

► *Per quanto forti e profonde siano le attuali divisioni, sulla scia di nuove sanzioni imposte alla Federazione Russa da un Congresso sempre più apertamente in conflitto con il presidente Trump, tanto gli Stati Uniti quanto la Federazione Russa si stanno preparando a riprendere il dialogo in materia di stabilità strategica. Il segretario di Stato Tillerson e il ministro degli Esteri russo Lavrov sembrano convenire, almeno in linea di principio, sulla necessità di confrontarsi sulle principali questioni nucleari. Come altre volte in passato, tali colloqui costituiranno un'occasione importante per riversare le difficoltà da qualche tempo proprie del rapporto bilaterale.*

### **Lo stato della dimensione nucleare strategica russo-americana**

Il rapporto nucleare strategico russo-americano poggia fondamentalmente su quattro pilastri, di cui almeno uno è stato posto in essere ancora prima che la Guerra Fredda divenisse un ricordo grazie alla decisione presa dall'Unione Sovietica di acconsentire alla riunificazione della Germania all'interno della NATO del luglio del 1991. Il trattato sui missili a raggio intermedio (INF) firmato nel dicembre del 1987 dall'allora presidente Reagan e dall'ultimo segretario generale del partito comunista dell'Unione Sovietica, Gorbachev, ha condotto all'eliminazione entro il 1991 dei rispettivi missili balistici e da crociera, con testata nucleare e convenzionale, di base a terra con un raggio d'azione compreso tra i cinquecento e i cinquemila e cinquecento chilometri. Gli altri tre sono il trattato sui Cieli Aperti del 1992 (OS), il trattato di Bando Complessivo dei Test Nucleari (CTBT) e il nuovo trattato per Riduzione delle Armi Strategiche (START 2010).

Recentemente, l'amministrazione Obama ha accusato la Federazione Russa di violare direttamente l'INF sperimentando e schierando un nuovo missile da crociera lanciato da terra (GLCM). La Federazione Russa ha respinto ogni addebito, sostenendo invece che sono gli Stati Uniti a violare tale accordo. Per quanto forti e diffusi siano i dubbi sull'effettiva utilità di un trattato che esclude da qualsiasi limitazione i missili intermedi lanciati dal mare oppure dall'aria, il rispetto di questo come di qualsiasi altro trattato è importante per sé. Sotto questo punto di vista, è necessario porre in rilievo come la Federazione Russa avrebbe iniziato a sperimentare un missile da crociera non conforme a tale trattato già nel 2008, vale a dire diversi anni prima di quella crisi ucraina culminata nell'annessione della Crimea.

L'amministrazione Obama ha sviluppato una sua risposta alla presunta violazione dell'INF da parte della Federazione Russa, ma il Congresso ha sempre spinto per un'azione più incisiva. Dal 2011, l'amministrazione Obama ha tentato di riportare la Federazione Russa nell'osservanza del trattato INF attraverso l'imposizione di un pacchetto di misure economiche, ma ha, al tempo stesso, prospettato l'aumento delle difese attive volte al contrasto dei missili da crociera lanciati da terra e il potenziamento delle capacità di attacco in profondità proprie e degli Alleati. Così facendo, per quanto ufficialmente intenzionata a preservare il trattato INF, l'amministrazione Obama ha comunque prospettato una serie di opzioni non conformi che hanno lasciato intravedere una certa disposizione, anche da parte statunitense, al suo superamento. L'amministrazione Obama sembra aver considerato la violazione dell'INF da parte della Federazione Russa un comportamento aggressivo che impedisce agli Stati Uniti di concentrarsi esclusivamente sul destino del solo trattato. La NDAA 2018 sembra effettivamente autorizzare il finanziamento di una serie di programmi di ricerca volti allo sviluppo di un nuovo missile da crociera mobile con un raggio d'azione chiaramente incompatibile con le prescrizioni del trattato INF. Il disegno di legge, così come approvato dalla Camera, include anche una disposizione in base alla quale se la Federazione Russa rimarrà in violazione del trattato INF quindici mesi dopo la definitiva approvazione i divieti stabiliti da tale trattato non saranno più vincolanti per gli Stati Uniti.

Anche questo sviluppo strategico sta alimentando un dibattito non meno acceso di quella riguardante il futuro dello START 2010. Allo sviluppo di un nuovo GLCM da parte degli Stati Uniti, sono in molti a credere, all'interno e all'esterno della presente amministrazione, che la Federazione Russa potrebbe rispondere denunciando pubblicamente l'INF, schierando molto più velocemente degli Stati Uniti nuovi missili non conformi a tale trattato piuttosto che tornando in piena conformità con il trattato. Almeno a quanto è dato di sapere, lo sviluppo di un nuovo GLCM non risponde a una particolare richiesta strategica del Dipartimento della Difesa, anche perché gli Stati Uniti dispongono legalmente di un gran numero di sistemi aerei e marittimi in grado di minacciare gli stessi obiettivi. Oltre a richiedere un lungo periodo di sviluppo, un nuovo GLCM non potrebbe non finire con il sottrarre fondi destinati ad altri sistemi d'arma di cui già sono stati emanati i requisiti. Inoltre, la NATO non prevede ormai da molti anni lo schieramento all'interno del proprio territorio di GLCM e lo spingere l'Alleanza Atlantica in tale direzione potrebbe rivelarsi una politica estremamente divisiva, cosa questa che non potrebbe non tornare a vantaggio della Federazione Russa. Infine, la possibilità che gli Stati Uniti si ritirino dall'INF sulla base di una disposizione di legge emanata dal Congresso, ha suscitato non poche perplessità sulla costituzionalità di una tale decisione.

Firmato nel 1992 ed entrato in vigore dieci anni dopo, nel 2002, il trattato OS mira ad aumentare la fiducia e la trasparenza sulle attività militari degli Stati coinvolti, consentendo voli di ricognizione aerea non armata su tutto il territorio dei suoi partecipanti al fine di permettere una piena raccolta d'informazioni. In base all'OS, di anno in anno tutte le parti hanno a disposizione uno stesso numero di voli e devono rendere disponibili le informazioni così raccolte a tutti i paesi membri.

Secondo alcuni legislatori repubblicani, i voli di ricognizione effettuati dai russi sul territorio statunitense e non solo, per quanto previsti dal trattato costituiscono ormai vere e proprie missioni di spionaggio, posto l'alto livello raggiunto dai relativi strumenti di rilevamento. Di conseguenza, la NDAA 2018 annulla ogni volo di ricognizione statunitense previsto nell'ambito del trattato OS per i prossimi cinque anni in attesa che il dipartimento della Difesa e la comunità d'Intelligence rivedano le prescrizioni del trattato. La NDAA 2018 sembra destinata inoltre a bloccare i finanziamenti volti all'acquisizione da parte del dipartimento della Difesa di più efficaci e tempestivi strumenti di ricognizione.

Il trattato OS ha finora contribuito significativamente alla sicurezza e alla stabilità dell'intera comunità transatlantica. I voli statunitensi e degli altri paesi dell'Alleanza Atlantica sull'Ucraina e sulla Russia occidentale, durante l'intero arco della crisi ucraina, hanno consentito la raccolta d'informazioni anche politicamente preziose. Tuttavia, quello che sembra riscuotere sempre meno il sostegno di settori importanti del Congresso è la condivisione di tali dati con gli altri paesi membri. Condivisione che si ritiene possa pregiudicare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti.

Gli Stati Uniti contribuiscono per quasi un quarto del bilancio annuale dell'Organizzazione del Trattato di Bando Complessivo dei Test Nucleari (CTBTO). Adottato dalle Nazioni Unite da più di venti anni, il CTBT non è ancora entrato in vigore per la mancanza del numero minimo di ratifiche previste dal testo del trattato stesso. Nell'aprile del 2017, in occasione del vertice G-7, il Segretario di Stato Tillerson si è unito agli altri ministri degli affari esteri in sostegno della CTBTO. Non a caso, la richiesta di bilancio dell'amministrazione Trump per l'anno fiscale 2018 stabilisce il contributo finanziario degli Stati Uniti al CTBTO a circa lo stesso livello di quello raggiunto dall'amministrazione Obama. Tuttavia, la versione approvata dalla Camera della NDAA 2018 vieta i finanziamenti per la CTBTO e invita l'intero Congresso a dichiarare che la recente risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 2310 del 2016, volta a riaffermare l'importanza della ratifica del CTBT, non obbliga gli Stati Uniti ad astenersi da qualsiasi azione contraria all'oggetto e allo scopo di tale trattato.

Il sostegno ancora offerto dall'amministrazione Trump alla CTBTO si spiega in funzione delle capacità di rilevamento garantite da quest'organizzazione. Tali capacità completano le capacità d'intelligence statunitensi volte alla rilevazione e alla stima di qualsiasi test nucleare. L'eventuale

riduzione dei finanziamenti statunitensi avrebbe un impatto negativo sulla capacità della CTBTO di operare e mantenere le numerose odierne stazioni di monitoraggio nucleare. Il CTBTO è percepito come una fonte relativamente neutra d'informazioni che possono aiutare a mobilitare la comunità internazionale contro qualsiasi stato impegnato nella sperimentazione di nuovi ordigni nucleari.

La decisione della Camera, non si crede potrebbe il causare una generale riduzione dei finanziamenti destinati alla CTBTO, ma si ritiene che potrebbe finire con l'indurre diversi Stati membri dell'organizzazione a trattenere i dati provenienti dalle stazioni di monitoraggio collocate all'interno del proprio territorio, compromettendo così le capacità del sistema di rilevare nuovi test nucleari clandestini.

La NDAA approvata dalla Camera, nel sostenere che gli Stati Uniti non sono tenuti a rispettare gli obblighi previsti dal CTBT, sembra andare molto oltre la posizione scelta in materia dall'amministrazione Trump, segnalando agli altri paesi firmatari del CTBT che gli Stati Uniti potrebbero a breve rinunciare al proprio impegno in favore di un divieto globale e verificabile dei test forse perché interessati essi stessi alla sperimentazione di nuove armi nucleari.

Lo START 2010 richiede agli Stati Uniti e alla Federazione Russa di ridurre entro l'anno 2018 il numero delle forze nucleari strategiche dispiegate da ciascuno di questi due paesi a non più di 1.550 testate e 700 sistemi di consegna, compresi i missili balistici intercontinentali di base a terra, i missili balistici intercontinentali basati all'interno di unità sottomarine e i bombardieri a lungo raggio. Inoltre, lo START 2010 fornisce strumenti preziosi di controllo dei rispettivi dispositivi militari, cosa questa che aiuta non poco il processo di pianificazione strategica di entrambi i paesi, aumentando notevolmente il livello di reciproca prevedibilità. Sempre secondo quanto previsto dallo START 2010, i due paesi sono liberi da ogni obbligazione in materia dal 2021 salvo che, come previsto dal trattato, non decidano per una proroga di cinque anni.

Finora entrambe le parti stanno attuando l'accordo e non ci sono ragioni per pensare che non intendano continuare a farlo. La Federazione Russa ha già indicato il suo interesse ad avviare i colloqui con gli Stati Uniti necessari per prorogare lo START 2010, ma l'amministrazione di Trump non ha ancora davvero risposto a tali aperture, anche se, nella telefonata di gennaio con il presidente della Putin, il presidente Trump ha subito respinto l'idea di una proroga. A quanto è dato sapere, il presidente Trump ha prima interrotto la telefonata per chiedere informazioni in merito al trattato per poi dichiararsi contrario all'accordo.

Non molto tempo prima, Countryman, l'allora sotto segretario di Stato per la sicurezza internazionale e la non proliferazione, aveva sollevato la possibilità di un'estensione del trattato con la sua controparte russa, il vice ministro degli esteri, Ryabkov. In ogni caso, Countryman è stato improvvisamente rimosso dalla sua posizione alla fine del gennaio scorso, mentre si stava recando a una conferenza sugli armamenti nucleari a Roma, e quest'estate la Camera ha approvato una legge nazionale di autorizzazione della spesa della Difesa (NDAA 2018) che vieta l'uso di qualsiasi risorsa finanziaria per estendere lo START 2010 sempre che la Federazione Russa non ritorni al rispetto del trattato riguardante le forze nucleari intermedie del 1987 (INF).

Sia prima sia dopo la sua vittoria elettorale, il presidente Trump si è espresso in modo contraddittorio sull'arsenale nucleare statunitense. Ha denunciato lo START 2010, che ha chiamato "Start Up" in un dibattito presidenziale dell'ottobre dello scorso anno, dichiarando erroneamente che l'accordo permetteva alla federazione Russa di produrre delle nuove testate nucleari e proibiva agli Stati Uniti di fare altrettanto. Subito dopo la sua vittoria elettorale, il presidente Trump ha poi spiegato che gli Stati Uniti dovrebbero espandere le proprie capacità nucleari in una nuova corsa agli armamenti. Tuttavia, in un'altra intervista poco prima dell'inaugurazione, sempre il presidente Trump ha prospettato nuovi e profondi tagli negli arsenali nucleari bilaterali, possibilmente abbinandoli a una diminuzione della pressione sanzionatoria sulla Federazione Russa.

Per quanto lo START 2010 sia stato ratificato dal Senato e abbia sempre avuto l'approvazione del sistema militare statunitense, compresi gli ultimi sette comandanti delle forze nucleari, non è mai particolarmente piaciuto proprio a quelle componenti radicali del partito repubblicano che più si rispecchiano nel nuovo presidente. D'altra parte, le ragioni addotte a difesa dell'eventuale proroga dello START 2010 sono molte e, ovviamente, non si risolvono unicamente in aspetti di valore esclusivamente strategico. Negli ultimi tempi si mette da più parti in rilievo il fatto che il progressivo deterioramento delle relazioni tra gli Stati Uniti e la Federazione Russa rende lo START 2010 molto più importante di quanto non fosse al momento della sua firma. Forti, quindi, le polemiche sull'opportunità di connetterne l'estensione al ritorno della Federazione Russa alla conformità con l'INF, poiché in assenza di una sua proroga, per la prima volta dai primi anni Settanta, entrambe le forze nucleari strategiche non avranno più limiti.

### **Analisi, valutazioni e previsioni**

In questo periodo di grande difficoltà nelle relazioni russo-americane, la cooperazione nel settore del controllo degli armamenti non è ancora venuta meno, come nel caso dello START 2010. Tuttavia, è altrettanto vero che non esiste al momento un dialogo su quelli che potranno mai essere i nuovi passi volti alla riduzione del rischio rappresentato dalle armi nucleari. Dato che il presidente Trump ha più volte affermato che tutti gli arsenali nucleari dovrebbero essere significativamente ridotti, ma ha anche promesso di rafforzare e ampliare le capacità nucleari statunitensi, rimane tutto da vedere il modo con il quale gli Stati Uniti affronteranno nel prossimo futuro la questione rappresentata da questi armamenti. Intanto, l'amministrazione Trump ha avviato un nuovo riesame della dimensione e della politica d'impiego dell'arsenale nucleare statunitense che dovrebbe tradursi nella realizzazione di un nuovo documento strategico entro la fine dell'anno.