

La sospensione del New START

Alessandro Pascolini

Università di Padova

Il 28 febbraio scorso il presidente russo Vladimir Putin ha firmato un decreto che formalizza la "sospensione" della partecipazione della Russia al Nuovo trattato di riduzione delle armi strategiche (New START) del 2010. La decisione era stata annunciata da Putin il 21 febbraio nel lungo e infuocato discorso alla nazione, ed entrambi i rami del parlamento russo l'hanno immediatamente ratificata. Il documento afferma che sarà il presidente a decidere se e quando la sospensione avrà termine.

Il New START (<https://ilbolive.unipd.it/it/news/armi-nucleari-crepuscolo-new-start>), che limita la Russia e gli Stati Uniti a non più di 1.550 armi nucleari strategiche offensive per parte e fissa precise forme di reciproco controllo, è stato prorogato di comune accordo nel febbraio 2021 e scadrà nel febbraio 2026. È l'unico trattato bilaterale sulle armi nucleari ancora in vigore fra i due paesi, essendo stati via via cancellati gli altri accordi per il controllo degli armamenti nucleari raggiunti a partire dagli anni '70.

Cosa significa sospendere il trattato?

Il New START non considera la possibilità di sospensioni, ma solo piena adesione o recesso, sulla base dell'articolo XIV.3: "ciascuna Parte, nell'esercizio della propria sovranità nazionale, avrà il diritto di recedere dal presente Trattato qualora decida che eventi straordinari relativi all'oggetto del presente Trattato abbiano messo a repentaglio i suoi interessi supremi."

Il New START è comunque soggetto alla Convenzione di Vienna sulla legge dei trattati, in vigore dal 1980, dato che ne sono parte sia la Russia che gli Stati Uniti, e la Convenzione prevede appunto anche l'istituto della sospensione di un trattato e ne fissa condizioni e procedure (parte V sezioni 3-5).

La sospensione può avvenire per violazione del trattato, o per impossibilità di rispettarne le condizioni, o a seguito di un "cambiamento sostanziale delle circostanze"; in quest'ultimo caso dovrebbe venir notificata all'altra parte indicando le misure che si propongono di adottare in relazione al trattato e le relative motivazioni, misure che dovrebbero diventare operative non prima di tre mesi (articolo 62).

L'articolo 72 sulle conseguenze della sospensione prescrive che "1. a meno che le parti non convengano diversamente, la sospensione dell'efficacia di un trattato: a) esonera le parti dall'obbligo di rispettare il trattato nei loro rapporti reciproci durante il periodo di sospensione; b) non incide altrimenti sui

rapporti giuridici tra le parti stabiliti dal trattato. 2. Durante il periodo di sospensione le parti si asterranno da atti che tendano a ostacolare la ripresa dell'operatività del trattato."

Il vice ministro degli Esteri Sergei Ryabkov ha dichiarato che la Russia ha consegnato all'ambasciata statunitense la notifica formale della sospensione del trattato New START, subito dopo che Putin ha firmato la decisione, ma non è noto se la Russia intenda seguire le prescrizioni della Convenzione di Vienna.

Il fatto che la sospensione sia stata proclamata da Putin come inciso mentre parlava dell'azione militare in Ucraina fa ritenere che la Russia veda un "fondamentale cambiamento delle circostanze" nella situazione creata dalla guerra e in particolare nel sostegno militare americano all'Ucraina. Ciò è confermato dalla dichiarazione di Ryabkov che la Russia non porrà fine alla sospensione "almeno fino a quando le nostre controparti americane non si mostreranno pronte ad abbandonare la loro politica ostile nei confronti della Russia, soprattutto per quanto riguarda gli sviluppi in Ucraina".

Quali conseguenze immediate?

Va subito osservato che, fortunatamente, il Ministero degli affari esteri russo ha confermato che la Russia continuerà a rispettare i limiti previsti dal trattato sul numero di testate nucleari che può schierare, per cui l'obiettivo fondamentale del New START viene rispettato.

Funzionari russi hanno inoltre dichiarato che, almeno per il momento, continueranno a fornire agli Stati Uniti un preavviso per il lancio di missili, come previsto dall'Agreement on notifications of launches of intercontinental ballistic missiles and submarine-launched ballistic missiles del 1988, per evitare incidenti e interpretazioni errate.

I possibili cambiamenti possono quindi riguardare essenzialmente le forme di verifica e di comunicazione fra le parti. Il New START prevede che gli Stati Uniti e la Russia effettuino 18 ispezioni in loco all'anno; a gennaio, gli Stati Uniti e la Russia avevano condotto 328 ispezioni ai sensi del trattato. Le ispezioni sono state sospese di comune accordo durante la pandemia, ma la Russia ha continuato a temporeggiare sulla ripresa delle ispezioni. L'8 agosto 2022 il Ministero degli esteri russo ha affermato che la sospensione rispondeva al tentativo di Washington di effettuare ispezioni "a condizioni che non tengono conto delle realtà esistenti e che stanno creando vantaggi unilaterali per gli Stati Uniti".

Mosca e Washington avevano programmato per 28 novembre al Cairo una riunione dell'organo di attuazione del trattato (la Commissione consultiva bilaterale), durante la quale le due parti avrebbero dovuto affrontare e potenzialmente risolvere la questione delle ispezioni. Ma un giorno prima

dell'incontro, la Russia ha rinviato unilateralmente la sessione; Ryabkov ha attribuito la decisione a preoccupazioni tecniche e a ragioni politiche, tra cui la guerra in Ucraina, dichiarando che il controllo degli armamenti non è "immune" dagli eventi mondiali, e che "non si tratta di una cancellazione, ma di un rinvio".

Inoltre, probabilmente, la Russia sospenderà lo scambio semestrale di dati previsto dal New START sullo stato, l'ubicazione e il numero preciso di armi nucleari previste dal trattato. Questi dati sono utilizzati, insieme a ispezioni in loco e altri mezzi, per monitorare il numero di armi in possesso dei due paesi e la loro conformità ai termini del trattato. Questi scambi di informazioni sono cruciali misure di rafforzamento della fiducia reciproca e costituiscono anche uno degli ultimi canali di comunicazione formali tra Stati Uniti e Russia sui rispettivi arsenali nucleari.

Tuttavia non si deve ritenere che l'interruzione del flusso di informazioni previsto dal trattato crei un'immediata situazione di instabilità e incertezza strategica: il corpus di informazioni acquisite nel tempo e i "mezzi tecnici nazionali" di verifica (i satelliti-spia e l'*intelligence*) sono in grado di fornire alle due parti un'adeguata conoscenza dello stato e dei movimenti delle forze nucleari della controparte.

Comunque, Ryabkov ha dichiarato ad agenzie di stampa russe che i contatti con funzionari americani non sono completamente bloccati e che "comunicheremo e scambieremo informazioni quando sarà necessario", ossia almeno in casi particolarmente delicati.

Quali conseguenze nel prossimo futuro?

L'aspetto più preoccupante della "sospensione" del New START sui rapporti Russia-USA è il superamento della separazione delle questioni strategiche dai problemi militari immediati.

Ricordiamo che durante la Guerra fredda Mosca e Washington avevano recepito così chiaramente il fatto che le armi nucleari sono "a parte" rispetto agli altri strumenti bellici, che negoziati bilaterali e multilaterali sul controllo degli armamenti e la non proliferazione hanno perseverato e persino raggiunto importanti risultati nonostante atti di aggressione militare compiuti da una superpotenza contro paesi sostenuti dall'altra superpotenza (<https://ilbolive.unipd.it/it/news/macerie-guerra-controllo-armamenti>).

Ad esempio, durante la guerra in Vietnam (1961-75) (cui anche l'URSS ha partecipato con la fornitura al Nord-Vietnam e ai vietcong di materiali e armi e l'attiva presenza di alcune migliaia di "consiglieri" militari) si raggiunsero alcuni dei fondamentali strumenti per il controllo degli armamenti, alcuni ancora in vigore: l'Hot line agreement, il Test ban treaty, l'Outer space treaty, il trattato

di Tlatelolco, il Trattato di non-proliferazione, il Seabed treaty, l'Agreement on the prevention of nuclear war, la convenzione sulle armi biologiche, il trattato ABM, l'Interim agreement on offensive forces, Il Treshold nuclear ban treaty e l'Helsinki final act.

Ora invece questa distinzione dei livelli non è più accettata; come spiega il diplomatico russo e negoziatore del New START Anatoly Antonov: "abbiamo avvertito che il controllo degli armamenti non può essere isolato dalle realtà geopolitiche. Nelle circostanze attuali riteniamo ingiustificato, inopportuno e inappropriato invitare i militari statunitensi nelle nostre strutture strategiche". La portavoce del Ministero degli Esteri, Maria Zakharova, ha avvertito che la Russia non intende discutere del New START mentre Washington continua ad armare l'Ucraina.

Già a pochi giorni dall'invasione dell'Ucraina, il dialogo USA-Russia sulla stabilità strategica, il forum principale per discutere limiti agli arsenali nucleari, è stato sospeso, senza che i proposti gruppi di lavoro siano stati mai resi operativi, e il 6 giugno 2022 il portavoce del Cremlino Dmitry Pescov ha dichiarato improbabile la ripresa dei colloqui nel prossimo futuro.

Un ulteriore chiaro segnale si è avuto lo scorso agosto nei lavori della decima Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione, quando la Russia ha impedito l'approvazione della bozza del documento finale a causa di riferimenti alla guerra in Ucraina.

Una prima grave conseguenza del non riservare alle armi nucleari uno spazio specifico distinto, separato dagli altri termini della competizione internazionale, è che ciò crea il presupposto logico per un loro possibile coinvolgimento e impiego diretto nei confronti militari convenzionali, quale oggi la guerra in Ucraina.

Nel caso specifico del New START, una sospensione protratta delle attività previste dal trattato, in particolare delle ispezioni di verifica e degli incontri della Commissione consultiva bilaterale, aumenterà la diffidenza reciproca e non permetterà di mettere a punto le modifiche e adattamenti necessari in vista dei negoziati per l'estensione del trattato oltre al 2026 o, meglio, o per un accordo più ambizioso dello stesso New START. Senza l'estensione o un trattato sostitutivo, per la prima volta dal 1972 non ci saranno limitazioni agli arsenali nucleari di Stati Uniti e Russia.

La sospensione del New START da parte di Mosca potrebbe essere un regalo a coloro che, all'interno del governo e dell'establishment della sicurezza nazionale statunitense, considerano il trattato un documento obsoleto che impedisce una reazione adeguata degli Stati Uniti alla crescente minaccia cinese, oltre a quella russa. Se il New START dovesse cessare, alcuni potrebbero insistere per una parità nucleare globale rispetto alla Russia e la

Cina insieme, con una moltiplicazione delle testate. Altrimenti Washington potrebbe cercare risposte tecnologiche asimmetriche per contenere sia Mosca che Pechino. D'altra parte anche Putin ritiene necessario un riequilibrio delle forze nucleari che tenga conto nel computo anche degli arsenali francese e britannico.

In assenza di un trattato sulla limitazione delle armi strategiche, sembra purtroppo molto probabile che la Russia, gli Stati Uniti e anche la Cina possano finire in una nuova corsa agli armamenti nucleari sia dal punto di vista numerico che tecnologico con gravissimi rischi per la sicurezza mondiale.

Ora, un passaggio critico per verificare gli atteggiamenti russi relativi alle armi di distruzione di massa e la loro proliferazione è costituito dai lavori della quinta Conferenza di revisione della Convenzione sulle armi chimiche (CWC), che si svolgerà a L'Aia dal 15 al 19 maggio prossimi. Ci sono già delle gravi tensioni a causa delle armi chimiche siriane, non adeguatamente denunciate all'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW), e delle responsabilità delle forze armate della Repubblica araba siriana in gravi attacchi chimici contro civili, accertate dai rapporti dell'OPCW Investigation and Identification Team (l'ultimo del 23 febbraio scorso), non accettati dalla Russia.

Unico elemento di speranza nella possibilità della ricostruzione di rapporti accettabili fra la Russia e i paesi occidentali viene dall'approvazione unanime, il 9 gennaio scorso, al Consiglio di sicurezza dell'ONU della Risoluzione 2672 per la continuazione per sei mesi degli aiuti umanitari transfrontalieri nel nord-ovest della Siria, dopo che nel luglio 2022, era già stata approvata anche dalla Russia una simile estensione con la Risoluzione 2642.

Appare quindi ancora aperto alla collaborazione il campo degli aiuti umanitari: si tratta di allargarlo ad altri settori cruciali di comune interesse, quali le questioni sanitarie, i problemi ambientali, i rapporti scientifici, lo spazio dell'arte e dello sport, per poter vincere l'attuale drammatica contrapposizione con i suoi rischi esiziali e riattivare al più presto anche concreti negoziati e iniziative per il controllo degli armamenti e il rafforzamento della stabilità strategica mondiale.

Padova, 2 marzo 2023