

## Carta delle Nazioni Unite e armi nucleari

di **Alessandro Pascolini** \*



Nella Carta delle Nazioni Unite non vi è alcun riferimento esplicito alle armi nucleari, ma la loro esistenza e la recente distruzione di Hiroshima e Nagasaki incombevano sugli estensori della Carta. E certamente a tali armi anzitutto ci si riferisce al punto 4 dell'articolo 2 quando si proibisce la minaccia dell'uso della forza e al punto 1 dell'articolo 11 in cui si affida all'Assemblea Generale il compito di considerare i principi governanti il disarmo e la regolamentazione degli armamenti [1].

Di fatto, la primissima risoluzione dell'Assemblea Generale, il 24 gennaio 1946, riguarda appunto la creazione di una "Commissione allo scopo di affrontare i problemi generati dalla scoperta dell'energia atomica"[2]. In particolare si richiedeva alla Commissione di procedere con la massima celerità a esaminare tutti gli aspetti del problema e a fornire proposte specifiche per: a. estendere a tutte le nazioni lo scambio delle informazioni scientifiche di base, a scopi pacifici; b. controllare l'energia atomica per assicurarne l'impiego per soli scopi pacifici; c. eliminare le armi nucleari dagli arsenali nazionali; d. creare salvaguardie efficaci per garantire la protezione degli stati da evasioni o violazioni.

Proprio in vista dei lavori della Commissione, nel gennaio 1946 Dean Gooderman Acheson, sottosegretario del Dipartimento di stato americano, costituì un gruppo di cinque esperti per studiare gli aspetti internazionali dell'energia nucleare, con la direzione di David Lilienthal e la partecipazione di Robert Oppenheimer, che dominò i lavori del gruppo portandovi le analisi razionali del problema elaborate dalla comunità scientifica l'anno precedente [3].

Il comitato concluse che un disarmo nucleare era impossibile se ogni paese fosse libero di sviluppare un proprio programma per applicazioni civili dell'energia nucleare e che quindi non si poteva costruire la sicurezza universale dalla guerra nucleare basandosi solo su controlli e ispezioni internazionali (quali allora concepibili). La soluzione proposta distingueva fra le attività critiche per lo sviluppo di armi da quelle che non pongono rischi significativi e permettono un facile controllo. Le prime avrebbero dovute venir assegnate a un'agenzia internazionale indipendente (*Atomic Development Authority-ADA*), concepita un po' come una multinazionale, cui trasferire la proprietà di tutti i giacimenti di uranio e torio, di tutti gli impianti industriali di produzione e arricchimento dei materiali fissili, nonché dei laboratori di ricerca per lo sviluppo scientifico e tecnologico nel settore nucleare; l'ADA avrebbe quindi fornito ai singoli centri scientifici o industriali dei vari paesi i materiali fissili per gli usi civili, sottoponendoli a rigorose ispezioni. Alla creazione

dell'ADA, tutte le armi esistenti dovevano venir distrutte [4].

La commissione dell'ONU, come noto, non riuscì a raggiungere i suoi scopi, per la volontà americana di mantenere il monopolio nucleare più a lungo possibile e per la determinazione sovietica di acquisire al più presto l'arma nucleare, deludendo così le aspettative e segnando il primo di una lunga serie di fallimenti per il disarmo nucleare.

Un'eco significativa dell'*Acheson-Lilienthal Report* si ritrova nella proposta del presidente John Fitzgerald Kennedy presentata il 18 aprile 1962 a Ginevra per un trattato di disarmo generale da completarsi in tre stadi [5]. Il piano era dettagliato in tutte le fasi e seguiva le linee definite nell'accordo McCloy-Zorin (20 settembre 1961) sui principi alla base dei negoziati di riduzioni progressive degli armamenti sotto controllo internazionale [6].<sup>6</sup> Anche se la successiva crisi di Cuba con i suoi sviluppi vanificò la prospettiva di disarmo, molti dei principi e concetti espressi nella proposta del 1962 entrarono definitivamente nel linguaggio e nella prassi dei successivi rapporti negoziali.

A Mikhail Gorbaciov è dovuto il successivo serio progetto di disarmo nucleare: il 15 gennaio 1986 lanciò l'audace proposta di un programma concreto per l'abolizione delle armi nucleari entro il 2000, articolato in tre fasi [7]:

1. USA e URSS dimezzano il numero delle armi nucleari che possono raggiungere il territorio dell'altro paese e adottano un accordo per liberare l'Europa dai missili a medio raggio; Francia e UK si impegnano a non accrescere i loro arsenali;
- 2a. le altre potenze nucleari si uniscono al processo; USA e URSS eliminano tutte le forze nucleari a medio raggio e congelano i sistemi tattici;
- 2b. dopo che USA e URSS hanno dimezzato i loro armamenti, tutte le potenze nucleari eliminano le loro armi tattiche; i test nucleari cessano ovunque;
3. eliminazione di tutte le armi nucleari entro la fine del 1999, con un accordo universale per il bando definitivo delle armi atomiche, con speciali procedure per la distruzione dei vettori; creazione di un sistema internazionale di stretta verifica del rispetto del disarmo e del bando di produzione di nuove armi nucleari.

La proposta venne accolta entusiasticamente da Ronald Reagan e considerata importante dal segretario di stato George Shultz, ma trovò immediata resistenza nel resto dell'amministrazione americana. Nel summit di Reykjavik (11-12 ottobre 1986) Reagan e Gorbaciov concordarono che "una guerra nucleare non poteva essere vinta e pertanto non doveva mai essere combattuta" e, proseguendo nei colloqui, Reagan accettò la proposta di una totale eliminazione delle armi nucleari e di affidare "alla nostra gente a Ginevra di preparare una bozza di trattato con questo obiettivo" [8]. Il loro incontro segna di fatto l'inizio di rapide e sostanziali diminuzioni nel numero delle armi nucleari, che allora aveva raggiunto il mostruoso numero di oltre 60 mila. Tuttavia Reagan volle conservare lo sviluppo della sua *Strategic Defense Initiative* anche oltre alla fase di ricerca, superando i vincoli posti dal trattato ABM, che invece Gorbaciov intendeva conservare, considerandolo indispensabile per la stabilità dell'equilibrio strategico, e il progetto di disarmo totale si arenò.

Così oggi ci troviamo ancora con circa 16 mila armi nucleari (di cui 1800 pronte a essere lanciate nel giro di qualche minuto) appartenenti a 10 diversi paesi [9].<sup>9</sup> Vi sono inoltre

enormi quantità di materiale fissile esplosivo, non tutto adeguatamente protetto: 1400 t di uranio altamente arricchito (HUE) e 500 t di plutonio, in continua crescita [10]. Tenuto conto che una bomba tipicamente contiene 15-25 kg di HUE e 3-4 kg di plutonio, le scorte esistenti sono sufficienti per produrre oltre 150 mila bombe.

La situazione è particolarmente grave, in particolare poiché tutte le attuali potenze nucleari e i paesi della NATO sono intenti a modernizzare e sviluppare le proprie forze nucleari e intesi a conservarle per tempi indefiniti [11]. Tuttavia l'obiettivo della loro eliminazione deve stare alto nell'agenda sia della politica internazionale che dei movimenti impegnati in vario modo alla costruzione della pace, anche perché non pone le difficoltà di principio inerenti al disarmo delle armi convenzionali, data la differenza cruciale esistente fra armi nucleari e convenzionali, e, conseguentemente, fra disarmo convenzionale e disarmo nucleare.

La dottrina razionale degli stati moderni, come appare già cristallizzata in pieno rinascimento nell'influentissima opera di Iustus Lipsius (*Politicorum sive civilis doctrina libri sex*) [12], spiega come in un sistema di paesi sovrani l'armamento convenzionale sia una funzione ineluttabile della ragion di stato, dell'equilibrio del potere. Pertanto il disarmo delle forze convenzionali fra due o più paesi è possibile solo qualora siano stati eliminati i conflitti politici di fondo e creata una condivisione di valori etici nell'impostazione sociale e di norme guida universali nelle relazioni internazionali. Per questo motivo i casi di disarmo convenzionale sono rarissimi, neppure garantiti dalla partecipazione alla stessa alleanza militare; a parte l'annessione all'interno degli imperi o la fusione politica, come nel caso degli Stati Uniti o dell'Unione Europea, come unici casi significativi abbiamo gli accordi fra i paesi scandinavi a partire dal 1814 e la convenzione Rush-Bagot del 1817, negoziata fra Stati Uniti e Gran Bretagna relativa al confine fra USA e Canada. Si è comunque raggiunto a livello internazionale il bando di alcune classi di armi, giudicate "inumane", fra cui, della massima importanza, quelli delle armi biologiche (1972) e chimiche (1993).

La Carta, mirando all'obiettivo di "salvare le generazioni future dal flagello della guerra" (*incipit* del preambolo) indica nello sviluppo del preambolo di voler creare le precondizioni per una possibile pace, proponendosi di realizzare universalmente i fondamentali diritti umani, la dignità di ogni persona, la parità di diritti fra uomini e donne, e di creare le condizioni per un regime globale di rispetto della giustizia e della legislazione internazionali.

Purtroppo, a 70 anni dall'enunciato, questi propositi sono ancora un obiettivo lontano: i diritti fondamentali sono largamente negati, le norme universali vengono ignorate e molti stati perseguono i propri interessi nazionali senza inibizioni, trascurando trattati internazionali e leggi consuetudinarie, con un aggravamento negli ultimissimi anni. E questo rende attuali i conflitti armati, inconcepibile la rinuncia alle armi convenzionali.

Anche in questa situazione di sostanziale anarchia internazionale, di profonde contrapposizioni politiche e di violenti conflitti fra, e dentro, troppi paesi, la peculiarità delle armi nucleari e la loro irrilevanza per il confronto armato rendono comunque possibile e praticabile il disarmo nucleare totale, come ci ha magistralmente spiegato Hans Morgenthau [13]: "Il disarmo nucleare è totalmente differente dal disarmo delle armi convenzionali. Infatti la dinamica che caratterizza l'equilibrio militare convenzionale nelle

politiche di potenza delle nazioni non si applica alle armi nucleari. Un'arma nucleare non è un'arma nel senso semantico convenzionale. Non è un mezzo razionale per un fine razionale. È uno strumento di distruzione illimitata e universale, per cui la minaccia o l'attualizzazione di una guerra nucleare non è uno strumento razionale di politica nazionale poiché è uno strumento di suicidio e genocidio.”

La specificità delle armi nucleari, la loro irrilevanza nei confronti armati, si evince, per esempio, dall'eliminazione unilaterale di tutti i sistemi d'arma nucleare effettivamente impiegabili sul campo (proiettili d'artiglieria, armi portatili, mine, missili a corto raggio...) e dai presenti programmi di sviluppo di armi strategiche convenzionali, a sostituzione di analoghi compiti nucleari [14]. Un ulteriore controprova si deduce dal fatto che non si è fatto ricorso alle armi nucleari (e neppure a minacce) nelle guerre in cui potenze nucleari fronteggiavano paesi privi di tali armi e quindi non in grado di costituire un pericolo nucleare: gli USA nella guerra di Corea (1950-54), contro la Cina durante la crisi di Quemoy e Matsu (1954-55), in Vietnam (~1960-1975), nelle due campagne contro l'Iraq (1991, 2003-11), e infine contro l'Afganistan (dal 2001); l'URSS in Afganistan (1978-1992); la Cina contro il Vietnam (1979) e nelle ostilità contro Taiwan (1996); il Regno Unito contro l'Egitto (1956) e contro l'Argentina (1982); Israele contro Egitto e Siria (1973) e sotto gli attacchi missilistici dell'Iraq (1991); la Russia contro la Georgia (2008); e non va dimenticato che USA e URSS hanno subito pesanti sconfitte militari e politiche in Vietnam e Afganistan, rispettivamente.

Negoziati sul controllo degli armamenti nucleari e per la loro eliminazione possono (e devono) quindi venir condotti disaccoppiandoli dal contesto dei conflitti e contrapposizioni in corso, sono un capitolo a parte delle relazioni internazionali.

L'eliminazione delle armi nucleari garantisce la sicurezza globale, dissolvendo lo spettro che da troppo tempo incombe su tutta l'umanità; ma rafforza anche la stessa sicurezza delle attuali potenze nucleari. Questa verità, sostenuta da sempre da molti scienziati ed esperti (in particolare dal 1957 nell'ambito delle *Pugwash Conferences on Science and World Affairs*), è stata recentemente confermata anche da quattro eminenti personalità che rappresentano il baricentro del pensiero politico-strategico americano, Henry Kissinger, George Shultz, William Perry e Sam Nunn [15]. Il disarmo delle forze nucleari e dei materiali fissili esplosivi elimina i pericoli dovuti a incidenti, malfunzionamenti e falsi allarmi, lanci accidentali o non autorizzati di missili, garantisce il blocco della proliferazione di tali armi, annulla il rischio di terrorismo nucleare, libera le potenze nucleari da enormi e sterili spese, costringe a ripensare in termini più razionali le basi della sicurezza nazionale e internazionale, che non può ridursi agli aspetti militari e a rapporti di forza.

Il disarmo nucleare rafforza l'ONU e i suoi programmi di pace e contribuisce a rendere concreto un fondamentale punto del preambolo della Carta, che appunto mira anche a garantire “uguali diritti per le nazioni grandi e piccole”, principio attualmente vanificato anche nel Trattato di non proliferazione (NPT) con la grave asimmetria di diritti e doveri fra le cinque potenze nucleari riconosciute e tutti gli altri paesi membri. Disparità sempre meno accettata, tanto da essere stata la principale causa del fallimento dell'ultima conferenza di revisione del trattato, la primavera scorsa.

La transizione dal mondo attuale in uno libero dalle armi nucleari è un processo estremamente delicato e pone molte problematiche tecniche e politiche, che numerose istituzioni e centri di ricerca internazionali stanno affrontando. Le prime fasi del processo di disarmo sono abbastanza chiare, finalizzate a una drastica riduzione delle forze americane e russe, con una precisa ridefinizione della politica strategica dei due paesi a minimizzare il ruolo di tali armi per la sicurezza nazionale, garantendo l'equilibrio globale del sistema [16].

Estremamente più delicati sono i passi ulteriori, per evitare i rischi dovuti a potenziali nuovi programmi nucleari occulti, instaurare nuove forme di dissuasione di conflitti armati, individuare mezzi di controllo e garanzie adeguati alla nuova dimensione del problema della salvaguardie, preservare l'equilibrio internazionale in presenza delle potenziali instabilità dei "piccoli numeri", evitare il pericolo di una corsa agli armamenti convenzionali e la diffusione di un regime internazionale di sospetto reciproco sulle residue potenzialità nucleari militari, esprimibili, per esempio, sui tempi necessari alla produzione di armi in caso di situazioni critiche o conflitti [17].

Il clima di collaborazione russo-americana nel primo decennio del nuovo secolo aveva aperto la prospettiva di un approccio razionale e concreto alla questione nucleare, culminata con la dichiarazione congiunta dei presidenti Dmitry Medvedev e Barak Obama il primo aprile 2009 a Londra [18]: "Noi impegniamo i nostri due paesi a raggiungere un mondo libero da armi nucleari, pur riconoscendo che questo obiettivo a lungo termine richiederà una nuova enfasi sul controllo degli armamenti e su misure per la risoluzione dei conflitti, e il pieno adempimento di tutte le nazioni interessate". Impegno che ha portato alla firma (Praga, 8 aprile 2010) del nuovo trattato *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on measures for further reduction and limitation of strategic offensive arms* (New START), che, accanto a un piano di riduzioni decennale, prevede lo sviluppo di un processo di riduzione progressiva di ogni specie di armi nucleari, coinvolgendo nelle fasi successive anche altri paesi.

L'impegno di mirare all'eliminazione delle armi nucleari venne accolto formalmente da tutte le parti del NPT (28 maggio 2010) quale prima fra le "azioni" da sviluppare concretamente a partire dal 2010, ed espressamente condiviso dalle altre potenze nucleari (risoluzione 1887 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, 24 settembre 2009, in cui si proclama l'impegno per "un mondo senza armi nucleari" [19]), e in dichiarazioni politiche anche da India, Israele, Pakistan e Corea del Nord [20]. I vari paesi hanno tuttavia qualificato la propria disponibilità al disarmo totale o alla rinuncia all'acquisizione di armi nucleari ponendo condizioni, esigendo garanzie di sicurezza, definendo differenti priorità e scale temporali.

Questi ultimissimi anni sembrano chiudere questa finestra di razionalità, rimettendo in discussione l'obiettivo del disarmo nucleare, con il raffreddamento degli sviluppi del New START, il potenziamento delle capacità nucleari delle attuali potenze nucleari, la conservazione delle strutture di produzione di materiali fissili militari e mantenendo in alcuni paesi segreta e volutamente ambigua la consistenza delle proprie strutture e forze nucleari. Ritardano anche le adesioni e ratifiche ai trattati che in varia forma limitano lo sviluppo della tecnologia nucleare militare, anche per l'azione di potenti gruppi con interessi politici o economici nel mantenimento delle armi.

Accanto all'approccio razionale, e a suo complemento, occorre anche dare spazio alle emozioni e al rifiuto morale delle armi nucleari basato su motivi umanitari, dato che il loro impiego viola i principi fondamentali del diritto umanitario individuati dalla giurisprudenza internazionale nel suo sviluppo dalla metà dell'ottocento: il principio della necessità militare, il principio di distinzione, il principio di proporzionalità e il principio di umanità [21].

Su questa linea si sta rafforzando un movimento internazionale per arrivare a un bando definitivo e totale delle armi nucleari: vi sono state delle conferenze internazionali a Oslo (marzo 2013) a Nayarit (Messico, febbraio 2014) e a Vienna (dicembre 2014); quest'ultima ha visto la partecipazione di 158 stati, varie organizzazioni internazionali, scienziati e molte organizzazioni non governative [22].

La strada verso un mondo libero da armi nucleari si annuncia ancora molto lunga e irta di ostacoli, con il rischio continuo di rallentamenti, fermate e deviazioni di percorso, anche perché sarà necessaria la costruzione di nuovo sistema di relazioni internazionali e l'instaurazione di nuovi concetti di sicurezza nazionale, come immediatamente compreso da Albert Einstein: "La prima bomba atomica ha distrutto ben più che la città di Hiroshima. Ha fatto esplodere le nostre superate idee politiche, quali le abbiamo ereditate" [23]. "Come abbiamo cambiato il nostro modo di pensare nel mondo della scienza pura per abbracciare concetti più nuovi ed utili, così dobbiamo cambiare il nostro modo di pensare nel mondo della politica. È troppo tardi per commettere errori" [24].

Come nel caso del raggiungimento di precedenti limitazioni di armamenti è indispensabile una determinata, costante e massiccia azione della società civile, degli uomini di buona volontà, che imponga con il loro pensiero critico la nuova indispensabile visione del mondo e delle relazioni fra uomini e paesi. Questa è la nostra speranza e il nostro impegno\*\*.

## Note

1. Il testo della Carta delle Nazioni Unite si trova sul sito [www.un.org/en/charter-united-nations/index.html](http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html) (consultato il 26.10.2015).

2. *Establishment of a commission to deal with the problems raised by the discovery of atomic energy*, UNGA Resolution n.1, January 24, 1946, disponibile sul sito [daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/52/IMG/NR003252.pdf?OpenElement](http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/52/IMG/NR003252.pdf?OpenElement) (consultato il 26.10.2015).

3. A. Pascolini, 2009, *Un mondo libero dalle armi nucleari: le iniziative dei protagonisti della bomba 1944-1946*, Pace e diritti umani VI (2), pp. 107-145.

4. Acheson-Lilienthal Report, 1946, *A Report on the International Control of Atomic*



*Energy, prepared for the Secretary of State's Committee on Atomic Energy (The Acheson-Lilienthal Report, Washington, D.C., March 16, 1946)*, Doubleday, New York.

5. J.F. Kennedy, 1962, *Press Conferences, 18 April 1962*, Presidential Papers, President's Office Files, JFKPOF-056-004, John F. Kennedy Presidential Library and Museum.

6. B. Larkin, 2008, *Designing Denuclearization: An Interpretive Encyclopedia*, Transaction, New Brunswick.

7. M. Gorbachev, 1997, *Nobel Lecture, June 5, 1991*, in I. Abrams (ed), *Nobel Lectures, Peace 1981-1990*, World Scientific Publishing Co., Singapore.

8. D. Holloway, 2011, *The Vision of a World Free of Nuclear Weapons*, in C. McArdle Kelleher and J. V. Reppy (eds), 2011, *Getting to Zero*, Stanford University Press, Palo Alto, pp.11-27.

9. Per una stima delle attuali forze nucleari mondiali vedi *Status of world nuclear forces*, Federation of Atomic Scientists, September 28, 2015, disponibile sul sito [www.fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/](http://www.fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/) (consultato il 26.10.2015).

10. International Panel on Fissile Materials, 2013, *Global Fissile Material Report 2013: Increasing Transparency of Nuclear Warhead and Fissile Material Stocks as a Step toward Disarmament*, IPFM, Princeton; International Panel on Fissile Materials, 2015, *Plutonium Separation in Nuclear Power Programs. Status, Problems, and Prospects of Civilian Reprocessing Around the World*, IPFM, Princeton.

11. H.M. Kristensen and R.S. Norris, 2014, *Slowing nuclear weapon reductions and endless nuclear weapon modernizations: A challenge to the NPT*, *Bolletín of Atomic Scientists* 70 (4), pp. 94-107.

12. Justus Lipsius, 1589, *Politicorum sive civilis doctrinae libri sex* (1589); traduzione inglese in Justus Lipsius, 2004, *Politica: six books of politics or political instruction*, ed. Jan Waszink, Royal Van Gorcum, Assen.

13. H. Morgenthau, 1972, *The fallacy of thinking conventionally about nuclear weapons*, in D. Carlton and C. Schaerf (eds), 1977, *Arms control and technological innovation*, Croom Helm, Londra, pp. 256-64.

14. Committee on Conventional Prompt Global Strike Capability, 2008, *U.S. Conventional Prompt Global Strike*, The National Academies Press, Washington.

15. G.P. Shultz, W.J. Perry, H.A. Kissinger, and S. Nunn, 2007, *A World Free of Nuclear Weapons*, the Wall Street Journal, January 4, 2007; idem, 2008, *Toward a Nuclear-Free World*, the Wall Street Journal, January 15, 2008; idem, 2011, *Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation*, the Wall Street Journal, March 7, 2011.

16. P. Doty, 2009, *The minimum deterrent & beyond*, *Daedalus* 138 (4), pp. 130-139.

17. S.D. Sagan, 2009, *Shared responsibilities for nuclear disarmament*, Daedalus 138 (4), pp. 157-168.
18. *Joint statement by President Dmitry Medvedev of the Russia and President Barak Obama of the United States of America*, The White House, Office of the Press Secretary, April 1, 2009.
19. UN Security Council Resolution 1887, 2009, *Non-proliferation*, disponibile sul sito [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1887\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887(2009)) (consultato il 26.10.2015).
20. A. Pascolini, 2011, *L'intensa primavera nucleare di Barack Obama*, *Pace e diritti umani* 7 (1), pp. 31-83.
21. A. Roberts and R. Guelff (eds), 2009, *Documents on the Laws of War*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
22. *Vienna Conference on the Humanitarian Impact of Nuclear Weapons 8–9 December 2014*, Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, Republic of Austria, Vienna.
23. A. Einstein, Lettera al New York Times, 10 ottobre 1945.
24. A. Einstein, Intervento alla trasmissione radiofonica della Columbia Broadcasting System "Operation Crossroads" del 28 maggio 1946.

\* Dipartimento di fisica e astronomia "Galileo Galilei", Centro d'ateneo per i diritti umani, Università di Padova.

L'articolo è una rielaborazione dell'intervento presentato alla conferenza *Peace Paths* dell'*International Peace Bureau* nel 70° anniversario dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite, Padova, 23 ottobre 2015.