



Istituto di Ricerche Internazionali
ARCHIVIO DISARMO

Piazza Cavour 17 - 00193 Roma
tel. 0636000343 fax 0636000345
email: info@archiviodisarmo.it
www.archiviodisarmo.it

Daniel Angelucci

***Yukiya Amano: “La sfida nucleare”
Analisi e commento della conferenza
del Direttore Generale della AIEA.¹***

Ad un anno del suo insediamento nell'ufficio di presidenza della Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica, Yukiya Amano, diplomatico giapponese di spicco e già rappresentante permanente del suo paese dal 2005 al 2009 presso la stessa agenzia, ha reso lo scorso 9 novembre una intervista in cui sono stati passati in rassegna i principali dossier su cui si concentra la sua attenzione e sono state rese alcune interessanti valutazioni circa le difficoltà, sfide ed opportunità che si trova ad affrontare nella guida dell'organismo alla luce dell'attuale contesto internazionale.

In una sala della sede newyorkese del *Council on Foreign Relations* (prestigioso *think-tank* americano) e davanti ad una platea variamente composta, il Direttore Generale della AIEA ha tracciato un breve bilancio del primo anno della sua reggenza rispondendo alle domande poste da Albert

¹ La versione video e la relativa trascrizione dell'intervista a cui si riferisce il presente articolo sono tratte dal sito del *Council on Foreign Relations*:
http://www.cfr.org/publication/23361/conversation_with_yukiya_ama_video.html?cid=rss-video-a_conversation_with_yukiya_ama-110910



Carnesale, rettore emerito della *University of California* (Los Angeles), e da rappresentanti di vari settori quali stampa e ricerca.

Tra i molti argomenti trattati spiccano il ruolo della AIEA, le attuali minacce al regime di non – proliferazione e la sicurezza delle infrastrutture e dei materiali nucleari.

Prima di addentrarsi nelle singole questioni, Amano, nel richiamare la principale missione dell'agenzia (assistenza e controllo degli Stati che optano per l'utilizzo di materiali e tecnologie nucleari per scopi pacifici), ha ricordato quanto siano ancora vivi gli ideali dell'iniziativa *Atoms for Peace*, lanciata nel 1953 dall'allora Presidente degli Stati Uniti Dwight D. Eisenhower.²

Sebbene il contesto internazionale sia radicalmente cambiato, a mezzo secolo dalla sua fondazione, l'Agenzia persevera nello sforzo per garantire la diffusione dei benefici derivanti dall'atomo, prevenendo il verificarsi di pericolosi eventi accidentali (*nuclear safety*) ed intenzionali (*nuclear security*) nonché la proliferazione delle armi nucleari.

Vale la pena ricordare che, per quanto nobili siano i fini a cui tende l'idea degli *Atomi per la Pace*, diverse sono le voci critiche che oggi si levano al riguardo, soprattutto per via dei risultati talvolta contraddittori a cui si perviene nell'intento di diffondere l'uso pacifico delle tecnologie e materiali nucleari.

Infatti, bisogna constatare che, secondo le attuali regole del gioco, gli Stati che beneficiano dei trasferimenti di tecnologia, di prestiti ed accesso ai combustibili necessari all'industria nucleare (a prezzi particolarmente vantaggiosi), possono impunemente dirottare tali risorse dal reame degli scopi pacifici a quello degli usi militari.³

Forse un ulteriore sintomo della fragilità del sistema nonché, come affermato dallo stesso Amano, punto di snodo che accomuna i principali casi di proliferazione, risulta essere la piena operatività degli strumenti di verifica a disposizione della AIEA, ed in particolare del c.d. *Protocollo Aggiuntivo*, a cui ancora oggi non si riesce a pervenire.

²Cfr. T. Jonter, *Nuclear Non – Proliferation a Brief Historical background*, pag 7 e ss,

L'idea di fondo del programma *Atoms for Peace* era quella di favorire la diffusione delle applicazioni a fini civili delle tecnologie, competenze e materiali nucleari, attraverso la cooperazione tra le potenze nucleari e gli altri Stati interessati a tali sviluppi, provvedendo nel contempo, a frenare l'interesse di questi ultimi per i possibili impieghi militari dell'atomo.

³Cfr. H. D. Sokolski, *Atoms for Peace: The wrong Way to Zero*, 24 Agosto 2010.

www.atlantic-community.org/index/articles/view/Atoms_for_Peace%3A_The_Wrong_Way_to_Zero

Per Sokolski, che all'atto pratico il trasferimento di materiali si traduca in un moltiplicatore dei rischi di proliferazione del nucleare in campo militare è cosa ancora più grave quando tali spostamenti sono indirizzati ad aree del pianeta particolarmente inclini allo scoppio di conflitti armati, prima fra tutte il Medio Oriente.



In questa sede basta ricordare che tale Protocollo prevede un sensibile aumento delle capacità ispettive dell’Agenzia che andrebbero ad estendersi anche alle c.d. *attività non dichiarate* (comunque rilevanti ai fini di una soddisfacente vigilanza), anche se fuori dal perimetro di efficacia delle tradizionali misure di salvaguardia ex art. 3 del Trattato di Non – Proliferazione (TNP).⁴

In tema di proliferazione nucleare non poteva mancare il richiamo del delicato *dossier Iran*, rispetto al quale non sembra ci siano novità di rilievo e permane, dunque, quel deficit di cooperazione tra Teheran e l’Agenzia per cui non si può certo affermare che tutti i materiali nucleari in quel paese siano impiegati per soli scopi pacifici.

Amano ha inoltre riferito come egli continui a fare appelli all’Iran affinché vengano fatti passi concreti nell’adempimento di quell’insieme di obblighi che gravano sulla compagine statale persiana, facendo alcuni esempi per cui tali vincoli appaiono ancora oggi disattesi.

In primo luogo, l’Iran continua ad essere in difetto rispetto a quelle clausole dell’accordo di salvaguardia (ex art. 3, TNP) che impongono la notifica anticipata alla AIEA delle nuove attività che si vogliono intraprendere in campo nucleare.

In secondo luogo, è stato ricordata la natura vincolante delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite da cui scaturisce l’obbligo in capo alla Repubblica Islamica di adottare e completare l’implementazione del *Protocollo Aggiuntivo* all’accordo di salvaguardia.

Sul punto precisiamo che l’ultima di tali Risoluzioni, n. 1929/2010, invita esplicitamente Teheran a ratificare il *Protocollo Aggiuntivo* già firmato nel lontano 2003.⁵

Con molta prudenza, il Direttore dell’Agenzia non si è assunto la responsabilità di confermare l’esistenza di un vero proprio programma nucleare militare in Iran, ma ha dichiarato che si tratta di “*attività che possono avere dei profili militari*”.

Va notato che tra il pubblico c’è stato chi ha avanzato un paragone tra le attività di arricchimento condotte da Teheran e tra le attività di alcuni Stati dell’America Latina particolarmente propensi allo sviluppo nucleare (Brasile, Argentina e Venezuela).

⁴Cfr. *Trattato di Non – Proliferazione nucleare*, pag. 2, in: www.difesa.it/NR/rdonlyres/CDCF3659-509C-4EF8-9275-B979AF6A120E/0/Trattato_non_proliferazione.pdf

⁵ Cfr. *Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU*, n. 1929 del 9 giugno del 2010, paragrafo 5, pag. 4. www.iaea.org/NewsCenter/Focus/iaeaIran/unsc_res1929-2010.pdf



Per Amano non c'è alcun termine di paragone possibile: anche se con quei paesi sono in corso delle trattative per approfondire le verifiche sul campo, l'Iran rimane assolutamente un caso a sé stante per via dei reiterati episodi di infrazione ed occultamento a danno dell'Agenzia per cui la questione, com'è a tutti noto, è più volte finita dinanzi al *Consiglio di Sicurezza* dell'ONU.

Quanto invece rende ancora più difficile i negoziati con l'Iran è, secondo l'opinione del Direttore, la fragilità del quadro diplomatico entro cui si svolgono le trattative, meglio conosciuto come P – 5+1 (ossia i cinque membri permanenti del *Consiglio di Sicurezza* più la Germania) che sarebbe meno stabile ed efficace rispetto al tavolo dei sei (le due Coree, Usa, Giappone, Cina e Russia) entro cui si è più volte cercato di mediare le ambizioni nucleari di Pyongyang.⁶

Altrettanto degno di attenzione per Albert Carnesale e per l'intera pubblico presente è stato l'attuale *status quo* di quanto sta avvenendo in Siria, un caso che sembrerebbe sottovalutato dall'attenzione dell'opinione pubblica globale (recentemente oggetto di approfondimento in questa rubrica) che ha visto, tra l'altro, il fallimento del servizio di *intelligence* americano⁷.

Sebbene siano state trovate tracce di uranio derivante da processi industriali presso il sito di *Deir ez – Zor*, il rifiuto all'accesso degli ispettori di Vienna a tale luogo e la perdurante assenza del Protocollo Aggiuntivo, mantengono la situazione in stallo anche se Amano continua ad esortare Damasco ad aprirsi ad una negoziazione che rassereni la comunità internazionale.

Resta per ora esclusa l'ipotesi che l'Agenzia faccia leva sull'istituto della *Ispezione Speciale*, attivato fino ad oggi solo due volte ed inteso come rimedio di ultima istanza per i casi più difficili.

Il Direttore Generale ha anzi precisato, dietro sollecitazione di chiarimenti proveniente dal pubblico, che continuerà sulla via del dialogo con la Siria e che non intende, almeno nel futuro prossimo, assumere una linea più

⁶Che i tempi non siano dei migliori nell'ambito dei negoziati tra Teheran ed il gruppo dei *cinque più uno* lo conferma una notizia pubblicata mercoledì 9 dicembre dall'agenzia *Reuters*, a seguito del giro di incontri da poco conclusosi a Ginevra. Secondo tale fonte, il Presidente *Ahmadinejad* ha invitato le controparti dei negoziati ad abbandonare la pretesa di una rinuncia dell'Iran all'acquisizione di nuove tecnologie nucleari, invitando questi Stati a cooperare nella costruzione di nuove centrali nucleari nel suo paese. Inoltre l'incaricato dei negoziati per la Repubblica Islamica ha ribadito che nel prossimo *meeting*, che si terrà ad Istanbul, la cessazione delle attività di arricchimento dell'uranio non sarà neppure oggetto di discussione.

Cfr. R. Pomeroy, *Ahmadinejad sets nuclear red lines for January talks*, in: www.reuters.com/article/idUSTRE6B73L920101208

⁷M. Gaietta, [Il programma nucleare siriano: analisi di una crisi sommersa](#), in "Archivio Disarmo-Nuclear News", 8/2010.



dura facendo ricorso allo strumento dell'*Ispezione Speciale*, ritenendo peraltro inopportuno, allo stato attuale, qualsiasi illazione sull'eventuale deferimento della questione al Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

In relazione agli interessi dell'Agenzia in Asia, Amano ha definito il caso della Corea del Nord particolarmente grave e con dei risvolti per la sicurezza non solo a livello regionale, ma a livello globale.

Tale gravità deriva, non solo dal fatto che la Corea del Nord abbia abbandonato il TNP e precluso la permanenza nel paese agli ispettori della Agenzia, ma anche per via dei test nucleari che sono stati eseguiti.

La AIEA si troverebbe in questo caso con le mani legate, non potendo più contare sui mezzi previsti dal TNP, ciononostante, la speranza di Amano è che si riprendano i contatti con la *leadership* di Pyongyang nel già citato contesto del dialogo a sei.

Un altro dei temi toccati nel corso dell'intervista è stato quello della *clausola di recesso* dal TNP (vedi art. 10 dello stesso), imperniata sulla troppo elastica e generica formula delle "*circostanze straordinarie*" che compromettano gli interessi supremi degli Stati aderenti, senza peraltro prevedere particolari conseguenze in caso di esercizio di tale facoltà di recesso.⁸

Il tema è particolarmente interessante in quanto si riallaccia, sia pure indirettamente, alle considerazioni fatte in apertura circa l'opportunità di riporre ciecamente fiducia sul funzionamento della logica sottesa agli *Atomî per la Pace*.

In altre parole: ci stiamo forse avviando verso un nuovo modello comportamentale per cui gli Stati sono agevolati nell'ottenere impianti e

⁸Per completezza ricordiamo che l'articolo 10 del TNP prevede un meccanismo di tutela che coinvolge il Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Infatti, l'intenzione di abbandonare il Trattato deve essere notificata a tale organo con tre mesi di anticipo rispetto all'effettivo recesso. Purtroppo, la realtà ha dimostrato quanto sia inutile questo appiglio giuridico se in seno al *Consiglio* non c'è un indirizzo politico condiviso. La storia insegna che l'esercizio del diritto di veto da parte della Cina contro ogni dibattito sulla dipartita della Corea del Nord dal TNP ha di fatto trasformato tale facoltà di recesso in un diritto unilaterale ed incondizionato di voltare le spalle agli obblighi precedentemente assunti con l'adesione al regime di non - proliferazione e disarmo. Lasciando da parte i meccanismi istituzionali dell'ONU, il rigore della logica dovrebbe accreditare la proposta formulata dalla Germania nel 2004 secondo cui tutte le apparecchiature, tecnologie e *know how* ottenuti in base alla adesione al TNP dovrebbero, a prescindere dal recesso dello Stato interessato, rimanere *per sempre* vincolati ad un uso pacifico e sotto stretta custodia in virtù delle misure di salvaguardia stipulate con la AIEA. Su questo punto e sull'esigenza di vedere un maggiore coinvolgimento del Consiglio di Sicurezza in questo ambito si rinvia a: G. Bunn – J. B. Rhineland, *NPT Withdrawal: Time for the Security Council to Step In*, Maggio 2005, pag. 2 e ss: www.armscontrol.org/act/2005_05/Bunn_Rhineland



tecnologie nucleari, uranio e/o plutonio arricchito per poi essere lasciati liberi di tradire gli impegni presi nell'ottica della non – proliferazione?

A dire il vero, Il Direttore Generale non si è esposto più di tanto sul tema limitandosi ad affermare che quella del recesso dal TNP è una questione annosa di cui si discute abbondantemente nelle periodiche Conferenze di Revisione del Trattato.

Certamente non poteva mancare nell'intervista almeno un cenno alla problematica (assai seria e senz'altro presente tra le priorità della AIEA) della sicurezza e del terrorismo nucleare. A tal proposito Amano ha dichiarato che ogni due giorni viene comunicato all'Agenzia almeno un fatto legato al traffico illecito di materiali nucleari e radioattivi.

In questa materia, l'attuale orientamento in seno alla AIEA è quello di diramare il più possibile tra gli Stati le sue specifiche competenze tecniche. Spetta infatti ai singoli Stati garantire la messa in sicurezza di tutti i materiali ed impianti nucleari e radioattivi e, a tal fine, l'alta specializzazione dell'Agenzia gioca un ruolo fondamentale.

D'altra parte il Direttore ha precisato che il vivo interesse della AIEA per la sicurezza nucleare si sta manifestando attraverso l'organizzazione di numerosi incontri per sensibilizzare gli Stati, già firmatari della *Convenzione sulla Protezione Fisica del Materiale Nucleare*, sulla assoluta necessità di procedere, quanto prima, alla ratifica di quell'emendamento che estenderebbe le misure di sicurezza (oggi previste per i soli materiali in transito) al materiale nucleare giacente nei singoli Stati.

Accanto a questi temi si sono aggiunti nel corso dell'intervista dei richiami ad altre questioni che, per quanto concernenti l'ordine nucleare globale, interessano meno da vicino le concrete competenze della AIEA.

È il caso, ad esempio, del tanto criticato [accordo per la cooperazione in campo nucleare tra Stati Uniti ed India](#). In estrema sintesi, quest'accordo permette all'India di fruire di un'esenzione, in base alla quale il paese, nonostante si collochi fuori dal TNP ed anzi abbia acquisito e testato armi nucleari, oggi è abilitato agli scambi commerciali con i paesi fornitori di tecnologie sensibili riuniti nel blocco che regola l'export in questo settore (*Nuclear Suppliers Group*).

In sostanza l'accordo di cui sopra ha introdotto in favore dell'India il principio della separazione tra impianti e materiali dichiarati ad uso civili, che vanno sotto la tutela delle misure di salvaguardia della AIEA, ed infrastrutture, impianti e materiali impiegati a fini militari che si trovano fuori dal controllo internazionale.

Mentre Carnesale non ha trattenuto la retorica provocazione, domandandosi se non ci si trovi dinnanzi ad una vera e propria “beffa” del



Trattato di Non – Proliferazione nucleare, molto diplomaticamente l'esponente di vertice dell'Agenzia ha preferito concentrarsi sui risvolti positivi di siffatto accordo.

Per Amano, la separazione dei cicli nucleari (militare e civile) rispetto ai paesi dotati dell'atomica e fuori dal TNP è un vantaggio in quanto, almeno per l'area civile si estende il perimetro di vigilanza della Agenzia.

Sulla decisione del *Nuclear Suppliers Group* di riservare un trattamento differenziato all'India, Amano ha preferito non esprimere un giudizio ed ha anzi ricordato che ogni organismo internazionale agisce per il perseguimento dei suoi fini in base ai poteri e secondo i principi definiti dal proprio statuto.

Egli ha, inoltre, ricordato che nel delicato processo di disarmo nucleare di Usa e Russia, questi Stati talvolta decidono *in assoluta libertà* di rimettere al monitoraggio della Agenzia tonnellate di materiali fissili, e ciò è da considerarsi un affare assai proficuo per la sicurezza dell'intera comunità internazionale.⁹

D'altra parte s'è fatto riferimento ad uno dei più interessanti sviluppi dell'ultima *Conferenza di Revisione* del TNP (giugno 2010), ossia il consenso raggiunto nel documento finale sulla convocazione di una conferenza, per il 2012, a cui dovrebbero prendere parte tutti gli Stati del Medio Oriente per discutere l'implementazione nella regione di una zona libera da armi nucleari e da altre armi di distruzione di massa.

Amano ha dichiarato che sulla questione, già sollevata nella *Conferenza di Revisione* del 1995 (a cui egli stesso ha partecipato), sono stati ad oggi fatti pochi progressi, rammentando che, qualora venga convocato il *meeting* nel

⁹I detrattori dell'accordo di cooperazione nucleare tra Washington e Nuova Delhi sottolineano che si tratta di un approccio sbagliato alla non – proliferazione, poiché comporta uno sviluppo asimmetrico delle regole ed un doppio *standard* ad esclusivo beneficio dell'India. Grazie al secondo mandato dell'Amministrazione di G. W. Bush, è stata interrotta una tradizione di “*embargo nucleare*” a sanzione dei paesi che non hanno aderito al regime normativo contro la diffusione delle armi nucleari. Tale *divieto di esportazione* si è perfezionato tra il 1978 ed il 1992 attraverso le *Guidelines* adottate in seno al *Nuclear Suppliers Group* ed è servito a colpire anche paesi come Pakistan ed Israele. Oggi assistiamo ad un indebolimento dell'autorità morale e della *leadership* degli Stati Uniti (primo paese interessato all'efficacia del sistema) per via del sostegno garantito ad una regola assolutamente *non premiale*: si può invocare il giro di vite sull'Iran quando si favorisce e *legittima* l'India? Quali concessioni sono state riconosciute agli Stati che hanno accettato ulteriori limitazioni della propria sovranità sottoscrivendo il Protocollo Aggiuntivo con la AIEA? Infine, quali sarebbero, nel grigiore delle disposizioni dell'accordo in esame, le conseguenze sulle esportazioni nucleari in caso l'India decidesse di testare nuovi dispositivi atomici? Su questi punti si confrontino, nell'ordine, i seguenti contributi: S. Squassoni, *Issues in Us – India Nuclear Cooperation*, novembre 2007:

www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19697

S. Squassoni, *The India Nuclear Deal: The top rule – maker bends the rules*, agosto 2007:

www.nytimes.com/2007/08/16/opinion/16iht-edsquassoni.1.7141267.html

P. K. Kerr, *U.S. Nuclear Cooperation with India: Issues for Congress*, ottobre 2010 pag. 18 e ss.:

www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL33016.pdf



2012, la Agenzia è pronta a svolgere il suo ruolo basato in misura prevalente sulla preparazione di documenti *ad hoc*.

Nel frattempo, lo scorso 3 dicembre, Il *Consiglio dei Governatori* della AIEA ha concluso i lavori dell'ultima sessione prevista per il 2010.

Convalidando quanto qui riferito sul dialogo con il Direttore Generale dell'Agenzia, il Consiglio ha vagliato le principali questioni con cui si aprirà il nuovo anno e che continueranno a catalizzare l'attenzione della comunità internazionale: dalla necessità di controllare le vicende nucleari che si susseguono nella penisola coreana a nord del 38° parallelo, fino alla piena implementazione degli accordi di salvaguardia stipulati con Siria e la Repubblica dell'Iran, passando, ovviamente, per l'adempimento da parte quest'ultima di tutti gli obblighi derivanti dalle pertinenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.¹⁰

¹⁰Per i dettagli della sessione di dicembre del Consiglio dei Governatori della Agenzia:
www.iaea.org/NewsCenter/News/2010/bog031210.html

