

L'uscita degli Stati Uniti dal trattato INF le sue conseguenze per l'Europa e l'Alleanza Atlantica

Il 2 agosto 2019, la decisione statunitense di uscire dal trattato sui missili a raggio intermedio (trattato INF - Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty) annunciata il 1° febbraio, è diventata effettiva. Firmato dall'allora Segretario generale del Partito comunista sovietico, Michail Gorbacev, e dall'allora Presidente degli Stati Uniti, Ronald Reagan, l'8 dicembre 1987 ed entrato in vigore il 1° giugno 1988, il trattato vincolava le parti alla distruzione di tutti i missili balistici da crociera basati a terra con una gittata compresa fra 500 e 5.500 chilometri (300 e 3.400 miglia) entro la scadenza del 1° giugno 1991. In termini quantitativi, ciò ha significato la distruzione di 2.692 vettori a raggio corto e intermedio in tre anni: 1.846 da parte sovietica e 846 da parte statunitense. Sul piano simbolico, si è trattato di un passaggio importante, sia perché, per la prima volta, un accordo internazionale prevedeva l'eliminazione totale di un'intera categoria di vettori nucleari, sia perché, soprattutto negli ultimi anni della Guerra fredda, proprio le armi a raggio intermedio posizionate sul continente europeo avevano finito per diventare una sorta di simbolo del confronto nucleare fra le due Superpotenze. Anche per questo, la scelta dell'amministrazione Trump ha sollevato riserve soprattutto in Europa; ciò nonostante le ragioni con cui essa è stata giustificata e nonostante i limiti strutturali che pure, già all'epoca della stipula, caratterizzavano il trattato.

Queste riserve sono emerse già quando, nell'ottobre 2018, avevano cominciato a circolare i primi annunci delle intenzioni statunitensi. All'epoca, soprattutto il governo tedesco aveva espresso timore per il possibile impatto di una decisione definita «deplorable» e destinata a «porre difficili interrogativi a noi [tedeschi] e a tutta l'Europa»¹. Tuttavia, la posizione di Berlino non era del tutto condivisa; già da tempo, gli alleati orientali della NATO si erano detti preoccupati per le presunte violazioni da parte di Mosca delle clausole del trattato, mentre, dopo i primi annunci statunitensi, anche la Gran Bretagna aveva espresso il suo sostegno alla scelta di Washington, rimarcando la necessità di inviare a Mosca il «messaggio chiaro che [...] deve rispettare gli impegni previsti dall'accordo sottoscritto»². La Russia stessa aveva assunto, sul tema, una posizione ambigua. Già dal 2005, le autorità di Mosca avevano ventilato la possibilità di un ritiro unilaterale dall'accordo; in seguito, essa avevano proposto a Washington la possibilità (rifiutata dalla Casa Bianca) di una revoca congiunta dell'accordo. Sempre da Mosca era stata, infine, avanzata l'idea di estendere la portata del trattato a livello globale, invitando altri Paesi ad aderirvi, anche se in questo caso, data la ben nota ostilità della Repubblica popolare cinese a un'ipotesi di questo genere, la mossa è sempre stata considerata più propaganda che frutto di vera convinzione.

La *compliance* di Mosca alle disposizioni del trattato INF è il principale nodo del contendere. Dalla metà degli anni Duemila, in particolare, si sono moltiplicate le voci riguardo ai tentativi russi di aggirare i vincoli imposti dal trattato (che impediscono alle parti di possedere, produrre o testare vettori delle tipologie indicate) attraverso lo sviluppo di un nuovo missile (SSC-8 nella terminologia, NATO, noto anche come Novator 9M729), che, tuttavia, le autorità russe considerano compatibile con le previsioni del trattato stesso. Questa non conformità è stata messa in luce per la prima volta da Washington nel gennaio 2014 in base alle rilevazioni fornite dalle fonti d'*intelligence* riguardo ai

1 *Foreign Minister Maas on the US announcement that it is withdrawing from the INF Treaty*, 21.10.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-inf-treaty/2151874>

2 *UK backs Trump withdrawal from Russia nuclear treaty*, "The Guardian", 21.10.2018, <https://www.theguardian.com/politics/2018/oct/21/uk-backs-trumps-nuclear-treaty-withdrawal-blames-russia-for-breakdown>

test compiuti da Mosca dal 2008 e portata in seguito a conoscenza degli alleati NATO³, che dal luglio 2018 si sono espressi ripetutamente a favore della posizione statunitense. Dopo l'annuncio ufficiale del ritiro di Washington dal trattato, in particolare, gli alleati hanno rilasciato una dichiarazione di pieno sostegno alla posizione USA, attribuendo a Mosca la «sola responsabilità» per la fine del trattato e chiarendo che l'Alleanza atlantica – pur senza volere promuovere una ri-nuclearizzazione della sicurezza europea -- avrebbe risposto «in modo misurato e responsabile» ai rischi posti dall'introduzione del sistema SSC-8, con un «pacchetto di misure difensive equilibrate e coordinate», volte ad assicurare una deterrenza e difesa credibile ed efficace⁴.

Da più parti è stato sottolineato il rischio che questo rappresenti solo l'inizio di una nuova *escalation* nucleare in Europa e – potenzialmente – nel mondo. Il Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, per esempio, si è espresso in questo senso alla vigilia del ritiro USA dal trattato che, nella stessa occasione, ha definito «un freno inestimabile allo scoppio di una guerra nucleare»⁵. Il timore è soprattutto quello che le decisioni di Washington e Mosca portino da una parte alla ripresa della competizione fra Stati Uniti e Russia (anche togliendo dagli scaffali progetti studiati a suo tempo e accantonati negli anni passati, come gli stessi Stati Uniti sembrano intenzionati a fare), sia favorendo la proliferazione di armi nucleari in altri teatri (sinora considerati relativamente sicuri), come quello asiatico. Anche se il trattato INF vincolava formalmente le sole parti contraenti, opinione comune era, infatti, che esso proiettasse la sua ombra anche al di là dei confini europei, agendo da elemento di moderazione per molti attori che pure avrebbero avuto un chiaro interesse a sviluppare una propria capacità nucleare. D'altra parte, come hanno rilevato i fautori della decisione statunitense, l'esistenza del trattato INF non ha agito da freno, ad esempio, nei confronti della Cina, che, al contrario, avrebbe approfittato dei limiti posti agli Stati Uniti dal trattato stesso per colmare almeno parte del divario esistente con Washington⁶.

Da questo punto di vista, non stupisce che Pechino per prima abbia reagito duramente al possibile dispiegamento a breve termine di IRBM statunitensi in Asia, un'eventualità ipotizzata dal Segretario alla Difesa, Mark Esper, poco dopo l'ufficializzazione della fine del trattato INF⁷. Vi sono, tuttavia, seri dubbi che questo passo rappresenti un vero cambiamento strategico. Come è stato osservato, il ritorno delle armi nucleari statunitensi a raggio intermedio nel teatro dell'Asia-Pacifico sembra destinato a modificare poco gli equilibri attuali, date la disparità delle forze in campo, i limiti del dispositivo cinese e la possibilità che gli Stati Uniti hanno già ora di schierare nella regione altri elementi della loro "triade"⁸. Allo stesso modo, anche in Europa servirà tempo prima che le decisioni della Casa Bianca si traducano in iniziative reali. La possibilità di dispiegare davvero una nuova generazione di vettori a raggio intermedio passa, infatti, in primo luogo, per la disponibilità degli alleati europei ad accettarne la presenza sul loro territorio, disponibilità che appare tutt'altro che scontata vista la loro scarsa reattività sul tema, le difficoltà tecniche che sta

3 Missile Defense Project, *SSC-8 (9M729)*, Center for Strategic and International Studies Missile Threat Project, Washington, DC, 4.9.2019, <https://missilethreat.csis.org/missile/ssc-8-novator-9m729>.

4 *Press point by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on the INF Treaty*, Brussels, 2.8.2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_168183.htm?selectedLocale=en. Sulle ripetute prese di posizione dell'Alleanza cfr. *NATO and the INF Treaty*, 2.8.2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166100.htm.

5 J. Borger - D. Sabbagh, *Lapse of US-Russia arms treaty will heighten missile threat, says UN*, "The Guardian", 1.8.2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/01/inf-treaty-us-russia-arms-control-to-end>.

6 L. Seligman - R. Gramer, *What Does the Demise of the INF Treaty Mean for Nuclear Arms Control?*, "Foreign Policy", 2.8.2019, <https://foreignpolicy.com/2019/08/02/what-does-the-demise-of-the-i-n-f-treaty-mean-for-nuclear-arms-control-intermediate-nuclear-forces-new-start-strategic-arms-limitation-nonproliferation-trump-russia-arms-control-explained>.

7 M. Martina, *China warns of countermeasures if U.S. puts missiles on its 'doorstep'*, "Reuters", 6.8.2019, <https://www.reuters.com/article/us-china-usa-defence/china-warns-of-countermeasures-if-u-s-puts-missiles-on-its-doorstep-idUSKCN1UW044>; A Yuhas, *China Warns U.S. Against Sending Missiles to Asia Amid Fears of an Arms Race*, "The New York Times", 6.8.2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/06/world/asia/china-us-nuclear-missiles.html>.

8 W. Riqiang, *China's Calculus After the INF Treaty*, IPI Global Observatory, International Peace Institute, New York et al., 2019, <https://theglobalobservatory.org/2019/05/chinas-calculus-after-inf-treaty>.

sperimentando il sistema antimissile *Aegis Ashore* e – soprattutto – quella che appare la «profonda riluttanza» del Vecchio continente ad accettare l'idea che, dopo tanto tempo, la questione nucleare sia tornata di nuovo a occupare un posto “di peso” nell'agenda internazionale⁹.

La messa in discussione del trattato INF, infatti, difficilmente potrà non riverberarsi sugli altri accordi per il controllo degli arsenali nucleari, come il Nuovo trattato START (“New START”) firmato dall'amministrazione Obama nel 2010 per fissare il tetto massimo delle forze strategiche di Stati Uniti e Russia¹⁰. L'amministrazione statunitense non ha ancora preso ufficialmente posizione sul futuro del trattato (che scadrà nel febbraio 2021), anche se, secondo alcune voci, un suo rinnovo nella forma corrente sarebbe improbabile¹¹. D'altra parte, la volontà di Washington di “ingaggiare” la RPC appare destinata a fallire anche in questo campo, ancora una volta a causa dello squilibrio esistente fra gli arsenali dei possibili contraenti, che finirebbe per penalizzare proprio la posizione cinese. Anche lo sviluppo tecnologico gioca contro la possibilità di un rinnovo *tout court* del “New START”, alimentando da una parte i timori degli Stati Uniti per l'attivismo di Mosca nel campo dei vettori, dall'altra quelli della Russia per l'attivismo uguale e contrario degli Stati Uniti nel campo dei sistemi antimissile¹². Nonostante il favore del Senato a un rinnovo *tout court*, l'amministrazione, per bocca dell'ambasciatore a Mosca, Jon Huntsman, ha già etichettato il “New START” come un accordo debole e datato, avanzando anche la possibilità di negoziare – alla sua scadenza – uno strumento del tutto nuovo e di maggiore portata¹³.

La conseguenza immediata è un ulteriore raffreddamento dei rapporti Stati Uniti-Russia. Negli scorsi mesi, l'atteggiamento di Mosca sul rinnovo del “New START” è passato da uno di sostanziale disponibilità a uno di crescente chiusura, motivata, quest'ultima, da quello che è stato presentato come l'irrigidimento di Washington sull'argomento¹⁴. Si tratta in parte di schermaglie diplomatiche; come lo stesso ex Consigliere per la sicurezza nazionale, John Bolton, ha a suo tempo osservato, il trattato scadrà solo nel 2021 (dopo l'insediamento di un'eventuale nuova

9 Sulle (poche) reazioni dell'Europa all'uscita degli Stati Uniti dal trattato INF cfr. N. Witney, *Nothing to see here: Europe and the INF treaty*, European Council on Foreign Relations, 5.8.2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_nothing_to_see_here_europe_and_the_inf_treaty; come parametro di riferimento cfr. anche M. Lafont Rapnouil - T. Varma - N. Witney, *Eyes tight shut: European attitudes towards nuclear deterrence*, ECFR Flash Scorecard, European Council on Foreign Relations, dicembre 2018, https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/eyes_tight_shut_european_attitudes_towards_nuclear_deterrence; sulle difficoltà tecniche incontrate nell'implementazione del sistema antimissile *Aegis Ashore* cfr. M. Peck, *Europe Is Getting America's Anti-Missile Aegis Ashore System but...*, “The National Interest”, 28.7.2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/europe-getting-americas-anti-missile-aegis-ashore-system-69302>.

10 Il trattato “New START” (firmato l'8 aprile 2010 e ratificato dalle parti fra il dicembre e il gennaio successivi) prevedeva la riduzione entro sette anni degli arsenali nucleari russo e statunitense, limitandone la consistenza individuale a non più di ottocento lanciatori ICBM, SLBM e bombardieri pesanti equipaggiati per il trasporto di armi nucleari, dispiegati e non. Di questi assetti, un massimo di settecento poteva essere dispiegato, per un totale massimo di 1.550 testate, delle quali una sola per ogni bombardiere. Tutti questi obiettivi stati raggiunti alla data del 5 febbraio 2018. Come accennato, secondo le previsioni, il trattato resterà in vigore fino al febbraio 2021, termine prorogabile fino al 2026 con il consenso delle parti. Su questi aspetti cfr., per tutti, A.M. Woolf, *The New START Treaty: Central Limits and Hey Provisions*, CRS- Congressional Research Service, Washington, DC, 5.4.2019.

11 Seligman - Gramer, *What Does the Demise of the INF Treaty Mean...*, cit.; *Pillars of nuclear arms control are teetering*, “Financial Times”, 31.7.2019, <https://www.ft.com/content/f040fb68-afca-11e9-8030-530adfa879c2>; S. Erlanger, *Are We Headed for Another Expensive Nuclear Arms Race? Could Be*, “The New York Times”, 8.8.2019, <https://www.nytimes.com/2019/08/08/world/europe/arms-race-russia-china.html>.

12 ‘The Window to Extend New START Is Closing, and Fast’, “Stratfor”, 20.3.2019’ diventa: ‘The Window to Extend New START Is Closing, and Fast’, “Stratfor”, 20.3.2019’

13 A Osborn, *Future of last nuclear pact between Russia and U.S. uncertain: U.S. envoy*, “Reuters”, 14.8.2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-arms/future-of-last-nuclear-pact-between-russia-and-u-s-uncertain-u-s-envoy-idUSKCN1V41R0>; sul favore del Senato USA al rinnovo del “New START” cfr., per tutti, J. Borger, *US Senate pushes Trump to safeguard last Russian nuclear arms control treaty*, “The Guardian”, 18.8.2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/01/us-senate-pushes-trump-to-safeguard-last-russian-nuclear-arms-control-treaty>.

14 Cfr., ad es., *Putin Says Russia Prepared To Drop Arms Control Treaty If U.S. Not Interested In Renewal*, “Radio Free Europe/Radio Liberty”, 6.6.2019, <https://www.rferl.org/a/putin-says-russia-prepared-to-drop-arms-control-treaty-if-u-s-not-interested-in-renewal/29984790.html>.

amministrazione), «dandoci un sacco di tempo» («we have plenty of time») per una decisione definitiva¹⁵. Di contro, il mancato rinnovo (o un rinnovo in forma diversa) del trattato permetterebbe alle parti di rilanciare vari progetti fra l'altro nel campo delle armi ipersoniche e delle relative piattaforme, dei vettori (come lo statunitense LRSSO - Long Range Stand-Off Weapon, nel cui sviluppo sono impegnate Lockheed Martin e Raytheon) e dei già citati sistemi antimissile, come il Ground-Based Strategic Deterrent (GBSD) nel cui sviluppo sono impegnate Boeing e Northrop Grumman; tutte iniziative che permetterebbero agli USA di colmare quelle che alcuni osservatori hanno identificato come debolezze a livello di solidità della base tecnico-scientifica nazionale e di affidabilità, aggiornamento tecnologico e prontezza operativa delle forze¹⁶.

Come accennato, l'Europa è apparsa divisa sin dall'inizio sulla decisione USA di uscire dal trattato INF, salvo accettarla, nei fatti, senza particolari reazioni. D'altra parte, anche se la NATO -- oltre a impegnarsi a mantenere un deterrente nucleare «safe, secure and effective» -- ha deciso di focalizzare la sua risposta sul rafforzamento dell'attività esercitativa, di intelligence, sorveglianza e ricognizione, delle capacità di difesa aerea e antimissile e delle capacità militari convenzionali¹⁷, questa scelta non è priva di ricadute. Un potenziamento del dispositivo militare alleato nei Paesi dell'Europa centro-orientale rischia, anzi, di alimentare il contrasto con la Russia, che nel sistema *Aegis Ashore* e nella sua presunta capacità *dual use* convenzionale/nucleare vede la vera ragione della crisi del trattato INF. I test annunciati dal Dipartimento della Difesa di tre nuovi vettori che entreranno in servizio fra il 2021 e il 2025¹⁸ rischiano anch'essi di alimentare questo processo, non solo per la relativa facilità con cui essi potrebbero essere convertiti da convenzionali a nucleari. Come è stato notato, infatti: «in 21st-century military logic, the boundaries between hypothetical conventional and nuclear conflict scenarios are fluid [...] in combination with other standoff missiles, the latest generation of conventional high-precision weapons pose a growing threat to secured second-strike capability – a real worry, particularly for Russia»¹⁹.

Anche questo spiega il “flettere i muscoli” della politica russa, espresso, per esempio, nelle dichiarazioni del Presidente Putin del 1° marzo 2018 riguardo alla futura entrata in servizio del veicolo di rientro sub-orbitale manovrabile ipersonico (Hypersonic Glide Vehicle - HGV) *Avangard*, dell'ALBM *Kinzhal*, del “drone subacqueo” a propulsione nucleare (Undersea Autonomous Nuclear Delivery Vehicle) *Poseidon* e del missile da crociera a propulsione nucleare *Burevestnik*. Anche se, secondo l'*intelligence* USA, rimane improbabile che gli ultimi due vedano la luce prima del 2027, lo schieramento sul breve/medio periodo dei sistemi *Avangard* e *Kinzhal* potrebbe, infatti, avere un impatto sia sui negoziati per il possibile rinnovo del “New START”, sia sulla compattezza del fronte europeo. I membri europei della NATO appaiono, infatti, oggi, profondamente divisi sui temi del nucleare e della deterrenza, anche a causa della scelta dell'amministrazione Trump di non esercitare – in questo come in altri campi – un vero ruolo guida. In questo contesto, non sarebbe

15 One nuclear treaty is dead. Is New START next?, “Defense News”, <https://www.defensenews.com/pentagon/2018/10/23/one-nuclear-treaty-is-dead-is-new-start-next/> diventa: 'One nuclear treaty is dead. Is New START next?', “Defense News”, 24.10.2018, <https://www.defensenews.com/pentagon/2018/10/23/one-nuclear-treaty-is-dead-is-new-start-next/>

16 'U.S. Nuclear Weapons Capability, The Heritage Foundation, 4.10.2018' diventa: 'U.S. Nuclear Weapons Capability, The Heritage Foundation, Washington DC, 4.10.2018'

17 *Press point by NATO Secretary General...*, cit.

18 I test annunciati riguarderebbero una versione “ground launched” del *Tomahawk* (BGM-109) con una gittata di circa mille chilometri, che potrebbe essere dispiegata già all'inizio del 2021, e due nuovi missili balistici terra-terra: il primo, con una gittata nell'ordine dei 500 chilometri (ma diverse voci parlano della possibilità di superare tale limite, anche alla luce dell'uscita di Washington dal trattato INF), destinato a sostituire l'ATACMS (MGM-140 Army Tactical Missile System) forse già entro nel 2023, il secondo un missile balistico con una gittata nell'ordine del 3.000/4.000 chilometri che, tuttavia, non sarà pronto al dispiegamento almeno fino al 2025.

19 U. Kühn, *The End of the INF Treaty: What Does it Mean for Europe?*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 31.7.2019, <https://carnegieendowment.org/2019/07/31/end-of-inf-treaty-what-does-it-mean-for-europe-pub-79648>.

azzardato, per il Cremlino, scommettere sul fatto che l'aumento della minaccia percepita possa, alla fine, consolidare tale situazione, alimentando la tendenza in corso alla rinazionalizzazione delle politiche di sicurezza e difesa e accentuando il divario esistente sia fra Stati Uniti ed Europa sia all'interno di questa, fra Paesi più o meno sensibili alle scelte di Mosca.