

## AIEA e non-proliferazione nell'area Coreana

Raffaele Di Sapia



L' AIEA è un'organizzazione delle Nazioni Unite il cui compito è quello "di accelerare e potenziare il contributo dell'energia nucleare per il raggiungimento della pace e della prosperità nel mondo" (art. 2 dello Statuto dell'Agenzia). L'Agenzia deve assicurare che questa assistenza, ai paesi che la richiedono, non venga finalizzata a fini militari. L'Agenzia fu creata nel 1957 e tra i paesi-membri fondatori ci furono quattro delle cinque potenze nucleari che siedono permanentemente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Anche l'Italia e la Santa Sede(\*) vi aderirono in quella data. La Cina vi aderì solo nel 1984. Attualmente sono 171 gli Stati membri dell'Agenzia.

---

(\*) L'AIEA è l'unica organizzazione del sistema delle Nazioni Unite in cui la Santa Sede siede come Stato Membro

Nel 2005 fu assegnato all'AIEA (e al suo Direttore Generale El Baradei) il premio Nobel per la Pace con le seguenti motivazioni:

*“...per l'impegno riposto nella prevenzione dell'uso dell'energia nucleare a fini militari e per assicurare che l'utilizzo dell'energia nucleare a fini pacifici avvenga nel modo più sicuro possibile....Questo obiettivo si deve perseguire attraverso la più ampia cooperazione internazionale e tale principio si concretizza oggi nelle attività dell'AIEA e del suo Direttore Generale. Nel regime di non-proliferazione nucleare, l'AIEA svolge il compito primario di controllore dell'uso a fini pacifici dell'energia nucleare e il suo Direttore Generale è stato il principale promotore delle misure per il potenziamento di tale regime. In un momento in cui gli sforzi per il disarmo appaiono bloccati, quando c'è il pericolo che le armi nucleari possano diffondersi in altri stati o cadere nelle mani di gruppi terroristici, e nel momento in cui l'energia nucleare sembra di nuovo assumere un ruolo sempre più significativo, il lavoro dell'IAEA è di importanza incalcolabile”*

Le motivazioni del Nobel per la Pace all'AIEA richiamano il compito più importante che ha l'Agenzia nell'assicurare che il nucleare pacifico rimanga tale, cioè la responsabilità dell'attuazione del regime delle salvaguardie, che costituisce lo strumento operativo che fornisce all'Agenzia i poteri di ispezione. I risultati di tali attività, qualora si verificano non conformità agli impegni sottoscritti dagli Stati che utilizzano tecnologie nucleari, vengono riportati dal Direttore Generale dell'AIEA al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il regime delle salvaguardie fu potenziato nel 1996 con l'adozione da parte degli Stati Membri del *Model Protocol* che forniva lo schema base per i cosiddetti “*comprehensive safeguards agreement*”, cioè un tipo di accordo che i paesi non-nucleari (cioè con l'esclusione delle cinque potenze nucleari) aderenti al Trattato di Non Proliferazione sono tenuti a sottoscrivere con l'Agenzia al fine di permetterle di fornire, agli Stati Membri, le dovute garanzie per l'utilizzo solo a fini pacifici dell'energia nucleare. Tale schema di accordo è stato una pietra miliare nel potenziamento della capacità di controllo dell'Agenzia in quanto fornisce alla stessa poteri più ampi nelle indagini che esegue per accertare la non diversione del materiale nucleare. Fino al 1996 i poteri di indagine dell'Agenzia si limitavano ai soli siti e ai soli impianti nucleari dichiarati dal Paese che richiedeva i controlli. In sostanza uno stato “canaglia” poteva facilmente eludere i controlli dell'Agenzia e portare avanti, segretamente, i propri programmi di armamento nucleare. Ad oggi, quasi tutti gli Stati Membri “non nucleari” dell'Agenzia hanno sottoscritto accordi di salvaguardia *comprehensive*, con l'esclusione di India, Pakistan e Israele, che non fanno parte del Trattato di Non.Proliferazione.

Come è stato ricordato, la Corea del Nord aderì al TNP il 12 dicembre 1985 a seguito di pressioni dell'allora Unione Sovietica. L'accordo di salvaguardia con l'AIEA entrò in vigore il 10 aprile 1992. Le attività di salvaguardia dell'Agenzia sugli impianti nucleari della Corea del Nord (in particolare sul reattore da 5 MW di Nyong-byong, venivano ostacolate o

dirottate su altre attrezzature da parte della Corea del Nord. Il 10 giugno del 1994 una risoluzione del Consiglio dei Governatori dell'AIEA si concludeva esplicitamente con l'affermazione che la Corea del Nord continuava ad ostacolare le azioni dell'Agenzia nelle sue attività di verifica sul reattore. Sospendeva di conseguenza tutti gli aiuti di cooperazione a tale Paese. Il 13 giugno 1994 la Corea del Nord si ritirava dall'Agenzia, ma gli accordi di salvaguardia rimanevano in vigore e quindi il contenzioso non poteva ritenersi concluso. L'Agenzia non fu in grado di effettuare le proprie attività per l'atteggiamento ostruzionistico e non collaborativo della Corea del Nord che, nonostante gli sforzi della comunità internazionale per trovare un accordo anche attraverso la collaborazione nel settore del nucleare civile, si ritirò nel 2003 anche dal TNP. Successivamente, sforzi analoghi fatti da alcuni paesi e dall'Agenzia (i tentativi di mediazione nel periodo 2005-2007 del Gruppo dei Sei, costituitosi nell'aprile 2003; la visita di El Baradei nel 2007, dopo che nell'ottobre 2006 era stato fatto un primo test nucleare) non portarono ad alcun risultato concreto. All'inizio del 2009 la Corea del Nord decise di sospendere qualsiasi collaborazione con l'AIEA e conseguentemente gli ispettori dell'Agenzia lasciarono definitivamente il Paese nell'aprile 2009. Il 25 maggio 2009 fu effettuato un altro test nucleare.

Sono ormai dieci anni che gli ispettori dell'Agenzia non effettuano più alcuna attività di controllo sul territorio nord-coreano. L'Agenzia si limita ad acquisire le informazioni disponibili da fonti "aperte" e dalle immagini delle prospezioni satellitari. Secondo l'AIEA, in questi dieci anni il programma nucleare della Corea del Nord si è significativamente espanso: nel 2009 è iniziato un programma di arricchimento dell'uranio e l'inizio della costruzione di un reattore ad acqua leggera. Nel 2013 è stato annunciato un programma di riqualificazione e avviamento di tutte le attrezzature nucleari presenti sul sito di Yongbyon. Dal 2009 la Corea del Nord ha annunciato in svariate occasioni, di aver effettuato un test nucleare dopo quello del 2006. Nel suo recente intervento al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, lo scorso 2 aprile, il Direttore Generale Amano ha ricordato come l'AIEA non ha nessun ruolo nei negoziati politici che si stanno svolgendo in merito alla questione coreana. Tuttavia ha sottolineato che è molto importante che qualsiasi accordo di denuclearizzazione dell'area sia accompagnato da un adeguato ed efficace meccanismo di verifica e che, a tal fine, l'AIEA è l'unica organizzazione internazionale in grado di verificare e monitorare la situazione in modo imparziale, indipendente e obiettivo.

Altri avvenimenti successivi al 2009 sono stati ricordati nella relazione *"Situazione degli armamenti nucleari nell'hot-spot coreano"*, in particolare le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU contro il programma missilistico e nucleare e quelle che hanno imposto sanzioni alla Corea del Nord. Tuttavia, come è noto, la situazione internazionale è in continua evoluzione. Dal marzo 2018 Kim Jong-un si è incontrato quattro volte con il presidente cinese Xi Jinping, tre volte con il sud-coreano Moon Jae-in, due volte con Trump e una volta con il presidente del Vietnam e con quello di Singapore. Alcuni giorni fa vi è stato l'incontro con il presidente russo Putin. Le posizioni delle tre potenze nucleari coinvolte (Russia, Cina e Stati Uniti) sono molto caute al riguardo. Recentemente il presidente Trump

ha valutato positivamente l'aiuto russo e cinese ed ha affermato che non vede questi due paesi come rivali nel tentativo di convincere la Corea del Nord a sbarazzarsi del suo arsenale nucleare. La pace e la sicurezza nella zona dipendono molto dall'atteggiamento degli USA e nonostante il fallimento dei colloqui USA- Corea del Nord di Hanoi, le dichiarazioni dei due presidenti lasciano aperto il tavolo del negoziato. Quindi il ruolo della Cina e della Russia si rivela di estrema importanza per la pace nella regione. Le garanzie di sicurezza per l'indipendenza del Paese chieste dal Presidente Nord-Coreano al Presidente USA e da questi rifiutate nei colloqui di Hanoi, sono invece ritenute importanti dalla Russia, come emerge dalle dichiarazioni del recente incontro di Vladivostok, fatto che è ritenuto dai commentatori internazionali di estrema importanza per il prosieguo dei negoziati internazionali. Le posizioni russe non sembrano essere molto distanti da quelle cinesi, il che fa della Russia un partner naturale di Pechino. Nella posizione di questi due paesi imporre in questa fase la denuclearizzazione della Corea del Nord come condizione per il prosieguo dei negoziati, sembra essere irrealistica. Senza alcun accordo su dove si voglia arrivare, è difficile raggiungere il consenso sui vari punti che potrebbero soddisfare tutte le parti coinvolte.

Da ultimo, per quanto concerne i rapporti tra le due Coree, va ricordata la "*Dichiarazione di Panmunjom sulla Pace, la Prosperità e la Riunificazione della Penisola Coreana*" firmata nell'aprile 2018 e presentata all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre dello stesso anno. In essa i leader delle due Coree dichiaravano solennemente che non ci sarebbe stata più guerra e una nuova era di pace iniziava nella penisola coreana. Sebbene le due Coree hanno idee differenti di come debba realizzarsi la pacificazione e la riunificazione, è innegabile che vi sia unanime convergenza sul fine ultimo.

In conclusione, la ripresa dei colloqui USA- Corea del Nord è di estrema importanza per la stabilità e la pace nella zona. Un conflitto militare non gioverebbe a nessuno e la speranza che tutti gli attori su richiamati (con la partecipazione anche del Giappone) si siedano attorno ad un tavolo per trovare una via comune di soluzione al problema non sembra, allo stato delle cose, un "*wishful thinking*".

## IAEA and non-proliferation in the Korean area

*Raffaele Di Sapia*

The IAEA is a United Nations organization whose task is *"to accelerate and enhance the contribution of nuclear energy to the attainment of peace and prosperity in the world (Article 2 of the Statute of the Agency)"*. The Agency shall ensure that this assistance, to countries requesting it, is not used for military purposes.

The Agency was created in 1957 and among the founding member countries were four of the five nuclear powers that permanently sit on the UN Security Council. Italy and the Holy See(\*) also joined on that date. China did not join until 1984. Currently there are 171 member states of the Agency.

In 2005, the IAEA (and its Director General, El Baradei) was awarded the Nobel Peace Prize for the following reasons:

*"...for its commitment to the prevention of the use of nuclear energy for military purposes and to ensure that the use of nuclear energy for peaceful purposes takes place in the safest possible way...This objective must be pursued through the widest possible international cooperation and this principle is reflected today in the activities of the IAEA and its Director General. In the nuclear non-proliferation regime, the IAEA carries out the primary task of monitoring the peaceful use of nuclear energy and its Director General has been the main promoter of measures to strengthen this regime. At a time when disarmament efforts appear to be blocked, when there is a danger that nuclear weapons may spread to other states or fall into the hands of terrorist groups, and when nuclear energy once again seems to play an increasingly significant role, the work of the IAEA is of incalculable importance".*

The reasons for the Nobel Peace Prize at the IAEA recall the Agency's most important task in ensuring that peaceful nuclear energy remains peaceful, namely the responsibility for implementing the safeguards regime, which is the operational tool that provides the Agency with the powers of inspection. The results of these activities, in the event of non-compliance with the commitments entered into by the States using nuclear technologies, are reported by the Director General of the IAEA to the United Nations Security Council.

---

(\*) The IAEA is the only organisation in the United Nations system in which the Holy See sits as a Member State.

The safeguards regime was strengthened in 1996 with the adoption by the Member States of the Model Protocol which provided the basic scheme for the so-called "**comprehensive safeguards agreements**", i.e. a type of agreement that non-nuclear countries (i.e. with the exclusion of the five nuclear powers) that are parties to the Non-Proliferation Treaty are required to sign with the Agency in order to allow it to provide the Member States with the necessary guarantees for the use of nuclear energy only for peaceful purposes. This scheme of agreement was a milestone in the strengthening of the control capacity of the Agency as it provides it with broader powers in the investigations it carries out to ascertain the non-diversion of nuclear material. Until 1996, the powers of investigation of the Agency were limited only to the sites and only to the nuclear plants declared by the country requesting the controls. In essence, a "rogue state" could easily circumvent the Agency's controls and secretly carry out its nuclear weapons programmes. To date, almost all of the Agency's "non-nuclear" Member States have signed comprehensive safeguards agreements, with the exception of India, Pakistan and Israel, which are not part to the Non-Proliferation Treaty.

As it has been mentioned, North Korea joined the NPT on 12 December 1985 under pressure from the then Soviet Union. The safeguards agreement with the IAEA entered into force on 10 April 1992. The Agency's safeguards activities on North Korea's nuclear power plants (in particular the 5 MW reactor at Nyong-byong) were hampered or diverted to other non-sensitive facilities by North Korea. On 10 June 1994, a resolution of the IAEA Board of Governors explicitly concluded that North Korea continued to obstruct the Agency's actions in its verification activities on the reactor. The Agency therefore suspended all cooperation aid to North Korea. On 13 June 1994, North Korea withdrew from the Agency, but the safeguards agreement remained in force and therefore the dispute could not be considered concluded.

The Agency was not able to carry out its activities due to the obstructive and non-cooperative attitude of North Korea which, despite the efforts of the international community to reach an agreement also through collaboration in the civil nuclear sector, withdrew in 2003 also from the NPT. Subsequently, similar efforts made by some countries and by the Agency (the mediation attempts in the period 2005-2007 of the Group of Six, formed in April 2003; the visit of El Baradei in 2007, after a first nuclear test had been made in October 2006) did not bring any concrete results. At the beginning of 2009 North Korea decided to suspend any collaboration with the IAEA and consequently the inspectors of the Agency left the country permanently in April 2009. After that, another nuclear test was carried out by North Korea on 25 May 2009.

For the past ten years, the Agency's inspectors have no longer carried out any control activities on North Korean territory. The Agency limits itself to acquiring the information available from "open" sources and from satellite prospecting images.

According to the IAEA, North Korea's nuclear programme has expanded significantly over the last ten years: in 2009, a uranium enrichment programme was launched and the start of construction of a light water reactor. In 2013, a programme was announced to upgrade and commission all nuclear equipment at the Yongbyon site. Since 2009, North Korea has announced on several occasions that it has carried out a nuclear test since 2006. In his recent speech to the UN Security Council on 2 April 2019, Director-General Amano recalled that the IAEA has no role in the political negotiations that are taking place on the Korean issue. However, he stressed that it is very important that any denuclearisation agreement in the area be accompanied by an adequate and effective verification mechanism and that, to this end, the IAEA is the only international organisation able to verify and monitor the situation in an impartial, independent and objective manner.

Other events since 2009 have been already mentioned (e.g. see the paper *Situation of nuclear weapons in the Korean hot-spot*), in particular UN Security Council resolutions against the missile and nuclear programme and those imposing sanctions on North Korea. However, as is well known, the international situation is constantly evolving. Since March 2018, Kim Jong-un has met four times with Chinese President Xi Jinping, three times with South Korean President Moon Jae-in, twice with Trump and once with President of Vietnam and Singapore respectively. A few days ago there was a meeting with Russian President Putin.

The positions of the three nuclear powers involved (Russia, China and the United States) are very cautious in this regard. Recently President Trump welcomed Russian and Chinese aid and stated that it does not see these two countries as rivals in an attempt to persuade North Korea to get rid of its nuclear arsenal. Peace and security in the area depend heavily on the attitude of the USA and despite the failure of the US-North Korea talks in Hanoi, the statements of the two presidents leave the negotiating table open.

Therefore, the role of China and Russia is of extreme importance for peace in the region. The guarantees of security for the independence of the country requested by the North Korean President from the US President and refused by him in the Hanoi talks, are instead considered important by Russia, as emerges from the declarations of the recent meeting in Vladivostok, a fact which is considered by the international observers of extreme importance for the continuation of the international negotiations. The Russian positions do not seem to be far from the Chinese ones, which makes Russia a natural partner for Beijing. According to these two countries, imposing at this stage the denuclearisation of North Korea as a condition for the continuation of negotiations seems unrealistic. Without any agreement on where to go, it is difficult to reach consensus on the various points that could satisfy all the parties involved.

Finally, as far as relations between the two Koreas are concerned, it is worth mentioning the "*Panmunjom Declaration on Peace, Prosperity and Reunification of the Korean Peninsula*" signed on April 2018 and presented to the General Assembly of the United Nations in September of the same year. In it the leaders of the two Koreas solemnly declared that there would have been no more war and a new era of peace was beginning in the Korean peninsula. Although the two Koreas have different ideas of how to achieve peace and reunification, it is undeniable that there is unanimous agreement on the ultimate goal.

In conclusion, the resumption of the US-North Korea talks is of the utmost importance for stability and peace in the Korean peninsula. A military conflict would be of no use to anyone. The hope that all the actors mentioned (with the participation also of Japan) would sit around the same table to find a common way of solving the problem does not seem, as things stand, a "*wishful thinking*".