

Studi e ricerche
N. 7/2010



**AGENZIA
DELLE
DOGANE**



IAN ANTHONY, SIBYLLE BAUER

I CONTROLLI SUI TRASFERIMENTI INTERNAZIONALI RILEVANTI AI FINI DELLA SICUREZZA NEL 2008

Ufficio Centrale Antifrode - Ufficio Studi economico-fiscali

I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2008

di IAN ANTHONY e SIBYLLE BAUER

Traduzione dall'inglese di Francesca Antonini

Titolo originale: Controls on security-related international transfers

Tratto da: SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press:
Oxford, 2009)

© Stockholm International Peace Research Institute 2009

Internet URL: <http://www.sipri.org>

Sommario

I.	Introduzione	1
II.	Il controllo dei trasferimenti internazionali di beni e servizi sensibili per la proliferazione	2
	Evoluzioni dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni	3
	Il Gruppo fornitori nucleari (NSG)	8
	<i>Negoziazione delle linee guida del Gruppo fornitori nucleari</i>	8
	<i>Agevolazione della cooperazione nucleare civile con l'India</i>	9
III.	Misure riguardanti l'offerta prese dall'Unione europea	13
	Rafforzamento del Codice di condotta dell'Unione Europea sulle esportazioni di armi	14
	<i>Azione congiunta sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali in diverse regioni</i>	16
	Sostegno dell'Unione Europea a un trattato sul commercio di armi	17
IV.	Combattere la proliferazione delle armi di distruzione di massa	17
	Accordi di cooperazione commerciali per i prodotti militari	18
	Disciplinare i trasferimenti intra-Unione Europea di prodotti per la difesa	18
	Trattati bilaterali per semplificare le procedure di concessione delle licenze di esportazione	21
V.	Conclusioni	22

I. Introduzione

Negli ultimi anni, una questione fondamentale per gli Stati che cooperano all'elaborazione di leggi sui controlli delle esportazioni di beni e servizi rilevanti ai fini della sicurezza, è stata stabilire se i loro sforzi debbano ispirarsi a un principio di discriminazione oppure ad un principio di equità globale. Dopo la fine della guerra fredda, un sistema di controllo delle esportazioni che era palesemente basato sulla discriminazione contro avversari chiaramente identificati è stato gradualmente riformato, con l'introduzione di norme più generali da applicarsi caso per caso da parte delle autorità nazionali preposte al rilascio delle licenze. Di recente, perlopiù dietro sollecitazione degli Stati Uniti, si è registrata una maggiore propensione per un approccio ibrido nel quale i controlli vengono intensificati su un numero esiguo di paesi a rischio, mentre la tecnologia può circolare più liberamente all'interno delle comunità di paesi fidati.

Nell'elaborazione di linee guida comuni, i regimi di controllo delle esportazioni hanno teso a mettere in evidenza criteri oggettivi che minimizzino il rischio di interpretazioni nazionali divergenti quando si prendono decisioni sul rilascio di licenze¹. Uno di tali criteri è se un paese applica o meno salvaguardie complete (comprehensive safeguards) alle attività nucleari intraprese sul suo territorio.² Nel 2008, la decisione del Gruppo Fornitori Nucleari (Nuclear Supplier Group - NSG) di esonerare l'India da tale punto delle linee guida ha sollevato la seguente questione: l'identificazione delle destinazioni sensibili è una decisione politica, oppure criteri oggettivi possono costituire la base della concessione di licenze di esportazione nazionali?

Gli sviluppi recenti di diversi regimi di controllo delle esportazioni sono esaminati nella sezione II che presta particolare attenzione alle decisioni dell'NSG relative all'India. Questa sezione si occupa anche degli sviluppi riguardanti la Risoluzione 1540 del 2004 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.³ La Sezione III tratta delle modifiche ai controlli delle esportazioni applicati dall'Unione Europea (UE) al trasferimento di beni e servizi concepiti e sviluppati specificatamente per uso militare nonché di prodotti a duplice uso.⁴ La Sezione IV esamina l'elaborazione di leggi volte a semplificare il trasferimento internazionale di apparecchiature e tecnologie militari nell'ambito di comunità fidate di paesi per meglio sostenere le necessità delle loro forze armate. Le

¹ Un regime di controllo delle esportazioni³ è un accordo di cooperazione multilaterale volto a migliorare l'efficacia dei controlli nazionali delle esportazioni dei paesi che vi partecipano.

² Le misure di salvaguardia complete si basano su una combinazione di contabilità dei materiali nucleari, integrate da tecniche di contenimento e sorveglianza, quali i sigilli anticasso e le telecamere che l'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica (AIEA) installa presso gli impianti per controllare le attività in modo continuativo.

³ Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza ONU, 28 Apr. 2004. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU sono disponibili sul sito <<http://www.un.org/sc/>>.

⁴ I prodotti e le tecnologie a duplice uso hanno applicazioni sia civili che militari

conclusioni sono presentate nella sezione V. L'Appendice A elenca tutti gli embarghi multilaterali di armi in vigore nel 2008.

II. Il controllo dei trasferimenti internazionali di beni e servizi sensibili per la proliferazione

La Risoluzione 1540 (2004) del Consiglio di Sicurezza ONU dichiara la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) e dei loro vettori una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali. Tale Risoluzione obbliga, fra l'altro, tutti gli Stati membri dell'ONU ad esercitare controlli delle esportazioni efficaci su tali armi e materiali connessi. Al fine di controllare l'applicazione della Risoluzione, il Consiglio di Sicurezza ha istituito il Comitato 1540, composto da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza. Nell'aprile 2008, il Consiglio di Sicurezza ONU ha adottato la Risoluzione 1810 per rafforzare il mandato del Comitato 1540 e prolungarlo di tre anni.⁵ La Risoluzione incoraggia gli Stati ad elaborare priorità e piani per l'applicazione della Risoluzione 1540 e a comunicare al Comitato le richieste di assistenza nell'applicazione. Essa invita altresì gli Stati e le organizzazioni internazionali, regionali e sub regionali a informare il Comitato delle aree in cui esso può fornire assistenza e dei punti di contatto per la stessa. I compiti del Comitato 1540 includono la conduzione di una 'revisione globale dello stato di applicazione' nonché continuare ad organizzare e partecipare ad azioni di assistenza e rafforzare il proprio ruolo nel facilitare l'assistenza tecnica 'anche impegnandosi attivamente nel fare corrispondere le offerte alle richieste di assistenza mediante strumenti quali i modelli di assistenza, i piani di azione o altre informazioni fornite al Comitato 1540'.⁶ La Risoluzione invita altresì il Comitato a promuovere la condivisione delle esperienze e degli insegnamenti acquisiti dall'applicazione della Risoluzione 1540 con gli Stati e le organizzazioni. Nel 2008, il Consiglio di Sicurezza ha aggiunto l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD) alle organizzazioni internazionali menzionate nella Risoluzione originaria.⁷ L'OMD ha un ruolo importante relativamente alle parti della Risoluzione che trattano il tema dei controlli frontaliere e di polizia, inclusa l'applicazione dei controlli nazionali sulle esportazioni e sul trasbordo.

⁵ Risoluzione 1810 del Consiglio di sicurezza ONU, 25 apr. 2008.

⁶ Risoluzione 1810 del Consiglio di sicurezza ONU (nota 5), p. 3.

⁷ Nazioni Unite, Rapporto del Comitato istituito ai sensi della Risoluzione 1540 (2004), S/2008/493, 30 luglio 2008, Allegato, par. 124–26. Le organizzazioni menzionate nella Risoluzione originaria sono l'AIEA e l'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche.

Evoluzioni dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni

Quattro accordi multilaterali informali hanno operato all'interno dei rispettivi settori specifici per rafforzare la cooperazione dei controlli delle esportazioni nel 2008: il Gruppo Australia (Australia Group - AG), il Regime dei controlli delle tecnologie missilistiche (Missile Technology Control Regime - MTCR), l'Accordo di Wassenaar sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e beni e tecnologie a duplice uso (Wassenaar Arrangement - WA) e l'NSG. Gli Stati che partecipano a tali accordi ed al Comitato Zangger sono elencati nella tabella 12.1.⁸ Gli accordi si impegnano anche con gli Stati non partecipanti a sottolineare l'importanza di controlli delle esportazioni moderni ed efficaci. Assistenza e una maggiore trasparenza possono essere d'aiuto agli Stati non partecipanti per applicare le linee guida, le liste di controllo, gli standard/norme e le procedure sviluppati dai partner dei regimi nella misura in cui essi sono descritti nei documenti pubblici⁹.

Il Gruppo Australia (AG) venne istituito sulla scia della preoccupazione internazionale sull'uso di armi chimiche nella Guerra Iran-Iraq 1980-88. Inizialmente, i membri hanno cooperato per mantenere e sviluppare i rispettivi controlli nazionali delle esportazioni per prevenire l'esportazione di sostanze chimiche che avrebbero potuto essere utilizzate in programmi di armi chimiche o dirottate verso di essi. Gli Stati partecipanti intendono ora prevenire la fornitura intenzionale o involontaria di materiali o apparecchiature a programmi di armi chimiche o biologiche, condividendo le informazioni sui casi e le strategie di proliferazione al fine di gestirli. L'AG non intende ostacolare in alcun modo i trasferimenti legittimi di prodotti chimici o biologici¹⁰.

Nel 2008, i membri dell'AG si sono ispirati all'accordo del 2007 per prestare particolare attenzione agli agenti biologici di sintesi mediante la costituzione di un organismo di consulenza sulla biologia sintetica che informi i membri dell'AG sugli sviluppi tecnologici nel settore ed agevoli eventuali necessarie risposte del gruppo¹¹.

⁸ I partecipanti al Comitato Zangger intendono prendere in considerazione l'effetto della 'modifica degli aspetti di sicurezza' del Trattato sulla Non Proliferazione delle armi nucleari del 1968 (TNP) e di 'adattare le condizioni e i criteri dei controlli delle esportazioni' alla luce di ciò, sebbene non faccia formalmente parte del regime TNP.

⁹ L'assistenza a terzi include le attività da intraprendere direttamente con l'interlocutore a determinati fini, quali l'attività di sensibilizzazione, lo scambio di informazioni e il dialogo.

¹⁰ Si veda il sito web dell'Gruppo Australia <<http://www.australiagroup.net/>>.

¹¹ Gruppo Australia, 'Plenaria 2008 del Gruppo Australia', Comunicato stampa, 19 apr. 2008, <http://www.australiagroup.net/en/agm_apr2008.html>; e Hart, J. and Clevestig, P., 'Ridurre le minacce per la sicurezza derivanti dai materiali chimici e biologici', SIPRI Annuario 2008: Armamenti, Disarmo e Sicurezza internazionale (Oxford University Press: Oxford, 2008), pagg. 453-54.

Tabella 12.1. I membri dei regimi multilaterali di controllo dei trasferimenti di armi e tecnologie, al 1° gennaio 2009

Stato	Comitato Zangger 1974	NSG 1978	Gruppo Australia 1985	MTCR 1987	Accordo di Wassenaar 1996
Argentina	x	x	x	x	x
Australia	x	x	x	x	x
Austria	x	x	x	x	x
Bielorussia		x			
Belgio	x	x	x	x	x
Brasile		x		x	
Bulgaria	x	x	x	x	x
Canada	x	x	x	x	x
Cina	x	x			
Croazia	x	x	x		x
Cipro		x	x		
Repubblica Ceca	x	x	x	x	x
Danimarca	x	x	x	x	x
Estonia		x	x		x
Finlandia	x	x	x	x	x
France	x	x	x	x	x
Germania	x	x	x	x	x
Grecia	x	x	x	x	x
Ungheria	x	x	x	x	x
Islanda			x	x	
Irlanda	x	x	x	x	x
Italia	x	x	x	x	x
Giappone	x	x	x	x	x
Kazakhstan	x*	x			
Corea del Sud	x	x	x	x	x
Lettonia		x	x		x
Lituania		x	x		x
Lussemburgo	x	x	x	x	x
Malta		x	x		x
Paesi Bassi	x	x	x	x	x
Nuova Zelanda		x	x	x	x
Norvegia	x	x	x	x	x
Polonia	x	x	x	x	x
Portogallo	x	x	x	x	x
Romania	x	x	x		x
Russia	x	x		x	x
Slovacchia	x	x	x		x
Slovenia	x	x	x		x
Sudafrica	x	x		x	x
Spagna	x	x	x	x	x
Svezia	x	x	x	x	x
Svizzera	x	x	x	x	x
Turchia	x	x	x	x	x
UK	x	x	x	x	x
Ucraina	x	x	x	x	x
USA	x	x	x	x	x
Commissione europea	o	o	x		
Totale membri	37	45	41	34	40

NSG = Gruppo fornitori nucleari; MTCR = Regime di controllo della tecnologia missilistica; o = osservatore; x = membro o partecipante; * = divenuto membro o partecipante nel 2008

Nota: Gli anni nelle intestazioni delle colonne indicano quando ogni regime di controllo delle esportazioni è stato formalmente istituito, anche se è possibile che i gruppi si siano incontrati prima in via informale.

L'AG ha comunque continuato a cooperare nel settore dei trasferimenti di tecnologia mediante trasmissione orale o elettronica, i cosiddetti trasferimenti intangibili di tecnologia (Intangible Technology Transfers - ITT), 'un settore che diviene sempre più prioritario nella difesa contro la proliferazione delle capacità di produzione di armi chimiche e biologiche'. Tale cooperazione include lo scambio di informazioni sul modo in cui ogni membro vaglia le richieste di visto come mezzo per contrastare l'ITT a rischio¹². La questione del controllo dell'ITT è un problema generale dei controlli delle esportazioni dei prodotti a duplice uso, e la questione è stata anche discussa nell'ambito di altri regimi e procedimenti¹³.

I rischi potenziali dell'ITT sono stati evidenziati in un rapporto dei servizi britannici di sicurezza dove si affermava che le strutture accademiche specializzate per la ricerca rischiavano di essere accidentalmente sfruttate da individui in cerca di conoscenze che avrebbero potuto poi essere applicate in attacchi terroristici di massa¹⁴. Ma non si tratta di una preoccupazione nuova: il Regno Unito ha utilizzato un sistema di controllo volontario per diversi anni in partenariato con il settore accademico. Nel novembre 2007, è stato introdotto l'Academic Technology Approval Scheme (ATAS) che prevede che i cittadini extra-UE debbano ottenere un certificato di autorizzazione ATAS rilasciato dal Dipartimento anti-proliferazione del Ministero degli Esteri per poter studiare talune discipline scientifiche a livello di specializzazione post-laurea nel Regno Unito¹⁵.

I sistemi di controllo dei visti sono stati introdotti da altri governi e sono state proposte misure supplementari all'interno dell'UE. Nel dicembre 2008, il Consiglio dell'Unione europea ha incoraggiato gli Stati membri a istituire una procedura di vigilanza consolare o di rafforzare tale procedura qualora già esistente. Il Consiglio ha rilevato che le autorità nazionali competenti per il rilascio dei visti devono essere messe meglio a conoscenza dei problemi inerenti le misure di non proliferazione e ha sottolineato che l'UE potrebbe avere un ruolo di sensibilizzazione in tal senso¹⁶.

Il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche (MTCR) è un accordo nell'ambito del quale i paesi che condividono l'obiettivo della non proliferazione di vettori senza pilota di armi nucleari, biologiche o chimiche (NBC) cooperano per scambiarsi informazioni e per coordinare le proprie

¹² Gruppo Australia (nota 11).

¹³ Per esempio, durante la riunione plenaria del 2006 il WA ha concordato, le 'Pratiche migliori per l'implementazione dei controlli sui trasferimenti intangibili di tecnologia', 2006, <http://www.wassenaar.org/public_documents/index_PD06.html>. Nel settembre 2008, i partner dell'Iniziativa mondiale per combattere il terrorismo nucleare hanno organizzato una consultazione sull'ITT nell'ambito del settore accademico.

¹⁴ Il contenuto del rapporto è inserito in Townsend, M., 'I terroristi cercano di infiltrarsi in laboratori di alto livello UK', *The Observer*, 2 Nov. 2008.

¹⁵ British Border Agency, 'Modifiche delle regole per gli studenti – Academic Technology Approval Scheme (ATAS)', comunicato stampa, 13 nov. 2007, <<http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2007/atas>>.

¹⁶ I suggerimenti includevano la notifica reciproca dei visti rifiutati giustificati dal rischio di proliferazione nei posti consolari in paesi sensibili e una analisi del modo in cui poter procedere in tal senso - anche mediante il ricorso al Sistema informativo Schengen per identificare soggetti coinvolti in attività di proliferazione. Consiglio dell'Unione europea, Conclusioni del Consiglio e nuove linee di azione dell'Unione Europea per combattere la proliferazione delle armi di distruzione di massa e i relativi vettori, 17172/08, 17 dic. 2008, p. 12.

procedure nazionali di concessione delle licenze di esportazione¹⁷.

Le dichiarazioni pubbliche dell'MTCR del 2008 hanno continuato ad attirare l'attenzione verso gli aumenti progressivi di dimensioni e sofisticatezza degli arsenali missilistici in diverse regioni — in particolare nel Medio Oriente, e in Asia nord-orientale e meridionale — e la connessione fra tali programmi missilistici e la proliferazione delle armi nucleari¹⁸. Le informazioni pubbliche sull'operato dell'MTCR suggeriscono che, di recente, il regime non ha posto alcuna barriera insormontabile che ostacolasse i programmi missilistici a rischio, e i partner riconoscono che 'occorre fare di più per scoraggiare i programmi sui vettori delle armi di distruzione di massa e sulle attività a rischio di proliferazione¹⁹.

Altre iniziative internazionali per prevenire la proliferazione dei vettori di armi nucleari, batteriologiche e chimiche si sono concentrate sempre più sui programmi di sviluppo missilistico di un numero esiguo di Stati. Per esempio, le risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza ONU hanno introdotto restrizioni o proibizioni al trasferimento di prodotti controllati verso l'Iran e la Corea del Nord²⁰. Nel novembre 2008, l'Iran ha continuato la fase di sperimentazione del proprio programma missilistico balistico e sembra abbia sperimentato con successo un missile a combustibile solido bi-stadio con gittata di 2000 chilometri. Il test ha messo in evidenza che il programma missilistico balistico dell'Iran ha continuato ad allontanarsi dai motori a combustibile liquido verso i più versatili e stabili razzi a combustibile solido. Nel corso del 2008, portavoce iraniani hanno sottolineato che il programma missilistico forniva il deterrente necessario contro il rischio percepito di attacchi alle infrastrutture nucleari iraniane²¹. All'inizio del 2009, è stato attribuito alla Corea del Nord lo schieramento, per la prima volta, di un nuovo tipo di missile balistico e la preparazione di una nuova fase di sperimentazione di missili balistici²².

I partner dell'MTCR hanno sottolineato l'inadeguatezza dell'attuale sistema di controllo degli armamenti relativo ai missili: programmi di sviluppo missilistici in diversi paesi che non sono attualmente oggetto dell'attenzione del regime hanno oltrepassato di recente importanti soglie dal punto di vista tecnologico.

¹⁷ Si veda sito web dell' MTCR, <<http://www.mtc.info/>>.

¹⁸ MTCR, 'Riunione plenaria del regime di controllo della tecnologia missilistica, Canberra, Australia, 5-7 novembre 2008', comunicato stampa, <<http://www.mtc.info/english/press/canberra.html>>.

¹⁹ MTCR (nota 18).

²⁰ Nel marzo 2008, il Consiglio di sicurezza ONU ha chiarito alcune delle restrizioni e proibizioni introdotte nelle risoluzioni precedenti. Risoluzione 1803 del Consiglio di sicurezza ONU, 3 marzo 2008. Si vedano anche Kile, S. N., 'Controllo delle armi nucleari e non proliferazione', e Anthony, I. e Bauer, S., 'Controlli sui trasferimenti internazionali di prodotti inerenti la sicurezza', *SIPRI Annuario 2007: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2007); Kile, S. N., 'Controllo delle armi nucleari e non proliferazione', e Anthony, I., Bauer, S. e Wetter, A., 'Controlli dei trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza', *SIPRI Annuario 2008* (nota 11).

²¹ Hildreth, S. A., *Programmi missilistici balistici dell'Iran: una panoramica*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS22758 (US Congress, CRS: Washington, DC, 4 feb. 2009), pp. 4, 6-7.

²² Hildreth, S. A., *Minaccia missilistica balistica della Corea del Nord agli Stati Uniti*, Congressional Research Service (CRS) Report for Congress RS21473 (US Congress, CRS: Washington, DC, 24 feb. 2009), pp. 3-4.

Nel gennaio 2008, Israele ha testato un nuovo motore a razzo che si riteneva fosse destinato a essere integrato in un missile balistico tri-stadio a lunga gittata (spesso denominato Jericho III). Il missile risulta avere una gittata di 4000 km²³.

Nell'ambito del proprio programma integrato di sviluppo di missili guidati, l'India ha sviluppato una capacità di lancio di missili subacquei. Nel febbraio 2008, l'India ha sperimentato per la prima volta un missile balistico lanciato da una piattaforma sottomarina.

L'Accordo di Wassenaar promuove la trasparenza e lo scambio di informazioni e opinioni sui trasferimenti di una serie di prodotti. Esso incoraggia la responsabilità nei trasferimenti di armi convenzionali e dei relativi prodotti e tecnologie a duplice uso ed è volto a prevenire 'gli accumuli destabilizzanti' di tali prodotti²⁴.

La sessione plenaria del WA, tenutasi il 2-3 dicembre a Vienna, ha ricevuto le indicazioni predisposte nell'ambito di riunioni operative tenute durante l'anno dal General Working Group, dall'Expert Group, e dal Licensing and Enforcement Officers Meeting. Nel 2008, le iniziative del WA si sono concentrate sull'attuazione delle conclusioni della valutazione del 2007 relativa al funzionamento generale del regime, in quattro categorie: migliori pratiche dei regolamenti sui controlli delle esportazioni, controllo delle riesportazioni di armi convenzionali, trasparenza e assistenza a terzi. Oltre a discutere di tali questioni più generali, è stata altresì evidenziata l'acquisizione di sistemi di difesa aerea portatili (Man-Portable Air Defence Systems - MANPADS) da parte di utilizzatori non autorizzati quale questione importante da tenere sotto controllo e da trattare ulteriormente²⁵.

Nel 2007, non è stato possibile raggiungere un consenso sull'ampliamento del numero dei membri del WA. Tuttavia, la sessione plenaria ha concordato di continuare a promuovere le pratiche migliori relative ai controlli delle esportazioni e alla diffusione della consapevolezza del WA, mediante azioni di assistenza e attraverso il dialogo con gli Stati non partecipanti e le organizzazioni internazionali²⁶. Nel 2008 queste attività bilaterali si sono svolte con la Bielorussia, la Cina e Israele.

Sulla base delle raccomandazioni dell'Expert Group, il WA ha aggiornato le sue due liste di controllo: per i prodotti e le tecnologie a duplice uso e per le munizioni. Tali modifiche riguardano,

²³ Azoulay, Y., 'Il test missilistico "migliorerà la deterrenza"', *Haaretz*, 18 gen. 2008.

²⁴ Si veda il sito web del WA, <<http://www.wassenaar.org/>>.

²⁵ Sul controllo delle esportazioni di MANPADS si veda Schroeder, M., 'Iniziativa mondiale per controllare i MANPADS', *SIPRI Annuario 2007* (nota 20); e Accordo di Wassenaar, 'Elementi aggiornati per i controlli delle esportazioni di sistemi di difesa aerea portatili (MANPADS)', Vienna, dic. 2007, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index_PD07.html>. Si tratta di una revisione del documento adottato nel 2000 e modificato nel 2003.

²⁶ Accordo di Wassenaar, 'Riunione plenaria dell'Accordo di Wassenaar 2008 sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e dei prodotti e delle tecnologie a duplice uso', Dichiarazione pubblica, Vienna, 3 dic. 2008, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index_PS_PS.html>.

per esempio, i sensori a basso livello e infrarossi²⁷.

Il Gruppo fornitori nucleari (NSG)

L' NSG intende prevenire la proliferazione di armi nucleari, controllando le esportazioni di materiale, apparecchiature, software e tecnologie nucleari.²⁸ I controlli, che vengono effettuati dai governi partecipanti attraverso legislazioni e procedure nazionali, non sono volti a prevenire od ostacolare la cooperazione internazionale sugli usi pacifici dell'energia nucleare. Nel 2008, l'NSG ha continuato a prendere in considerazione le proposte di modificare le linee guida sul trasferimento di tecnologia nucleare particolarmente sensibile, specificatamente la tecnologia per arricchire l'uranio o per riprocessare il plutonio e i trasferimenti verso l'India.

Negoziare delle linee guida del Gruppo fornitori nucleari

Nel 2004, a seguito della rivelazione pubblica delle attività di una rete internazionale di traffici illeciti di prodotti nucleari, il presidente USA, George W. Bush, ha proposto che l'NSG rifiutasse di vendere tecnologia e apparecchiature di arricchimento e riprocessamento a paesi che non possedevano già impianti di arricchimento e riprocessamento completi e funzionanti. Tale proposta ha provocato reazioni negative da molti Stati, inclusi diversi partner dell'NSG. I critici sostenevano che un divieto sarebbe stato incoerente con il diritto degli Stati facenti parte del Trattato di Non Proliferazione (TNP) delle armi nucleari del 1968 di acquisire tecnologia nucleare a fini pacifici.²⁹

La Francia ha promosso un approccio alternativo nell'NSG, proponendo sette criteri supplementari che un fornitore nucleare dovrebbe applicare, parallelamente alle linee guida, all'atto della valutazione delle istanze di esportazione di tecnologia nucleare sensibile.³⁰ Quando è emerso che la maggior parte degli Stati partecipanti dell'NSG preferivano tale approccio, i partner hanno iniziato ed elaborarne i criteri. Tuttavia, uno di tali criteri - vale a dire quello in base al quale la tecnologia nucleare sensibile non deve essere trasferita se lo Stato destinatario non ha accettato il

²⁷ Accordo di Wassenaar, 'Sommario delle modifiche: lista dei prodotti e delle tecnologie a duplice uso e lista delle munizioni al 3 dicembre 2008', e 'L'Accordo di Wassenaar sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e sui prodotti e le tecnologie a duplice uso: lista dei prodotti e delle tecnologie a duplice uso e lista delle munizioni', WA-LIST (08) 1, 3 dic. 2008, <<http://www.wassenaar.org/controllists/>>.

²⁸ Sull'NSG si vedano Anthony, I., Ahlström, C. e Fedchenko, V., *Riformare i controlli delle esportazioni nucleari: il futuro del Gruppo fornitori nucleari*, Rapporto di ricerca SIPRI n° 22 (Oxford University Press: Oxford, 2007); e sito web dell'NSG, <<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>>.

²⁹ NPT (nota 8), Articolo IV; e Boese, W., 'Gli USA si uniscono ad altri nell'individuazione di criteri per le esportazioni nucleari', *Arms Control Today*, vol. 38, n° 4 (maggio 2008).

³⁰ Per il background di tali proposte si veda Boese, W., 'Manca il consenso sui criteri per le esportazioni nucleari', *Arms Control Today*, vol. 38, n° 5 (giugno 2008).

Protocollo Aggiuntivo al proprio accordo sulle misure di salvaguardia con l'Agencia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) - non era accettabile per il Brasile, che non ha tale protocollo e non intende dotarsene.³¹

I partner NSG hanno poi concordato di estendere tale criterio per consentire i trasferimenti di tecnologia nucleare sensibile verso paesi che abbiano introdotto accordi regionali comprensivi di elementi che possano essere considerati equivalenti a quelli inclusi nel Protocollo Aggiuntivo.

Gli USA hanno poi proposto tre criteri supplementari: (a) il trasferimento deve avere luogo in condizioni che impediscano che la tecnologia sia riprodotta, fra le quali una barriera fisica ovvero 'scatola nera' che impedisca agli utilizzatori di avere accesso alla tecnologia sensibile; (b) i fornitori devono valutare se il trasferimento verso un paese può indurre altri paesi nella stessa regione a cercare di acquisire tecnologia analoga; e (c) i fornitori non effettuano trasferimenti verso paesi che non hanno rispettato accordi volontari passati di astenersi dall'acquisire queste capacità.³²

Il primo dei criteri supplementari proposti dagli USA era difficile da accettare per diversi paesi. In particolare, il Canada si è opposto a forme di protezione che avrebbero impedito lo sviluppo futuro delle proprie attività commerciali.³³ Inoltre, si è posta la questione di determinare se i controlli dovessero essere applicati soltanto alle tecnologie fino oggi elencate oppure se dovessero essere applicati anche a tecnologie future, ancora da sviluppare o da sperimentare dal punto di vista commerciale, destinate agli stessi scopi di arricchimento o riprocessamento. Alla fine del 2008, gli Stati partecipanti dell'NSG non avevano raggiunto un accordo finale su nessuno di tali punti.

Agevolazione della cooperazione nucleare civile con l'India

Gran parte del dibattito nell'ambito dell'NSG durante il 2008 è stato una continuazione del dibattito attorno alla cooperazione nucleare civile con l'India.³⁴ In seguito ad un accordo raggiunto durante una riunione tenutasi a Varsavia nel 1992, l'NSG in effetti escludeva la cooperazione nucleare con paesi al di fuori del TNP.³⁵ Conformemente alle linee guida dell'NSG, i fornitori

³¹ Un Protocollo supplementare è un documento legale che conferisce all'AIEA un'autorità ispettiva che integra quella attribuita dagli accordi di salvaguardia (si veda nota 2). Dal 2006, il Brasile gestisce un impianto di arricchimento di uranio presso Resende per soddisfare le proprie necessità e fornire ai clienti esteri i relativi servizi. La proposta francese, se adottata tale e quale, potrebbe complicare l'acquisizione di tecnologia ed apparecchiature per l'impianto di Resende.

³² Pomper, M., 'I fornitori nucleari compiono passi avanti nell'ambito delle nuove norme', *Arms Control Today*, vol. 38, n° 10 (dic. 2008).

³³ Boese (nota 31).

³⁴ Per il background di tale dibattito si veda Ahlström, C., 'Aspetti giuridici dell'Iniziativa India-USA per la cooperazione nucleare civile', *SIPRI Annuario 2006: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2006), pp. 669-85.

³⁵ Gruppo fornitori nucleari, 'Dichiarazione sulle misure di protezione complete adottate dagli aderenti alle Linee guida dei fornitori nucleari', Riunione degli aderenti alle Linee guida dei fornitori nucleari, Varsavia, 31 mar.-3 apr. 1992, <<http://www.sipri.org/contents/expcon/nsgfss.html>>. Le Linee guida dell'NSG sono state modificate nel 1993 in considerazione dell'accordo

dovrebbero soltanto trasferire i prodotti e la tecnologia controllati a uno Stato non nucleare militarmente, facente parte del TNP, dopo che lo Stato importatore ha fatto entrare in vigore un accordo con l'AIEA che prevede l'applicazione di misure di salvaguardia complete, affinché queste siano applicate a tutte le attività nel paese in cui viene utilizzato materiale fissile.³⁶ L'accordo di Varsavia è stato difficile da raggiungere ma è stata interpretata a ragion veduta come un passo in avanti significativo nello sviluppo di norme sulla non proliferazione. Inoltre, la norma in questione è diventata globale quando è stata incorporata in una decisione della Conferenza di Revisione del 1995 che ha prolungato a tempo indeterminato la durata dell'TNP.³⁷

Dopo un periodo di tre anni, nel 2008, i membri dell'NSG hanno concordato di esentare l'India da tale parte decisiva delle linee guida dell'NSG.³⁸ L'eccezione è stata fatta nell'ambito dell'Iniziativa sulla cooperazione nucleare civile India-USA del luglio 2005.³⁹

Attraverso l'Iniziativa, l'Amministrazione Bush ha annunciato la propria intenzione di rendere la cooperazione nucleare civile parte di una politica più ampia di creazione di relazioni economiche, politiche e strategiche con l'India. A questo fine, gli Stati Uniti hanno cominciato a smantellare le barriere nazionali e internazionali alla cooperazione nucleare USA-India. Nel 2006, gli USA hanno diffuso fra i partecipanti dell'NSG una bozza di Dichiarazione sulla cooperazione nucleare civile con l'India con la quale proponevano una modalità di modifica delle linee guida dell'NSG. Un'altra bozza, modificata a seguito di consultazioni con l'India, è stata presa in esame dall'NSG nell'autunno 2008.⁴⁰ L'India e gli USA hanno entrambi sollecitato i partner dell'NSG a prendere rapidamente una decisione sulla proposta affinché essa potesse essere recepita dalla legislazione nazionale nel 2008.⁴¹ L'opzione di emendare la proposta è stata avversata dai funzionari indiani che hanno sottolineato che le condizioni politiche interne in India rendevano probabile l'ipotesi che

raggiunto a Varsavia. Thorne, C. E., 'Controlli multilaterali delle esportazioni: passato, presente e futuro', discorso programmatico, Seminario internazionale sul ruolo dei controlli delle esportazioni nella non proliferazione nucleare, Vienna, 7-8 ott. 1997, <<http://www.nuclearsuppliersgroup.org/public>>.

³⁶ L'obiettivo principale delle misure di salvaguardia è bloccare l'accesso militare ai materiali fissili che sono un elemento essenziale di un'arma nucleare ma in paesi, quali l'India, in cui il programma nucleare ha un elemento militare e civile, il ruolo delle misure di salvaguardia è necessariamente diverso. Uno Stato che dispone di armi nucleari è definito dal TNP come un paese che ha prodotto e fatto esplodere un'arma nucleare o altro ordigno nucleare esplosivo prima del 1° gennaio 1967. Pertanto, da un punto di vista giuridico, i partner dell'NSG considerano come Stati non dotati di armi nucleari i paesi che hanno fatto esplodere ordigni nucleari dopo il 1967. In pratica, applicare le linee guida NSG esclude la cooperazione nucleare civile con India, Israele, Corea del Nord e Pakistan, paesi considerati come Stati non in possesso di armi nucleari ma che possiedono (o si ritiene fortemente posseggano) armi nucleari e che non sono parti del TNP.

³⁷ Regehr, E., 'Ottenere dall'India un segnale positivo verso la non proliferazione', *Embassy*, 13 ago. 2008. Per la Conferenza di revisione del TNP del 1995 e le relative decisioni si veda Simpson, J., 'Il regime di non proliferazione nucleare dopo la conferenza di revisione e la conferenza di ampliamento del TNP', *SIPRI Annuario 1996: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 1996), pp. 563-73, 590-93.

³⁸ Goff, P., 'Il Gruppo fornitori nucleari approva l'esonero indiano', Governo della Nuova Zelanda, comunicato stampa, 7 sett. 2008, <<http://beehive.govt.nz/release/nuclear+suppliers+group+approves+indian+exemption>>. Per il background della decisione e delle sue potenziali implicazioni si veda Anthony, I., 'Cooperazione nucleare civile: un esonero indiano?', *European Security Review*, n° 40 (sett. 2008).

³⁹ Sul CNCI si veda Ahlström (nota 35).

⁴⁰ Vishwanathan, A., 'Il Gruppo fornitori nucleari e il patto nucleare indo-statunitense', Commenti strategici dell'IDSA, Istituto degli studi e delle analisi per la difesa, Nuova Delhi, 26 sett. 2007. Le bozze sono riportate in Kimball, D. G., 'Proposta USA di modifiche delle Linee guida del Gruppo fornitori nucleari diffusa nel marzo 2006', Arms Control Association, 27 mar. 2006, <http://www.armscontrol.org/projects/India/20060327_DraftNSGProposal>; ed in Kimball, D. G., 'Proposta USA di esonero specifico dell'India dalle Linee guida dei fornitori nucleari diffuse nell'agosto 2008', Arms Control Association, 13 ago. 2008, <<http://www.armscontrol.org/node/3274>>.

⁴¹ Varadarajan, S., 'Undicesima ora per il Gruppo fornitori nucleari', *The Hindu*, 9 ago. 2008.

emendare la bozza sarebbe equivalso a continuare a bloccare la cooperazione nucleare civile.⁴²

Parallelamente a tali discussioni nell'ambito dell'NSG, l'India e l'AIEA hanno raggiunto un accordo per l'applicazione di misure di protezione per le strutture nucleari civili.⁴³ Tuttavia, poiché non si tratta di un accordo completo sulle misure di salvaguardia, gli Stati partecipanti dell'NSG erano ancora soggetti a limitazioni nella fornitura di prodotti controllati all'India. L'accordo prevede soltanto l'applicazione di misure di salvaguardia a 14 reattori nucleari in India (6 dei quali sono già soggetti a misure specifiche) entro il 2014, mentre altri 8 reattori nucleari designati dall'India stessa per uso militare rimarranno senza salvaguardie. L'India ha tenuto a chiarire che applicare salvaguardie a tali impianti è inaccettabile e non negoziabile.

Nonostante i limiti dell'accordo AIEA-India, gli USA hanno suggerito che una serie di passi volontari che l'India ha compiuto di recente costituivano motivazione sufficiente a giustificare il trasferimento di prodotti controllati e della relativa tecnologia all'India da parte degli Stati partecipanti dell'NSG, a condizione che il governo del paese esportatore si accerti che i prodotti siano destinati a scopi pacifici presso gli impianti nucleari civili dotati di misure di salvaguardia. Il trasferimento in questione dovrebbe altresì essere coerente con tutti gli altri elementi delle linee guida NSG. La versione del 2008 della proposta USA di esonerare l'India da taluni aspetti delle linee guida è stata accolta il 6 settembre 2008 dai partner NSG senza condizioni supplementari.⁴⁴

Nel 2008, a seguito della decisione dell'NSG di emendare le linee guida, l'India ha firmato accordi di cooperazione nucleare civile con la Francia, gli USA e la Russia, rispettivamente a settembre, ottobre e dicembre.⁴⁵

L'NSG opera in base al criterio dell'unanimità, e, pertanto, se uno dei 45 Stati partecipanti avesse rifiutato di modificare le linee guida esistenti per facilitare la cooperazione nucleare civile con l'India, l'iniziativa condotta dagli USA sarebbe fallita. Secondo diplomatici coinvolti nelle discussioni, è stato evidente sin dall'inizio che nessun paese era intenzionato ad opporsi alla proposta in modo categorico.⁴⁶ Mentre i termini dell'esonero concordato erano incondizionati, si pensa che i partner dell'NSG siano pervenuti a un accordo informale su alcuni punti.

⁴² Subramanian, T. S., 'L'esonero fermo ed "incondizionato" dell'India', *The Hindu*, 12 ago. 2008.

⁴³ L'India e l'AIEA hanno concordato il testo nel luglio 2008, che è stato successivamente ratificato dal Comitato direttivo dell'AIEA ad agosto, 'Il Comitato dell'AIEA approva misure di protezione specifiche per l'India', AIEA Staff Report, 1° agosto 2008, <http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2008/board_010808.html>. L'accordo fra il Governo indiano e l'AIEA per l'applicazione delle misure di salvaguardia agli impianti nucleari civili è stato sottoscritto il 2 febbraio 2009 ed entrerà in vigore quando l'India avrà soddisfatto taluni requisiti. Il testo dell'accordo è disponibile su <<http://www.armscontrol.org/node/3181>>.

⁴⁴ Kimball, D. G., 'Testo, analisi e risposta all'NSG "Dichiarazione sulla cooperazione nucleare civile con l'India"', *Arms Control Today*, 6 sett. 2008, <<http://www.armscontrol.org/node/3345>>.

⁴⁵ Kimball, D. G., 'Testo, analisi e risposta all'NSG "Dichiarazione sulla cooperazione nucleare civile con l'India"', *Arms Control Today*, 6 sett. 2008, <<http://www.armscontrol.org/node/3345>>.

⁴⁶ Press Trust of India, "'È improbabile" che la Svizzera blocchi la deroga per l'India all'NSG', *South Asia Times*, 9 ago. 2008; e Hibbs, M., 'Alcuni membri dell'NSG prevedono un dibattito prolungato sulle condizioni per l'esonero indiano', *Nuclear Fuel*, vol. 33, n° 16 (11 ago. 2008).

Durante l'azione di lobbying sugli Stati partecipanti dell'NSG, il Governo indiano ha dichiarato pubblicamente il proprio impegno a mantenere la moratoria unilaterale volontaria sui test nucleari.⁴⁷ Tuttavia, l'impegno non vincola il governo corrente né i suoi successori, e l'India non ha firmato il Trattato per l'interdizione totale degli esperimenti nucleari (Comprehensive Test Ban Treaty - CTBT) del 1996.⁴⁸ Si ritiene che i partner NSG abbiano concordato informalmente di porre fine al commercio nucleare civile con l'India qualora essa riprenda i test di armi nucleari. Tale decisione informale eviterebbe qualsiasi collegamento diretto con il CTBT, in quanto anche due Stati partecipanti dell'NSG (Cina ed USA) non hanno ratificato il Trattato.

Una decisione del genere è certamente gradita agli USA in quanto è già una previsione di legge negli USA ed inoltre la reazione politica ad un eventuale test indiano potrebbe comunque costringere un futuro Governo USA a terminare gli accordi con l'India.⁴⁹ Non è certo ma solo probabile che altri partner dell'NSG seguano la stessa linea dopo un eventuale test nucleare indiano. Un accordo informale all'interno dell'NSG che prevede che altri paesi agiscano seguendo la stessa linea potrebbe aiutare gli USA ad evitare una situazione in cui la legislazione interna e l'opinione pubblica interna costringono l'Amministrazione ad adottare una politica che altri fornitori nucleari non sono obbligati a condividere.

Una seconda proposta ancora oggetto di discussione informale restringerebbe la cooperazione civile con l'India ad alcune parti della lista di prodotti controllati dell'NSG. Un accordo informale fra i partner dell'NSG potrebbe includere la decisione di non approvare il trasferimento verso l'India di tecnologie particolarmente sensibili dal punto di vista della proliferazione degli armamenti nucleari, quali le tecnologie relative all'arricchimento dell'uranio e al riprocessamento del plutonio.

Analogamente, quando le sono stati posti quesiti dai legislatori USA circa le modifiche della legislazione nazionale necessarie per facilitare la cooperazione con l'India, l'Amministrazione Bush ha promesso che avrebbe sollecitato una decisione dell'NSG che proibisse l'esportazione di apparecchiature e tecnologia per l'arricchimento ed il riprocessamento a qualsiasi Stato rimasto al di fuori dell'TNP e dell'NSG.⁵⁰

Sebbene non si preveda l'entrata dell'India nell'NSG, il gruppo deve prendere in considerazione il modo in cui gestirà le relazioni future con tale paese. I partner dell'NSG dovranno altresì determinare il modo in cui monitorare gli impegni presi volontariamente dall'India con la

⁴⁷ Ministero degli Esteri indiani, 'Dichiarazione del Ministero degli Esteri dell'India Shri Pranab Mukherjee sull'iniziativa nucleare civile', Nuova Delhi, 5 sett. 2008, <http://www.indianembassy.org/newsite/press_release/2008/Sep/3.asp>.

⁴⁸ Il CTBT entrerà in vigore per tutte le parti una volta che i 44 Stati indicati nell'allegato lo avranno ratificato.

⁴⁹ Henry J. Hyde, Atto di cooperazione sull'energia atomica a fini pacifici Stati Uniti-India del 2006, Diritto pubblico USA 109-401, 18 dic. 2006, <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:h5682enr.txt.pdf>.

⁵⁰ Boese, W., 'NSG, il Congresso approva il commercio nucleare con l'India', *Arms Control Today*, vol. 38, n° 8 (ott. 2008).

dichiarazione resa a settembre dal Ministro degli affari esteri, incluso il sostegno per i negoziati verso un Trattato relativo all'interruzione della produzione di materiale fissile a scopo militare (Fissile Material Cut-off Treaty - FMCT), e all'esecuzione efficace dei controlli nazionali sulle esportazioni.⁵¹ Un'espansione significativa nel settore nucleare civile indiano condurrà a un aumento dei fornitori di tecnologie a duplice uso, ed i partner dell'NSG si aspettano che l'India assicuri che il sistema nazionale di controllo delle esportazioni sia aggiornato per tenerne conto.

Sebbene la decisione adottata dall'NSG riguardasse specificatamente l'India, altri paesi che sono effettivamente esclusi dalla cooperazione nucleare civile internazionale hanno cercato di modificare le norme esistenti. In alternativa all'approccio alla cooperazione basato sul paese, la Cina ha proposto una serie di criteri che qualsiasi paese dovrebbe teoricamente soddisfare. Israele e il Pakistan, che hanno sollecitato l'NSG a prendere in considerazione l'adozione di 'un approccio ai trasferimenti di tecnologia nucleare generico, multi-livello basato sui criteri', hanno avanzato proposte analoghe.⁵² I proponenti sostengono che un approccio basato su criteri darebbe a tutti i paesi che sono attualmente tagliati fuori dalla cooperazione nucleare civile internazionale un incentivo per portare le rispettive leggi, procedure e politiche nazionali in linea con le norme dell'NSG. Tale approccio potrebbe altresì essere di ausilio nel ripristino della percezione dell'NSG quale organismo fondato su norme anziché guidato dagli interessi politici ed economici dei suoi membri più potenti. Tuttavia, il livello di fiducia fra i partner dell'NSG è troppo basso al momento per poter consentire loro di essere fiduciosi che altre autorità nazionali applicheranno i criteri concordati in modo soddisfacente nella valutazione di licenze di esportazione specifiche.

III. Misure riguardanti l'offerta prese dall'Unione europea

Il 2008 ha visto molti cambiamenti importanti relativi all'approccio UE rispetto alle esportazioni di armi. Gli sforzi si sono concentrati sul rafforzamento del Codice di condotta UE mediante l'adozione di un accordo aggiornato più completo e legalmente vincolante, e sul facilitare i trasferimenti intra-UE (si veda sezione IV qui di seguito). L'UE ha anche introdotto nuove linee di azione contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, e ha rafforzato e ampliato la cooperazione con i paesi terzi sui controlli delle esportazioni.⁵³ I negoziati relativi ad una revisione

⁵¹ Sull'FMCT si veda Kile, *Annuario SIPRI 2008* (nota 20), pagg. 361–62.

⁵² Portavoce israeliano David Siegel, citato in Kessler, G., 'Israele presenta il piano sul commercio nucleare', *Washington Post*, 30 sett. 2007; e Ezdi, A., 'Il bastone e la carota', *International News* (Karachi), 7 gen. 2009.

⁵³ Consiglio dell'Unione Europea (nota 16). Nel contesto UE, 'i paesi terzi' sono tutti i paesi fuori dall'UE ad eccezione dei paesi dell'Area Economica Europea (EEA), vale a dire Norvegia, Liechtenstein e Islanda.

importante del Regolamento del Consiglio UE 1334/2000 (il Regolamento sui beni e servizi a duplice uso), avviati nel dicembre 2006, sono ancora in corso.⁵⁴ L'UE intende portare il regolamento in linea con la Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza ONU, introducendo, oltre ai controlli delle esportazioni esistenti, i controlli sull'intermediazione ed il transito/trasbordo relativi ai prodotti a duplice uso.

Rafforzamento del Codice di condotta dell'Unione Europea sulle esportazioni di armi

Nel dicembre 2008, il Consiglio dell'Unione europea ha definitivamente adottato una versione aggiornata e rafforzata del Codice di condotta UE del 1998 sulle esportazioni di armi, già politicamente vincolante, quale posizione comune legalmente vincolante.⁵⁵ Lo status giuridico della posizione comune obbliga gli Stati membri ad applicarlo a livello nazionale. Il titolo del documento è stato modificato ufficialmente in 'Norme comuni che disciplinano il controllo delle esportazioni di tecnologia e apparecchiature militari' (Norme comuni).

Il preambolo alle Norme comuni amplia notevolmente la portata del Codice di condotta, inserendo riferimenti ai documenti pertinenti adottati dal 1998. Il testo definisce, per la prima volta, il tipo di trasferimento di armi soggetto a criteri comuni e disposizioni operative e amplia l'ambito delle transazioni oggetto dell'accordo. Le Norme comuni si applicano alle richieste di licenza di esportazione per : (a) 'licenze per le esportazioni fisiche, incluse quelle ai fini della produzione autorizzata di apparecchiature militari in paesi terzi', (b) 'licenze di intermediazione', (c) 'licenze di "transito" o "trasbordo", e (d) 'qualsiasi trasferimento intangibile di software e tecnologia per via elettronica, fax o telefonica'.⁵⁶ La legislazione nazionale determina in quale di tali casi è necessaria la licenza di esportazione.

Gli otto criteri di valutazione del Codice di condotta sono stati anch'essi emendati. Il criterio 3, relativo al rispetto dei diritti umani nel paese di destinazione, è stato ampliato in considerazione della legislazione umanitaria internazionale. Secondo la nuova formulazione,

dopo aver valutato l'atteggiamento del paese destinatario rispetto ai principi sanciti mediante strumenti di diritto umanitario internazionale, gli Stati membri... negheranno la licenza di

⁵⁴ Regolamento del Consiglio (CE) n° 1334/2000 del 22 giugno 2000 che istituisce un regime comunitario per il controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologia a duplice uso, *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea*, L159, 30 giugno 2000.

⁵⁵ Posizione comune del Consiglio 2008/944/CFSP dell'8 dic. 2008 che definisce le norme comuni che disciplinano il controllo delle esportazioni di tecnologia ed apparecchiature militari, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L335, 13 dic. 2008, pagg. 99-103; e Consiglio dell'Unione Europea, Codice di condotta UE sulle esportazioni di armi 8675/2/98 Rev. 2, Bruxelles, 5 giugno 1998.

⁵⁶ Posizione comune del Consiglio 2008/944/CFSP (nota 56), Articolo 1.

esportazione se esiste un rischio palese che la tecnologia o apparecchiatura militare da esportare potrebbe essere utilizzata per commettere serie violazioni del diritto umanitario internazionale.⁵⁷

Il criterio 7, relativo al rischio che i prodotti esportati possano essere dirottati verso un destinatario finale sgradito, è stato emendato per fare riferimento al rischio di diversione verso singoli sospetti terroristi (non solo organizzazioni sospette terroristiche) e al rischio di ri-esportazione verso destinazioni sgradite. Quest'ultimo si riferisce espressamente alla 'storia pregressa del paese destinatario in fatto di rispetto delle disposizioni sulla ri-esportazione o di consenso prima dell'esportazione'. Gli Stati membri UE hanno altresì concordato di 'scambiare con regolarità le esperienze con quegli Stati terzi che applicano i criteri sulle rispettive politiche di controllo delle esportazioni di tecnologia ed apparecchiature militari e sull'applicazione dei criteri'.⁵⁸

È importante rilevare che le Norme comuni obbligano ogni Stato membro UE non solo a fornire un contributo al rapporto annuale dell'UE sulle esportazioni di armi per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, ma anche a pubblicare un rapporto nazionale sulle esportazioni di tecnologie ed apparecchiature militari. Sebbene fossero nel complesso già inserite nella Guida utenti che accompagna il Codice di condotta UE, tali modifiche sostanziali non sono state codificate in un accordo formale fino al dicembre 2008.⁵⁹

Il Codice di condotta aveva già incluso i criteri per la valutazione delle richieste di licenza di esportazione nonché gli obblighi di rendicontazione, scambio di informazioni e consultazione. Le Norme comuni includono modifiche sostanziali che erano già state concordate nel 2005, ma non è stato possibile raggiungere il consenso sull'adozione del documento prima del 2008.⁶⁰ L'impatto è stato in parte causato dal nesso stabilito fra le modifiche e la sospensione dell'embargo dell'UE sulle armi alla Cina.⁶¹ L'adozione delle Norme comuni ha altresì rispecchiato la necessità di rafforzare la credibilità della politica UE relativa al trattato sul commercio di armi proposto e, relativamente all'assistenza ad altri paesi, la necessità di controlli delle esportazioni moderni ed efficaci, punti che sono stati entrambi minati quando l'UE non è stata in grado di rafforzare le proprie norme. Tuttavia, il pacchetto di misure per accrescere la trasparenza dei trasferimenti verso paesi ai quali sono stati sospesi gli embarghi sulle armi, discusso nel 2005, non si riflette nelle Norme comuni.⁶²

⁵⁷ Posizione comune del Consiglio 2008/944/CFSP (nota 56), Articolo 2.

⁵⁸ Posizione comune del Consiglio 2008/944/CFSP (nota 56), Articolo 11.

⁵⁹ Consiglio dell'Unione Europea, 'Guida all'uso del Codice di condotta UE sulle esportazioni di armi', 7486/08, Bruxelles, 29 feb. 2008.

⁶⁰ Decimo rapporto annuale secondo la Disposizione operativa 8 del Codice di condotta UE sulle esportazioni di armi, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, C300, 22 nov. 2008, p. 1.

⁶¹ Anthony, I. e Bauer, S., 'Controlli sui trasferimenti', *Annuario SIPRI 2005: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2005), p. 718.

⁶² Anthony e Bauer (nota 62), p. 718.

Azione congiunta sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali in diverse regioni

Prima dell'adozione delle Norme comuni, nel marzo 2008 l'UE ha adottato un'azione congiunta sul sostegno alle attività UE volta a promuovere il controllo delle esportazioni di armi e i principi e criteri dell'allora Codice di condotta sulle esportazioni di armi fra i paesi terzi.⁶³ L'azione congiunta sovvenziona seminari regionali sul controllo delle esportazioni di armi convenzionali nei paesi aderenti, candidati e paesi partner della Politica europea di vicinato (PEV) nel 2008 e 2009.⁶⁴

Un Seminario per l'Europa sudorientale è stato organizzato in Slovenia nel maggio 2008 ed è stata programmata un'attività di follow-up per il 2009. Il primo seminario dei paesi partner della PEV in Africa del Nord si è tenuto in Marocco nel dicembre 2008.⁶⁵ Un seminario in Georgia per Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia e Moldavia è previsto per il 2009. Gli eventi in Europa sudorientale vengono organizzati sulla base di una serie di eventi biennali sul Codice di condotta UE che sono stati ospitati dai diversi paesi nei Balcani occidentali due volte all'anno dal 2005. Organizzati dalla Presidenza UE in cooperazione con SIPRI, gli eventi hanno facilitato lo scambio di informazioni sull'attuazione e l'applicazione pratica del Codice di condotta UE.⁶⁶

L'azione congiunta è il primo tentativo UE di fornire una sovvenzione sistematica alle attività volte al rafforzamento dei controlli delle esportazioni per le armi convenzionali. È stata un'iniziativa della Presidenza portoghese durante la seconda metà del 2007 ed è stata concordata durante la Presidenza slovena all'inizio del 2008. L'iniziativa integra i programmi di assistenza e cooperazione UE nel settore dei prodotti a duplice uso, sovvenzionati dal budget comunitario ed implementati dall'Ufficio tedesco dell'economia e dei controlli delle esportazioni (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, BAFA) in stretta cooperazione con altri Stati membri UE.

⁶³ Azione congiunta del Consiglio 2008/230/CFSP del 17 marzo 2008 sul sostegno per le attività UE al fine di promuovere il controllo delle esportazioni di armi e i principi e criteri del Codice di condotta UE sulle esportazioni di armi fra i paesi terzi, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L75, 18 mar. 2008, pagg. 81–85.

⁶⁴ Eventi in Turchia ed Ucraina posseggono i requisiti per poter essere sovvenzionati da questa linea di bilancio.

⁶⁵ Consiglio dell'Unione Europea, 'Rapporto sul seminario regionale relativo al controllo delle esportazioni di armi, Rabat, Marocco, 18 e 19 dicembre 2008', 5195/09, 20 gen. 2009.

⁶⁶ La Presidenza UE in carica è responsabile dell'organizzazione degli eventi

Sostegno dell'Unione Europea a un trattato sul commercio di armi

Il 6 dicembre 2006, l'Assemblea generale ONU ha votato per la costituzione di un Gruppo di esperti governativi (GEG) che assistesse il Segretario generale nella stesura di una bozza di trattato sul commercio internazionale di armi. Per disciplinare il commercio internazionale di armi l'UE ha sostenuto la creazione di 'standard/norme vincolanti, coerenti con le responsabilità degli Stati già individuate dal diritto internazionale applicabile'.⁶⁷ A tale fine, l'UE ha sostenuto attivamente una procedura ONU per sviluppare un trattato sul commercio di armi.

In un rapporto finale, pubblicato nell'agosto 2008, il GEG ha proposto ulteriori discussioni 'su base graduale, con modalità aperte e trasparenti, nell'ambito delle Nazioni Unite'.⁶⁸ Nell'ottobre 2008, l'Assemblea generale ha istituito una procedura per portare avanti tali discussioni attraverso una serie di riunioni programmate per il 2009.⁶⁹ Le riunioni saranno finanziate in parte dall'UE.⁷⁰ Questo processo è stato descritto dal Governo britannico come 'un approccio ragionevole e graduale verso tale importante trattato, che contempera il desiderio di un ampio gruppo di Stati e della Società civile di progredire rapidamente con un ritmo e con modalità che diano il tempo agli Stati che desiderano procedere più cautamente di esprimere le proprie opinioni all'interno della più ampia comunità di Stati membri dell'ONU'.⁷¹

IV. Combattere la proliferazione delle armi di distruzione di massa

Nel dicembre 2008, il Consiglio UE ha avallato il documento 'Nuove linee di azione dell'Unione Europea per combattere la proliferazione delle armi di distruzione di massa e i loro vettori'.⁷² Uno degli obiettivi del piano di azione è 'intensificare la cooperazione con i paesi terzi per aiutarli a migliorare le loro politiche di non proliferazione e i controlli delle esportazioni'.⁷³ L'UE ambisce,

⁶⁷ Dichiarazione della Presidenza UE di Sua Eminenza l'Ambasciatore Sanja Štiglic, Rappresentante permanente della Slovenia presso le Nazioni Unite, per conto dell'Unione Europea al dibattito aperto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulle armi leggere (SALW), New York, 30 apr. 2008, <http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7844_en>.

⁶⁸ Nazioni Unite, Assemblea Generale, Rapporto del Gruppo di esperti governativi per esaminare la fattibilità, l'ambito ed i progetti di parametri per uno strumento completo e legalmente vincolante che istituisce norme comuni internazionali per l'importazione, l'esportazione ed il trasferimento di armi convenzionali, A/63/334, 26 ago. 2008, p. 16.

⁶⁹ Nazioni Unite, Assemblea Generale, 'Verso un trattato sul commercio di armi: stabilire norme internazionali comuni per l'importazione, l'esportazione ed il trasferimento di armi convenzionali, A/C.1/63/L.39, 17 ott. 2008.

⁷⁰ Consiglio dell'Unione Europea, Decisione del Consiglio 2009/42/CFSP del 19 gennaio 2009 sul sostegno per le attività UE al fine di promuovere fra i paesi terzi il processo che porta a un Trattato sul commercio di armi nell'ambito della Strategia della sicurezza europea, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L17, 22 gen. 2009, pagg. 39-44.

⁷¹ Rammell, B., Ministro britannico di Stato per gli affari esteri ed il Commonwealth, Discorso sul Trattato sul commercio di armi, Camera dei Comuni, Londra, 9 ott. 2008, <<http://www.fco.gov.uk/en/newsroom/latest-news/?view=Speech&id=7626984>>.

⁷² Consiglio dell'Unione Europea (nota 16).

⁷³ Il Consiglio ha adottato anche un'azione congiunta a sostegno della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1540. L'Azione congiunta

fra l'altro, a 'innalzare il profilo delle misure di non proliferazione nell'UE, facendo sì che tale questione fondamentale per la sicurezza divenga una priorità trasversale delle politiche UE e degli Stati membri relativamente a tutti gli aspetti dell'intervento per fare fronte a tale fenomeno' e a 'identificare la migliore pratica esistente allo scopo di incoraggiarne la diffusione al livello delle politiche nazionali degli Stati membri'.⁷⁴ In linea con tale obiettivo di accrescere la formazione e le misure di vigilanza e controllo, il Consiglio ha altresì richiesto un accordo a livello europeo per rendere illegali l'esportazione, l'intermediazione e il contrabbando di armi e componenti di armi di distruzione di massa oggetto di sanzioni penali. Esso ha altresì adottato una clausola sulle armi leggere da inserire negli accordi con i paesi terzi, per integrare la clausola di non proliferazione.⁷⁵

Accordi di cooperazione commerciali per i prodotti militari

Negli ultimi anni, ci si è adoperati per fare in modo che i controlli delle esportazioni di armi non creassero barriere inutili alla cooperazione internazionale legittima nel settore dell'industria della difesa o menomassero le forze armate nazionali con l'aumento del costo o del tempo di consegna delle apparecchiature militari necessarie. Si sono perseguiti controlli più mirati che potessero consentire di raggiungere l'obiettivo principale di ridurre il rischio che beni concepiti, sviluppati, adattati o prodotti specificatamente per uso militare fossero trasferiti a destinatari non autorizzati, facilitando nel contempo una produzione di armi competitiva dal punto di vista economico e tecnologico.

Disciplinare i trasferimenti intra-Unione Europea di prodotti per la difesa

In contrasto con la legislazione UE che disciplina l'esportazione ed il trasferimento di prodotti a duplice uso, ogni Stato membro utilizza la propria legislazione nazionale per controllare l'esportazione e il trasferimento di beni e servizi specificatamente concepiti, sviluppati o adattati per

sovvenzionerà gruppi di lavoro subregionali volti al rafforzamento delle capacità e a facilitare l'identificazione delle carenze di applicazione. L'azione congiunta 2008/368/CFSP del 14 maggio 2008 a sostegno della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU 1540 (2004) e nell'ambito dell'implementazione della strategia UE contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, L127, 15 maggio 2008, pagg. 78–83.

⁷⁴ Consiglio dell'Unione Europea (nota 16), pag. 4.

⁷⁵ Consiglio dell'Unione Europea, 'Conclusioni del Consiglio sull'inserimento di un articolo SALW negli accordi fra l'UE e i paesi terzi', 17186/08, 17 dic. 2008.

uso militare.⁷⁶

Nel dicembre 2007, la Commissione Europea ha proposto un pacchetto di misure per sostenere lo sviluppo di un'industria della difesa europea più forte e competitiva, comprendente proposte per ridurre gli ostacoli al commercio interstatale di prodotti per la difesa all'interno dell'UE.⁷⁷ Alla fine del novembre 2008, il Consiglio, il Parlamento Europeo e la Commissione Europea hanno concordato il testo di una direttiva che semplificava i termini e le condizioni dei trasferimenti di prodotti militari all'interno dell'UE.⁷⁸ Il 16 dicembre 2008, il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva che ha avvicinato l'UE a un mercato comune per i prodotti per la difesa.⁷⁹ La direttiva (2009/43/EC) è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 10 giugno 2009 ed è entrata in vigore venti giorni dopo.

Le apparecchiature militari sono state spesso trasferite all'interno dell'UE mediante licenze individuali. Con la direttiva gli Stati membri 'concederanno le licenze globali di trasferimento a un fornitore individuale, su richiesta di quest'ultimo, con autorizzazione a uno o più trasferimenti di uno o più prodotti per la difesa a uno o più destinatari in un altro Stato membro'.⁸⁰ Ogni Stato membro elaborerà e pubblicherà anche una licenza generale per autorizzare i trasferimenti di prodotti per la difesa alle forze armate di altri Stati membri.

Conformemente alla Direttiva, il trasferimento di prodotti militari fra Stati membri rimarrà soggetto alla preventiva autorizzazione nazionale (sebbene esistano diverse eccezioni a tale regola) e le licenze continueranno a essere concesse dalle autorità nazionali. Tuttavia, una volta concessa la licenza, l'autorizzazione supplementare ai fini dei controlli delle esportazioni non sarà obbligatoria per il passaggio dei prodotti attraverso gli Stati membri oppure per l'entrata sul territorio dello Stato membro in cui è stabilito il destinatario. I regolamenti relativi ai trasporti sicuri si applicheranno

⁷⁶ Commissione Europea, Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sui termini e le condizioni di semplificazione dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità, COM(2007) 765 definitivo, Bruxelles, 5 dic. 2007. Per conoscere il background della decisione ed il contenuto della proposta della Commissione si veda Anthony, Bauer e Wetter (nota 20).

⁷⁷ Commissione Europea (nota 77).

⁷⁸ Parlamento Europeo, Comitato sul Mercato interno e sulla tutela dei consumatori, Rapporto sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sui termini e le condizioni di semplificazione dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità (COM(2007)0765—C6-0468/2007—2007/0279(COD)), Documento di sessione del Parlamento Europeo n° A6-0410/2008, 15 ott. 2008.

⁷⁹ Parlamento Europeo, Comitato sul Mercato interno e sulla tutela dei consumatori, Rapporto sulla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sui termini e le condizioni di semplificazione dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità (COM(2007)0765—C6-0468/2007—2007/0279(COD)), A6-0410/2008, 15 ott. 2008, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A6-2008-0410&language=EN>>; 'Armamenti UE: ultimo giro per la direttiva sugli acquisti pubblici', *European Defence and Diplomacy*, n° 184 (9 dic. 2008), p. 4; e Parlamento Europeo, 'Creare un mercato di armi UE genuino e trasparente', Comunicato stampa 20081216IPR44603, 16 dic. 2008, <http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/054-44605-350-12-51-909-20081216IPR44603-15-12-2008-2008-false/default_en.htm>.

Secondo un documento del Consiglio contenente tale risoluzione, 'L'emendamento adottato corrisponde a quanto è stato concordato fra le tre istituzioni e dovrebbe pertanto risultare accettabile per il Consiglio. Di conseguenza, una volta che i giuristi-linguisti avranno analizzato il testo, il Consiglio dovrebbe essere in grado di adottare l'atto legislativo.' Consiglio dell'Unione Europea, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sui termini e le condizioni per la semplificazione dei trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità – Esito della prima lettura del Parlamento Europeo (Strasburgo, dal 15 al 18 dicembre 2008)', 17254/08, 14 genn. 2009.

⁸⁰ Una licenza individuale autorizza un esportatore a esportare un bene specifico a un utilizzatore finale specifico. Una licenza globale autorizza un esportatore a esportare più di un tipo di bene a uno o più utilizzatori finali identificati (sia i beni che gli utilizzatori finali sono pattuiti nella licenza). Una licenza generale autorizza l'esportazione di uno o più tipi di bene a un utilizzatore finale in uno o più paesi determinati. Una licenza generale può essere utilizzata da qualsiasi esportatore, mentre una licenza globale viene concessa ad un titolare di licenza specifico.

ancora a tutti i trasferimenti. La Direttiva include disposizioni per garantire la sicurezza dei trasferimenti, in particolare relativamente ai destinatari finali di prodotti o componenti.

Le autorità preposte al rilascio delle licenze per i trasferimenti negli Stati membri potrebbero revocarne, ritirarne, sospenderne o limitarne l'uso in qualsiasi momento e per determinate ragioni, fra le quali la tutela dei loro interessi essenziali di sicurezza o la non conformità con i termini della licenza. Le autorità nazionali determineranno altresì le sanzioni che saranno imposte al titolare della licenza in caso di mancata conformità. La direttiva consentirà allo Stato membro che concede la licenza di escludere temporaneamente alcuni organismi dalle licenze generali nel caso di 'serie preoccupazioni' circa la loro 'disponibilità o capacità' di osservare i termini e le condizioni applicabili.⁸¹

La direttiva obbligherà lo Stato membro che emette le licenze ad informare il destinatario dei prodotti per uso militare e lo Stato membro in cui è stabilito il destinatario delle limitazioni al ri-trasferimento. Un fattore importante è che gli Stati membri 'devono avere le risorse necessarie ed essere in grado di verificare la conformità con le limitazioni di esportazione'. Infine, analogamente a quanto indicato dagli embarghi di armi UE e dal Regolamento dei prodotti a duplice uso UE, gli Stati membri 'adotteranno le misure atte ad assicurare la vigilanza sull'applicazione delle disposizioni della presente Direttiva' e 'stabiliranno norme sulle sanzioni applicabili in caso di infrazioni delle disposizioni adottate per l'attuazione della presente Direttiva'. Tali sanzioni saranno 'efficaci, proporzionate e dissuasive'.⁸²

La direttiva si applicherà ai beni e servizi ad uso militare elencati in un suo allegato. Ciò significa che, per la prima volta, l'UE avrà una lista di controllo vincolante delle apparecchiature militari invece di una lista di riferimento. La direttiva richiederà una serie di adeguamenti giuridici delle leggi sui controlli delle esportazioni nazionali che disciplinano l'esportazione di apparecchiature militari. Essa creerà anche nuove pressioni di vigilanza e controllo per le autorità nazionali, in quanto esse saranno chiamate ad applicare le decisioni relative alla concessione delle licenze e le relative condizioni di ri-trasferimento di un altro Stato membro; vale a dire che dovrebbero prevenire, rilevare e perseguire le violazioni. Rimangono comunque questioni irrisolte, in particolare, come armonizzare le pratiche relative alla concessione delle licenze degli Stati membri, e come gestire la certificazione dei destinatari dei trasferimenti in modo coerente in tutta l'UE.

⁸¹ Parlamento Europeo, Comitato sul Mercato interno e sulla tutela dei consumatori (nota 80), emendamento 8.

⁸² Parlamento Europeo, Comitato sul Mercato interno e sulla tutela dei consumatori (nota 80), emendamenti 50 e 56.

Trattati bilaterali per semplificare le procedure di concessione delle licenze di esportazione

Alcuni governi hanno cercato accordi bilaterali che possano facilitare il commercio legittimo di beni e servizi militari. Nel gennaio 2008, gli USA hanno emanato la Direttiva sui controlli delle esportazioni per consentire alle autorità che concedono le licenze di esportazione USA ‘di rispondere più prontamente alle necessità di apparecchiature ad uso militare dei nostri amici, alleati, e in particolare dei partner della nostra coalizione’.⁸³ Tuttavia, l’Amministrazione Bush non ha convinto il Congresso USA a emendare la legislazione nazionale per consentire una procedura speciale per le esportazioni di pezzi di ricambio per prodotti precedentemente esportati agli alleati.

L’opera dell’Amministrazione Bush per stabilire accordi bilaterali con Australia e Regno Unito - due paesi con una storia di stretti legami militari e industriali con gli USA – ha portato gli USA alla firma di un Trattato di cooperazione per il commercio di prodotti per la difesa con il Regno Unito nel giugno 2007 e alla firma di un trattato con l’Australia nel settembre 2007.⁸⁴ Se ratificati, i trattati daranno luogo a esoneri dalle licenze per progetti e ditte pre-autorizzati e consentiranno l’esportazione dei prodotti elencati specificati, dagli USA verso entrambi i paesi per: operazioni combinate militari e antiterrorismo; progetti militari speciali concordati di comune accordo; e l’uso da parte delle forze armate USA. Ai sensi dei trattati, l’Australia ed il Regno Unito concordano di evitare la riesportazione ed il ri-trasferimento di tali prodotti al di fuori dei progetti e ditte pre-autorizzati senza l’autorizzazione preventiva del Governo USA.

Tuttavia, non è certo che i trattati entreranno in vigore. Infatti, essi sono stati ratificati da Australia e Regno Unito ma devono ancora essere ratificati dal Senato USA. Nel settembre 2008, Joseph Biden, presidente del Comitato per le relazioni estere del Senato USA, ha informato Condoleezza Rice, segretario di Stato, che il Comitato non sarebbe stato in grado di completare l’esame dei trattati entro la fine del 2008.⁸⁵ Di conseguenza, una decisione sulla ratifica dei trattati è stata rinviata sino al 2009.

In diverse occasioni, il Congresso USA ha sollevato una serie di perplessità relative ai trattati. Una

⁸³ Dipartimento di Stato USA, ‘Il Presidente emana la direttiva sui controlli delle esportazioni per riformare le politiche e le pratiche del commercio di prodotti per la difesa USA’, Bollettino d’informazione 2008/44, 22 gen. 2008, <<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/jan/99562.htm>>.

⁸⁴ Nel periodo 2006–2007, le autorità USA hanno negato soltanto 15 delle circa 23.500 richieste di licenza australiane e britanniche. Crawley, V. e McKeeby, D., ‘Firma del trattato di difesa USA-UK’, America.gov, 27 giugno 2007, <<http://www.america.gov/st/washfile-english/2007/June/20070627162529MVyelwarC0.9842493.html>>; e Ambasciata degli Stati Uniti, Canberra, Australia, ‘Domande e risposte: trattato USA-Australia sulla cooperazione sul commercio di prodotti per la difesa’, 5 sett. 2007, <<http://canberra.us.embassy.gov/irc/us-oz/2007/09/05/pm3.html>>. Disposizioni di attuazione del trattato più dettagliate sono state pubblicate in un regolamento emesso nel febbraio 2008. Dipartimento di Stato USA, ‘Disposizione di attuazione ai sensi del trattato fra il Governo degli Stati Uniti di America e il governo del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord, relativo alla cooperazione per il commercio di prodotti per la difesa, Media release, 14 feb. 2008, <<http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/101101>>.

⁸⁵ Abramson, J., ‘I trattati sul commercio di prodotti della difesa sono in stallo nel Congresso’, *Arms Control Today*, vol. 38, n° 9 (nov. 2008).

di queste riguarda il livello di sorveglianza che può essere esercitato dalle autorità preposte al rilascio delle licenze una volta che i trattati entreranno in vigore. L'applicazione delle disposizioni dei trattati dipenderebbe in ampia misura dall'efficacia dei sistemi amministrativi interni delle società che fanno ricorso agli esoneri dalle licenze. Le società sarebbero obbligate a presentare rapporti sull'uso degli esoneri dalle licenze, ma la possibilità di ispezione da parte dei funzionari sarebbe probabilmente limitata. Tuttavia, diversi membri del Congresso hanno espresso l'opinione che i sistemi di vigilanza per controllare i trasferimenti internazionali di tecnologia militare dovrebbero essere resi più rigidi invece che più flessibili.

Una seconda preoccupazione riguarda il determinare se le leggi nazionali dei partner dei trattati sono adeguate a prevenire ri-trasferimenti non autorizzati delle tecnologie fornite nell'ambito degli esoneri dalle licenze. Un punto di particolare attenzione è stato stabilire se le leggi correnti possano prevenire i trasferimenti di tecnologia all'interno di complessi industriali creati attraverso investimenti stranieri diretti e nell'ambito di progetti internazionali di ricerca e sviluppo di tecnologia militare. La questione è stata particolarmente complicata nel Regno Unito, dove sono sorti dubbi circa la possibilità che la legislazione britannica riesca a proteggere la tecnologia USA in un contesto in cui le industrie della difesa europee si integrano sempre più tra loro.

Una terza ragione per la quale il Congresso è prudente rispetto alla creazione di esoneri dalle licenze per la tecnologia USA sono i potenziali rischi di diversione verso utilizzatori finali in Cina. I dibattiti tenutisi in Europa sull'opzione di mantenere o meno l'impegno politico del 1989 di non trasferire armi alla Cina hanno alimentato il più ampio timore negli USA che i trasferimenti di tecnologia europea in Cina contribuiscano alla modernizzazione militare di quest'ultima.⁸⁶

V. Conclusioni

La decisione del Gruppo fornitori nucleari di prendere le distanze dal suo precedente accordo che prevedeva l'applicazione di misure complete di salvaguardia AIEA come condizione oggettiva per la fornitura è una prova che i controlli delle esportazioni si stanno gradualmente allontanando da un sistema basato su norme chiare per l'applicazione generale, ed evolvendo verso un sistema nel quale i controlli sono fatti su misura per diverse categorie di paesi. Gli Stati membri dell'NSG più potenti ritengono che rafforzare i legami con l'India sia un imperativo politico e la maggioranza dei paesi con industrie nucleari preminenti è convinta che esistano irrefutabili argomentazioni economiche e

⁸⁶ Stumbaum, M.-B., 'Opportunità e limiti della cooperazione per la sicurezza UE-Cina', *International Spectator*, vol. 42, n° 3 (Sep. 2007), pagg. 351-70.

ambientali per l'impegno e la cooperazione con l'India. Il pericolo che altri paesi possano giungere ora alla conclusione che la proliferazione nucleare comporta conseguenze meno costose di quanto abbiano ipotizzato è considerato come un rischio che è possibile gestire.

Modificando la natura della loro relazione con l'India, gli Stati membri dell'NSG possono sviluppare un meccanismo per sostenere l'introduzione dei controlli delle esportazioni in linea con gli standard internazionali più elevati, per esempio assistendo l'India nell'aggiornamento regolare delle liste di controllo delle esportazioni nazionali. Le implicazioni della cooperazione nucleare civile con l'India possono stimolare un dialogo più ampio e più completo sul ruolo che avrà il controllo delle esportazioni nucleari nella non proliferazione nucleare. Tuttavia, non è chiaro l'impatto di tale cambiamento su paesi come Pakistan o Corea del Nord che rimangono esclusi dalla cooperazione civile. Le modifiche delle norme e procedure relative ai controlli delle esportazioni all'interno dell'UE nel 2008 hanno evidenziato l'importanza generale di dedicare risorse sufficienti per applicare i controlli delle esportazioni in tutta l'UE.

Il dibattito nell'UE, negli USA e nei paesi militari alleati degli USA, si è incentrato su come modificare le leggi sui controlli delle esportazioni per facilitare, piuttosto che restringere, lo scambio di tecnologia – in particolare fra gli alleati – specificatamente progettata e sviluppata per uso militare, come parte di una iniziativa di più vasta portata volta a incrementare il potenziale delle forze armate al minor costo possibile. Tale iniziativa ha altresì alimentato il dibattito più ampio sull'opzione di rendere i controlli delle esportazioni mirati a situazioni specifiche oppure di sviluppare norme universalmente applicabili.