

Il crepuscolo del New START

Alessandro Pascolini
Università di Padova

Il trattato New START che limita le forze nucleari strategiche di Russia e Stati Uniti si avvia verso la sua conclusione, prevista il 5 febbraio 2021, se non verrà esteso per un periodo fino a cinque anni dal mutuo consenso delle parti. Il New START è l'unico accordo legalmente vincolante le armi nucleari delle due potenze sopravvissuto alla nomoclastia dell'amministrazione Trump e la sua cessazione in assenza di un nuovo accordo segnerebbe la fine della cinquantennale politica del controllo degli armamenti per garantire, almeno, la sicurezza e la stabilità strategica degli armamenti nucleari.

Proprio per tale motivo gli alleati degli USA e la stessa NATO, con la grande maggioranza degli analisti mondiali, concordano sulla necessità dell'estensione del trattato per altri cinque anni, mentre Trump e i suoi collaboratori hanno sempre considerato il New START un pessimo accordo, "un affare profondamente viziato negoziato sotto l'amministrazione Obama-Biden", nelle parole dell'attuale negoziatore americano con la Russia.

Mentre da parte russa si insiste da tempo per negoziati sull'estensione, il governo americano è rimasto incerto sulla questione, che ha deciso di affrontare concretamente solo dallo scorso giugno con i colloqui sulla sicurezza strategica a Vienna (<https://ilbolive.unipd.it/it/news/armi-nucleari-colloqui-strategici-vienna>), continuati durante i mesi di luglio (27-30) e agosto (17-18). Le delegazioni erano composte da esperti e responsabili ad altissimo livello, guidate, rispettivamente, dal viceministro degli esteri Sergei Ryabkov e dallo Special Presidential Envoy for Arms Control Marshall Billingslea.

Inizialmente gli USA volevano la partecipazione ai colloqui anche della Cina, con l'obiettivo di estendere il trattato a comprendere anche le sue forze nucleari; la Cina ha ribadito di non essere disponibile a negoziati trilaterali, finché gli arsenali russo e americano non vengano ridotti alle dimensioni dei propri armamenti.

Gli incontri di luglio e agosto non hanno portato a posizioni condivise e agli inizi di settembre gli USA hanno presentato alla Russia le proprie condizioni per l'estensione del New START, condizioni considerate un ultimatum sostanzialmente non accettabile da parte russa.

Il trattato New START

Il trattato decennale New START è stato firmato nell'aprile 2010 dai presidenti Barack Obama e Dmitri Medvedev, a sostituzione dello START I del 1991, che era scaduto nel dicembre 2009, e del Trattato di Mosca del 2002. Secondo i termini del trattato, gli USA e la Russia devono limitare le proprie forze nucleari strategiche a un totale aggregato di

- 700 missili fra missili balistici intercontinentali con base a terra (ICBM) o installati su sommergibili (SLBM) e bombardieri pesanti per armamenti nucleari
- 1.550 testate nucleari su ICBM, SLBM, e bombardieri pesanti (ogni bombardiere viene considerato come avente una testata indipendentemente da quante ne può trasportare)
- 800 vettori fra ICBM, SLBM e bombardieri pesanti equipaggiati, di cui 700 operativi.

Il New START non pone alcun vincolo a difese anti-missile, armi convenzionali a lunga gittata (anche su ICBM, SLBM e bombardieri) e armi nucleari non strategiche ("tattiche"). Il trattato non impone alcuna restrizione alla modernizzazione di ICBM, SLBM o bombardieri

pesanti purché i numeri aggregati rientrino nei limiti definiti dal trattato. Infine, entrambi i paesi hanno considerevole autonomia nel determinare l'effettiva combinazione dei vettori.

Una caratteristica fondamentale del New START è la completezza delle disposizioni per garantire che ogni parte possa verificare che la controparte si comporti in modo conforme al trattato. Il trattato richiede lo scambio di dati su numeri, tipi e posizioni degli elementi limitati dal trattato; notifica delle modifiche di questi dati, l'applicazione di identificatori univoci su ICBM, SLBM e bombardieri pesanti, e ispezioni invasive per confermare l'accuratezza di tutte queste informazioni.

Ciascuna parte può effettuare ogni anno 18 ispezioni con brevissimo preavviso a ICBM, SLBM e basi di bombardieri, in cui gli ispettori sono in grado, per esempio, di confermare visivamente il numero massimo di testate installate sugli ICBM e SLBM ispezionati; ovvero presso le strutture che ospitano vettori non dispiegati o convertiti. Dall'entrata in vigore del trattato nel 2011, sia gli Stati Uniti che la Russia hanno condotto il numero completo di ispezioni consentite ogni anno. A dicembre 2019 più di 19.000 notifiche relative alla posizione, movimento e disposizione delle forze nucleari strategiche erano state scambiate tra Washington e Mosca.

Per il raggiungimento degli obiettivi del trattato e la sua piena attuazione una specifica commissione consultiva bilaterale di tecnici e militari deve chiarire possibili ambiguità, evitare fraintendimenti, dirimere contenziosi e verificare il rispetto degli obblighi delle due parti. Questa commissione è praticamente la sola sede rimasta in cui si verificano ancora regolarmente incontri faccia a faccia tra professionisti degli eserciti americano e russo.

Ostilità americana al New START

I limiti previsti dal New START sono stati effettivamente raggiunti da entrambe le parti nei tempi previsti ed è stato garantito uno stato di trasparenza e stabilità dell'assetto strategico delle due potenze, particolarmente cruciale nel nuovo clima di sfiducia e ostilità crescente di questi ultimi anni. Il vantaggio più frequentemente citato che New START conferisce alle forze armate dei due paesi è la conoscenza sulle dimensioni, le capacità e le operazioni delle forze armate avversarie al di là da quella fornita da metodi di intelligence più tradizionali.

Ciò nonostante, esponenti dell'amministrazione Trump e personalità a lui vicine hanno espresso pubblicamente ostilità al trattato fino a opporsi alla sua estensione oltre la data di scadenza del 2021.

Le motivazioni addotte dai critici possono essere raggruppate in quattro categorie generali:

- le numerose armi nucleari russe non strategiche, ossia con gittata inferiore ai 5.500 km, non sono considerate dal trattato; mentre gli USA hanno circa 500 tali armi (bombe a gravità B-61, di cui circa 200 in Europa per forze aeree NATO), si stima che la Russia possieda fino a 2.000 testate per una varietà di vettori basati a terra, in aria e su navi per svariate funzioni;
- lo sviluppo da parte della Russia di nuovi sistemi di vettori nucleari; si tratta di un nuovo ICBM pesante (Sarmat), un veicolo ipersonico intercontinentale planante (Vanguard), un missile balistico manovrabile lanciato da aereo (Kinzhal), un missile cruise con motore nucleare (Burensvestnik) e un veicolo sottomarino autonomo nucleare (Poseidon), sviluppi motivati da Mosca per l'esigenza di penetrare le difese missilistiche americane; alcuni sistemi ricadono nei limiti del trattato e gli altri possono venir discussi nella commissione consultiva bilaterale
- le crescenti capacità nucleari cinesi e l'incertezza sulle intenzioni a lungo termine della Cina;

- il presunto comportamento russo di non rispetto dei principali accordi sul controllo degli armamenti; presunte violazioni dei trattati da parte russa vengono spesso denunciate dagli USA e prese a pretesto della denuncia dei trattati INF e Open Skies; analogamente anche la Russia ha protestato presunte violazioni americane degli stessi trattati, in un clima di diffidenza reciproca. Vale la pena notare che nessuno ha finora sollevato dubbi sul rigoroso rispetto sia russo che americano dei termini del New START.

Parte dei problemi sollevati sono rilevanti per la sicurezza globale, ma non necessariamente per l'immediata estensione del New START e dovrebbero essere considerati più adeguatamente come questioni da essere affrontate in negoziati per un nuovo accordo (o una serie di accordi) che alla fine sostituiscano l'attuale trattato.

Le condizioni di Billingslea e la reazione di Ryabkov

Le ultime condizioni americane per l'estensione del New START per un tempo limitato (escludendo i pieni cinque anni) sono state rese note da Billingslea in un'intervista al giornale russo Kommersant (21 settembre) e risultano essenzialmente nella richiesta dell'impegno da parte del presidente russo Vladimir Putin di firmare con Trump un accordo politico precisante la struttura e i contenuti di un accordo sostitutivo del New START.

Gli americani pongono tre condizioni per il nuovo accordo. Innanzitutto esso dovrà coprire tutti i tipi di testate nucleari, anche quelle tattiche, con un sistema di ispezioni per la registrazione automatica di tutti gli ordigni che vengono portati negli impianti di ristrutturazione e di quelli che sono in seguito installati sui vettori.

La seconda richiesta degli Stati Uniti è di rafforzare il regime di verifica e la trasparenza, con un numero maggiore di ispezioni e un accesso più rapido ai siti che gli ispettori chiedono di visitare; secondo Billingslea il New START ha seri difetti di verifica, che offrono vantaggi alla Russia, mentre gli Stati Uniti non sono soddisfatti della quantità di informazioni che ricevono.

In terzo luogo, gli Stati Uniti insistono sulla necessità che la Cina debba aderire al nuovo accordo quadro che diverrà un trattato formale solo dopo l'adesione cinese.

Rispondendo a domande del giornalista, Billingslea ha dichiarato che gli USA non intendono ritirare le loro armi tattiche dall'Europa e che non intendono discutere la questione dei sistemi anti missile, come richiesto dalla Russia. Nel caso che non si giunga a un accordo, appena il trattato cessa, gli USA sono immediatamente pronti a invertire il processo di riduzione delle loro forze nucleari.

Infine ha dichiarato che le condizioni poste sono "di favore" e vanno accolte dalla Russia entro il 3 novembre: "dopo che il presidente Trump vince la rielezione, se la Russia non ha accolto questa nostra offerta, il prezzo di ammissione, come diremmo negli Stati Uniti, aumenta".

Dalle richieste e dal tono dell'intervista appare evidente che l'amministrazione Trump ritiene il trattato "svantaggioso per gli USA, poiché impone solo a loro vincoli", e che quindi sia solo nell'interesse della Russia, che deve pertanto "pagare" qualcosa per ottenerne l'estensione. La vera controparte degli USA oggi è la Cina e quindi non ritengono cruciale mantenere un rapporto di parità strategica con la Russia, che comunque si può "dominare militarmente". Un accordo serve solo se risulta utile per la rielezione di Trump e quindi deve avvenire in tempo per le elezioni e garantire l'imposizione alla Russia di condizioni di cui il presidente possa vantarsi. Altrimenti è più utile per la propaganda lasciar morire un altro "scadente" trattato dell'era Obama.

Il giorno seguente Ryabkov, sempre su Kommersant, ha risposto puntualmente e in modo duro a tutti i punti presentati da Billingslea, non trovando utili per la Russia le condizioni poste dagli americani: "non vogliamo vantaggi unilaterali, ma non vogliamo pure fare concessioni unilaterali", la Russia è pronta a definire un nuovo trattato bilanciato e paritario, che però richiede tempo per una sua definizione, tempo che solo l'estensione del New START può concedere.

Ryabkov rifiuta decisamente la proposta di includere nel trattato le testate tattiche, il cui controllo va contro gli interessi di sicurezza russi. Si è anche dichiarato contrario a modifiche del sistema di verifica: "il regime di verifica del New START è stato adeguato precisamente agli obiettivi del trattato. Il regime è sufficiente per garantire affidabile certezza degli sviluppi e non ci sono ragioni per cambiare qualcosa in questo ambito."

La posizione russa per quanto riguarda la Cina è di pieno rispetto della sua sovranità e delle sue decisioni rispetto a colloqui trilaterali. "Per quanto riguarda il formato dei futuri colloqui in generale, abbiamo chiaramente indicato che Gran Bretagna e Francia come i più stretti alleati degli Stati Uniti dovrebbe unirsi a loro."

Infine ha ribadito che "non siamo determinati a prolungare il trattato a ogni costo. Ci interessa provare a raggiungere un accordo diverso su base reciproca, ma finora non vi è tale disponibilità da parte americana."

Le prospettive per un'estensione del New START appaiono quindi infauste; solo la vittoria alle presidenziali di Joe Biden, che si è dichiarato in favore a estendere per cinque anni il trattato senza condizioni, può rovesciare la situazione, anche se ci potranno essere dei problemi tecnici dato il breve tempo fra il suo (possibile) insediamento e il 5 febbraio, ma in questo caso potrà certamente prevalere la volontà politica.

Intanto il presidente Trump ha chiesto al Comando strategico americano di valutare quanto rapidamente il prossimo febbraio si possono ritirare nuove armi nucleari dalla riserva e installarle sui bombardieri e sottomarini alla scadenza del trattato sul controllo degli armamenti con la Russia.

Padova, 29 settembre 2020