

LE CONVENZIONI INTERNAZIONALI COSTITUTIVE DELLE TRE ZONE MONDIALI DENUCLEARIZZATE

Del dott. Andrea De Bonis

Dagli anni cinquanta, concomitante al nascere del pericolo atomico, sorge in seno alla Comunità internazionale, l'interesse alla protezione dell'ambiente umano, con la tendenza a conservare quegli ambienti di vita o di esplorazione scientifica privi di armamenti non convenzionali (i più inquinanti), e di basi ed installazioni militari.

Prima di passare in rassegna le tre convenzioni concluse in quest'arco di tempo, è bene definire cosa si intende per “zona esente da armi nucleari”, e, a tale proposito ci rifaremo alla risoluzione delle N.U. 3472b dell' 11 dicembre 1975, approvata a tale scopo (1).

Dall' art. 1 si evince che, nella predetta nozione, vada inclusa qualsiasi area riconosciuta come tale dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e che Stati agenti nella loro sovranità, abbiano così stabilito in un testo giuridico, ai termini del quale viene imposta l'assenza totale di armi nucleari ed un sistema di controlli con la finalità di garantirne il rispetto. A detta dell'art. 2, tutti gli Stati che aderiranno a simili convenzioni avranno l'obbligo di: rispettare ogni aspetto del loro statuto di partecipazione, di astenersi da azioni confliggenti con esso, e, di non utilizzare queste armi contro i Paesi che avranno approvato l'istituzione

giuridica di questa zona (questa dichiarazione è stata approvata con 82 voti favorevoli, 10 contrari e 36 astensioni).

Cronologicamente, il primo trattato riguardante tale materia (2) è quello di neutralizzazione dell'Antartide, firmato a Washington il 1° dicembre 1959. Nella stesura iniziale vi aderiscono : l'Argentina, l'Australia, il Belgio, il Cile, la Francia, il Giappone, la Nuova Zelanda, la Norvegia, l'Unione Sovietica, il Regno Unito, l'Irlanda e gli Stati Uniti (quasi tutti partecipanti alle ricerche di esplorazione del nuovo continente).

Il preambolo ricorda che i territori dell'area suddetta non dovranno essere teatro di conflitti, e che si intende sviluppare la cooperazione per gli studi scientifici civili. L'art. 1 fa divieto di qualsiasi attività militare in Antartide, consentendo però anche al personale militare tutte le possibili operazioni a fini di pace. Le ricerche scientifiche devono essere perseguitate in modo conforme a questo trattato (art. 2). Viene concesso di scambiarsi informazioni, personale di spedizione e di stazionamento, nonché osservazioni sui risultati di studio raggiunti (art. 3). Anche gli Istituti specializzati delle N.U. possono collaborare a questi lavori. Nessuna disposizione del trattato può essere interpretata nel senso di costituire la base di rinuncia a diritti delle Parti, o di affermazioni di sovranità territoriali, o di abbandono del territorio. E' anche previsto, per qualsiasi atto futuro, il divieto di riconoscere eventuali titoli di sovranità di aree facenti parte dell' Antartide (art. 4).

L'art. 5 vieta qualunque immissione di scorie radioattive ed esplosioni nucleari. Questo, a meno che le stesse Parti aderenti non firmino accordi internazionali che espressamente le permettano. Come già accennato in

precedenza, le presenti disposizioni si applicano alla regione situata a sud del 60° di latitudine, comprese le piattaforme glaciali (art. 6).

Il 14 febbraio 1967 è stato concluso il Trattato di Tlatelolco (Messico), che istituisce la seconda zona denuclearizzata, comprendente tutto il Sud America (3). E' il testo più esteso fra i suoi similari (ben 31 articoli dettagliati e 2 protocolli addizionali) ed ha ricevuto l'adesione di 22 Paesi neolatini. Il preambolo, richiama la risoluzione dell'Assemblea generale n° 808, che esorta al disarmo nucleare, al fine di far mantenere buoni rapporti fra gli Stati, e le n° 1911 e 2028, le quali impongono di neutralizzare l'America latina secondo i principi della Carta O.N.U (4). Viene ricordato che le armi atomiche rendono la Terra inabitabile e colpiscono indiscriminatamente le popolazioni. Poi si invitano le altre aree geografiche che versano in condizioni simili all'America del Sud a prendere la stessa decisione di politica internazionale. I Partecipanti dichiarano anche la loro intenzione di voler usare l'energia nucleare per scopi esclusivamente pacifici, al fine meritevole di incrementare lo sviluppo economico delle loro genti, sottolineando la "speranza" di non subire attacchi di armi non convenzionali, proprio in quanto neutrali.

L'art. 1 proibisce qualsiasi produzione, detenzione, sperimentazione od uso di armamenti atomici, nonché l'incitamento e la partecipazione a tali azioni. E' permesso solo un utilizzo a fini di pace.

Seguono alcuni articoli che chiariscono le definizioni usate nel testo. Si intendono per Parti contrattuali coloro per i quali il trattato è in forza (art. 2). "Territorio" è tutto lo spazio di estensione degli Stati, incluso il cielo ed il mare su cui è esercitabile la loro sovranità (art. 3).

In particolare, la zona denuclearizzata è costituita dalla sommatoria di tutti i territori e gli spazi contigui degli Stati membri per i quali si applica tale convenzione (art. 4, tra i quali non rientrano, però, Cuba, Guyana e Suriname). Sono considerate armi nucleari tutte quelle che producono energia distruttiva in modo incontrollabile, ma non sono annoverati fra loro gli strumenti di propulsione o di trasporto (art. 5). A richiesta di ciascuna Parte, si può indire un incontro al fine di discutere le problematiche del trattato o di proporre emendamenti (art. 6). L'art. 7 istituisce l' "Agenzia", che ha il compito di controllare l'adempimento e lo svolgimento delle consultazioni periodiche. Tutti gli Stati aderenti, danno pieno supporto a tale ente, il quale ha sede a Città del Messico. I suoi organi principali sono: la Conferenza generale, il Consiglio ed il Segretariato. Possono essere formati anche ulteriori organismi ausiliari (art. 8). La Conferenza generale è l'istituzione principale dell'Agenzia, in quanto costituita da tutte le Parti che si riuniscono in seduta ogni 2 anni. Sono possibili incontri straordinari se le circostanze lo richiedano. I suoi poteri vanno dall'elaborazione di procedure per il controllo, fino alla sostituzione del Segretario generale, ed all'autorizzazione ai Governi di concludere accordi fra di loro (art. 9).

Il Consiglio è composto da cinque Membri dell'Agenzia eletti dalla Conferenza generale in base alla distribuzione geografica. Questi durano in carica quattro anni e non possono essere rieletti per il periodo successivo. Il Consiglio supervisiona il sistema di controllo per l'adempimento del trattato e deposita una relazione annuale. Prende, inoltre, le sue decisioni a maggioranza semplice dei presenti (art. 10).

Il Segretariato consiste di un Segretario generale a capo degli uffici amministrativi e di uno staff coadiuvante. Tale individuo-organo dura in carica quattro anni e può essere rieletto una sola volta; non può avere la cittadinanza messicana. Esso provvede alla compilazione di un resoconto annuale riguardante il lavoro svolto e stabilisce le procedure per la sua distribuzione a tutti i Contraenti. Il Segretariato generale non può ricevere ordini od istruzioni da nessun governo (art. 11).

Gli articoli seguenti illustrano quello che è il procedimento di verifica dell'adempimento di tutti gli obblighi summenzionati. Tale sistema accerta che non vi siano attività nucleari nella zona considerata, e che non siano introdotti materiali o strumenti, per tali fini, aventi provenienza estera (art. 12). L'A.I.E.A. concluderà con ciascuno Stato aderente accordi bilaterali al fine di procedere ai controlli, e dovrà farlo entro diciotto mesi dall'inizio dei primi negoziati (art. 13). Le Parti contraenti provvederanno a fornire a questa Agenzia un rapporto semestrale attestante l'esecuzione degli obblighi, e dovranno trasmettere, inoltre, tali informazioni all'O.S.A. (art. 14). Con l'autorizzazione del Consiglio, il Segretario generale può richiedere ai Paesi sudamericani documentazioni supplementari (art. 15).

L'A.I.E.A. ed il Consiglio provvedono ad ispezioni straordinarie nei seguenti casi: quando si procede per le operazioni dell'art. 13, in caso che sorga il dubbio che attività proibite siano intraprese nei territori statali e quando richiesto da ogni Membro che abbia sospetti a tale proposito. I costi per queste verifiche supplementari sono a carico dell'Agenzia. Inoltre, il Consiglio invia una copia dei resoconti di questi controlli al Segretario delle Nazioni Unite, e può decidere di indire una sessione speciale in seno alla Conferenza generale (art. 16).

Nessuna previsione di questo trattato pregiudica comunque i diritti delle Parti contraenti, tanto meno quelli riguardanti le esplosioni nucleari a fini pacifici, che possono essere eseguite anche con ordigni simili a quelli delle armi, purchè se ne dia informazione con tutti i relativi dati all'A.I.E.A. e all'Agenzia. Il Segretario, insieme al personale tecnico, seguirà il più vicino possibile l'esperimento di cui trattasi, avendo accesso ad ogni sito anche adiacente al luogo del test (art. 17 e 18). E' previsto inoltre, che l'Agenzia possa entrare in rapporto con altri organismi internazionali se lo dovesse ritenere necessario per la politica di disarmo.

La Conferenza generale, invece, ha il diritto di adottare quelle raccomandazioni che ritiene utili nell'evenienza che uno Stato non adempia alle sue obbligazioni. Se considera tali atti pericolosi per la pace e l'equilibrio mondiale, avverte l'O.S.A. e le N.U. le quali agiranno secondo i loro statuti (art. 19 e 20). Il testo presente non lederà le prerogative di nessuna Organizzazione internazionale o regionale (art. 2). Tutto il personale dell'Agenzia dispone dei poteri più estesi atti all'esercizio delle proprie mansioni su tutti i territori (art. 22). Ogni accordo internazionale concluso da un Membro dovrà essere notificato al Segretariato (art. 23).

Le controversie che gli Stati contraenti hanno su questioni concernenti l'applicazione o l'interpretazione del Trattato di Tlatelolco, e che non riescono a superare, sono immediatamente riferite alla Corte internazionale di giustizia (art. 24). La firma è aperta ad ogni Paese latinoamericano, ed a tutti i territori interamente situati a sud del 35° di latitudine nord (art. 25). Le Parti contraenti procedono alla ratifica per mezzo dei loro procedimenti costituzionali interni. I depositi si effettuano presso gli uffici governativi messicani, che ne inviano copia

a tutti gli altri partecipanti (art. 26). Questo trattato va accettato senza riserve, ed entra in vigore solo dopo la consegna delle ratifiche, comprese quelle dei due protocolli aggiuntivi (firmati da U.S.A., Regno Unito e Paesi Bassi) e delle convenzioni concluse con l'A.I.E.A. (ancora non vige per il Brasile e Trinidad e Tobago; art. 27 e 28).

Gli emendamenti proposti da qualsiasi Parte contraente nell'ambito del Consiglio sono adottati se raggiungono i due terzi della maggioranza (art. 29). Il trattato in esame ha durata illimitata, ma i suoi Membri possono denunciarlo se vengono messi in pericolo i propri "interessi superiori". La denuncia ha effetto solo tre mesi dopo il suo deposito presso l'Agenzia, che provvederà a renderla nota all'O.N.U. ed all'A.I.E.A. (art. 30). I testi ufficiali sono stati redatti in inglese, francese, spagnolo, portoghese, russo e cinese (art. 31).

In materia di problematiche relative alle zone esenti da armi atomiche, occorre citare anche il Trattato di Rarotonga (Isole Cook) del 9 agosto 1985, cui aderisce peraltro un numero esiguo di Stati (5). E' stato possibile perfezionarlo solo dopo 20 anni di tentativi politici, e finalmente è stato adottato grazie agli sforzi dell'Australia, della Nuova Zelanda e delle Figi in seno al Forum del Pacifico (comprendente i Paesi isolani di tale mare). In passato, l'ANZUS non voleva questa denuclearizzazione ed, infatti, si è riusciti a concludere tale convenzione con soli 9 voti favorevoli su 13.

Nel corpo del testo vi sono 16 articoli, più, quattro annessi riguardanti: i limiti della zona considerata, i controlli dell'A.I.E.A., il Comitato consultivo e le verifiche per l'adempimento. Sono inoltre allegati tre protocolli, stilati al fine di contenere le firme e l'appoggio delle maggiori Potenze nucleari.

La zona delimitata comprende il territorio, il mare territoriale, le acque arcipelagiche e lo spazio aereo sovrastante delle Parti contraenti. E' un rettangolo che va dall'Equatore al 60° parallelo, ed ha per lati i 115° est ed ovest.

Come anche nel Trattato di Tlatelolco, sono autorizzate nel Pacifico meridionale solo le attività nucleari pacifiche. Non si possono fare test, né detenere congegni esplosivi e vettori, e nemmeno immettere scorie radioattive in mare. Viene proibito anche di passare ad altri Stati tali ordigni o di istigarli politicamente a tal fine. Non è consentito il trasferimento di materiale fissile speciale tra i vari Paesi dell'area, anche se fatto per scopi di pace, a meno che non sia eseguito con gli appositi controlli del "Trattato contro la proliferazione nucleare" (TNP) del 1968 (6).

Da queste affermazioni preliminari sorgono problemi su come interpretare le nozioni di "materiale fissile" e "Stati nucleari", visto che il testo di Rarotonga (a differenza da quelli già illustrati), non definisce alcunchè.

La prima, ad opinione del Migliorino (7), possiamo dedurla dall'accordo istitutivo dell'A.I.E.A. del 1956: rientrerebbero nella definizione il torio, il plutonio 239 e l'uranio 235 e 233. Nello stesso TNP, invece, troviamo la seconda, riferita ai 5 Stati (8) che hanno fatto esplodere un'arma atomica antecedentemente al 1° gennaio 1967 (numero questo, che al giorno d'oggi dà adito a dubbi, in quanto gli Stati ad armamento non convenzionale sono ormai una ventina).

Esaminando l'art. 5, emerge una lacuna: viene consentito ad aerei e navi di passare per le acque arcipelagiche e territoriali con a bordo armi nucleari, e con autorizzazione, di approdare nelle acque interne degli Stati parte. Le Parti contraenti sono così obbligate a concludere al più presto un accordo per

scongiurare l'inquinamento e l'immissione di scorie radioattive in mare, che dovrà sostituirsi alle relative disposizioni del documento ora analizzato! Anche ai Paesi terzi è proibito immettere rifiuti di tale genere nella zona denuclearizzata.

Per quanto riguarda il sistema di controllo, sono previsti scambi di informazioni e consultazioni, nonché le solite verifiche dell'A.I.E.A., sia ordinarie che speciali. Ogni anno tutte le Parti devono presentare al Direttore dell'Ufficio di cooperazione economica del Pacifico una relazione sulle loro attività interne di armamento, e resoconti sull'adempimento anche da parte degli altri Stati contraenti. Il Direttore provvede su base annuale a consegnare tutto questo materiale informativo al Forum del Pacifico meridionale. Le consultazioni tra Governi si svolgono nell'ambito del Comitato consultivo, quando ne viene fatta espressa richiesta nelle riunioni, oppure per verificare eventuali dubbi sul rispetto degli obblighi derivanti dal trattato, riferibili ad una Parte contraente.

Come detto, l'A.I.E.A. ha l'incombenza dei controlli sui movimenti delle armi e dei materiali nucleari, ma si tratta di obbligo che diviene operante solo dopo la conclusione di specifici accordi con i singoli aderenti, che vanno perfezionati entro 18 mesi dall'entrata in vigore del testo di Rarotonga (la disposizione risulta uguale a quella della convenzione di Tlatelolco e del TNP). Ciascuno Stato deve consegnare una copia della relazione che l'A.I.E.A. fa sul suo conto e sulla situazione di adempimento a chiunque lo richieda.

Risulta però più incisiva la procedura d'ispezione esplicata nell'annesso n° 4. Si prevede che qualora sorgano sospetti sul comportamento di un Membro, questo possa essere chiamato ad esporre le sue posizioni in seno alla consultazione generale, a richiesta di uno Stato qualsiasi. Nell'ipotesi di esito negativo, spetta al Comitato consultivo trovare una soluzione e, qualora ciò non avvenga, si procede

con una verifica speciale effettuata da tre ispettori, nessuno dei quali avente nazionalità delle due Parti in controversia. Questo personale ha il dovere di seguire solo i comandi impartiti dal Comitato consultivo ed ha tutti i poteri che necessitano per entrare in ogni territorio estero. Il Comitato invia copia del suo rapporto agli altri Contraenti, che in un secondo momento si raduneranno nel Forum del Pacifico meridionale per le necessarie valutazioni.

Per quanto riguarda la conseguenza di una eventuale valutazione negativa, il testo dell'accordo non è né chiaro, né esaustivo. Si può pensare al possibile recesso di tutte le altre Parti contraenti, come sostiene il Migliorino, ma sarebbe una soluzione incerta, e contraria alla volontà di mantenere fermo per l'avvenire tale trattato (9).

Appare più probabile una *restitutio in integrum*, davvero confacente a convenzioni politicamente deboli come questa. Anche una sanzione pecuniaria sarebbe rappresentabile, ma il testo considerato non ne fa cenno; la si può immaginare solo come soluzione raggiungibile nel sistema dell'O.N.U.

Nella parte dedicata alle denunce ed agli emendamenti, il Trattato di Rarotonga appare quasi identico a quello di Tlatelolco (10). Non sono ammesse riserve ma chiunque può proporre modifiche, da approvare necessariamente in seno al Comitato consultivo. Esse entrano in vigore 30 giorni dopo che il Direttore riceva tutte le notificazioni dalle Parti contraenti. La denuncia è possibile quando uno Stato commette violazioni “essenziali” influenti sulla realizzazione degli obiettivi del testo. Non risulta chiaro però se debba essere fatta da uno solo o da tutti i partecipanti al Comitato. Il recesso avrà efficacia dopo 12 mesi dal deposito della notifica. Infine, non si prevede nessun sistema di risoluzione delle controversie (a differenza degli accordi prima menzionati).

Per quanto riguarda i documenti aggiunti, il primo dei tre protocolli è aperto alla firma di: U.S.A., Francia e Regno Unito, cioè di quelle Potenze che ancora possiedono territori isolani entro la zona denuclearizzata. In caso di adesione, per esse varranno tutti i limiti menzionati nel testo. Gli altri due annessi, invece, sono per i cinque maggiori detentori di congegni atomici, che sono messi in condizione di non attaccare i Contraenti del Trattato di Rarotonga se non con armi convenzionali, e di non eseguire test sperimentali nell'area di questi ultimi (11 - importante!).

NOTE:

(1) Il testo di questa risoluzione è in: P. VERRI, *op. cit.*, p. 123 ss.

(2) Per ulteriori dettagli si veda: P. VERRI, *op. cit.*, p. 45 ss.

(3) Il Trattato di Tlatelolco è pubblicato in lingua inglese in: *Arms Control and Disarmament Agreements 1959 – 1972*, p. 37 ss. I Paesi che vi hanno aderito sono: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Repubblica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Giamaica, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Trinidad e Tobago, Uruguay e Venezuela (successivamente e separatamente anche i Paesi Bassi, il Regno Unito e gli Stati Uniti).

(4) Le tre risoluzioni riportate sono state emanate rispettivamente nella IX, nella XVIII e nella XX sessione dell'Assemblea generale delle N.U.

(5) Nel 1987 gli Stati firmatari erano 13: Australia, Isole Cook, Figi, Kiribati, Niue, Nuova Zelanda, Papua-Nuova Guinea, Samoa occidentali e Tuvalu. Per un commento specifico su di esso vedasi: L. MIGLIORINO, *Il Trattato di Rarotonga del 1985 per la denuclearizzazione del Pacifico Meridionale*, in *La Comunità internazionale*, 1987, p. 347 ss.

- (6) Si legga l'art. 3 del TNP riportato in: C. SALVETTI – L. BUCAIONI, *Il nuovo Trattato per la proibizione completa dei test nucleari*, in *La Comunità internazionale*, 1997, p. 259.
- (7) Si veda: L. MIGLIORINO, *op. cit.*, 1987, p. 347 ss.
- (8) I cinque Stati sono: U.S.A., Federazione russa, Gran Bretagna, Francia e Cina.
- (9) In proposito: L. MIGLIORINO, *op. cit.*, 1987, p. 357.
- (10) Per il testo del Trattato di Tlatelolco si faccia riferimento a: *Arms Control and Disarmament Agreements 1959 – 1972*, p. 37 ss.
- (11) In conclusione, nasce il bisogno di citare *in brevis* quello che si è dimostrato come il più importante dei trattati di denuclearizzazione, ma che è stato escluso dalla precedente illustrazione perché non riguardante il mondo abitato. Si tratta della convenzione che regola le attività di esplorazione e di utilizzazione dello Spazio extra-atmosferico, della Luna e dei corpi celesti, firmata a Londra, Mosca, e Washington il 27 gennaio 1967. E' entrata in vigore per oltre metà dei Paesi mondiali, inclusa l'Italia che ha ratificato con la legge 28 gennaio 1970. L'articolo più importante ai nostri fini è senza dubbio il quarto, che proibisce ai contraenti di allocare nella suddetta area ogni tipo di arma nucleare o di distruzione di massa (quindi anche le batteriologiche e le chimiche). Sono vietate le basi e le istallazioni militari, ma questo tipo di personale potrà comunque operare in spedizioni se per fini pacifici. Le altre ricerche sono incentivate; ciascuno Stato può usare le strutture dell'altro già esistenti in tali siti spaziali e deve considerare gli astronauti come inviati dell'umanità, nonché deve aiutarli in caso di pericoli o d'incidente. Tutte le ricerche sono svolte secondo i principi del diritto internazionale, e nessuno può proclamare la sovranità su nessun corpo celeste. Ogni Stato ha la responsabilità per le sue attività e per i suoi strumenti mandati in orbita, però ne mantiene anche l'esclusiva giurisdizione. All'art. 16 viene esplicata la procedura di recesso, che forse è la più "permissiva" di tutte quelle del suo tipo; ci si può svincolare senza motivazione, con semplice dichiarazione che avrà efficacia un anno dopo il suo deposito.