

DOCUMENTS

DOCUMENTI	$\frac{gD}{6}$
18 settembre 1967	

" LIBERI E VIGILATI : IL PROBLEMA DELLE
ISPEZIONI NEL TRATTATO DI NON PROLIFERAZIONE "

di

Arnold Kramish

tradotto da "Adelphi Papers", numero 36 (giugno 1967)
dell'Institute for Strategic Studies di Londra

GRUPPO DI STUDIO SULLA POLITICA DEL DISARMO

iai

istituto affari internazionali

iai

Le "ispezioni" che, di volta in volta, assumono la configurazione di "verifiche", "controlli" o "misure di salvaguardia", costituiscono una importante azione di si curezza. Si tratta, come è evidente, di una attività necessariamente assai precisa, ed è forse proprio a causa di ciò che i problemi ad esse connessi hanno finito col divenire il punto cruciale dei negoziati sul disarmo, volti alla ricerca di soluzioni relative a problemi assai meno rigidamente definiti.

All'epoca della presentazione alle Nazioni Unite del "Piano Baruch", nel 1946, il problema maggiore si era dimostrato quello dell'elaborazione di un compromesso accettabile per la applicazione di una formula idonea alla eliminazione o alla conversione verso impieghi pacifici delle installazioni nucleari americane esistenti, garantendo nel contempo la destinazione ad usi pacifici degli impianti che andavano man mano sorgendo altrove, e principalmente nell'Unione Sovietica. Appare evidente come sin da allora i problemi connessi all'effettuazione di ispezioni, misure di salvaguardia e controlli, apparissero legati all'esigenza di impedire a quei paesi che non ne fossero stati in possesso di dotarsi di un armamento nucleare. In seguito al fallimento del "Piano Baruch", e successivamente al progressivo incremento ed alla diffusione degli arsenali atomici, venne ad assumere una importanza sempre maggiore il cosiddetto "Nth country problem". (NdT : si tratta di una espressione intraducibile: per "Nth country" si intende un paese non nucleare in procinto di dotarsi di un proprio armamento atomico).

Oggi, le cinque grandi potenze cui la Carta delle Nazioni Unite accorda uno statuto privilegiato, sono tutte in possesso di un armamento atomico indipendente. Secondo l'impostazione attualmente adottata in materia di controllo degli armamenti quindi, viene affermata la necessità di mantenere l'equazione " $N+X$ " (NdT : in cui N = Paesi nucleari e X = Paesi non nucleari) ferma a tempo indefinito nei suoi termini esistenti, in cui N è pari a 5 ed X a 0. Oggi tuttavia, molti sono i paesi che nutrono valide aspirazioni nel campo delle applicazioni pacifiche della energia nucleare, e che si dimostrano per conseguenza quantomai esitanti nei confronti di qualsiasi meccanismo che, pur fornendo utili garanzie contro il rischio di una proliferazione delle armi nucleari, possa nel contempo ostacolarne il progresso economico ed industriale. Giusta od errata che sia, è opinione comune infatti che la spinta tecnologica derivante dal-

l'attuazione di programmi di armamento nucleare, abbia contribuito ad approfondire il cosiddetto "gap tecnologico", e ciò anche se l'esempio della Gran Bretagna sembra fornire indicazioni in senso contrario. Una certa ostilità ha destato altresì la formulazione dello schema di trattato sulla non proliferazione, che sembra aver voluto attribuire alle cinque potenze nucleari, indipendentemente dalla loro adesione al trattato, una posizione di privilegio, ponendole al di sopra di ogni sospetto ed esentandole da ogni forma di controllo, evitando nel contempo qualsiasi obbligo relativo alla riduzione degli arsenali ed alla sospensione del processo di "escalation verticale" nella corsa agli armamenti.

Il trattato sull'interdizione degli esperimenti nucleari nell'atmosfera del 1963, era stato preceduto da una lunga serie di riunioni di esperti internazionali, durate all'incirca cinque anni, e dedicate alla discussione dei problemi connessi alla rilevazione di eventuali violazioni del trattato, oltre che da una grande quantità di studi e ricerche condotti all'interno dei singoli paesi. La costante opposizione manifestata dall'Unione Sovietica alla conduzione di ispezioni sul proprio territorio si rivelò tuttavia come l'ostacolo principale per il raggiungimento di una soluzione soddisfacente su questo punto. Tale posizione non ha subito mutamenti nel corso dei negoziati sul trattato di non proliferazione, sì da rendere assai difficile la possibilità di addivenire all'adozione di misure di controllo sulle attività nucleari delle maggiori potenze. L'influenza di considerazioni di ordine interno sembra far sì che l'applicazione di tali misure appaia subordinata alla prestazione di concessioni da parte dell'Unione Sovietica, su di una base di reciprocità. Il conflitto di fondo fra esigenze tecniche e difficoltà politiche di carattere permanente, che aveva pesantemente influito sulla formulazione definitiva del trattato del 1963, si porrà con ogni probabilità anche alla base del trattato sulla non proliferazione. Questa volta tuttavia, l'esito delle conversazioni ginevrine appare legato non tanto alla posizione sovietica, quanto all'atteggiamento assunto da un gran numero di altri paesi, che sembrano nutrire nei confronti del trattato sulla non proliferazione perplessità assai maggiori di quante non fossero state originate dal trattato per l'interdizione parziale degli esperimenti nucleari. Quest'ultimo infatti imponeva anche alle tre potenze nucleari determinati obblighi, mentre il trattato sulla non proliferazione sembra

riversare i propri oneri sulla maggior parte delle potenze non atomiche. Mentre il problema dei controlli è stato fatto oggetto di particolari attenzioni in sede tecnica e scientifica, così all'interno dei singoli paesi come nell'ambito delle organizzazioni atomiche internazionali, le questioni di carattere specifico connesse al problema della non proliferazione sono state sottoposte ad un esame assai meno approfondito, rispetto a quanto era stato fatto antecedentemente alla conclusione del trattato del 1963. In seguito a tale situazione, non è stato sinora possibile raggiungere una base sufficientemente ampia di accordo sul piano internazionale, per quanto concerne la definizione degli stretti legami intercorrenti fra i problemi di carattere tecnico e politico, posti alla base del trattato di non proliferazione.

Durante le trattative per la conclusione del trattato per l'interdizione degli esperimenti nucleari, il progetto relativo all'attuazione di un trattato sulla non proliferazione era stato accantonato. La prima iniziativa concreta sul piano internazionale, volta al congelamento dello status quo nucleare, fu costituita da una risoluzione irlandese, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 29 dicembre 1961. Gli accordi più importanti in relazione alla formulazione ed ai termini dell'accordo sulla non proliferazione vennero raggiunti attraverso contatti diretti fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica - una circostanza questa che è apparsa particolarmente sgradita ai paesi terzi, soggetti a venire maggiormente colpiti dalla conclusione di un simile trattato. Alcuni vaghi accenni alla natura originaria di tali contatti possono ritrovarsi in alcuni documenti, quali quelli relativi alle conversazioni sino-sovietiche del 1963 (1), anche se i termini essenziali sono andati delineandosi nel corso delle riunioni della Conferenza delle Nazioni Unite dei Diciotto sul Disarmo - ENDC - (in realtà i partecipanti sono solo 17, a causa del rifiuto opposto dalla Francia a partecipare alle sedute, ma poiché la sigla ENDC ha acquisito ormai una notorietà generale, anche il titolo della conferenza è rimasto inalterato). Nella fase iniziale, l'ENDC fece registrare assai scarsi risultati : solo in seguito all'effettuazione del primo esperimento atomico cinese, nell'ottobre del 1964, fu possibile assistere ad un certo risveglio d'attività. Nel corso del 1966, l'interesse dei negoziatori è sembrato incentrarsi sul problema relativo alla possibilità di addivenire ad una formulazione delle diverse clausole dell'accordo, che lasciasse la porta aperta alla futura creazione di una forza nucleare eu-

ropea. Tutti i tentativi compiuti in tal senso incontrarono peraltro l'ostilità dell'Unione Sovietica, che si è rigidamente opposta a qualsiasi formulazione che lasciasse intravedere la possibilità di attribuire alla Repubblica Federale Tedesca un controllo anche limitato su di un armamento nucleare.

All'atto della riconvocazione della Conferenza, il 21 febbraio di quest'anno, apparve subito evidente come il tentativo di procedere all'inserimento di una clausola relativa alla cosiddetta "opzione europea", dovesse considerarsi ormai definitivamente superato. Tale situazione determinò l'insorgere di un forte malcontento in molti Paesi, ed in particolare in Italia e nella Germania Federale; essi decisero tuttavia di astenersi da una eccessiva insistenza su questo punto, onde non compromettere il clima di reciproca collaborazione che si era andato instaurando nei rapporti est-ovest. Il punto di maggiore contrasto divenne così quello relativo alle modifiche apportate alle norme in materia di controlli, che erano state rese ora più rigide : a causa di tale orientamento, gli Stati Uniti venivano a trovarsi così nella spiacevole situazione di dover subire contemporaneamente gli attacchi dei propri alleati ed avversari, concentricamente su di un unico punto, quello delle disposizioni contenute nel testo dell'articolo III.

Le conversazioni ginevrine potrebbero fornire senza dubbio spunti del massimo interesse sotto il profilo analitico; al momento attuale tuttavia, nella primavera del 1967, quando è ancora impossibile esaminare i fatti nella loro prospettiva storica, potrà apparire forse di maggiore interesse concentrare la nostra attenzione su alcuni aspetti fondamentali, e particolarmente sulle questioni connesse al problema dell'effettuazione delle ispezioni internazionali e dell'apprestamento delle misure di salvaguardia (2).

Le metamorfosi dell'articolo III

Nel testo dello schema di trattato presentato dagli Stati Uniti il 17 agosto 1965, la formulazione dell'articolo III, la cui importanza appariva a quell'epoca secondaria, era la seguente :

"Gli Stati aderenti a questo trattato si impegnano a cooperare al fine di favorire l'applicazione delle misure internazionali di salvaguardia previste dall'Agen -

zia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA), o di altre equivalenti, in relazione ad ogni forma di applicazione pacifica dell'energia atomica" (3).

Circa un mese più tardi, l'Unione Sovietica sottopose alla ENDC il seguente testo modificato :

"Le Parti Contraenti di questo trattato si asterranno dal fornire ogni appoggio, incoraggiamento od incentivo a quegli stati che intendano possedere, costruire o comunque esercitare facoltà di controllo su armi nucleari" (4).

A quell'epoca, la posizione americana sul problema delle ispezioni e delle misure di salvaguardia appariva assai elastica, e si limitava a prescrivere ai paesi firmatari il semplice obbligo di facilitare l'applicazione di tali misure internazionali. Lo schema di trattato appariva privo di ogni carattere discriminatorio, e si applicava indistintamente a tutti i paesi firmatari, prescindendo dal possesso di armamenti nucleari, consentendo altresì il ricorso all'applicazione tanto delle misure elaborate dalla IAEA, come a "misure internazionali di salvaguardia di natura equivalente". Il testo sovietico appariva, a tale proposito, ancora più elastico, in quanto si asteneva dall'imporre il ricorso a misure specifiche di controllo, per prescrivere semplicemente l'obbligo di non fornire alcun incoraggiamento ai paesi terzi per la costruzione di armamenti nucleari.

Nel nuovo schema di trattato, presentato dagli Stati Uniti alla ENDC il 22 marzo 1966, la formulazione dell'articolo III era rimasta invariata. Il 18 gennaio dello stesso anno tuttavia, il senatore John Pastore aveva sottoposto al Senato degli Stati Uniti una risoluzione di appoggio all'attività intrapresa dalla Amministrazione in relazione al problema della non proliferazione, in cui veniva suggerita una nuova formulazione dell'articolo III. In tale versione ampliata, che rifletteva le perplessità espresse dallo stesso presentatore nonché da alcuni altri membri del "Joint Committee on Atomic Energy", il testo dell'articolo appariva il seguente :

1) "I paesi non atomici partecipanti a questo trattato si impegnano ad accettare l'applicazione delle misure di salvaguardia previste dalla IAEA, o di altre misure similari, su tutta la propria attività in campo nucleare".

2) "I paesi partecipanti a questo trattato si impegnano a fornire materiale greggio o fissile, ovvero equipaggiamento speciale o materiali non nucleari per la lavorazione o l'impiego di materiale greggio o fissile, o anche per la produzione di materiale fissile, a paesi terzi per impieghi pacifici, a condizione che tali materiali ed apparecchiature vengano sottoposti all'applicazione delle misure di salvaguardia previste dalla IAEA, o di altre similari (5).

L'accettazione di tali condizioni avrebbe obbligato i paesi non nucleari a consentire all'effettuazione di ispezioni generalizzate mentre, per quanto concerneva i paesi atomici, queste sarebbero state poste in relazione alla misura in cui tali paesi fossero apparsi dipendere da fonti esterne per l'approvvigionamento dei materiali nucleari, destinati ai propri programmi di carattere militare o pacifico. L'accettazione della citata proposta avrebbe costretto inoltre la Gran Bretagna, sola fra le potenze nucleari, a sospendere la produzione di armi atomiche, a causa della totale dipendenza di questo paese da fonti di approvvigionamento esterne. Tale formulazione quindi, pur imponendo un certo onere sulle potenze nucleari, avrebbe finito col dar vita ad una terza categoria di stati, di cui la Gran Bretagna sarebbe stata l'unico appartenente, cui sarebbe stata preclusa la fabbricazione di nuove armi, senza peraltro impedire l'impiego e la trasformazione degli arsenali nucleari precedentemente esistenti all'interno di essi.

Le preoccupazioni espresse dal Senato americano trovarono una eco nel messaggio trasmesso dal Presidente Johnson il 28 gennaio, in occasione della riapertura dei lavori della ENDC. Il Presidente riaffermò la necessità di raggiungere : "un accordo affinché tutti i trasferimenti di materiali atomici o di altri equivalenti in favore dei paesi non nucleari, e destinati ad impieghi pacifici, vengano assoggettati all'applicazione delle garanzie previste dalla IAEA, o di altre misure equivalenti. Allo stesso tempo, è necessario che le maggiori potenze nucleari attuino progressivamente nei propri confronti quelle medesime misure di controllo internazionale, che vanno auspicando in relazione ai paesi terzi" (6). Il 23 febbraio, il Segretario di Stato confermò che le opinioni espresse dal Presidente dovevano considerarsi poste "in relazione alla risoluzione senatoriale" (7). Nonostante ciò tuttavia, lo schema di trattato presentato il 22 marzo 1966 non apportava alcuna modifica al testo precedente. L'interesse cre

scente che il governo americano andava mostrando per l'applicazione obbligatoria di misure di salvaguardia trovò comunque una prima chiara esplicazione nella proposta presentata il 28 luglio dal delegato americano alla ENDC, in cui veniva auspicata la creazione di un sistema di controlli internazionali pressoché identico a quello contenuto nella proposta del senatore Pastore (8). Il problema dei controlli si avviava ormai a divenire uno dei punti focali del dibattito.

In seguito alla sospensione dei lavori della ENDC, il 25 agosto, si ebbe un considerevole aumento degli sforzi tesi alla conclusione di un accordo sulla non proliferazione. I due co-presidenti della conferenza, americano e sovietico, diedero vita ad una intensa serie di conversazioni private a Ginevra, anche sulla scorta delle dichiarazioni del Presidente Johnson, secondo cui : "dobbiamo riconoscere che il problema di fondo degli anni avvenire sarà costituito dall'evoluzione dei nostri rapporti con l'Unione Sovietica"(9). Nel mese di settembre, l'Assemblea generale dell'ONU adottò una risoluzione proposta dal Ministro degli esteri (sovietico) Gromyko, in cui si auspicava la "rinunzia ad azioni tendenti ad ostacolare il raggiungimento di un accordo sulla non proliferazione" (10). L'unica astensione venne opposta dall'Albania; il voto favorevole della delegazione francese costituì invece il primo passo in favore del concetto della non proliferazione delle armi nucleari, intrapreso da questo Paese. La fase dei contatti ufficiosi fra i due co-presidenti della ENDC a Ginevra, e il Segretario di Stato americano ed il Ministro degli Esteri sovietico a Washington e New York, continuò lungo tutto l'arco del 1966, sì da giustificare le speranze da più parti espresse circa la possibilità di raggiungere un accordo relativo all'elaborazione di uno schema di trattato congiunto, per l'inizio del 1967, entro i termini fissati per la riassunzione dei lavori della ENDC.

Nell'ottobre del 1966 perdipiù, la Conferenza generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica pose in luce l'esistenza di importanti fermenti evolutivi, in relazione al problema dell'applicazione generalizzata delle misure di controllo. La Norvegia suggerì che i Paesi non ancora impegnati nella produzione di armi atomiche sottoponevano integralmente i propri programmi nucleari al controllo della IAEA; tale proposta avrebbe comportato una radicale trasformazione rispetto alla situazione preesi -

stente, in cui l'applicazione delle garanzie elaborate dalla IAEA appariva limitata solo ad alcuni impianti, che impiegavano materiali speciali ceduti in base ad accordi bilaterali. La Polonia e la Cecoslovacchia si offrirono di porre i propri impianti nucleari sotto il controllo della IAEA, a condizione che la Germania federale si impegnasse a fare altrettanto; la Repubblica Democratica Tedesca, pur non aderendo alla IAEA, propose che ambedue le Germanie sottoscrivessero i controlli previsti dall'organizzazione. Il 26 ottobre, la Repubblica Federale Tedesca rese noto in un suo comunicato che essa "stava sottoponendo la proposta ad un attento esame" (11). A questo punto, assai maggiori rispetto al passato apparivano le possibilità di dar vita ad un trattato che imponesse ai paesi non nucleari l'accettazione delle ispezioni da parte della IAEA.

All'atto della riapertura dei lavori della ENDC, e nelle settimane successive, nessuna delegazione riuscì a presentare al tavolo della Conferenza un proprio schema di trattato; le trattative subirono così una fase di arresto, dal 23 marzo al 9 maggio, e quindi per una fase successiva, mentre le parti procedevano ad una riorganizzazione delle reciproche posizioni. Il governo americano sottopose tuttavia all'esame dei Paesi NATO e di altri governi il testo di una bozza congiunta russo-americana, che venne adottata altresì come base di lavoro nelle discussioni con l'Euratom. Secondo le informazioni rese note da quest'ultima, in tale nuovo documento il testo dell'articolo III appariva il seguente :

"Ciascun Paese aderente a questo trattato si impegna ad accettare nel più breve tempo possibile l'applicazione delle misure di salvaguardia previste dalla IAEA, su tutte le proprie attività concernenti gli impieghi pacifici dell'energia atomica".

"Ciascun Paese aderente a questo trattato si impegna a non fornire materiale greggio o fissile, ovvero equipaggiamento speciale o materiali non nucleari per la lavorazione o l'impiego di materiale greggio o fissile, o per la produzione di materiale fissile, a qualsiasi paese non nucleare per impieghi pacifici, a meno che tali materiali ed apparecchiature non siano soggetti all'esercizio delle summenzionate misure di salvaguardia " (12).

Tale formulazione comportava una certa rassomiglianza col testo Pastore, ma assumeva un carattere apertamente discriminatorio per quanto atteneva alla diversa disciplina accordata alle potenze nucleari nei confronti dei Paesi

non atomici, in relazione alla libertà di impiego dei materiali speciali provenienti da forniture estere, e ciò, con ogni probabilità, in armonia con le esigenze britanniche. Nella sua nuova formulazione, l'articolo III prescindeva altresì dall'applicazione delle "misure di salvaguardia internazionale di natura equivalente". Più in particolare, alla IAEA veniva attribuita una responsabilità esclusiva in materia di controlli, con l'esclusione di altre "misure di salvaguardia internazionale di natura equivalente". Tale evoluzione era stata probabilmente dettata dalla esigenza di un atteggiamento conciliativo nei confronti dell'Unione Sovietica. A questo punto comunque, il processo di trasformazione del testo dell'articolo III verso una interpretazione in senso sempre più rigido del problema delle ispezioni poteva considerarsi completo.

Fondamento delle misure di salvaguardia.

Nel corso del 1966, il problema delle ispezioni sembrava aver attirato l'attenzione della sola Unione Sovietica, la quale aveva ribadito la propria posizione, secondo cui ogni forma di ispezione che avesse preceduto il raggiungimento di un disarmo mondiale completo e generale, avrebbe dovuto considerarsi come un atto di spionaggio.

All'atto della riapertura dei lavori della ENDC, il 21 febbraio, le delegazioni tedesca, italiana, indiana e di altre nazioni introdussero nell'ambito della convergenza il tema dello spionaggio industriale. Le preoccupazioni espresse da questi paesi a tale proposito apparivano connesse alla circostanza che il nuovo testo dell'articolo III imponeva l'effettuazione di ispezioni su tutte le attività concernenti l'impiego a scopi pacifici dell'energia nucleare condotte dai paesi firmatari non atomici, esentando nel contempo le potenze nucleari da ogni forma di controllo. Tali ispezioni perdipiù, avrebbero dovuto essere demandate in via esclusiva alla competenza della IAEA.

Le maggiori perplessità vennero espresse dai Paesi aderenti all'Euratom. La Francia riaffermò il suo ben noto rifiuto di accedere ad un trattato sulla non proliferazione, indipendentemente dalla posizione di privilegio che esso accordava ora alle potenze nucleari. Diversi governi europei manifestarono timori così per il rischio che la conduzione di ispezioni da parte della IAEA avrebbe potuto provocare la diffusione di segreti relativi a nuove tecniche produttive in materia nucleare (tali timori riguardavano il ri -

schio di fughe di informazioni non solo a favore dell'Unione Sovietica, ma anche degli Stati Uniti e di altri paesi potenzialmente concorrenti nel campo delle applicazioni pacifiche dell'energia atomica), come per il futuro dell'intero piano di sviluppo dell'Euratom. Ben poche avrebbero potuto essere infatti le possibilità di dar vita ad una Comunità europea integrata, quando l'applicazione delle disposizioni contenute nel trattato avrebbe portato ad un totale rifiuto da parte della Francia di rispettare le disposizioni in esso contenute, attribuendo nel contempo alla Gran Bretagna, qualora avesse aderito all'Euratom, una posizione assai diversa da quella accordata agli altri quattro membri. Perdipiù, le nuove norme in materia di ispezioni ostacolavano in vari modi la cooperazione commerciale nell'ambito della comunità, ed impedivano il libero movimento delle normali correnti di scambio dei combustibili nucleari.

L'importanza preminente accordata al problema dei controlli nell'ambito del negoziato, dovuta forse alla sua maggiore semplicità, ha fatto passare in secondo piano una serie di altre questioni di non minore rilevanza, quali la richiesta indiana per la concessione di garanzie contro un attacco nucleare ad opera della Cina o anche, in una prospettiva più lontana, del Pakistan, e le pressioni esercitate da alcuni paesi, fra cui la Svezia, affinché l'imposizione di "elementi di sacrificio", quali la sospensione della produzione di materiali nucleari per impieghi bellici, venisse posta altresì a carico delle potenze atomiche. Tali elementi avevano già fatto la loro comparsa in occasione della redazione del testo del Trattato per l'interdizione parziale degli esperimenti nucleari del 1963; questa volta però il problema appariva complicato da una pluralità di considerazioni di carattere interno. Il risentimento causato dall'apparente abbandono della clausola relativa alla cosiddetta "opzione europea", la necessità per molti governi di porsi come gli artefici ed i garanti del trattato, le preoccupazioni relative alla influenza erosiva di questo nei confronti della Comunità economica europea, ed infine le speranze dei fautori della IAEA, che il trattato potesse da solo conferire a tale organismo la necessaria autorevolezza - tutti questi elementi contribuivano a far sì che i negoziati si ponessero come i più complessi e difficili fra quanti erano stati condotti a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale.

Sin dall'epoca della sua creazione, circa dieci anni fa, gli Stati Uniti hanno informato la propria politica alla speranza che la IAEA possa in futuro assumere per intero l'onere della applicazione su scala mondiale delle procedure di controllo relative alle applicazioni pacifiche dell'energia atomica. Negli anni passati, l'interesse principale degli Stati Uniti, grazie alla sua posizione di preminente fornitore mondiale di combustibili nucleari, appariva legato alla necessità di impedire che tali materiali venissero destinati ad impieghi bellici, ed a tale scopo il governo americano aveva fatto ricorso alla conclusione di una serie di accordi bilaterali, che ne sancivano il diritto di esercitare una facoltà di controllo sui materiali ceduti. Man mano che tali accordi andavano estinguendosi, gli Stati Uniti procedettero tuttavia alla loro rinegoziazione sulla base del trasferimento di ogni responsabilità in materia di ispezioni all'Euratom o alla IAEA, le cui attività venivano guardate con crescente favore sia dagli Stati Uniti che dall'Unione Sovietica. Sino ad oggi, la IAEA ha esercitato le proprie attività di controllo, esclusivamente in relazione ad impianti per cui tali funzioni siano state ad essa demandate da accordi bilaterali, conclusi da paesi partecipanti in un patto di assistenza. Appare evidente quindi, come la conclusione di un trattato sulla non proliferazione comporterebbe un deciso salto qualitativo nelle sue attribuzioni, dando così vita ad una nuova ed importante organizzazione internazionale per il mantenimento della pace.

Uno dei motivi di fondo dell'appoggio accordato dal governo americano al trattato è dovuto alla progressiva perdita della posizione di monopolio detenuta da questo Paese nel campo delle forniture di materiali nucleari. L'interesse degli Stati Uniti non appare più limitato ad impedire la possibilità di una ulteriore proliferazione nucleare, mediante l'imposizione di controlli relativi agli accordi bilaterali da esso conclusi, quanto piuttosto esteso a far sì che tutte le fonti di approvvigionamento di materiali nucleari vengano sottoposte all'applicazione di adeguate garanzie. Poiché l'interscambio dei materiali nucleari va assumendo sul piano internazionale caratteristiche di sempre maggiore complessità, si va facendo sempre più difficile, se non impossibile, identificare i materiali forniti gratuitamente, nonché distinguerli da quelli costituenti la produzione nazionale dei paesi beneficiati. Problemi di natura particolare sussistono in relazione agli accordi di compartecipa-

zione, che riguardano non solo il ricorso ad adeguate procedure di controllo, ma comprendono altresì considerazioni di natura economica e commerciale. Per fare un esempio, qualora un paese si trovi a dover scegliere fra due impianti atomici diversi, può darsi senza dubbio l'ipotesi che esso opti per quello dei due che appaia gravato di un margine inferiore di controlli, in base esclusivamente a considerazioni di natura economica. Tuttavia, pur nel caso che i due impianti presentassero costi operativi identici, appare indubbio che quello dei due che fosse soggetto in minor misura a controlli godrebbe di un più elevato indice di preferibilità. Il costo economico delle ispezioni viene posto a carico dei paesi contraenti, sia direttamente che, in forma indiretta per il tramite di una organizzazione internazionale. L'applicazione generalizzata di misure di controllo su scala mondiale potrebbe concretarsi in un aumento del prezzo dell'energia nucleare, con conseguenze chiaramente intuibili sotto il profilo commerciale.

Sul piano concorrenziale, i vantaggi di natura politica di contratti "senza legami" appaiono rilevanti. Il problema è direttamente connesso al tipo di combustibile impiegato nel reattore: le industrie americane del settore ad esempio, hanno sostenuto che la Gran Bretagna e il Canada godono di una situazione di vantaggio, per il fatto che i propri impianti richiedono uranio semplice, facilmente reperibile; tale opinione non ha peraltro trovato conferma nell'andamento delle vendite. Per converso, il monopolio americano nella produzione di uranio arricchito pone una serie di ipoteche, nell'opinione delle industrie degli altri paesi, alle possibilità di dar vita ad una situazione competitiva sul mercato dei reattori nucleari avanzati. L'influenza, sul piano commerciale, di misure di controllo di diversa entità, ha trovato spesso una eco nelle dichiarazioni americane in materia di non proliferazione: "di particolare importanza appare il raggiungimento di accordi internazionali per l'adozione di criteri uniformi, destinati a prevenire la cessione di materiali ed equipaggiamento critico senza adeguati controlli, al fine di ottenere posizioni di vantaggio politico ed economico" (13).

Secondo l'opinione espressa da alcuni, l'inserzione obbligatoria di sistemi di controllo nell'ambito di un trattato sulla non proliferazione, appare idonea a favorire il superamento di tendenze proliferatrici su scala

regionale, dettate da considerazioni di carattere difensivo. A detta degli Stati Uniti : "sebbene la maggioranza degli stati mondiali abbia apertamente espresso la propria contrarietà a sopportare gli oneri economici, militari e politici connessi all'acquisizione di armi nucleari, l'insorgere di timori relativi alla prosecuzione di programmi clandestini di armamento da parte di nazioni vicine, potrebbe porsi come una fonte di forti pressioni in tal senso. Qualora fosse possibile eliminare tali timori, verrebbe meno un importante incentivo alla produzione di armi nucleari" (14).

In base a tali considerazioni, da più parti è stata espressa la speranza di poter concludere a breve scadenza un trattato sulla non proliferazione, che imponga ai paesi non nucleari un efficace sistema di controlli generalizzati. Un simile passo apparirebbe di assai più facile realizzazione, qualora tutti i paesi non atomici fossero costretti a dipendere integralmente dalle potenze nucleari, sia sul piano tecnologico che per quanto concerne la fornitura di materiali. La situazione attuale appare peraltro ben diversa, che diversi paesi non nucleari, fra cui la Germania Occidentale, l'Italia ed il Giappone, hanno destinato somme considerevoli a programmi a lunga scadenza di ricerca e sviluppo in campo nucleare, al fine di conseguire una posizione autonoma sul piano commerciale. Le funzioni ispettive attribuite alla IAEA sono quanto mai vaste, e comprendono la facoltà di sottoporre ad esame preventivo i progetti di impianti ed apparecchiature speciali, nonché di subordinare l'adozione di determinate tecniche produttive all'approvazione dell'Agenzia, ed infine di ispezionare in qualunque momento i registri e conferire con il personale addetto al funzionamento degli impianti. Per la prima volta nella storia delle relazioni internazionali, l'approvazione del trattato porrebbe tale importante settore industriale sotto controllo internazionale, e non più nazionale o su base regionale - anche se le potenze nucleari rimarrebbero immuni da ogni ispezione, ponendosi così come una categoria privilegiata. La portata di tali disposizioni appare quanto mai vasta, e tale da giustificare le perplessità di quei paesi non atomici che siano giunti alle soglie di un rapido processo di evoluzione tecnologica.

Analisi comparativa delle misure di salvaguardia

Nonostante l'enorme complessità dell'argomento, una breve analisi comparativa di alcuni degli aspetti connessi ai vari sistemi di controllo internazionale ci sembra essenziale (15).

Appare evidente in primo luogo, né ciò deve sorprendere, come nonostante l'esistenza di molteplici differenze fra i sistemi elaborati nell'ambito della IAEA e dei singoli accordi nazionali e regionali, le divergenze di natura tecnica appaiano di assai più facile risoluzione rispetto ai problemi di indole politica connessi all'applicazione delle diverse procedure.

Ciò appare particolarmente vero, quando si ponga mente al sistema di controlli previsto dall'Euratom, che si presenta come un accordo per il controllo dei materiali nucleari, non dissimile da quelli in vigore negli Stati Uniti, nel Regno Unito e nell'Unione Sovietica. Le disposizioni contenute negli accordi di tale natura, non riguardano esclusivamente la prevenzione di eventuali diversioni di materiali nucleari verso impieghi illeciti, ma attengono altresì alla disciplina di tali beni sotto il profilo del loro valore economico, sottoponendoli a rigidi controlli, grammo per grammo, al pari dell'oro e delle altre materie preziose. Essi tendono inoltre ad assicurare che l'impiego di tali materiali avvenga nel rispetto delle norme di sicurezza, e che le installazioni destinate al loro impiego e fabbricazione non presentino indici di pericolosità. Per converso, il sistema di controlli elaborato dalla IAEA, appare rivolto principalmente ad impedire ogni diversione verso impieghi militari dei materiali, attribuendo una importanza secondaria a considerazioni di carattere economico o di sicurezza. I problemi connessi all'armonizzazione dei sistemi in vigore per l'Euratom e l'IAEA non appaiono in realtà più complessi di quelli relativi al coordinamento delle singole procedure nazionali in materia di controllo dei materiali nucleari, di cui è in corso la graduale armonizzazione nell'ambito del sistema IAEA.

Giunti a questo punto, appare utile un breve esame delle principali questioni tecniche che si pongono alla base delle attuali divergenze politiche sul problema delle ispezioni. Sia la IAEA che l'Euratom postulano l'esame preventivo dei progetti delle installazioni nucleari di maggiore im-

portanza, al fine di garantire l'applicazione delle necessarie misure di salvaguardia. Per quanto concerne la IAEA, la definizione di "installazione nucleare di maggiore importanza" appare quanto mai estensiva, e tale da comprendere i reattori nucleari e gli impianti per la separazione degli isotopi, nonché quelli per la produzione di secondo grado ("reprocessing"), ed infine ogni tipo di installazione che il Consiglio della IAEA ritenga discrezionalmente di sottoporre volta a volta a controllo. Le facoltà attribuite all'Agenzia in relazione all'esame preventivo dei progetti di tali impianti appaiono dunque potenzialmente assai vaste, e connesse all'estensione del mandato ad essa attribuito dai singoli accordi. Per quanto riguarda l'Euratom, tali poteri appaiono teoricamente più ristretti, anche se in pratica finiscono con l'assumere la stessa estensione. Nella opinione di tale organismo infatti, il pericolo maggiore di diversioni deve considerarsi concentrato negli impianti per la produzione di secondo grado; essa si riserva così il diritto di sottoporre ad approvazione i progetti di tali impianti, che non viene invece richiesta, ad esempio, per i reattori nucleari sperimentali. Tuttavia, qualora nel corso di un dato esperimento vengano utilizzati materiali ricevuti in base ad impegni internazionali, e venga ritenuto che le caratteristiche dell'esperimento siano tali da determinare l'insorgere di complicazioni per quanto concerne l'applicazione delle procedure di controllo, all'Euratom viene attribuita la facoltà di sottoporre ad esame i progetti degli impianti. E' necessario sottolineare come, oltre che in materia di controlli, all'Euratom spettino altre responsabilità, in relazione all'attuazione di procedure di consultazione per gli investimenti di maggiore importanza, nonché alla applicazione di metodi tecnici ed organizzativi volti a garantire la sicurezza degli impianti nucleari ed il loro corretto impiego. Tuttavia, le più ampie facoltà attribuite alla IAEA in relazione all'esame di progetti di impianto di qualsiasi tipo, hanno dato vita in seno all'Euratom al timore che la adozione di un simile sistema potrebbe dar vita al rischio di sottoporre all'analisi di nazioni potenzialmente concorrenti tecniche industriali segrete. Tali timori non riguardano esclusivamente i paesi del blocco sovietico, e si differenziano da quelli connessi al rischio di fughe di informazioni nell'ambito dei paesi aderenti alla CEE, che appaiono subordinati ad una serie di rapporti politici ed economici assai complessi.

Nella fase operativa, la frequenza dei controlli è legata alla natura ed alle dimensioni dell'impianto. Per quanto concerne la IAEA, è prevista una ispezione annua all'incirca per ogni 5 Kg. di materiale fissile esistente o sottoposto a lavorazione nell'impianto. In conseguenza, nell'ipotesi che la quantità di materiale fissile impiegato ascenda a 60 Kg. (pari all'incirca alla potenza di dieci bombe), le ispezioni annuali dovrebbero ammontare a 12. Qualora il materiale impiegato superi i 60 Kg., le ispezioni si svolgerebbero senza soluzione di continuità, mediante il ricorso ad ispettori distaccati in permanenza presso l'impianto. Per converso, i funzionari dell'Euratom godono in ogni momento della facoltà di accedere a tutti i dati, luoghi e persone connesse con gli impianti sottoposti a controllo; mancano tuttavia disposizioni specifiche circa la frequenza delle ispezioni. In aggiunta, in armonia con quanto previsto in linea generale da tutti gli accordi sul controllo dei materiali nucleari, l'Euratom deve essere informata di qualunque trasferimento di materiali da impianto ad impianto. L'attività ispettiva dell'Euratom appare quindi legata in misura minore, rispetto alla IAEA, all'effettuazione di rilevazioni "in loco". Ciò sembra concretarsi, in linea di principio, in una forma di controllo più rigido dei materiali rispetto a quanto previsto dalle disposizioni elaborate dalla IAEA, anche se la mancanza di norme precise circa la frequenza delle ispezioni lascia adito a critiche.

Sebbene l'IAEA proceda direttamente alla nomina dei propri ispettori, essi sono in pratica soggetti al gradimento degli stati membri, che si pone come preliminare per l'inizio di attività ispettive nel loro territorio; in seguito, i funzionari godono di privilegi all'incirca equivalenti alla piena immunità diplomatica. Per quanto concerne l'Euratom, la nomina dei funzionari ispettivi è soggetta al gradimento da parte dell'organizzazione, in seguito al quale essi hanno la facoltà di esercitare le proprie funzioni senza alcuna restrizione, nell'ambito dell'intero territorio della comunità (è da notare che gli ispettori non possono operare da soli). Sebbene i singoli aderenti esercitino per certa misura un controllo sugli ispettori nominati dalla IAEA, i rapporti di questi ultimi vengono esaminati nella sede centrale di Vienna, e vanno soggetti così ad una certa diffusione internazionale. Per quanto concerne lo Euratom, i dati raccolti vengono resi noti esclusivamente ai membri della comunità e ciò, se da un lato fornisce un certo grado di sicurezza ai membri dell'organizzazione circa la protezione di segreti produttivi, si è rivelato fonte di sospetti da parte dei paesi del blocco orientale. I

membri dell'Euratom si sono dimostrati soddisfatti di tale sistema ispettivo, in cui il problema dei controlli appare integralmente legato agli altri problemi operativi della comunità : in tale situazione, il punto centrale è costituito dall'esigenza di promuovere il superamento delle ostilità messe in mostra dai paesi terzi nei confronti di tale sistema.

Nell'ambito dell'Euratom, qualora uno stato membro desideri sottrarre un proprio impianto all'applicazione del sistema previsto di controlli, deve farlo espressamente, attraverso la sua obbligatoria classificazione come installazione di carattere militare. Ciononostante, la Francia appare oggi, fra tutte le potenze nucleari, quella maggiormente gravata di controlli ed ispezioni : di tutti gli impianti soggetti ad ispezione da parte dell'Euratom, più di un terzo, e cioè la percentuale maggiore, è costituito dalle installazioni atomiche francesi. In base alle norme dell'IAEA invece, spetta ai singoli aderenti chiedere la applicazione di controlli ai propri impianti destinati ad impieghi pacifici; sino ad oggi tuttavia, nessun paese ha demandato all'Agenzia poteri generalizzati di ispezione sulla totalità dei propri impianti esistenti e futuri.

Tali poteri sono invece stati conferiti all'Euratom da 5 stati membri. Essa controlla circa 200 impianti di ricerca e produzione nucleare, mentre quelli soggetti ad ispezioni da parte dell'IAEA assommano a circa un quarto di tale numero. Di particolare interesse appare altresì la circostanza che il sistema elaborato dall'Euratom sembra corrispondere al momento attuale più da vicino alle esigenze delle grandi potenze. Non sembra sussistano motivi validi per impedire che tale sistema, il quale rappresenta oltretutto un valido bagaglio di esperienze, non possa venire inserito in un più ampio sistema di controlli internazionali, da attuarsi indipendentemente dalla conclusione in un prossimo futuro di un trattato sulla non proliferazione.

Nell'opinione degli Stati Uniti il sistema ispettivo Euratom, grazie all'attuazione di una vigilanza reciproca da parte degli stati membri, sembra fornire un elevato margine di sicurezza (in altre parole, si tratta di un sistema fondato sulla reciproca sfiducia, quindi efficace). Il governo americano ha compiuto lo scorso anno un passo della massima importanza ai fini di una sempre più estesa applicazione di tale sistema, notificando la Francia che, a partire da quel momento, tutti i materiali ad essa forni-

ti per i propri progetti di ricerca nucleare avrebbero dovuto essere sottoposti ai controlli previsti dall'Euratom, piuttosto che da accordi bilaterali. I trattati bilaterali conclusi dagli Stati Uniti con il Belgio e la Francia sono già scaduti, mentre quelli con la Germania e l'Olanda verranno a terminare prima della fine di quest'anno. In futuro quindi, lo scambio di informazioni e personale avverrà al di fuori delle previsioni normative degli accordi, mentre le forniture di materiali verranno assoggettate ai termini dell'Accordo fra gli Stati Uniti e l'Euratom. Appare evidente come la fase di transizione verso l'attribuzione in via esclusiva all'Euratom delle responsabilità in materia di controlli, possa considerarsi pressoché conclusa.

Qualora l'Euratom dovesse rinunciare alle proprie prerogative a favore dell'IAEA, la Francia verrebbe a trovarsi libera da ogni controllo, una prospettiva questa di certo attraente per tale paese. A parte ciò, tale situazione darebbe comunque vita a due problemi di maggiore gravità: in primo luogo, non è chiaro se la Francia potrebbe continuare a far parte dello Euratom e, in secondo luogo, sussisterebbe il pericolo che essa potesse servire da copertura, per sottrarre ad ogni controllo le attività condotte dagli altri membri dell'organizzazione. In tale ipotesi, sembra possibile affermare come l'insistenza sull'applicazione generalizzata delle garanzie previste dall'IAEA, potrebbe risultare in un aumento, e non già in una riduzione, dei timori espressi più volte dall'Unione Sovietica. In via di esempio, si può ricordare come la Repubblica Federale Tedesca e la Francia abbiano fondato questo gennaio a Grenoble l'"Istituto Paul Langevin-Max von Laue", che prevede l'impiego di un reattore di ricerca a flusso elevato, il combustibile per il quale verrà prodotto in Germania. Appaiono evidenti le difficoltà di assoggettare materiali impiegati al controllo dell'IAEA sul suolo tedesco, quando questi verrebbero a mancare all'atto del suo trasferimento in Francia. Qualora tale problema dovesse dimostrarsi insuscettibile di soluzioni, l'alternativa potrebbe essere costituita dalla produzione sul suolo francese del combustibile; il trasferimento dell'intero programma di ricerca franco-tedesco in Francia lo renderebbe infatti immune da ogni controllo (16). Il problema presenta del resto altre gravi difficoltà; ad esempio, non è chiaro se l'Unione Sovietica possa consentire all'effettuazione di controlli da parte dell'IAEA sui materiali fissili impiegati in alcune delle installazioni di Dubna, un centro di ricerche allestito all'interno della Unione Sovietica, ma finanziato e diretto da un certo numero di paesi dell'Europa orientale, i quali si sono

dichiarati disposti ad accettare l'applicazione dei controlli IAEA, sul proprio territorio nazionale.

Un altro problema non indifferente è costituito dalla sovrapposizione di sistemi ispettivi diversi. Tale questione interessa in particolare l'Agenzia Europea per la Energia Atomica (ENEA), una organizzazione affiliata alla OECD.

Le attribuzioni e i privilegi dell'ENEA e del suo corpo ispettivo internazionale, sono regolati da una Convenzione sulla Istituzione di Controlli di Sicurezza, sottoscritta circa dieci anni or sono dalla maggioranza dei membri dell'OECD (allora OEEC). Sino all'anno scorso, la maggior parte delle attività sottoposte a controllo da parte dell'ENEA apparivano di carattere secondario, e concernevano in misura preminente i reattori di ricerca. Le attribuzioni di tale organismo si sovrapponevano peraltro a quelle che, per la stessa materia, apparivano disciplinate da altre convenzioni internazionali, come l'accordo Euratom e gli altri accordi bilaterali stipulati dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna con paesi aderenti alla OECD. In tale settore, è stato peraltro possibile raggiungere un soddisfacente grado di coordinazione, mediante l'attribuzione all'ENEA di funzioni subordinate nell'espletamento delle proprie attività. L'anno scorso tuttavia, il Belgio ha proceduto alla costruzione di un'importante impianto chimico destinato alla produzione di secondo grado ("reprocessing") l'Eurochemic, ponendolo sotto il controllo dell'ENEA. La convenzione dell'ENEA sull'applicazione dei controlli di sicurezza prevede, in tali ipotesi, una delegazione di poteri a favore dell'Euratom; il problema appare tuttavia complicato dalla circostanza che alcuni dei potenziali acquirenti dell'Eurochemic, e cioè la Spagna, la Svizzera, e la Svezia, avevano in precedenza aderito ad una richiesta americana che i materiali ad essi forniti, e destinati ad essere impiegati nell'impianto Eurochemic, fossero assoggettati al controllo dell'IAEA. Tale situazione, che comportava la possibilità di una sovrapposizione di tre diversi meccanismi di controllo, ha dato vita a parecchie obiezioni da parte di molti azionisti dell'Eurochemic. Il problema non è stato ancora risolto, e può considerarsi come un indice significativo delle difficoltà che il negoziato sul trattato di non proliferazione ha incontrato nel corso dell'anno.

Il problema delle ispezioni e il trattato

Qualora l'attività diplomatica attualmente in corso dietro le quinte dovesse determinare una applicazione generalizzata delle garanzie previste dalla IAEA, senza nel contempo compromettere irreparabilmente altri settori dei rapporti internazionali, non sussisterebbe alcun problema. Tuttavia, così come il trattato del 1963 sull'interdizione parziale degli esperimenti nucleari, nacque da una soluzione di compromesso che prescindeva dal superamento del problema delle ispezioni, appare assai probabile che anche l'attuale negoziato sul trattato di non proliferazione dovrà ricorrere ad una formulazione più elastica in materia di controlli, secondo le indicazioni contenute nello schema di trattato del 17 agosto 1965 e nelle proposte Pastore.

In primo luogo, del tutto irrilevanti appaiono le tesi secondo cui il leggero vantaggio economico derivante dall'assenza di controlli potrebbe considerarsi come un incentivo di grande efficacia ai fini di una ulteriore proliferazione (Ndt : degli impianti nucleari). La necessità di eliminare qualsiasi disparità commerciale sul piano della concorrenza internazionale appare evidente, ma ogni tentativo di collegare tali esigenze alla conclusione di un trattato sulla non proliferazione potrebbe rivelarsi dannosa e controproducente.

Secondo l'opinione di alcuni, l'attuazione di un vasto sistema di controlli relativo alle attività nucleari dei paesi non atomici, non sembra rivestire una importanza preminente per quanto concerne il trattato di non proliferazione attualmente in discussione. La possibilità di procedere in un futuro lontano ad un controllo generalizzato delle attività di tutti i paesi non deve tuttavia scartarsi a priori, sempre che si riveli possibile un sostanziale miglioramento del clima di reciproca comprensione internazionale. Ad ogni modo, per quanto concerne il trattato in discussione, il punto centrale appare connesso alla possibilità di venire a conoscenza dell'eventuale attuazione da parte di un paese aderente (non atomico), di un programma di produzione di armi nucleari, limitato magari ad un unico ordigno. La proliferazione è collegata all'esistenza di attività volte alla produzione di armi nucleari; le questioni connesse alle entità ed al tipo di armi prodotte si pongono in un secondo tempo.

Nessun sistema di controllo può considerarsi infallibile. Qualora un paese aderente al trattato intendesse sottrarre al controllo una determinata quantità di plutonio ad

esempio, potrebbe seguire due vie: da un lato, correre il rischio di sottrarre una limitata quantità di materiale da un impianto esistente, soggetto per ipotesi a controlli nella misura effettiva del 95%, oppure produrre la medesima quantità (ricorrendo all'adozione di più perfezionati controlli qualitativi per quanto concerne il suo impiego bellico) mediante la costruzione di un reattore di piccole dimensioni, destinato in via esclusiva a tale attività produttiva clandestina, una soluzione questa da ritenersi senza dubbio preferibile. Tuttavia, prescindendo da ogni considerazione relativa alle modalità con cui un paese potrebbe sottrarre a controllo i materiali a propria disposizione, ogni violazione del trattato presupporrebbe sempre necessariamente la costruzione di installazioni clandestine per la produzione di armi che, come è evidente, verrebbero sottratti al controllo dell'IAEA. In aggiunta, tale attività richiederebbe l'allestimento di impianti a carattere ausiliario, destinati alla produzione di esplosivi speciali, congegni elettronici di puntamento, ecc., che a loro volta non verrebbero in genere sottoposti a controlli da parte dell'Agenzia. Qualora un paese dovesse decidere per motivi di prestigio di dotarsi di un armamento nucleare autonomo, l'attività preparatoria e la conduzione di esperimenti darebbe vita inevitabilmente a un certo grado di pubblicità. La stessa necessità di procedere all'integrazione dell'armamento nucleare nell'ambito dell'organizzazione militare nazionale preesistente, si rivalerebbe fonte di indicazioni quanto mai utili, la cui rilevazione esulerebbe peraltro dai compiti attribuiti alla IAEA.

Sono certamente pochi coloro che si augurano che la IAEA debba assumere le funzioni di una sorta di super-organismo internazionale di spionaggio. La creazione di un personale sufficientemente addestrato per l'individuazione di attività di carattere bellico richiederebbe il ricorso a prolungati periodi di addestramento, posti a carico delle potenze atomiche, circa le tecniche di produzione degli armamenti nucleari, con una evidente violazione della lettera e dello spirito di qualunque trattato sulla non proliferazione. Appare del resto improbabile che un paese, il quale volesse dotarsi ex novo di un armamento atomico, possa riuscire a mobilitare un personale sufficientemente addestrato tecnicamente ed omogeneo politicamente per dar vita al difficile compito della diversione dei materiali esistenti ed alla costruzione di impianti clandestini, senza far sì che tale attività non venga facilmente a conoscenza dei vari settori politici esistenti all'interno del paese, oltre a destare l'attenzione

degli ambienti scientifici. Appare quindi evidente come la denuncia di eventuali violazioni del trattato non dovrebbe essere demandata alla IAEA, bensì a strumenti politici e diplomatici di altra natura, e portata all'attenzione delle Nazioni Unite. In conclusione quindi, qualora un paese intendesse procedere alla costruzione di armi nucleari, potrebbe rinunciare ad aderire al trattato ovvero, qualora lo avesse già fatto, avvalersi del diritto di "recedere dal trattato qualora ritenga che avvenimenti di carattere straordinario, posti in relazione con la materia del trattato, pongano in pericolo i supremi interessi del paese" (17).

Le attività condotte dai paesi non nucleari sono oggi soggette ad estesi controlli, che trovano a volte il loro fondamento nel testo di trattati, ma che più spesso vengono demandati ad osservazioni indirette ed ai normali canali dell'attività economica. La produzione di energia è strettamente controllata da un gran numero di agenzie pubbliche, nazionali ed internazionali, e, poiché lo schema generale di quasi tutti i reattori nucleari di una certa dimensione esistenti al mondo è facilmente reperibile, appare possibile conoscere facilmente la consistenza delle scorte e la quantità di plutonio prodotta ad ogni momento, con un grado di accuratezza spesso paragonabile a quello ottenibile mediante il ricorso ad ispezioni in loco. Perdipiù, qualora si tenga presente che le scorte di materiali fissili potranno considerarsi in futuro come un indice della efficienza economica di un paese, esse verranno probabilmente assoggettate al controllo degli organismi monetari internazionali, in maniera non dissimile da quanto avviene oggi per l'oro. La sempre maggiore importanza di tali materiali e la loro incidenza ai fini della valutazione della potenza economica nazionale, daranno vita infine a forti pressioni all'interno, contro ogni diversione di tali risorse ai fini di una produzione clandestina di armi nucleari.

Nonostante l'entusiasmo dimostrato a varie riprese dall'Unione Sovietica per la produzione di energia elettrica mediante energia atomica, le previsioni ottimistiche effettuate in questi ultimi anni in Occidente, non hanno trovato corrispondenza all'interno di quel paese. Durante i primi dieci anni di attività del programma "Atomi per la Pace", l'Unione Sovietica si è sempre opposta a qualsiasi tentativo di dar luogo all'applicazione di misure di controllo. Il suo programma di aiuti nucleari a favore dei paesi socialisti procede sempre su scala ridotta. Non è dif

ficile supporre che le preoccupazioni mosse in mostra dal l'Unione Sovietica in relazione ad una espansione su vasta scala degli impianti nucleari per la produzione di energia, corrisponda ad effettivi timori; l'esperienza cinese perdipiù potrebbe aver spinto questo paese a ritenersi in certa misura estraneo alle responsabilità connesse ad una ulteriore proliferazione delle armi nucleari. Inoltre, avendo la Cina ormai raggiunto la piena capacità nucleare, l'interesse principale dell'Unione Sovietica appare rivolto verso la Germania Occidentale, mentre non sembra che le possibilità di una espansione nel campo nucleare da parte di paesi come il Giappone e l'India possa suscitare analoghe preoccupazioni - ché anzi tale eventualità verrebbe forse accolta con un certo favore. A causa di ciò, l'Unione Sovietica ha potuto in maggior misura mantenersi estranea dal dilemma che assilla i governi americano e britannico, quali principali fautori del piano "Atomi per la Pace" e del trattato di non proliferazione, si da essere in grado di fruire di qualsiasi vantaggio possa sorgere da tale situazione. L'Unione Sovietica si oppone alla concessione del diritto di "autocontrollo" a favore dei membri dell'Euratom, tutti aderenti alla NATO. Tale posizione è dovuta essenzialmente alle reazioni manifestate dalla Germania nei confronti della clausola relativa al problema delle ispezioni, sicché appare per ora assai difficile la possibilità di addivenire ad una soluzione di compromesso, sulla base di una formulazione più elastica. La opposizione Sovietica si fonda altresì sulla considerazione che l'Euratom fa parte di una struttura politico-economica organizzata (e cioè il Mercato Comune), che, una volta rafforzata, potrebbe in qualche modo operare pressioni nei confronti della Unione Sovietica.

I vantaggi derivanti alla diplomazia sovietica dai contrasti insorti sul problema di controllo appaiono evidenti. Una delle questioni di maggiore complessità insorte così nel corso del negoziato ginevrino come in altre occasioni, è costituita dall'individuazione della consistenza effettiva del margine di manovra lasciato libero dalla divergenza fra le affermazioni ufficiali della delegazione sovietica rispetto alle reali intenzioni del Governo di Mosca. Appare quindi evidente come dovrebbe considerarsi un grave errore qualsiasi accettazione immediata nei confronti di improvvise affermazioni sovietiche, in favore dei controlli IAEA e ad esclusione di tutti gli altri.

E' necessario stabilire con esattezza qualora la posizione assunta dall'Unione Sovietica e dai paesi della Europa orientale sia effettivamente insuscettibile di negoziato ovvero se, in aggiunta alle garanzie previste dall'IAEA, non sia invece possibile procedere all'applicazione, sia pure a lunga scadenza, di misure di garanzia "equivalenti". L'Unione Sovietica potrebbe certamente mostrarsi interessata ad offerte concrete, poiché qualora i negoziati dovessero fallire a causa di una impostazione erroneamente affrettata sulla questione dei controlli, essa si troverebbe sempre davanti al problema irrisolto dell'Euratom.

Soluzioni future al problema delle ispezioni.

Se è vero che il trattato attualmente in discussione è un trattato sulla non proliferazione, e non già sulle ispezioni, la sua efficacia risiederà essenzialmente nel suo contenuto declaratorio; ed è appunto questo il principale fattore di contrarietà da parte di molti paesi. L'attuazione di un sistema di misure di salvaguardia su scala mondiale costituisce un altro obiettivo politico della massima importanza; il punto centrale a tale proposito, appare tuttavia connesso all'individuazione della misura in cui tale sistema dovrà essere posto in relazione alla conclusione di un trattato sulla non proliferazione. Il sistema di misure di salvaguardia elaborato dalla IAEA ha avuto sino ad oggi uno sviluppo commensurato all'aumentato pericolo della proliferazione nucleare, anche se la situazione attuale sembra aver raggiunto un punto critico, sì che tale sistema di controlli internazionale potrebbe ricevere un sostanziale incremento in seguito al raggiungimento di un valido compromesso, ma altresì arenarsi a causa di progetti eccessivamente ambiziosi.

Il ruolo delle ispezioni appare destinato ad assumere una rilevanza sempre crescente, indipendentemente dalle funzioni ad esse attribuite nell'ambito del trattato sulla non proliferazione, a causa della loro importanza in relazione ai problemi connessi all'esigenza di prevenire ogni diversione dei materiali nucleari dagli impieghi cui siano stati originariamente destinati, soggetti sino ad oggi ad accordi bilaterali.

Non è da escludere inoltre, che tale sistema venga in un futuro lontano posto a garanzia di un accordo fra le grandi potenze in materia di controllo degli armamenti. A questo punto, appare utile accennare ad un primo tentativo relativo all'applicazione delle garanzie IAEA

ad un accordo regionale di questo genere, con cui sono stati attribuite all'agenzia funzioni che pongono alcuni problemi di un certo interesse, in vista di un possibile allargamento futuro del suo campo d'azione.

Una settimana prima della riassunzione dei lavori della ENDC a Ginevra, il 21 febbraio 1967, vennero portati a termine i lavori condotti da una commissione latino-americana in relazione ad un piano per la denuclearizzazione dell'America Latina, ed il testo di un trattato attinente a tale questione venne sottoposto all'approvazione dei paesi latino-americani. Qualora non dovessero insorgere ostacoli, sarà possibile assistere nel corso del prossimo anno all'attuazione di uno dei più importanti piani intrapresi fino ad oggi nel campo del controllo degli armamenti. L'articolo 13 obbliga le parti contraenti all'accettazione delle misure di salvaguardia elaborate dalla IAEA. Il trattato contiene comunque diversi elementi, che testimoniano dell'inutilità di ogni tentativo di procedere a classificazioni eccessivamente analitiche, e si rivelano altresì fonti di indicazioni di un certo interesse in relazione ad un altro elemento di contrasto nelle conversazioni in sede ENDC. L'articolo 18 del trattato latino-americano, consente alle parti contraenti di effettuare esplosioni di ordigni nucleari per scopi pacifici, sulla base delle disposizioni dell'art. 5 e dell'articolo 1. L'art. 5 tende a definire quali ordigni possano essere considerati come aventi natura bellica, e l'art. 1 proibisce la produzione, costruzione, impiego od acquisto di armi nucleari, nonché la conduzione di esperimenti. Il trattato viene ad assumere quindi contemporaneamente un aspetto permissivo ed impeditivo in relazione alla conduzione di esplosioni nucleari per scopi pacifici. Secondo l'opinione espressa dal delegato americano presso la ENDC, il trattato latino-americano vieta la effettuazione di esplosioni a scopi pacifici; il governo brasiliano peraltro si è orientato verso una interpretazione in senso più elastico del testo ed ha insistito, nel corso delle conversazioni tenutesi in sede ENDC agli inizi del 1967, affinché il trattato sulla non proliferazione ne ricalchi l'impostazione generale.

Gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica si mostrano evidentemente contrari a qualsiasi iniziativa, volta ad incoraggiare la costruzione di ordigni nucleari a scopo pacifico da parte dei paesi non atomici, poiché tale attività, indipendentemente dal suo carattere pacifico, porta inevitabilmente all'acquisizione del "know low" tecnologico necessario per procedere alla produzione di armi nuclea

ri. Poiché le applicazioni pacifiche dell'energia atomica appaiono d'altro canto ricche di effetti positivi, si pone la necessità di elaborare un sistema atto a consentire la libera disponibilità degli strumenti necessari, sottoponendolo all'applicazione di controlli e restrizioni da parte della IAEA, e garantendo nel contempo per quanto possibile la protezione dei segreti costruttivi. Qualora venisse seguita questa strada, poiché tali ordigni contengono materiale fissile, apparirebbe indispensabile una modifica dell'art.3, rispetto al testo reso noto agli inizi di quest'anno. Altri paesi, oltre al Brasile insisteranno probabilmente per il raggiungimento di tale soluzione di compromesso.

Il problema delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare si è posto come un ostacolo di difficile soluzione sin dai tempi delle trattative per il trattato sull'interdizione degli esperimenti nucleari, sì che la soluzione più semplice apparirebbe quella di richiedere a tutti i paesi di rinunciare ad ogni applicazione dell'energia nucleare. Non va dimenticato tuttavia che le misure in materia di controllo degli armamenti, oggetto di trattative a Ginevra ormai da circa dieci anni, abbracciano problemi di gran lunga più complessi di quello delle applicazioni pacifiche dell'energia atomica. Il riconoscimento dell'utilità di tali forme di sfruttamento potrà o meno venire riconosciuto, sulla base di considerazioni relative alla loro effettiva convenienza, ma la soluzione di tale questione non eliminerà di certo gli altri problemi connessi ai vari aspetti della proliferazione.

E' necessario che il testo del trattato si mostri adeguatamente flessibile, sì da consentire il coordinamento dei sistemi di controllo elaborati dalla IAEA e dell'Euratom (nonché in certa misura dall'ENEA), lungo un periodo di tempo sufficientemente lungo. A tutt'oggi non appare chiaro, se tale coordinamento dovrà comportare l'attribuzione integrale di ogni responsabilità in materia di controlli alla IAEA, ovvero dar luogo ad una formula di compromesso che consenta, mediante adeguate procedure di consultazione e collaborazione, la coesistenza dei vari organismi esistenti, a carattere regionale ed internazionale. Essendo peraltro generalmente riconosciuto che la armonizzazione, lungo un periodo di tempo sufficientemente lungo, di procedure elaborate dall'Euratom con quello dell'IAEA, possa fornire a quest'ultima un prezioso bagaglio di esperienze ed appaia altresì vantaggiosa per tutti (compresa l'Unione Sovietica), tale problema non appare fondamentalmente insolubile.

Le perplessità derivanti dall'estensione delle funzioni ispettive attribuite alla IAEA non appaiono limitate esclusivamente alle nazioni aderenti all'Euratom. E' necessario infatti compiere ancora molta strada, prima di poter giungere alla creazione di sistemi tecnici e di procedure ispettive, che incidano in misura quanto più possibile limitata sul diritto alla segretezza dei singoli paesi. La maggior parte dei sistemi tecnici applicati sino ad oggi dall'Ispettorato dell'IAEA, apparivano destinati a garantire che determinati quantitativi di materiali fissili, ceduti da un paese all'altro in base ad accordi bilaterali, non venissero impiegati da parte del paese ricevente in attività non soggette a controllo. Paradossalmente, qualora un paese accettasse di sottoporre integralmente a controllo il proprio programma nucleare, il problema delle ispezioni subirebbe una radicale trasformazione, sì da determinare una infrazione della sovranità nazionale assai minore di quanto si avrebbe nell'ipotesi che lo stesso paese procedesse all'accettazione di controlli su di un numero limitato dei reattori nucleari in proprio possesso. Qualora i controlli abbracciassero l'intero campo dell'attività nucleare, diventerebbe possibile infatti limitare l'applicazione delle misure di salvaguardia ad alcuni punti chiave del ciclo produttivo, ottenendo ciononostante un più elevato grado di sicurezza nei confronti di possibili diversioni. Appare evidente tuttavia, come l'identificazione di tali punti chiave sarebbe soggetta a variazioni da paese a paese, nonché in relazione alle diverse fasi di sviluppo dei singoli programmi nucleari.

La necessità di assicurare l'applicazione di procedure uniformi di controllo, unitamente ai problemi derivanti dalla probabilità di una cronica carenza di personale specializzato, e dalla necessità di ridurre al minimo la presenza umana all'interno degli impianti nucleari, contribuiscono ad attribuire una importanza prioritaria ai sistemi che ricorrono all'impiego delle cosiddette "black boxes". La posizione tedesca sul problema delle ispezioni appare influenzata in maniera sostanziale dalle opinioni del prof. Carl von Weizsäcker, che dieci anni fa ebbe un ruolo preminente nella dichiarazione di Gottinga degli scienziati tedeschi contro il riarmo nucleare della Repubblica federale. Nell'opinione di questo scienziato: "il sistema di controlli automatici basato sulle "black boxes" dovrebbe... rivelarsi idoneo ad una applicazione per quanto concerne i reattori nucleari. Dovrebbe cioè essere possibile - tenendo presente che è comunque impossibile raggiungere un grado di precisione del cento per cento in materia di controlli - lasciare che le funzioni di control-

lo vengano in linea generale svolte da tali strumenti, la cui lettura dovrebbe essere affidata periodicamente ad ispettori, per i quali non si porrebbe così la necessità di accedere all'interno degli impianti produttivi, al fine di ottenere informazioni di carattere riservato" (18). Tale impostazione è ormai nota da tempo, ed alcuni strumenti di questo tipo sono stati già approntati dalla "US Atomic Energy Commission", nonché da alcune industrie fornitrici dell'IAEA. L'evoluzione di questo nuovo settore industriale appare tuttavia ancora agli inizi sul piano tecnologico, ed anche in una seconda fase sussisteranno sempre precise limitazioni.

La possibilità che l'Unione Sovietica stia meditando il ricorso all'applicazione di nuove misure per il controllo degli armamenti delle grandi potenze nucleari, non può escludersi al momento attuale, pur nell'assenza di indicazioni esplicite a tale riguardo, ed appare legata all'esito del negoziato sul trattato di non proliferazione. In realtà, sembra piuttosto difficile che tale trattato possa concretarsi in una riduzione degli armagamenti delle potenze nucleari, qualora non si addiven-ga ad una estensione nei loro confronti delle disposizioni in esso contenute. Le principali potenze non atomi - che, quelle cioè che appaiono in possesso del necessario "know-how" tecnologico per dar vita entro breve tempo alla produzione di armi nucleari, insisteranno con ogni probabilità nel subordinare la propria adesione, quanto meno all'inserzione nel testo del trattato di una dichiarazione di intenzioni in tal senso da parte delle potenze nucleari, e si incaricheranno senza dubbio di promuo-verne l'applicazione, in seguito alla sua eventuale entrata in vigore. Al fine di favorire il conseguimento di un risultato positivo, la Gran Bretagna e/o gli Stati Uniti potrebbero decidere di sottoporre buona parte delle proprie attività relative alle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare, alla applicazione delle misure di controllo previste dalla IAEA. Questi due paesi, hanno già demandato all'Agenzia l'esercizio di attività ispet-tive su alcuni impianti di particolare importanza, allo scopo principale di consentire a quest'ultima di acquisire la necessaria esperienza in materia di controlli; ogni ulteriore estensione di tali attribuzioni renderebbe peraltro inevitabile l'insorgere di problemi di assai difficile soluzione sul piano interno. In conclusione, le possibilità di dar vita ad un accordo separato, per l'adozione di efficaci misure di controllo sugli armamenti delle tre potenze cui il trattato di non proliferazione ricono-

scerà una posizione di privilegio, appaiono legate principalmente alla posizione che l'Unione Sovietica andrà assumendo in futuro, in relazione al problema delle ispezioni.

La richiesta britannica di adesione al Mercato comune ed alle altre organizzazioni comunitarie, ha creato problemi affatto particolari per questo paese nell'ambito dei negoziati della ENDC. La necessità di uniformare per certa misura la propria politica a quella perseguita dagli organismi comunitari, obbligherà infatti la Gran Bretagna a modificare la linea da essa seguita sino ad oggi, e tendente ad una sempre maggiore estensione delle funzioni della IAEA, a meno che l'Euratom non rinunci entro breve tempo alle proprie prerogative, in favore di tale organizzazione. L'istituzione di una fase di transizione, al fine di consentire il coordinamento dei sistemi ispettivi elaborati dai due organismi, comporterà necessariamente per la Gran Bretagna l'accettazione di una pluralità di controlli lungo l'intero arco delle proprie attività volte all'applicazione a scopi pacifici dell'energia nucleare. Non bisogna dimenticare infatti, che se da un lato il trattato di non proliferazione attribuirà alla Gran Bretagna, grazie alla sua posizione di potenza nucleare, una particolare immunità, tali privilegi non le verranno riconosciuti nell'ambito dell'Euratom.

Tali considerazioni si pongono probabilmente alla base dell'offerta del Governo britannico, di sottoporre entro breve tempo tutte le proprie attività a carattere pacifico all'applicazione dei controlli previsti dall'IAEA. Una mossa di questo genere, se da un lato potrebbe rivelarsi dannosa ai fini dell'accoglimento della richiesta britannica di adesione al Mercato comune, potrebbe d'altro canto favorire un più rapido avvicinamento fra l'Euratom e l'IAEA. Di conseguenza, sembra possibile affermare che l'atteggiamento che la Gran Bretagna verrà assumendo nel corso dei prossimi mesi in relazione al problema delle ispezioni, potrà considerarsi come un elemento della massima importanza per il mantenimento del precario equilibrio, su cui sembrano fondarsi le possibilità di successo del trattato di non proliferazione.

Rimangono da ultimo i problemi posti dalla Francia e dalla Cina. Per quanto concerne l'atteggiamento francese, l'ostilità dimostrata nei confronti del trattato sembra aver procurato al governo di questo paese grattacapi non inferiori al disappunto dimostrato nei suoi confronti da molti altri paesi. L'Euratom costituisce ad ogni modo un punto essenziale di contatto fra la Francia ed i paesi

aderenti al trattato, e lascia altresì la porta aperta per eventuali evoluzioni future. Appare evidente quindi, sulla base di quanto esposto, come l'Euratom rivesta un ruolo fondamentale nell'ambito dei negoziati sulla non proliferazione, che va ben al di là del contributo alla soluzione dei problemi che i suoi membri condividono, ad esempio con il Giappone o l'India.

La Cina costituisce tuttora un problema non risolto, ed è facile previsione che tale paese, sia pur contro la propria volontà, assumerà ben presto il ruolo della più vigilata fra tutte le nazioni mondiali.

N O T E

- 1) - Vedi "Peking Review", 16-8-1963
- 2) - Le complesse questioni legate alla creazione della MLF e della ANF, nonché alla cosiddetta "opzione europea", sono state fatte oggetto di numerose trattazioni, sì da renderne inutile un'analisi in questa sede.
- 3) - Schema di Trattato per la Prevenzione della Diffusione delle Armi Nucleari, presentato dagli Stati Uniti il 17-8-1965.
- 4) - Schema del Trattato presentato dall'Unione Sovietica il 24-9-1966
- 5) - Dichiarazione al Senato degli Stati Uniti del Sen. John O. Pastore, in relazione alla non proliferazione delle armi nucleari, 9-3-1967 (tale documento comprende il testo delle proposte del 1966 ed alcune dichiarazioni successive).
- 6) - "Sixth Annual Report of the US Arms Control and Disarmament Agency", 90th Congress, 1st Session, House of Representatives, Document No. 58, p. 290.
- 7) - Dichiarazione resa al "Joint Congressional Committee on Atomic Energy", 23-2-1966.
- 8) - "The Times" 29-7-1966.

- 9) - Da un discorso tenuto al National Reactor Testing Station, Idaho Falls, Idaho, 29-8-1966.
- 10) - Sixth Annual Report of the US Arms Control and Disarmament Agency, p.3
- 11) - Ibidem, p.5
- 12) - Atomo e Industria, 15-3-1967, p.7
- 13) - W.C.FOSTER, "New Directions in Arms Control and Disarmament", Foreign Affairs, luglio 1965, pp.587-601. Ristampato su Survival, agosto 1965.
- 14) - Sixth Annual Report of the US Arms Control and Disarmament Agency, p.4
- 15) - Per una concisa trattazione dell'argomento, cfr. WAYLAND YOUNG, ed., Existing Mechanisms of Arms Control (London, Pergamon Press, 1966).
- 16) - Sono pochi coloro che sono a conoscenza del fatto che la Francia possiede non indifferenti disponibilità interne di uranio. Nel corso del 1965, la produzione nazionale di concentrati di uranio ha raggiunto circa 1000 tonnellate. Alla fine del 1965, le riserve utilizzabili esistenti all'interno del territorio francese, ammontavano a quasi 34.000 tonnellate. Il programma nucleare francese si fonda attualmente per la maggior parte sullo sfruttamento delle disponibilità interne, anche se una sostanziale espansione delle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare obbligherebbe la Francia ad acquistare uranio all'estero.
- 17) - "Draft Treaty to Prevent the Spread of Nuclear Weapons Tabled at Geneva, 17 August 1965, as amended 22 March 1966".
- 18) - Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28-2-1967. Ristampato in Survival, Maggio 1967, pp.148-49.

iai ISTITUTO AFFARI
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 10158
24 APR. 1991

BIBLIOTECA