

## **L'accordo di cooperazione tra India Usa concernente gli usi pacifici dell'energia nucleare**

*di Anna Di Lieto*

### **1. Premessa**

Il 3 agosto 2007 è stato pubblicato dal Dipartimento di Stato statunitense un accordo bilaterale di cooperazione nucleare tra Stati Uniti ed India, concluso il 27 luglio 2007 e già annunciato il 18 luglio 2005 in una dichiarazione congiunta del Presidente Bush e del Primo ministro indiano Manmohan Singh(1). Tale accordo, denominato accordo 123 (con riferimento al comma 123 dello US Atomic Energy Act del 1954, che regola i rapporti con paesi terzi nel campo del nucleare)(2), rappresenta una svolta nella politica statunitense, che precedentemente era orientata verso l'isolamento dei Paesi non aderenti al Trattato di non proliferazione, tra cui l'India, ma sembra costituire una minaccia per il regime internazionale di non-proliferazione nucleare(3). Sebbene sia stato presentato come un semplice accordo di assistenza tecnologica per il settore civile, di fatto si basa sul presupposto che non è più possibile evitare la proliferazione nucleare e instaura un rapporto con uno Stato che adotta uno specifico programma nucleare militare al di fuori del sistema del TNP riconoscendo, anche se in modo implicito, l'inserimento dell'India nel club dei Paesi nucleari.

Sul piano internazionale l'accordo presenta dei problemi di compatibilità con altri obblighi in precedenza assunti dagli Stati Uniti, in specifico con il TNP con la risoluzione n.1172/1998 del Consiglio di Sicurezza, con le guidelines decise dal Nuclear Suppliers Group, di cui gli Stati Uniti fanno parte, per i trasferimenti di materiale nucleare a fini pacifici.

Sul piano interno in India l'accordo ha trovato l'opposizione di molti parlamentari che ritengono che esso limiti la sovranità dell'India, minaccia la sicurezza interna e consentirà ad uno Stato straniero un'indebita ingerenza negli affari interni(4). Negli Stati Uniti per permettere l'approvazione dell'accordo è stata necessaria l'adozione di una legge specifica, la Public Law 109-401 conosciuta come l'Hyde Act, che ha emendato l'Atomic Energy Act del 1954 che vietava la vendita di tecnologia nucleare ai Paesi estranei alle convenzioni contro la proliferazione nucleare.

### **2. Quali sono i termini dell'accordo**

L'accordo pone fine all'isolamento dell'India deciso dalla comunità internazionale a seguito dell'esperimento nucleare eseguito il 18 maggio 1974(5). Nonostante l'emarginazione tale Stato ha continuato a sviluppare programmi nucleari. L'11 maggio del 1998 ha condotto tre test nucleari sotterranei all'altezza di Pokharan nel deserto del Rajasthan. Due giorni più tardi, ha eseguito altri due test sotterranei. In sede di Conferenza per il disarmo delle Nazioni Unite ha a lungo paralizzato il negoziato per il Trattato sul divieto degli esperimenti nucleari, che a suo dire consacra il monopolio dei cinque ricchi nucleari (Cina, Federazione Russa, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti) e finora non ha ratificato il Trattato.

L'India è uno Stato che possiede avanzate tecnologie nucleari ma il cui territorio è carente di uranio. Con l'accordo in esame si è assicurato l'approvvigionamento di tale risorsa.

L'accordo stabilisce che "the Parties shall cooperate in the use of nuclear energy". Obiettivo dell'accordo è "to enable full civil cooperation between the Parties, the Parties may pursue cooperation in all relevant areas", inclusi ricerca, sviluppo, sicurezza nucleare, scambi commerciali in reattori nucleari e combustibile. L'India può quindi acquistare materiale nucleare ad uso civile di produzione USA ed importare combustibile nucleare.

In cambio l'India permetterà l'accesso alle proprie installazioni nucleari civili (14 su un totale di 22) di ispettori dell'AIEA (Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica). Gli altri 8 impianti, dichiaratamente a scopo militare, restano fuori dall'accordo e da qualunque ispezione. L'accordo prevede anche che i 45 stati membri dell'AIEA che possiedono tecnologie nucleari abbandonino l'embargo verso l'India, permettendo da ora in poi la fornitura di materiale nucleare allo stato indiano(6).

Il problema di più difficile soluzione, durante i negoziati, ha riguardato

l'identificazione e la distinzione degli impianti nucleari civili indiani, da sottoporre al controllo dell'AIEA, da quelli militari, per i quali non sono previste misure di salvaguardia, e alla collocazione dei reattori termici e di quelli auto fertilizzanti, i cosiddetti fast-breeder, tra gli impianti di esclusiva competenza dell'India o tra quelli sorvegliati dagli ispettori dell'Agenzia. Alla fine dei colloqui svoltisi dal 1 al 3 marzo 2006 è stato deciso di mettere sotto tutela internazionale 14 centrali nucleari su 22 e di esentare dai controlli degli ispettori dell'AIEA il reattore sperimentale fast breeder di Kalpakkan, in Tamil Nadu. E' stato altresì dichiarato che spetta al governo indiano "announce exactly how many of its nuclear power plants are being put under supervision"(7).

### **3 .Incompatibilità dell'accordo con precedenti obblighi assunti dagli Stati Uniti**

Gli Stati Uniti in quanto Stato dotato di armi nucleari sottoscrivendo il Trattato di non Proliferazione si sono impegnati in base all'art. I di tale Trattato a non assistere, incoraggiare né indurre uno Stato non dotato di armi nucleari ad entrarne in possesso(8).

Nel 1974, proprio a seguito dell' esplosione nucleare effettuata dall'India, gli Stati Uniti costituirono, con altri Stati fornitori di materiale nucleare,(9) il Nuclear Suppliers Group che adottò nel 1978 le c.d. "Guidelines" di Londra tendenti a conseguire un'armonizzazione delle direttive politiche in tema di esportazioni nucleari imponendo agli Stati importatori delle condizioni molto rigorose(10). Successivamente, nel 1992, dopo la guerra del Golfo, constatato che le misure previste non erano sufficienti ad evitare che uno Stato come l'Iraq potesse portare avanti clandestinamente un programma di armi nucleari, il NSG riprese i suoi incontri e stabilì direttive più stringenti sul trasferimento di impianti, materiale e tecnologia che possono avere un doppio uso pacifico e bellico e di rendere trasparenti i controlli ( INFCIRC/539)(11).

Per poter esportare materiale nucleare verso l'India quindi gli Stati Uniti devono prima consultare gli altri Stati esportatori e avere da questi l'assenso a derogare le linee guide stabilite nel 1992.

Inoltre approvando la Decisione n. 2 relativa ai principi ed agli obiettivi per la non proliferazione nucleare ed il disarmo, al termine della Conferenza di revisione del TNP del 1995, gli Stati Uniti hanno accettato che le forniture di materiali o attrezzature nucleari a Stati non dotati di armi nucleari devono corrispondere, come necessaria pre-condizione, l'approvazione delle piene garanzie ("full-scope safeguards") dell'AIEA e l'impegno a non acquisire armi nucleari(12).

Nel 1998 a seguito degli esperimenti indiani il Consiglio di Sicurezza ha emanato la ris. 1172/1998 in cui si chiede a India e Pakistan di sospendere immediatamente ogni programma di produzione di armi nucleari e qualsiasi ulteriore produzione di materiale fissile per armi nucleari e a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, tra cui ovviamente gli Stati Uniti, di impedire l'esportazione di attrezzature, materiali o tecnologie che possano in alcun modo aiutare i programmi di sviluppo di armi nucleari di India o Pakistan(13).

In sede di Conferenza di revisione del 2000 del Trattato di non proliferazione è stato ribadito l'impegno degli Stati Parte del Trattato, tra cui rientrano anche gli Stati Uniti, a non disattendere gli obiettivi dell'NPT né la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1172/1998(14) ed è stato riaffermato che le forniture di materiali o attrezzature nucleari a Stati non dotati di armi nucleari devono corrispondere, come necessaria pre-condizione, l'approvazione delle piene garanzie ("full-scope safeguards") dell'AIEA e l'impegno a non acquisire armi nucleari(15)

### **4. L'Hyde Act on U.S.-India Peaceful Atomic Energy Cooperation**

Anche sul piano interno esistevano problemi di compatibilità dell'accordo con precedenti leggi interne quali l'Atomic Energy Act del 1954 ed il successivo Nuclear Non-Proliferation Act del 1978(16) che richiede l'assenso da parte del Congresso (17). Tale legge stabilisce: 1) le modalità e le procedure per il rilascio da parte delle competenti autorità dei permessi d'esportazione di materiali ed impianti nucleari, 2) le clausole da includere nei futuri accordi internazionali di cooperazione conclusi dagli Stati Uniti. In base ad essa lo Stato che intende importare dagli Stati Uniti impianti o materiale nucleare deve sottoporre tutte le sue attività nucleari al controllo da parte dell' AIEA, non solo gli impianti civili da esso scelti e designati e se intende a sua volta riesportare verso Stati terzi quei beni può farlo solo su autorizzazione degli Stati Uniti.

Per eliminare queste incompatibilità e permettere al Presidente la firma dell'accordo il 18 dicembre è stata emanata la Public Law 109-401 denominata Hyde Act dal nome del deputato repubblicano Henry J Hyde che aveva presentato l' "Act on U.S.-India Peaceful Atomic Energy Cooperation".

L'Hyde Act precisa che la cooperazione nucleare con l'India non copre l'intero ciclo del combustibile nucleare. Non è ammessa la cooperazione o l'accesso per alimentare l'arricchimento del combustibile, il riprocessamento e le tecnologie per la produzione di acqua pesante. Sono anche vietate il trasferimento di tecnologia di doppio uso e le applicazioni che potrebbero essere usate per l'arricchimento del combustibile, il riprocessamento o i mezzi per la produzione di acqua pesante.

Gli Stati Uniti non dovranno in alcun modo cercare di facilitare o incoraggiare il proseguimento di esportazioni nucleari all'India nel caso che tali esportazioni siano limitate dalla legge degli Stati Uniti e si impegneranno ad evitare che altri Stati che partecipano al NSG trasferiscano ad un paese (l'India, in questo caso) attrezzature, materiali o tecnologia se tali esportazioni siano vietate dalla legislazione statunitense.

Di fatto si può dire che il successivo l'accordo bilaterale "123" con l'India è stato redatto sulla base dell'Hyde Act. L'accordo bilaterale, usando approssimativamente l'enunciazione originale della dichiarazione congiunta del 2005 parla di "piena cooperazione nucleare civile", ma esclude, in qualsiasi forma, la cooperazione o l'accesso all'arricchimento del carburante, al riprocessamento e alle tecnologie di produzione di acqua pesante. Inoltre, questo divieto (esplicitato nell'Art 5.2 dell'accordo), si estende anche a trasferimenti di applicazioni di doppio uso che potrebbero essere usate per l'arricchimento, il riprocessamento o installazioni di produzione di acqua pesante. I reattori ad autoproduzione di neutroni veloci con questo accordo sarebbero trattati come una parte del ciclo di combustibile ed anche ogni tecnologia richiesta per questi cadrebbe sotto le normative della tecnologia di doppio uso. Questo sarebbe vero anche se in futuro i reattori ad autoproduzione di neutroni veloci fossero posti sotto la normativa nel settore civile. Quindi, il tentativo dell'India di costruire un programma di energia nucleare trifase indipendente, in definitiva alimentato dal torio, dovrebbe essere sviluppato in condizioni di isolamento e con le sanzioni esistenti.

L'India aveva dichiarato di accettare le misure di sicurezza in modo permanente, solamente in cambio della garanzia di una fornitura ininterrotta di combustibile. Ma nell'accordo è riportata solo l'accettazione permanente da parte dell'India delle misure di sicurezza non viene assicurata la fornitura permanente anzi viene detto che gli Stati Uniti opereranno con gli altri paesi del Gruppo Fornitori Nucleari (NSG) per interrompere ogni fornitura di combustibile o altro tipo di collaborazione con l'India in caso di contrasto con le leggi degli Stati Uniti.

## **5. Conclusioni**

A tutt'oggi l'accordo non è ancora in vigore, manca l'approvazione da parte del Congresso Statunitense e del Parlamento Indiano. L'India non ha ancora concluso il prescritto Protocollo aggiuntivo con l'AIEA, i negoziati iniziati nel 2007 proseguono a rilento. Da parte dell'Agenzia l'accordo USA India è considerato un passo importante per soddisfare le richieste di energia nucleare dell'India e per rendere tale Stato un partner del regime di non proliferazione(18). In realtà è il governo indiano che cerca di ottenere il consenso interno, in particolare da parte degli alleati comunisti, che hanno più volte espresso le loro perplessità, prima di firmare il Protocollo.

Anche gli altri Stati nucleari sono favorevoli ad allacciare rapporti di cooperazione con l'India nel settore nucleare. La Cina ha dichiarato che non si oppone all'accordo. L'alto Commissario britannico in India, Richard Stagg, ha dichiarato che la Gran Bretagna appoggia l'accordo(19). Il 25 gennaio 2008, durante la prima visita del Presidente Sarkozy a Nova Delhi, è stata annunciata la decisione della Francia di stipulare un accordo di cooperazione nucleare e addirittura di appoggiare l'ingresso dell'India nel Nuclear Suppliers Group.

Durante la Seconda Sessione del Comitato Preparatorio della Conferenza di Revisione del TNP del 2010, che si è svolta a Ginevra dal 28 aprile al 9 maggio 2008, non si è parlato dell'accordo. E' stata

presentata a nome di 130 esperti una richiesta di riesame dell'accordo a fine di evitare che esso: "further undermine the nuclear safeguards system and efforts to prevent the proliferation of technologies that may be used to produce nuclear bomb material; in any way contribute to nuclear proliferation and/or the expansion of India's nuclear arsenal; or otherwise grant India the benefits of civil nuclear trade without holding it to the same standards expected of other states parties of the NPT" ma nessuna discussione è stata svolta in proposito(20).

## **CRONOLOGIA**

**1968** L'India non firma il Trattato di non Proliferazione

**1974** L'India effettua un esperimento nucleare che, a suo dire, ha fini pacifici. Si costituisce il Nuclear Suppliers Group

**1978** Il Congresso statunitense approva il Nuclear Non-Proliferation Act che proibisce il commercio di materiale nucleare con Stati che non sottoscrivono per i propri reattori nucleari accordi globali di salvaguardia.

Gli Stati Uniti interrompono la loro assistenza nucleare all'India.

Il Nuclear Suppliers Group emana le c.d. "Guidelines" di Londra.

**1992** Il Nuclear Suppliers Group emana nuove linee guida per l'esportazione di materiale nucleare INFCIRC/539

**1998** L'India effettua cinque esperimenti nucleari sotterranei a Pokharan nel deserto del Rajasthan. Gli Stati Uniti impongono sanzioni all'India.

**2001** L'amministrazione Bush decide la revoca delle sanzioni stabilite nel 1998

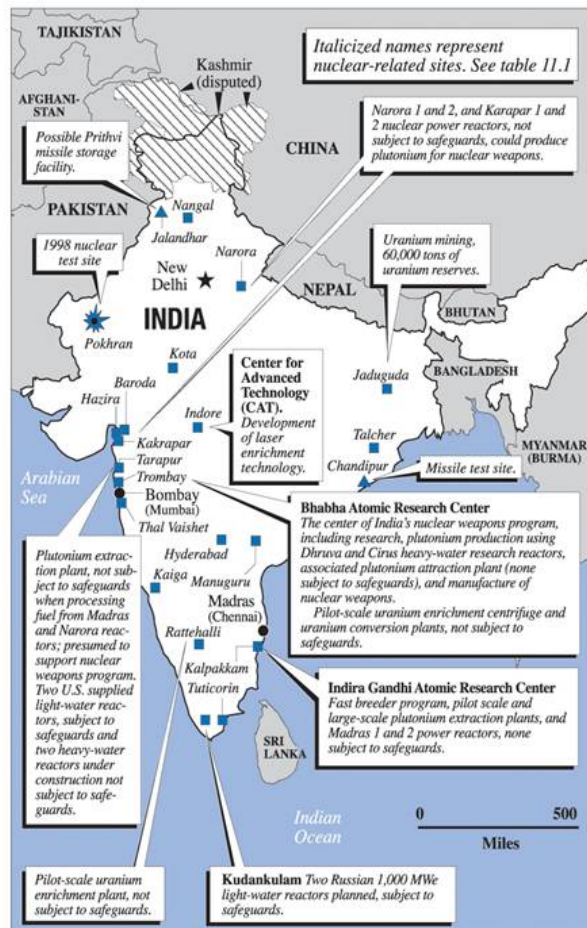
**18 luglio 2005** Il Presidente Bush ed il Primo Ministro Singh annunciano la loro intenzione di cooperare anche nel settore dell'energia nucleare a fini pacifici

**3 marzo 2006** Il Presidente Bush ed il Primo Ministro Singh stabiliscono i criteri per un successivo accordo

**18 dicembre 2006** il Presidente Bush firma la Public Law 109-401 denominata Hyde Act dal nome del deputato repubblicano Henry J Hyde che aveva presentato l' "Act on U.S.-India Peaceful Atomic Energy Cooperation" per permettere la conclusione dell' accordo di cooperazione in materia di energia nucleare pacifica con l'India

**3 agosto 2007** il Dipartimento di Stato pubblica l'accordo 123 concluso con l'India

**21 novembre 2007** iniziano i colloqui del governo indiano con l'AIEA per un accordo di salvaguardia



©Carnegie Endowment for International Peace, *Deadly Arsenals* (2005), www.ProliferationNews.org

## Note

(1) V. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html>

(2) V. <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/aug/90050.htm>

(3) V. Potter, *India and the New Look of U.S. Nonproliferation Policy*, in *The Nonproliferation Review* 2005, p.343 ss. secondo il quale l'accordo "appears to have been formulated without a comprehensive high-level review of its potential impact on non proliferation, the significant engagement of many of the government's most senior non-proliferation experts, or a clear plan for achieving its implementation".

(4)

(5) V.Kappor, *The Legality of Nuclear Testing: the Pokhran Explosion*, in *Ind. JIL* 1974, p. 425 ss.

(6) L'art. 5 comma 6 prevede infatti che "(a) The United States has conveyed its commitment to the reliable supply of fuel to India. Consistent with the July 18, 2005, Joint Statement, the United States has also reaffirmed its assurance to create the necessary conditions for India to have assured and full access to fuel for its reactors. As part of its implementation of the July 18, 2005, Joint Statement the United States is committed to seeking agreement from the U.S. Congress to amend its domestic laws and to work with friends and allies to adjust the practices of the Nuclear Suppliers Group to create the necessary conditions for India to obtain full access to the international fuel market, including reliable, uninterrupted and continual access to fuel supplies from firms in several nations".

(7) V. la dichiarazione rilasciata dal primo ministro Manmohan Singh's dinanzi al Parlamento indiano il 6 marzo 2006 in [www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/aug/90050.htm](http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/aug/90050.htm)

(8) Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to

transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

(9) Gli Stati originari sono Stati Uniti, Canada, Francia, Germania federale, Giappone, Gran Bretagna ed Unione Sovietica. Successivamente ad essi si sono aggiunti Belgio, Cecoslovacchia, Italia, Olanda, Polonia, Svezia, Svizzera, Repubblica democratica tedesca e come osservatore Australia.

(10) In dottrina molto si è discusso sulla natura giuridica di queste intese, considerate una sorta di gentlemen's agreements. V. **Courteix**, Les accords de Londres entre Pays exportateurs d'équipements et de matières nucléaires, in AFDI 1976 p.27 ss. in part. p. 48-49; **Politi**, Diritto internazionale e non proliferazione nucleare, Padova 1984 p. 209 ss. Sempre sulla natura giuridica delle guidelines e sulla loro estraneità al TNP v. **Migliorino**, op. cit. p. 229 s.

(11) V. Nuclear Suppliers Group: its Origin, Role and Activities, INFCIC/539

(12) Al punto 12 si precisa che: "New supply arrangements for the transfer of source or special fissionable material or equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material to non-nuclear-weapon States should require, as a necessary precondition, acceptance of the Agency's full-scope safeguards and internationally legally binding commitments not to acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices"

(13) Il testo della ris. 1172/1998 dice espressamente "7. Calls upon India and Pakistan immediately to stop their nuclear weapon development programmes, to refrain from weaponization or from the deployment of nuclear weapons, to cease development of ballistic missiles capable of delivering nuclear weapons and any further production of fissile material for nuclear weapons, to confirm their policies not to export equipment, materials or technology that could contribute to weapons of mass destruction or missiles capable of delivering them and to undertake appropriate commitments in that regard;8. Encourages all States to prevent the export of equipment, materials or technology that could in any way assist programmes in India or Pakistan for nuclear weapons or for ballistic missiles capable of delivering such weapons, and welcomes national policies adopted and declared in this respect".

(14) The Conference also calls upon all State parties to refrain from any action that may contravene or undermine the objectives of the Treaty as well as of United Nations Security Council resolution 1172 (1998).

(15) The Conference reaffirms paragraph 12 of decision 2 (Principles and objectives for nuclear non proliferation and disarmament), adopted on 11 May 1995 by the Review and Extension Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons.

(16) Nuclear Non -Proliferation Act - Public Law 92-242, H.R.8638, pubblicata in ILM 1978 p. 397 ss.

(17) If the President proposes enactment of any such requirements or export policies as additional export criteria or to take any other action with respect to such requirements or export policy goals for the purpose of encouraging adherence by nations and groups of nations to such requirements and policies, he shall submit such a proposal together with an explanation thereof to the Congress.

(18) Il 2 marzo 2006 il Direttore generale dell'AIEA ElBaradei ha detto che ""This agreement is an important step towards satisfying India's growing need for energy, including nuclear technology and fuel, as an engine for development. It would also bring India closer as an important partner in the non-proliferation regime," he said. "It would be a milestone, timely for ongoing efforts to consolidate the non-proliferation regime, combat nuclear terrorism and strengthen nuclear safety." "The agreement would assure India of reliable access to nuclear technology and nuclear fuel. It would also be a step forward towards universalisation of the international safeguards regime". "This agreement would serve the interests of both India and the international community."

(19) V. <http://www.britishhighcommission.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1017170902355>

(20) V. <http://www.un.org/NPT2010/SecondSession/NGOPres-Written.pdf>, p. 14.

