, nell'ottica di favorire l'intesa arabo – israeliana su questa delicata materia, l'allora Presidente egiziano Hosni Mubarak avanzò la proposta

di espandere l'ambito di competenza del progetto, fino a quel momento ristretto al campo nucleare, in modo da comprendere anche le armi chimiche e quelle biologiche.

Un anno dopo, l'appello del Presidente Mubarak prendeva forma in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Infatti nel aprile del 1991 il Consiglio decideva che era giunta l'ora di eliminare, sotto la supervisione internazionale, l'arsenale chimico – batteriologico dell'Iraq, compresi i missili balistici con gittata superiore ai 150 chilometri. Il sensibile ridimensionamento delle capacità militari irachene era considerato dal Consiglio di Sicurezza come un insieme di passi in avanti verso la costruzione di un disegno che si profilava più ampio rispetto all'originale, capace di mettere al bando tutte le categorie di armi non – convenzionali.

Con la Risoluzione 4630 del 1991 dell'Assemblea, il progetto fa ritorno nell'alveo del prestigioso consesso e quindi torna ad essere elaborato in questa sede, come da prassi, annualmente.

Lungo lo svolgersi del processo diplomatico per la creazione di quella che dal 1991 chiamiamo Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente (ZLADMMO), si vede chiaramente come le posizioni degli stati siano rimaste invariate.

Da un lato, troviamo le nazioni arabe per le quali l'idea di una ZLADMMO rimane saldamente ancorata alla priorità di vedere Israele aderire al Trattato di Non – Proliferazione nucleare in qualità di stato privo dell'atomica. Dall'altra parte c'è Israele, fermo nella convinzione che l'impresa del disarmo possa riuscire solo quale risultato di una ampia pacificazione della regione.

Nel 1991, grazie all'impulso dato dalla Conferenza di Madrid, il processo diplomatico di cui andiamo discorrendo si è arricchito delle preziose trattative svolte nel settore della sicurezza regionale. Infatti, tra il 1992 ed il 1995, nel contesto dei primi negoziati per la soluzione del conflitto israelo – palestinese (e per il perfezionamento dei rapporti di pace tra Israele, Siria, Libano e Giordania) è stato costituito un apposito gruppo di lavoro multilaterale incaricato proprio delle questioni relative al controllo degli armamenti (*Arms Control and Regional Security – Working Group – ACRSWG*).

La presidenza di tale gruppo era affidata ad una personalità extra – regionale e nei tre anni di lavoro si sono tenute ben sei sessioni plenarie e diverse sessioni intermedie organizzate in due contenitori o “*baskets*”. Da un lato vi era il *basket* concettuale, concernente questioni di lungo periodo come le minacce percepite dalle nazioni, la definizione di un eventuale futuro ordine di sicurezza regionale e il problema delle Armi di Distruzione di Massa. Dall'altra vi era il *basket* relazionato con le questioni operative dove sono state

ampiamente discusse e negoziate le importanti *Confidence Building Measures* (CBM's).

Invero questa sistemazione dei lavori finì per lasciare tra le materie da risolvere nel lungo periodo la questione nucleare, con piena soddisfazione degli israeliani perchè di fatto l'intero processo diplomatico s'impennava nell'immediato sulla ricerca della pace in Medio Oriente. Grave disappunto ci fu invece tra gli egiziani e, in misura diversa da paese a paese, tra i restanti stati arabi. Secondo Il Cairo, la questione nucleare doveva essere affrontata nelle fasi iniziali del processo ed Israele doveva rinunciare (precisando una data specifica) alla sua politica di ambiguità unendosi al Trattato di Non - Proliferazione.

Purtroppo, sul finire del 1995 la combinazione tra questa essenziale differenza di vedute e la progressiva complicazione a cui andò incontro il processo di pace in Medio Oriente portarono alla fine dei lavori dell'ACRSWG.

Anche se ai fini della creazione della Zona, il processo multilaterale avviatosi a Madrid non ha dato dei frutti concreti, sarebbe superficiale e fuorviante pensare che è stato tutto vano. In primo luogo, l'ACRSWG ebbe il merito indiscusso di riunire intorno allo stesso tavolo le delegazioni di Israele e dei paesi vicini per discutere di delicate questioni sulla sicurezza della regione. Poi, c'è stata la definizione di numerose di misure per l'accrescimento della sicurezza tra gli stati.

Piuttosto che in termini di contenuti la principale carenza dell'ACRSWG fu in termini di partecipazione perchè Iran, Iraq e Libia non furono neppure invitati ed, inoltre, né Siria né il Libano acconsentirono a prendere parte alle negoziazioni multilaterali: come si poteva pensare di risolvere le principali questioni di sicurezza della regione in assenza di tali fondamentali attori dello scacchiere mediorientale?

Al di là di ulteriori valutazioni critiche, il 1995 è un crocevia nella storia del controllo degli armamenti nella regione, tant'è vero che, oltre al collasso del Processo di Madrid, si registra l'emergere della questione della Zona entro i confini del Trattato di Non - Proliferazione (TNP).

In un momento decisivo per il futuro del complessivo regime di non - proliferazione nucleare, gli stati convenuti alla Conferenza di riesame ed estensione del TNP del 1995 approvarono la c. d. *Middle East Resolution*. Il palcoscenico era tutto occupato dal Medio Oriente: infatti la più gran parte dei paesi arabi guidati dall'Egitto più Iran, subordinarono il loro sostegno all'estensione a tempo indeterminato del Trattato all'adozione di una Risoluzione che in modo inequivoco esortasse tutti gli stati a cooperare verso l'istituzione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa e relativi vettori.

Anche se la Risoluzione relativa al Medio Oriente rimane un punto fermo di riferimento nel processo di evoluzione della Zona, dal 1995 il progetto entra di fatto in una situazione di stallo. Purtroppo occorrerà aspettare quindici lunghi anni per rompere tale *impasse* e per entrare in quello che sembrava essere un momento di svolta decisiva.

Con il Documento Finale della Conferenza di Riesame del Trattato di Non – Proliferazione nucleare del 2010, la vicenda mediorientale torna alla ribalta. In merito, il Documento ricordava l'urgenza di raggiungere l'universale adesione al TNP e stigmatizzava Israele per la sua mancanza all'appello tra i paesi membri del Trattato.

Ancora più interessante è che la Conferenza di riesame del 2010 ha sottolineato l'importanza di un processo che porti alla piena applicazione della Risoluzione relativa al Medio Oriente del 1995 e a tal fine abbia fissato alcune misure concrete con cui:

- Si incaricava il Segretario Generale delle Nazioni Unite e gli Stati che hanno co– sponsorizzato la Risoluzione del 1995 (Stati Uniti, Russia e Regno Unito) previa consultazione degli Stati della regione, della convocazione di una Conferenza nel 2012, a cui avrebbero partecipato tutti gli Stati del Medio Oriente sulla istituzione della Zona.
- Si designava l'individuazione di un facilitatore col mandato di appoggiare l'applicazione della Risoluzione del 1995 mediante la consultazione degli Stati della regione e la realizzazione dei preparativi della conferenza di cui al punto 1.
- Si designava l'individuazione di un governo ospite per lo svolgimento della Conferenza.
- Si prescriveva l'adozione di misure di supporto alla applicazione della Risoluzione del 1995 con il coinvolgimento dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica e dell'Organizzazione per la Proibizione delle Armi Chimiche nel preparazione della documentazione strumentale alla Conferenza del 2012.
- Si consideravano tutte le offerte di appoggio alla applicazione della Risoluzione del 1995 e si faceva espressa menzione dell'Unione Europea per aver ospitato nel 2008 un importante seminario sulla materia.

L'entusiasmo generalizzato per l'accordo su questi notevoli passaggi procedurali è stato immediatamente smorzato da una dichiarazione del Consigliere per la Sicurezza Nazionale James Jones che chiariva come la posizione degli Stati Uniti non fosse di pieno supporto su quanto accordato sul tema della Zona.

Le riserve espresse da Jones sulla Conferenza da tenersi nel 2012 erano legate all'esigenza di inquadrare la Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa come obiettivo di lungo corso che ha come requisiti essenziali il raggiungimento di una pace duratura in Medio Oriente e il pieno adempimento di tutti gli stati alle loro obbligazioni in tema di controllo degli armamenti.

Oltre a ciò, il Consulente americano faceva riferimento alla necessità che la Conferenza 2012 fosse interpretata come evento inclusivo di tutti i paesi della regione con una agenda ampia capace di comprendere anche le più importanti tematiche di sicurezza mediorientale. Infine, Jones asseriva che gli Stati Uniti non avrebbero permesso che la Conferenza mettesse a repentaglio la sicurezza nazionale di Israele.

Con questa premessa su un tema di per sé delicato, non ci si può certo meravigliare se la nomina del facilitatore, nella persona di Jaakko Laajava, e l'individuazione della Finlandia quale stato ospite si sia verificata solo il 14 ottobre del 2011, diversi mesi dopo dalla fine della Conferenza di Riesame TNP del 2010.

Dobbiamo qui riconoscere che l'allora Ministro degli Esteri finlandese Laajava, si è prodigato sin dalla sua nomina per l'allestimento politico della Conferenza da tenersi nel dicembre del 2012. Laajava, coadiuvato dal suo *team*, ha tenuto un centinaio di consultazioni tra Vienna, l'Aja, Helsinki, New York e Ginevra, coinvolgendo tutti i portatori di interesse (stati della regione, potenze nucleari, rilevanti organizzazioni internazionali ed esponenti della società civile).

Contestualmente Israele, memorabile sostenitore di un approccio al disarmo che affronti per prima la pace nella regione e poi il controllo degli armamenti, risultava profondamente scontento dal fatto che si fosse deciso sul tema nel quadro del Trattato di Non Proliferazione. Al contrario tale scelta sembrava favorire le istanze da sempre perseguite dai paesi arabi sintetizzate dalla formula: "disarmo subito, la pace a seguire".

Nel novembre 2012 veniva annunciato che la Conferenza di Helsinki non si sarebbe tenuta entro dicembre di quell'anno e, per insistenza degli Stati Uniti, non è stata fissata una ulteriore data per la sua convocazione futura. In questo modo la Conferenza di Helsinki è entrata in uno stato di sospensione, di congelamento, che si protrae fino ai nostri giorni.

Lo sfondo in cui si incastra la sospensione del processo di Helsinki, era quello di un Medio Oriente scosso da agitazioni e tumulti a cui si aggiungevano, sul piano diplomatico, il persistente "divario concettuale" sugli approcci da seguire in tema di sicurezza e sul controllo degli armamenti. Queste differenze secondo Victoria Nuland, allora Portavoce del Dipartimento di Stato, potevano essere superate solo attraverso il coinvolgimento diretto e l'accordo tra gli stati della regione e attraverso la discussione di una agenda che abbracciasse la sicurezza regionale e tutti i temi concernenti le Armi di Distruzione di Massa.

Molto diversa la reazione della Russia che, mediante il suo Ministro degli Esteri, esprimeva sdegno per il rinvio indefinito e richiedeva che la Conferenza fosse convocata quanto prima e comunque non oltre il mese di aprile del 2013.

A completare la triade dei patrocinanti della Risoluzione sul Medio Oriente vi era il commento del Regno Unito. Londra esprimeva il suo rammarico per l'esito negativo, offriva il suo supporto alla pronta riattivazione del dialogo multilaterale tra gli stati della regione e appoggiava la convocazione della Conferenza di Helsinki per il 2013.

Analogamente, per conto dell'Unione Europea, Catherine Ashton espresse il suo rammarico per il rinvio, con la speranza che la Conferenza fosse convocata il prima possibile.

Nel gennaio del 2013, i paesi della Lega Araba concordavano sul fatto che il rinvio della Conferenza di Helsinki rappresentava addirittura una violazione delle obbligazioni da parte dei soggetti incaricati della convocazione della medesima alla luce dell'implementazione sia della Risoluzione relativa al Medio Oriente (1995), sia del Documento Finale della Conferenza di Riesame del TNP (2010). I paesi arabi si aspettavano inoltre che venisse fissata una nuova data per lo svolgimento della Conferenza di Helsinki il prima possibile (e comunque prima dell'inizio della seconda sessione del *Preparatory Committee* per la Conferenza di Riesame del TNP 2015).

La seconda sessione del Comitato Preparatorio, tenutasi a Ginevra nel 2013, non è riuscita ad andare oltre la reiterazione dell'urgenza della Conferenza di Helsinki ed anzi ha assistito al clamoroso gesto della delegazione dell'Egitto che ha abbandonato la sessione per protesta contro l'inaccettabile e continuo fallimento dell'implementazione della Risoluzione del 1995.

A distanza di un anno, nell'affrontare le questioni regionali, la terza sessione del Comitato Preparatorio per la Conferenza di Riesame del Trattato di Non - Proliferazione nucleare del 2015 formulava alcune raccomandazioni da consegnare alla futura Conferenza di riesame.

Con queste raccomandazioni si approvavano le lettere di sostegno per la creazione della Zona presentate dai membri della Lega Araba e dall'Iran e si ricordava il dovere del Segretario Generale dell'ONU di convocare l'evento posticipato. Inoltre il documento sottoscritto dalla Presidenza della terza sessione del Comitato Preparatorio, raccomandava alla Conferenza di riesame del TNP del 2015 di:

- riaffermare l'importanza dell'implementazione della Risoluzione del 1995.
- sottolineare che tale Risoluzione rimane valida fino a che i suoi obiettivi non siano raggiunti.
- sottolineare che la Risoluzione è elemento essenziale dei risultati della Conferenza del 1995 e dell'estensione indefinita del Trattato.
- fare pressione sugli stati firmatari affinché essi intraprendano ogni possibile misura per l'implementazione della Risoluzione del 1995.

In prossimità della Conferenza di Riesame del TNP 2015, Adam Scheinman, Rappresentante Speciale dell'Amministrazione Obama per la non-

proliferazione, inquadrava il problema della Conferenza di Helsinki ponendo l'accento non solo sulla differenza di vedute tra le parti, ma soprattutto sulla necessità che gli stati della regione si assumessero la responsabilità di far avanzare i negoziati, di cercare compromessi e di parlarsi in modo diretto. Secondo questa opinione, gli stati interessati in modo immediato al disarmo della regione non possono certo pretendere di negoziare mediante il facilitatore o grazie all'esclusivo apporto dei soggetti deputati alla convocazione della Conferenza.

Risultava dunque chiaro che la questione mediorientale avrebbe giocato un ruolo di spicco nell'ambito del processo di revisione del Trattato di non – proliferazione. Ciò che era meno ovvio era come l'esigenza del Medio Oriente di avviare un dialogo di sicurezza per la regione che includesse un ampio raggio di tematiche che incidono sulla vita milioni di persone potesse essere messo su un tavolo da cui sarebbe stato assente Israele. E ancora, come si potrebbe immaginare lo svolgimento della Conferenza di Helsinki al cospetto di un panorama mediorientale così severamente deteriorato?

È vero, il clima politico nella regione non era e continua a non essere dei migliori, ma non è forse proprio tale congiuntura negativa (di cui peraltro non si intravede la fine) a giustificare l'urgenza con cui si chiede l'avvio di un inclusivo dialogo di sicurezza in Medio Oriente?

Possono gli attori regionali aspettare (e a quale “costo”) a tempo indefinito che il contesto migliori prima di decidere di affrontare un capitolo politicamente lungo, laborioso e dalle mille sfaccettature come quello della sicurezza?

E ancora, non è forse il dialogo la chiave di accesso ad una diversa e migliore dimensione nei rapporti tra entità le cui relazioni sono intrise di rivalità, sfiducia e sospetto?

Semmai, il tormentato contesto politico impone la ricerca di una metodologia nei rapporti tra gli attori che implichi un relazionarsi mediante piccoli passi, tanto piccoli quanto maggiore è il grado di tensione tra le parti interessate. Tutto ciò è molto diverso dal voler in qualche modo legittimare il fermo assoluto, la totale paralisi e l'assenza di collaborazione nel Medio Oriente in vista della futura implementazione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa. In parte il problema è che, essendo l'attenzione rivolta alla legittima aspettativa di vedere quanto prima realizzata la Conferenza di Helsinki, passa in secondo piano un aspetto cruciale ai fini della convocazione dell'evento: il contenuto della sua agenda.

Tornando alla prospettiva israeliana, sono state considerate fondamentali, perchè espressione di un contatto diretto, alcune consultazioni multilaterali che si sono tenute tra l'ultimo trimestre del 2013 e la prima metà

del 2014 in Svizzera con l'intenzione di definire aspetti essenziali della Conferenza di Helsinki, compresa l'agenda. Purtroppo questi incontri sono stati interrotti e Israele in proposito lamenta un approccio inopportuno da parte dei Paesi Arabi che ha impedito il proficuo sviluppo di un dialogo significativo tra i paesi del Medio Oriente. Per Gerusalemme la visione di un più sicuro e pacifico Medio Oriente richiede che *tutti gli stati della regione* siano coinvolti in un processo autorevole basato su tre punti:

- dialogo diretto degli attori coinvolti.
- approccio mirato alla soluzione dell'ampio raggio delle sfide di sicurezza a cui fa fronte la regione.
- decisioni assunte secondo la pratica del *consensus* tra le parti.

È abbastanza agevole notare una buona dose di convergenza tra la posizione espressa dal rappresentante americano Scheinman e quella poc'anzi sintetizzata.

Un atteggiamento completamente diverso quello del mondo arabo espresso mediante un documento presentato dal Bahrein per conto di tutta la cordata del c. d. *Arab Group*. Nel complesso con tale proposta s'invitava la Conferenza di Riesame del 2015 a:

- riaffermare la validità della Risoluzione del 1995 fino alla sua piena implementazione;
- esortare Israele a firmare e ratificare il Trattato di Non – Proliferazione *senza ulteriori ritardi* ed in qualità di stato privo di armi nucleari;
- invitare il Segretario Generale delle Nazioni Unite a convocare una conferenza entro 180 giorni dall'adozione del Documento Finale della Conferenza di Riesame del 2015 finalizzata al lancio di un processo per la conclusione di un Trattato vincolante per istituire una *Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa*;
- richiedere a tutti gli Stati Membri di esercitare tutti gli sforzi per sostenere la conferenza di cui al punto c).

Per quanto riguarda il mandato della conferenza di cui al punto c), questo si articola addirittura in ben nove punti. Con questo schema si precisa che i principali attori della conferenza sono i paesi della Lega Araba, Israele e la Repubblica Islamica dell'Iran e che il punto di riferimento per tale riunione è la Risoluzione del 1995. La "*proposta araba*" si spinge oltre e, a confermare che tutto è imperniato sulla realizzazione della Zona, venivano individuati due gruppi di lavoro. Il primo gruppo dovrebbe trattare la delimitazione geografica della zona, il contenuto delle proibizioni e le misure *ad interim*. Il secondo

gruppo dovrebbe discutere le misure di verifica e i meccanismi di implementazione.

A questo punto si può osservare quanto siano stridenti e discordanti i due approcci qui sommariamente delineati. Peraltro se si guarda al passato, tale discordanza riecheggia palesemente le rispettive posizioni prese in momenti diversi di questo lungo percorso.

La posizione araba persegue incessantemente la realizzazione della Risoluzione del 1995, il disarmo nucleare di Israele (e la sua adesione al TNP) ed ha come punto di arrivo un Trattato legalmente vincolante che istituisca definitivamente la Zona. Dal lato di Israele si parla prevalentemente di un dialogo diretto capace di includere tutto il ventaglio di questioni che riguardano la sicurezza in Medio Oriente.

Dopo ben quattro settimane, l'ultima Conferenza di Riesame del Trattato di Non – Proliferazione nucleare, a cui ha partecipato anche Israele in qualità di stato osservatore, chiudeva i lavori il 22 maggio 2015 senza aver raggiunto alcun consenso. Questo grave fatto è tanto più pesante se si pensa che la principale causa di tale fallimento è stata proprio la questione mediorientale⁴.

È stato osservato come, durante le fasi finali del Riesame, Stati Uniti, Regno Unito e Canada abbiano sostenuto Israele che era in disaccordo circa la convocazione entro marzo del 2016 di una conferenza per l'istituzione della ZLADM e richiedeva che sul tema della Zona si procedesse attraverso un processo decisionale consensuale.

L'intersecarsi, a partire dal 1995, del processo politico – diplomatico relativo alla Zona con quello più ampio del Riesame del Trattato di Non – proliferazione sembrava, in un primo momento, un risvolto positivo dell'intera storia. Oggi riscontriamo come le contraddizioni, l'intransigenza delle parti e le incertezze dell'intera vicenda politica mediorientale abbiano investito in pieno anche l'evoluzione del regime di non – proliferazione nucleare.

Il lungo cammino del disarmo non – convenzionale in Medio Oriente per ora si ferma qui. Come testimonia questa seconda parte il percorso è contrassegnato dall'essere particolarmente longevo, complesso e travagliato. Più di quarant'anni non sono bastati a sanare le contraddizioni e l'opposizione tra le parti per cui la ricostruzione storica non può che lasciarci con degli interrogativi. Quanto tempo ci vorrà ancora per uscire dalla presente fase di stallo? Quale prodigiosa sostanza potrebbe sbloccare gli ingranaggi dell'intricato sistema politico mediorientale?

⁴ Vedi Chiara Ronga, *La Conferenza del Riesame del Trattato di Non-Proliferazione*, in "Nuclear News" 4/2015, suppl. a "Sistema Informativo a Schede", <http://www.archiviadisarmo.it/index.php/it/banca-dati-delle-nuclear-news/finish/233/3357>

4. Per muovere i primi passi in avanti e uscire dallo stallo: trasparenza e comunicazione.

Davanti ad una condizione politica tanto complessa come quella mediorientale e dinnanzi ad un obiettivo tanto nobile quanto difficile da raggiungere, quale la realizzazione di una Zona libera da armi non – convenzionali e relativi vettori, l'approccio naturale alla questione ci sembra quello di procedere gradualmente.

In una situazione di conflitto potenziale tra Stati fortemente armati, le misure per il rafforzamento della fiducia (*Confidence and Security Bulding Measures* – CSBM's) possono, facendo leva sulla modifica delle minacce percepite dagli attori, aprire la strada a riduzioni sostanziali degli armamenti. Tutta l'importanza del ricorso alle CSBM's risiede nel fatto che esse mirano a ridurre le tensioni e a prevenire l'intensificazione dei conflitti per mezzo di iniziative sia unilaterali sia bilaterali e multilaterali.

E' una misura capace di accrescere la trasparenza e la prevedibilità dei comportamenti, fattori fondamentali nella prevenzione dei conflitti, e l'implementazione di una politica dichiarativa di *non primo uso* delle Armi di Distruzione di Massa (ADM).

É ben noto che il Medio Oriente è teatro di una diffusa rivalità e di sospetti incrociati tra Stati che aderiscono in maniera difforme e talvolta carente ai principali strumenti con cui si previene la proliferazione delle armi non – convenzionali.

Un primo passo che si pone quale preconditione necessaria al disarmo della regione è la riduzione del ruolo e del valore delle ADM nell'ambito delle dottrine militari nazionali. Tale ridimensionamento si può attuare introducendo una dichiarazione con cui gli Stati annunciano l'intenzione di non essere i primi a far uso della tipologia di arma in questione; è la c.d. clausola *Non First Use*.

Questo primo passo, che non deve essere necessariamente racchiuso in un atto giuridicamente vincolante, rappresenterebbe un innegabile movimento in avanti sul terreno della fiducia reciproca tra gli Stati della regione.

Peraltro è stato osservato che tale dichiarazione di non primo uso non è in grado di arrestare la tendenziale crescita degli arsenali non – convenzionali (in quanto questi non sarebbero vietati) e non è neppure in grado di alleviare in maniera categorica il timore di un attacco a sorpresa che sarebbe sempre presente.

La consapevolezza circa l'utilità e l'importanza dell'implementazione di una rete per la comunicazione regionale è stata ampiamente dimostrata nei primi anni Novanta del secolo scorso nell'ambito delle già ricordate trattative in

seno al gruppo di lavoro avente ad oggetto l'*Arms Control and Regional Security*. L'idea alla base delle misure per l'accrescimento della fiducia che puntano sulla comunicazione è quella di far leva sui benefici derivanti da tali accordi che non presuppongono necessariamente l'esistenza di ufficiali rapporti diplomatici e che potrebbero comunque contribuire al diffondersi di un clima favorevole capace di incentivare ulteriori relazioni e negoziati.

È chiaro che ancora più facile è procedere laddove siano già presenti dei canali diplomatici in virtù di precedenti trattati di pace, come nel caso di Israele nei rapporti con Egitto e Giordania.

In buona sostanza si tratta di stabilire delle "hotlines" per il dialogo e la comunicazione diretta dei vertici politico – governativi e delle posizioni apicali nell'ambito degli apparati militari. Inoltre tali attori potrebbero attivare una fitta rete di scambi di informazioni (specie se si tratta di dati non classificati) afferenti sia alla sfera civile, sia militare.

Nei casi in cui le relazioni siano tendenzialmente ostili e le relazioni dirette possano sembrare premature (ad esempio Israele – Iran) si potrebbe far ricorso ad un meccanismo di comunicazione con l'intermediazione di una terza parte neutrale.

5. Cenni sugli strumenti di collaborazione e accrescimento della fiducia in ambito nucleare.

A prima vista entrare nella sfera nucleare per creare delle misure per l'accrescimento della fiducia che tocchino tale ambito potrebbe sembrare inutile se non paradossale dal momento che sappiamo che proprio l'immediato smantellamento del programma nucleare israeliano rappresenta da decenni un punto di attrito e di controversia tra gli attori della regione quando si parla di disarmo in Medio Oriente.

Si tratta dunque di pensare, in via preliminare, a degli strumenti che si pongano ai confini della questione nucleare e che non comportino la diretta, immediata (e pertanto inaccettabile da parte di Israele) eliminazione dell'arsenale nucleare presente nella regione.

Un fattore che certamente accomuna tutti gli Stati della regione è il rischio generalizzato che gruppi terroristici vengano in possesso di materiali e fonti radioattive (ampiamente presenti in frangenti della vita civile come la ricerca, l'industria e la sanità) per costruire una "bomba sporca" e cioè un

ordigno costruito attraverso la combinazione di un esplosivo convenzionale e di un materiale fortemente radioattivo.

Nell'ottica di scongiurare tale catastrofica evenienza ben si possono aprire ampi spazi di collaborazione in Medio Oriente in termini di innalzamento degli standard di sicurezza dei materiali radioattivi e ciò metterebbe in moto un virtuoso processo in cui si affronterebbero aspetti legali, tecnici e politici legati alle armi di distruzione di massa.

Ne viene fuori che l'implementazione di nuovi protocolli per la protezione delle fonti radiologiche e per la prevenzione del terrorismo legato a tale settore sarebbe suscettibile di aumentare la fiducia tra gli Stati mettendo in piedi, praticamente *ex novo*, utilissimi canali di cooperazione con il risultato di aggirare i tradizionali ostacoli che solitamente impediscono il verificarsi di un confronto sereno e diretto tra gli attori politici mediorientali.

Avvicinandoci maggiormente al nocciolo del disarmo nella regione è indubbio che la volontà di mantenere il monopolio nucleare da parte d'Israele occupa una posizione centrale insieme alle diametralmente opposte pretese di immediato disarmo e di adesione al Trattato di Non-Proliferazione vivamente avanzate dal mondo arabo.

È opinione di chi scrive che, sebbene non sia possibile obbligare Israele ad andare oltre il velo di opacità che circonda le sue armi atomiche, è abbastanza ragionevole aspettarsi che Israele, se ha veramente intenzione di partecipare in un genuino processo di disarmo, dia almeno una piccola prova in tal senso provvedendo a mettere sotto il controllo ispettivo dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica almeno una parte (non necessariamente grande) delle proprie infrastrutture nucleari.

Si tratterebbe di un gesto significativo che non impone ad Israele la rinuncia alla politica dell'ambiguità nucleare, ma semplicemente di apportare una piccola deroga a tale principio per dare così prova della propria buona volontà, con un segnale di apertura e trasparenza, verso il progetto di messa al bando in Medio Oriente delle micidiali armi di distruzione di massa.

Questo passo si porrebbe come una porta aperta ad ulteriori verifiche qualora Israele ritenesse coerente ed in buona fede il comportamento dei paesi arabi ai quali si darebbe l'opportunità di fare qualche concessione sul fronte del riconoscimento, della pacificazione e della completa normalizzazione dei rapporti con Israele.

Infine, l'implementazione di uno strumento essenziale di non - proliferazione nucleare appare fattibile ed agevole. Ci si riferisce alla necessità che si proceda alla generalizzata ratifica del *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT). La realizzazione di questo obiettivo appare alla portata degli attori regionali poiché molti Stati non possiedono dispositivi nucleari idonei al

collaudo e non sono neppure interessati alla loro acquisizione. Sarebbe dunque auspicabile che in particolare Egitto, Israele e Iran procedessero alla ratifica del Trattato di messa al bando dei test nucleari.

6. Ulteriori opportunità per uscire dallo stallo: affrontare le minacce biologiche in maniera cooperativa.

La delicata questione del controllo degli armamenti in Medio Oriente può sensibilmente beneficiare di alcune iniziative per il coordinamento degli interventi in tema di minacce batteriologiche rendendo quindi maggiormente tangibile l'istituzione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa e relativi vettori.

Il settore potrebbe essere un buon punto di partenza nel lungo processo di negoziati per il disarmo se si considera che quasi tutti i paesi della regione hanno aderito (in alternativa o congiuntamente) al *Protocollo per la proibizione dell'uso in guerra di gas asfissianti velenosi o di altri gas e dei metodi batteriologici di guerra*, del 1925 e alla *Convenzione per le Armi Biologiche* del 1972. Inoltre si deve tenere a mente che il divieto di utilizzo di armi biologiche è rinvenibile con valore universale e cioè di vincolo per tutti gli Stati, nel diritto internazionale consuetudinario.

Appare altresì favorevole ad eventuali sviluppi politici nel settore in esame il fatto che le armi batteriologiche sono generalmente riconosciute di bassa utilità pratica per via della prossimità geografica degli Stati mediorientali che rendono gli effetti nocivi degli agenti batteriologici a rischio di volgersi contro chi ne fa uso.

D'altra parte è fuori discussione che la prevenzione e la repressione di fenomeni di bioterrorismo e lo sviluppo di modalità di risposta alla diffusione di agenti patogeni richiedono sì una prontezza e un'adeguatezza delle risposte a livello nazionale, ma anche una efficace collaborazione sul piano regionale ed internazionale.

In via preliminare gli Stati potrebbero riaffermare il loro impegno al non uso delle armi batteriologiche, un impegno che, come s'è visto, discende comunque dagli sviluppi del diritto internazionale consuetudinario.

Sulla base di quanto fin qui detto, la riduzione delle incertezze e il miglioramento della trasparenza attraverso scambi di informazione potrebbe riguardare:

- le attività di ricerca in laboratorio, le attività del mondo accademico e le attività produttive di vaccini;

- lo sviluppo di pratiche e normative per colpire sul piano penale gli usi impropri dei materiali e delle ricerche in campo batteriologico;
- la sorveglianza, assistenza e procedure di risposta tempestiva in caso di diffusione di agenti patogeni ed epidemie.

Come si può intuire da ogni avanzamento in termini di adozione di misure per l'aumento della fiducia possono derivare vantaggi diretti in termini di sicurezza e di salute pubblica con una ricaduta positiva sui legami tra le nazioni che favorisce, peraltro, la creazione di un clima maggiormente propizio ai più alti negoziati di disarmo non – convenzionale.

7. Conclusioni

Come si è solito dire la speranza è l'ultima a venir meno. Tuttavia, più il tempo passa e più sembra difficile che venga convocata la Conferenza di Helsinki sulla istituzione di una Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa e relativi vettori in Medio Oriente. Ciò che rimane fuori discussione è che l'eventualità che si realizzi tale Conferenza resta ovviamente ancorata alla volontà degli attori coinvolti in tale processo.

Da una parte c'è l'indiscussa responsabilità dei *conveners*, cioè di coloro che sono deputati alla convocazione dell'evento: Stati Uniti, Russia, Regno Unito, e Segretario Generale delle Nazioni Unite. Fintantochè il progetto di disarmo non occuperà un posto di rilievo nelle loro agende di politica internazionale sarà difficile il verificarsi della riunione a Helsinki.

Il caso degli Stati Uniti resta emblematico, Washington rimane il referente preferenziale di Israele ed è ancora in grado di esercitare pressione per indurre quest'ultimo a divenire maggiormente disponibile a fare passi avanti verso gli altri Stati della regione (Egitto *in primis*).

Nonostante l'importanza ed il ruolo delle potenze internazionali, spetta in ultima istanza agli attori regionali decidere di assumere posizioni più flessibili e di affrontare le difficoltà con una buona dose di pazienza e lungimiranza. Ai paesi arabi, capeggiati dall'Egitto, spetta il compito di fare di più per accogliere nell'alveo regionale Israele, a quest'ultimo il dovere di dare inequivoci segnali di buona volontà verso il processo di disarmo, specie per quanto concerne le proprie capacità militari in campo atomico.

Più in generale abbiamo delineato come l'adesione ai principali strumenti di non – proliferazione risulti difforme e per certi versi carente nella regione. Tuttavia a voler vedere il lato positivo, lo *status quo* di tali strumenti rappresenta una buona base di partenza per procedere a rendere universale i più importanti trattati in campo nucleare, chimico e batteriologico.

Come abbiamo visto nei tre paragrafi che precedono, le opportunità per lo sblocco dei meccanismi di negoziazione in Medio Oriente esistono e occorre svolgere, e qui il ruolo della società civile, del mondo accademico e delle organizzazioni non governative è fondamentale, un minuzioso lavoro di persuasione dei vertici politici affinché si faccia uno sforzo per superare i tradizionali limiti e preconcetti che incontrano l'apertura verso il disarmo non – convenzionale.

Occorre precisare che il repertorio di opportunità raccolte in questo *paper* sono solo alcune delle vie dischiuse dall'abbondante letteratura sulla materia. Infatti, per motivi di spazio sono stati tralasciati alcuni aspetti della questione mediorientale a cui facciamo solo breve cenno in quest'ultima parte.

Tra le varie idee mancanti menzioniamo un interessante punto di partenza alternativo a quelli riportati sopra, ossia l'eventualità che gli attori regionali si mettano al lavoro per limitare (ed eventualmente eliminare) i missili capaci di veicolare Armi di Distruzione di Massa. Il settore missilistico ha delle notevoli potenzialità di disarmo poiché in genere i vettori ed i sistemi di consegna sono armamenti meno controversi e la loro diminuzione in numero renderebbe gli arsenali non – convenzionali meno minacciosi e meno utili. Inoltre, come è stato delineato, il settore missilistico si presta ad interessanti forme di cooperazione con possibilità di sviluppo di diverse tipologie di misure per l'accrescimento della fiducia tra gli stati

Un'altro aspetto riguarda la possibilità di aggirare l'ostacolo derivante dalle difficoltà di natura politico – concettuale che circondano il processo di disarmo mediante una depoliticizzazione dei negoziati. In pratica gli attori dovrebbero spostare l'attenzione dagli aspetti politici (uno per tutti l'antinomia "Pace" vs "Disarmo") verso aspetti tecnici che sono comunque imprescindibili per la realizzazione del progetto di Zona. A tal fine sarebbe opportuno mettere al lavoro un gruppo di esperti sugli aspetti tecnici, legali ed organizzativi concernenti il controllo degli armamenti ed il disarmo soprattutto da un punto di vista del sistema di verifica delle future obbligazioni che saranno imposte attraverso l'istituzione della Zona.

Elenco delle fonti

- AA. VV., *WMD Arms Control in the Middle East, Prospects, Obstacles and Options*, Edited by Harald Müller and Daniel Müller, 2015:
- *Becker – Jakob, *Building Confidence over Biological Matters in the Middle East*.
- *Gören N. - Melamud A., *A Middle East Arrangement on Securing Radiological Agents as a CSBM: A Common Interest in Preventing Radiological Terrorism*.
- *Grand C., *Foreword A Middle – East WMD/FZ: Diplomatic Artefact or Serious Objective?*
- *Hautecouverture B. - Mathiot R., *A Zone Free of WMD and Means of Delivery in the Middle East: The Multilateral Diplomatic Process 1974 – 2010*.
- Jones P., *The Arms Control and Regional Security Working Group: Still Relevant to the Middle East?*
- *Santoro D., *Status of Non – proliferation Treaties, Agreements, and Other Related Instruments in the Middle East*.
- Bernd W. Kubbig, *The Third Step for Coping with Military Asymmetries in the Middle East A Framework for Missile-related Confidence- and Security-building Measures*, Policy Brief n. 18, 2013.
- Boeglin N., *A un año del inicio de la operación "Margen Protector": breves apuntes desde la perspectiva del derecho internacional*, 2015.
- Catherine Ashton, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the Commission, 2012.
- Conferencia de las Partes de 2010 encargada del examen del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares*, Documento Final.
- Consensus Eludes Nuclear Non-Proliferation Treaty Review Conference as Positions Harden on Ways to Free Middle East of Mass Destruction Weapons, 2015.
- Consiglio di Sicurezza, Risoluzione 687 del 1991.
- Dentice G., *Terrorismo in Sinai: una minaccia in evoluzione*, 2015.
- Elgindy K., *The end of the peace process: What comes next?*, 2015.
- Fahmy N. - Lewis P., *Possible Elements of an NWFZ Treaty in the Middle East*, 2011.
- Fitzpatrick M., *Towards a more secure and WMD-free Middle East*, 2012.
- Finland Appointed As Host Government, Facilitator For 2012 Conference On Middle East As Zone Free Of Nuclear, All Mass-Destruction Weapons, 2011.
- Foreign & Commonwealth Office, United Kingdom, Announcement on the Middle East Weapons of Mass Destruction Free Zone Conference, 2012.
- Foradori P., *Sicurezza regionale, non-proliferazione e disarmo. Il difficile caso della zona libera da armi di distruzione di massa nel Medio Oriente*, in Ronzitti N. (a cura di), *Una Zona Priva Di Armi Di Distruzione Di Massa In Medio Oriente: Problemi Aperti*, 2012.
- Franchin A., *Chi ha usato le armi chimiche in passato?*, 2013.
- Friedman, Landau, Asculai, Ginzburg, Evron, *WMD no-first-use in the Middle East: A way to move forward in 2012?*, 2011.
- Friedman D., *Towards WMD/FZ in the Middle East: Biological Confidence – building Measures*.
- Gottemoeller R., *Principles for a WMD-Free Zone in the Middle East*, 2015.
- Human Rights Watch, *Egypt: Year of Abuses Under al-Sisi*, 2015
- ISPI, *Rischi globali e rischi regionali nel corso del 2015*, pag. 10, 2015.
- Jones, J. L., Statement by the National Security Advisor on the Non-Proliferation Treaty Review Conference, 2010.

- Jones P., *Towards A Regional Security Regime For The Middle East, Issues and Options*. Report of the SIPRI Middle East Expert Group, 2011.
- Kane C., *Planning Ahead: A Blueprint To Negotiate And Implement A Weapon-Of-Mass-Destruction-Free Zone In The Middle East*, 2015.
- Kubbig B. W – Weidlich C., *A WMD/DVs Free Zone - Taking Stock, Moving Forward Towards Cooperative Security For The Middle East*, 2015.
- Landau E. B., *Assessing the relevance of nuclear CBMs to a WMD arms control process in the Middle East today*, 2012.
- Landau E. B. - Stein S., *NPT RevCon 2015: Considerations for Convening a WMD FZ Conference*,
- League of Arab States Council Statement on Postponement of the ME WMD FZ Conference 2013.
- Lewis P. M., *All in the Timing - The Weapons of Mass Destruction Free Zone in the Middle East*, 2014.
- Lodolini C. - Serafini M., *Isis, quanto è grande davvero il Califfato?*, 2015.
- Marconi V., *Israele e la politica di ambiguità*, 2010.
- Miller A. D., *Violence in Israel: The Possibility of a Third Intifada?*, 2015.
- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Press Statement On The 2012 Conference On The Establishment Of A Middle East Zone Free Of Weapons Of Mass Destruction, 2012.
- Molinari M., *L'Isis sfonda nel Sinai: strage di soldati egiziani*, 2015.
- NPT/CONF.2015/36, *Towards a Regional Dialogue in the Middle East An Israeli perspective*, submitted by Israel. 2015.
- NPT/CONF.2015/WP.33, *Implementation of the 1995 resolution and 2010 outcome on the Middle East*, Working paper submitted by Bahrain on behalf of the Arab Group. 2015.
- Nuland V., Conference On A Middle East Zone Free Of Weapons Of Mass Destruction (MEWMD FZ), 2012.
- Report of the Facilitator to the First Session of the Preparatory Committee for the 2015 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 2012.
- Resolution 3263 Adopted by The General Assembly During Its Twenty-Ninth Session, *Establishment Of Nuclear-Weapon-Free Zone In The Region Of The Middle East*, 1974.
- Resolution on the Middle East, 1995.
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 3687 del 1981.
- Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 4630 del 1991.
- Ronga C., *La Conferenza del Riesame del Trattato di Non-Proliferazione* (New York, 27 aprile-22 maggio 2015), 2015.
- Scheinman A. Previewing the NPT Review: An Interview With U.S. Special Representative, 2015.
- Second Preparatory Committee for the 2015 NPT Review Conference, 2013.
- Secretary-General, *Effective and Verifiable Measures Which Would Facilitate the Establishment of a Nuclear-weapon-free Zone in the Middle East*, 1991.
- Shanedling A., *Removing Weapons Of Mass Destruction From The World's Most Volatile Region: How To Achieve A WMD-Free Zone In The Middle East*, 2014.
- Sharp J. M., *Egypt: Background and U.S. Relations*, pag. 4, 2015.
- Sibani F., *Cosa succede nello Yemen*, 2015.
- Siria:Onu,Damasco ha usato armi chimiche, 2014
- Tharoor I., *7 Middle East crises that are a bigger problem than Iran's nuclear program*, settembre 2015
- United Nations, *Comprehensive Study on Confidence-building Measures*, 1982.

- Valentini G., *La terza sessione del Comitato preparatorio per la Conferenza di revisione del Trattato di Non Proliferazione Nucleare*, 2014.
-Varvelli A., *Crisi libica: tra tentativi di mediazione e conflitto aperto*, 2015.

INDICE

1. Introduzione.
 2. Medio Oriente: Tra scenari di crisi ed esigenza di un regime di sicurezza condiviso.
 3. Storia di un progetto ambizioso: genesi e sviluppo della Zona Libera da Armi di Distruzione di Massa in Medio Oriente.
 4. Per muovere i primi passi in avanti e uscire dallo stallo: trasparenza e comunicazione.
 5. Cenni sugli strumenti di collaborazione e accrescimento della fiducia in ambito nucleare.
 6. Ulteriori opportunità per uscire dallo stallo: affrontare le minacce biologiche in maniera cooperativa.
 7. Conclusioni.
- Elenco delle fonti.

Supplemento al n° 2/2016

Sistema informativo a schede (SIS)

Mensile dell'Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD)

Piazza Cavour 17, 00193 – Roma (RM)

Tel. 0636000343; Fax. 0636000345

www.archiviodisarmo.it

Direttore Responsabile: Sandro Medici

Direttore Scientifico: Maurizio Simoncelli

Registrazione Tribunale di Roma n. 545/96

ISSN 2385-2984

Copyright © Istituto di Ricerche Internazionali Archivio Disarmo (IRIAD)

