

Il New START, fra continuità e novità

di **Alessandro Pascolini**



Lo scorso 8 aprile, nella sala spagnola del castello di Praga, i presidenti russo e americano, Dmitry Medvedev e Barack Obama, hanno solennemente firmato il nuovo trattato *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for further reduction and limitation of strategic offensive arms*, comunemente chiamato **New START**. Il nuovo accordo ha per oggetto la riduzione delle armi nucleari offensive dei due paesi, come concordato dai

due presidenti nel loro incontro di Londra, il primo aprile dello scorso anno. Entrambi hanno seguito con attenzione il negoziato che ha condotto al *New START*, anche con numerosi contatti telefonici.

Contenuti e articolazione del nuovo trattato

Il trattato, messo a punto in un anno di intenso lavoro delle due delegazioni, si compone di tre parti: il testo principale dell'accordo in 16 articoli, un protocollo in dieci parti (165 pagine) e tre annessi (per un totale di 164 pagine), sui quali si è raggiunto l'accordo finale lo scorso 30 aprile; una dichiarazione russa e una americana sulle difese antimissile.

Il primo documento definisce nel preambolo il quadro politico in cui si inserisce il trattato, fissa le riduzioni delle armi, le forme di verifica e gli aspetti pattizi tecnici. Il protocollo precisa le articolazioni operative, nonché ulteriori obblighi e diritti delle parti; i tre annessi tecnici dettagliano le procedure delle attività ispettive, i formati dei vari documenti di notifica e le modalità per le informazioni telemetriche sui voli di prova di missili. I negoziati sugli aspetti tecnici hanno ritardato il raggiungimento dell'accordo, rapidamente condiviso negli aspetti politici generali e inizialmente auspicato entro la fine dello scorso anno, prima della scadenza il 5 dicembre 2009 dello *Strategic Arms Reduction Treaty* (START), che regola dal 1994 il processo di riduzione dell'armamento nucleare delle due potenze, e che è stato prorogato fino all'entrata in vigore del nuovo trattato.

Il preambolo, molto più articolato di quello del primo START, sottolinea la comune volontà di raggiungere un nuovo approccio alle relazioni strategiche tra i due paesi, basato sulla mutua fiducia, sull'apertura, sulla prevedibilità e sulla cooperazione, e di adattare le forze nucleari a questo nuovo spirito. Si inserisce esplicitamente il nuovo trattato nell'ambito degli obblighi previsti dall'articolo VI del **Trattato di non proliferazione** (NPT) e dei precedenti accordi di limitazione delle armi nucleari, anche con l'obiettivo di favorire le

iniziative di non proliferazione. Si conferma, inoltre, l'intenzione di sviluppare ulteriormente il processo di riduzione progressiva delle armi nucleari, coinvolgendo anche altri paesi. Si riconosce, infine, l'interrelazione fra armi offensive e sistemi di difesa antimissile, così come i problemi posti da armi strategiche convenzionali, indicando in questo modo temi che richiederanno ulteriori attenzioni in futuro.

Il nuovo trattato ha una durata di 10 anni e prevede una possibile estensione fino a 5 anni, a meno di non venire superato prima da un nuovo trattato. Entro sette anni dalla sua entrata in vigore i due paesi dovranno ridurre i propri armamenti nucleari strategici, ossia quelli concepiti per attacchi intercontinentali, sotto il tetto di 1550 testate effettivamente schierate su missili balistici intercontinentali con basi a terra (ICBM) o su sommergibile (SLBM), ovvero contate come una per ogni bombardiere pesante equipaggiato per missioni nucleari.

Per quanto riguarda i vettori, l'accordo limita a 800 per parte il numero totale fra ICBM, SLBM e aerei pesanti, con l'ulteriore condizione che non più di 700 siano operativi, e che gli altri 100 siano a disposizione per addestramento, prove o in revisione.

All'interno di questi limiti globali i paesi sono liberi di scegliere la distribuzione delle testate e dei sistemi vettori a seconda della propria strategia militare. Questa libertà non era presente nello START e segna il superamento delle diffidenze proprie della guerra fredda, quando le varie classi di armi erano percepite come minacce di natura differente e andavano quindi controllate separatamente (Pifer, 2010). Sono quindi individuati esplicitamente i tipi esistenti di vettori, che tuttavia possono venir sostituiti da nuovi sistemi, all'interno dei limiti fissati e previo esame congiunto – condizione importante per la Russia, che sta eliminando i vecchi RS-18 per sostituirli con missili di nuova generazione. Non è invece possibile utilizzare gli attuali missili per operazioni antimissile. Nello spirito della massima trasparenza si richiede la creazione di una banca dati dettagliata sulle caratteristiche delle varie armi e sull'ubicazione delle basi militari, che i due paesi devono mantenere costantemente aggiornata. Nel caso dei missili, il numero delle testate effettivamente installate verrà monitorato sul posto, mentre per ogni aereo si conta una sola testata, indipendentemente dall'effettiva capacità. Questa soluzione semplifica i controlli e tiene conto che, attualmente, gli aerei strategici dei due paesi non mantengono armi nucleari a bordo e comunque sono meno destabilizzanti dei missili, essendo più lenti, esposti ai sistema di difesa antiaerea, e potendo venir richiamati una volta in volo.

Per il raggiungimento degli obiettivi del trattato e la sua piena attuazione viene costituita una commissione consultiva bilaterale, che dovrà chiarire possibili ambiguità, evitare fraintendimenti, dirimere contenziosi e verificare il rispetto degli obblighi delle due parti.

La parte più complessa del New START riguarda le misure di verifica, che devono garantire alle parti la possibilità di individuare eventuali violazioni militarmente significative in tempi utili per una risposta prima che la violazione metta a rischio la propria sicurezza. Il trattato prevede una varietà di forme di controllo, attualizzando quelle in vigore nell'ambito dello START e semplificandole alla luce degli sviluppi tecnologici e dei nuovi rapporti fra i due paesi, basati su maggiore fiducia reciproca rispetto ai primi anni novanta. In particolare si richiede di non interferire con l'osservazione mediante satelliti, e si apre a ispezioni dirette su siti e apparati, in particolare per il conteggio delle testate effettivamente installate su ciascun missile, o aereo, oltre che all'ostensione delle proprie attività e

operazioni. Queste ispezioni svolgono un ruolo fondamentale nel nuovo trattato. Un punto su cui si è discusso a lungo è stata la cifratura dei dati telemetrici dei test missilistici, che era assolutamente proibita dallo START e che ora viene esclusa solo su 5 test all'anno, specificatamente concordati. Questo alleggerimento di controlli è giustificato dalla possibilità di ottenere informazioni indipendenti mediante osservazione da satellite e dalla mole di informazioni già disponibili sulle caratteristiche dei sistemi missilistici.

La dichiarazione finale della Russia ritorna sul problema dei sistemi antimissile, considerato cruciale da quel paese: si precisa che il trattato può valere solo se non vi siano sviluppi qualitativi o aumenti quantitativi dei sistemi americani antimissile. La dichiarazione americana assicura che tali sistemi non sono intesi a minare l'equilibrio strategico con la Russia, ma mirano solo alla protezione da limitati attacchi missilistici regionali.

Le dieci parti in cui si articola il protocollo riguardano: le definizioni dei termini usati nel trattato e nel protocollo; le categorie di dati relative ai sistemi in questione; le procedure per la conversione, l'eliminazione o altri metodi di rimozione di armi e strutture di supporto; la lista delle notifiche previste; le regole di condotta delle ispezioni; le modalità operative della commissione consultiva bilaterale; le procedure associate al rispetto degli obblighi relativi alle informazioni sulla telemetria; applicazioni provvisorie; dichiarazioni concordate su varie questioni; norme generali.

L'annesso sulle attività ispettive precisa in modo dettagliato i vari aspetti operativi delle procedure d'ispezione, che costituiscono la struttura portante del trattato, fra cui le modalità di trasporto degli ispettori, le forme per denominazioni univoche degli apparati e per la fornitura dei diagrammi dei siti e delle coste, le attrezzature per le ispezioni, le modalità per le esposizioni e per le ispezioni a strutture ed elementi specifici. L'annesso sulla notifica precisa i formati dei vari documenti di notifica previsti dai vari punti del protocollo, mentre l'annesso sulla telemetria definisce modi e strumenti per la trasmissione delle informazioni telemetriche sui lanci di missili soggetti al controllo.

Portata e significato del nuovo trattato

Il New START si propone come un nuovo passo verso la riduzione delle armi nucleari strategiche dei due paesi firmatari, in particolare rispetto ai limiti imposti dai precedenti trattati, ma il confronto non è semplice per i diversi metodi di conteggio utilizzati nei diversi casi. Per quanto riguarda le testate, ci si può riferire al limite di 2200 previsto dallo *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT) del 2002, da raggiungere entro il 2012, per cui la riduzione appare del 30%. Bisogna però tener conto che per ogni aereo il nuovo trattato conta una sola testata, mentre se ne possono caricare parecchie, aumentando significativamente il numero di armi nucleari a disposizione dei due paesi. Il problema cruciale è che il trattato non limita il numero di armi nucleari *effettivo*, ma solo quelle strategiche *operative*, lasciando indeterminato il numero delle testate a disposizione nelle riserve (Collina, 2010). Ciò è dovuto sia alla conservazione delle forze nucleari tattiche, per sistemi nucleari a corta gittata da utilizzare in principio sul campo di battaglia, sia alla necessità di sistemi di controllo estremamente intrusivi per la verifica dei numeri di testate, sistemi considerati ancora inaccettabili da entrambi i paesi (Perkovich, Sanger, 2010). Secondo una dichiarazione dell'esercito statunitense del 3 maggio scorso, le testate nei

loro arsenali sono in tutto 5113, mentre le stime di quelle russe si aggirano su 4600 (Norris, Kristensen, 2010). Non è chiaro però quante di queste verranno effettivamente eliminate per il rispetto del trattato, o semplicemente mantenute di riserva.

Più chiaro è l'intervento sui vettori. Lo START ne prevedeva 1600 per parte, ma di fatto, secondo le ultime dichiarazioni previste dallo START e risalenti al luglio 2009, gli Stati Uniti disponevano di 550 ICBM, 432 SLBM su 14 sommergibili e 216 bombardieri, e la Russia di 469 ICBM, 268 SLBM su 8 sommergibili e 79 bombardieri, per un totale rispettivamente di 1198 vettori americani e 816 vettori russi. Quindi, il nuovo limite di 800 impone una riduzione del 30% agli americani ma praticamente nulla ai russi.

Limiti alla portata del trattato in direzione di un reale disarmo nucleare sono venuti dalle difficoltà politiche interne ai due paesi, in particolare dalla resistenza dei repubblicani americani, molto attenti agli armamenti nucleari e ai sistemi di difesa antimissile. Ma se non sembra agevole per l'amministrazione Obama riuscire a ottenere la ratifica del trattato da parte del Senato in tempi brevi, anche in Russia alcuni circoli si stanno mobilitando per creare difficoltà quando la Duma dovrà ratificare il *New START*. Questo perché la Russia di oggi dà più importanza alle proprie armi nucleari di quanto non facesse l'URSS durante la guerra fredda; si sente infatti molto meno sicura rispetto a Stati Uniti, Europa e Cina, data la grave inferiorità in armamenti convenzionali, l'allargamento a est della NATO, lo sviluppo di sistemi antimissile e di armi strategiche convenzionali, campi in cui non può competere, e la presente debolezza economica (Arbatov, Perkovich, 2010).

Alla luce di queste considerazioni, si può affermare che il valore del nuovo trattato non stia tanto nelle limitate riduzioni di armi e sistemi nucleari, quanto nei suoi aspetti politici. Anzitutto, esso segna una fondamentale ripresa della collaborazione Stati Uniti-Russia nel campo del controllo delle armi nucleari, superando le tensioni degli ultimi anni, e crea un clima di trasparenza e stabilità dell'assetto strategico, garantito da uno strumento formale, legalmente vincolante, il primo dopo 20 anni. Il *New Start* ha, inoltre, costituito un importante viatico per la Conferenza di revisione del Trattato di non-proliferazione (NPT), conclusasi al Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite lo scorso 28 maggio con l'approvazione all'unanimità di un [documento finale](#) sui tre capisaldi del trattato: disarmo, non proliferazione, sviluppo degli impieghi civili dell'energia nucleare. La firma del nuovo accordo tra Stati Uniti e Russia ha contribuito a non ripetere il fallimento della precedente conferenza di revisione del 2005, dovuto in buona parte al mancato impegno delle potenze nucleari a procedere sulla via del disarmo, come prescritto dall'articolo VI del NPT stesso.

Infine, il nuovo trattato costituisce un primo passo del processo verso quel "mondo privo di armi nucleari" auspicato dai due presidenti Obama e Medvedev un anno fa, dimostrando che non si trattava solo di un annuncio propagandistico ma di un difficile impegno, da raggiungere per passi successivi nel quadro di una costante azione negoziale.

A questi aspetti positivi va aggiunto, a mio giudizio, anche il fatto di aver riaccesa l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale sul problema delle armi nucleari e dei pericoli ad esse associati, attenzione scemata negli ultimi anni ma indispensabile per creare la necessaria pressione sui governi per procedere al loro completo disarmo.

Naturalmente questo primo passo è di piccola entità, visto anche il breve tempo concesso ai negoziatori, che hanno dovuto riprendere da zero un filo praticamente interrotto da molti

anni e creare nuove competenze e capacità negoziali, ma dovrà proseguire affrontando via via i problemi rimasti inevasi e in parte indicati nel preambolo – le armi nucleari tattiche, i missili strategici con testate convenzionali, la relazione fra armi offensive e sistemi difensivi – coinvolgendo in tempi brevi anche le altre potenze nucleari e quindi tutta la comunità internazionale (Kimball, 2010). In ogni caso, occorrerà che al processo di riduzione degli armamenti corrisponda una revisione delle strategie globali e un progresso nelle relazioni politiche internazionali, che porti alla soluzione pacifica e stabile degli attuali gravi conflitti nei vari scacchieri mondiali. Su questa strada, sarà determinante comprendere come la sicurezza militare sia una parte sempre meno importante della sicurezza globale di un paese.

Riferimenti bibliografici

Arbatov A., Perkovich G., 2010, “U.S.-Russian Security Relations: A Discussion with Alexei Arbatov”, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1. aprile.
http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=2843&zoom_highlight=Arbatov

Collina T.Z., 2010, “New START to be signed April 8”, *Arms Control Today*, aprile.

Kimball D.G., 2010, “Next Steps on New START”, *Arms Control Today*, aprile.

Norris R.S., Kristensen H.M., 2010, “Russian Nuclear Forces, 2010”, *Bulletin of the Atomic Scientists*, gennaio-febbraio.

Perkovich G., Sanger D., 2010, “Obama's Nuclear Agenda One Year After Prague”

Monday, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 5 aprile.
http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=2847&zoom_highlight=sanger+perkovich

Pifer S., 2010, “New START: Good News for Arms Control”, *Arms Control Today*, maggio.

US Department of State, 2010, “New Strategic Arms Reduction Treaty (New START)”
<http://www.state.gov/t/vci/trty/126118.htm>