Camera dei deputati
Servizio Studi
XVIII Legislatura

Note di
politica internazionale

Stati Uniti e Russia di fronte alla denuncia del Trattato INF

Nota n° 5 -
14 marzo 2019

La storia del Trattato

Il Trattato INF ((*Intermediate-Range Nuclear Forces*) fu sottoscritto a Washington **l'8 dicembre 1987** dal presidente USA Ronald Reagan e dal presidente sovietico Michail Gorbačëv a seguito di un vertice svoltosi a Reykjavík l'11 ottobre dell'anno precedente.

Già nel 1972 e nel 1979 le due superpotenze erano già giunte a sottoscrivere delle intese per la limitazione di certi tipi di armamenti nucleari e dei loro sistemi di lancio (SALT – Strategic Arms Limitation Talks). Nel contesto della corsa agli armamenti degli anni Settanta, l'Unione sovietica iniziò a schierare nel 1977 un nuovo tipo di missile a medio raggio a testata multipla (i cd. SS-20), in grado di colpire l'Europa occidentale in pochi minuti. Dopo una tornata di negoziati senza successo, la decisione statunitense di schierare nel 1983 sul suolo europeo missili Pershing II e Cruise contribuì ad alzare il livello di tensione, portando alla "crisi degli euromissili", in cui anche l'Italia fu coinvolta. Le tensioni andarono stemperandosi con l'avvento al potere di Michail Gorbačëv; i dialoghi anche ad alto livello cambiarono passo e condussero all'incontro finale di Washington dell'8 dicembre del 1987, nel corso del quale si procedette alla sottoscrizione del Trattato INF.

L'accordo prevedeva **la totale eliminazione dei missili balistici e convenzionali, dispiegati a terra, dalla portata compresa tra i 500 e i 5.500 km**, la rimozione e la distruzione di 1.846 testate sovietiche e 846 americane, oltre all'eliminazione dei dispositivi di lancio, altri componenti e materiale per i test; il tutto, in tre anni.

Venivano proibiti unicamente i missili lanciati dalla piattaforma terrestre, non dall'aria o dal mare, permettendo dunque che sottomarini e aerei continuassero a dotarsi di armamenti di quel genere.

Il Trattato **aveva una portata largamente innovativa** perché prevedeva un piano per verificare l'aderenza all'accordo delle parti, comprendente ispezioni di basi missilistiche e infrastrutture, depositi e altri siti, per un periodo di 13 anni a partire dell'entrata in vigore del testo (giugno 1988), sulla base del principio "*doveryai no proveryai – trust but verify*".

Rimanevano aperte questioni nevralgiche come i **sistemi ABM** (*Anti-Ballistic Missile*) e la ***Strategic Defense Initiative*** (lo scudo di difesa anti-missilistica, le cd. "Star Wars" annunciato dal presidente Reagan nel 1983). Inoltre, va considerato che gli armamenti vietati dal Trattato INF costituivano soltanto **il 5% circa del totale degli arsenali nucleari**.

In seguito, nel 1991, poco prima del crollo dell'Unione sovietica, le due superpotenze sottoscrivevano lo *START* I (*Strategic Arms Reduction Talks*), per la riduzione degli armamenti strategici, dopo che era già intervenuta a Parigi, il 19 novembre 1990 la firma tra l'Alleanza atlantica ed il Patto di Varsavia del **Trattato per la riduzione e la limitazione delle forze armate convenzionali in Europa** (il cd. Trattato CFE) dal quale nel 2015 la Russia si è ritirata.

La crisi del Trattato

Nel **luglio del 2014,** nel pieno della crisi ucraina, gli Stati Uniti accusavano la Federazione

russa (succeduta all'URSS come Stato parte del Trattato INF) **di violare l'accordo** testando armamenti tattici nucleari (missili SSC-8 dalla portata di 2.000km).

Nel **febbraio del 2017** Washington ne denunciò ufficialmente lo schieramento operativo, procedendo a fare pressione su Mosca perché la violazione rientrasse, anche tramite l'imposizione di sanzioni.

La Federazione russa ha sempre respinto le accuse, chiedendo agli Stati Uniti di mostrare le prove, ma non ha mai fornito elementi che smentissero in modo sostanziale le tesi americane. Al tempo stesso Mosca ha stigmatizzato l'installazione di sistemi di lancio anti-missilistici in Polonia e Romania e l'impiego di **aeromobili senza pilota dotati di armamenti tattici nucleari**.

Il 5 febbraio 2018, il presidente della Commissione Difesa della *Duma* di Stato, **Vladimir Shamanov**, ha confermato il loro dispiegamento permanente nell'*exclave* russa di Kaliningrad di vettori *Iskander*-M 9K720 (nome in codice NATO SS-26 "Stone"), con gittata compresa tra i 400 e i 500 km, riproponendo con tale iniziativa criticità simili a quelle che furono all'origine della "crisi degli euromissili".

Nell**'ottobre del 2018** il presidente degli Stati Uniti **Donald Trump** ha annunciato l'intenzione statunitense di recedere dal Trattato INF a causa delle continue violazioni russe, dopo che le autorità di Mosca avevano provato a difendersi pubblicamente dalle accuse americane nel luglio dello stesso anno.

Il **1° febbraio scorso** è stato pubblicato l'annuncio ufficiale della Casa Bianca in cui si dà conto della volontà di sospendere il Trattato a partire dal giorno successivo ed avviare il procedimento di denuncia dell'accordo,nel caso in cui la Russia non proceda ad eliminare i propri armamenti proibiti.

In reazione a ciò, anche le autorità russe il **2 febbraio** hanno espresso la volontà di denunciare il Trattato INF: "Partiamo dal presupposto – ha detto il presidente Putin - che il nostro Paese non dispiegherà missili a gittata intermedia e inferiore, se tali armi non appariranno, né negli Usa, né Europa o in altre regioni del mondo. Non dovremmo farci trascinare e non ci faremo trascinare in una costosa corsa agli armamenti". Il Presidente russo ha però aggiunto che Mosca è pronta a sviluppare nuovi razzi anche ipersonici.

L'**11 marzo scorso**, infine, il **Dipartimento della Difesa statunitense** ha reso noto che gli Stati Uniti inizieranno a produrre componenti di *ground-launched cruise missile systems* vietati dalle disposizioni del Trattato INF.

Le ragioni della scelta statunitense

L'annuncio americano del ritiro dal Trattato **ha sollevato molte critiche tra i partner europei dell'Alleanza atlantica**, che avrebbero preferito la prospettiva di una revisione del Trattato.

Tra le motivazioni addotte da Washington per il ritiro - fortemente sollecitato da "falchi" dell'Amministrazione presidenziale come il consigliere per la sicurezza nazionale, **J.R. Bolton** spiccano, accanto alle asserite violazioni russe dei termini dell'accordo, alcune valutazioni sul ruolo che stanno assumendo potenze nucleari, come la **Cina**, non vincolate dal Trattato.

Lo stesso Presidente USA, parlando mesi fa del Trattato, aveva citato la Cina: "Se la Russia lo fa e la Cina lo fa, è inaccettabile che noi continuiamo a rispettare l'accordo". Nel 2017 il comandante delle forze militari americane nell'oceano Pacifico, l'ammiraglio **Harry Harris** (attualmente ambasciatore americano a Seoul), aveva detto al Congresso che circa **il 95 per cento dei missili cinesi avrebbe violato il trattato INF**, se la Cina ne avesse fatto parte.

È noto che da un lato gli Stati Uniti non dispongono di molte basi nel quadrante del Pacifico nel quale schierare un arsenale di missili senza il consenso degli alleati (Giappone, Sud Corea, Australia) e dall'altro che **programma USA di realizzazione di nuovi armamenti missilistici** richiede ancora anni prima di diventare operativo, ci vorranno comunque diversi anni perché se ne vedano i frutti.

È opinione condivisa, tra gli esperti statunitensi, che la Federazione russa abbia **acquisito una posizione di primato** nella ricerca e nello sviluppo di quella specifica categoria d'armamenti.

Se la scelta di denunciare il Trattato sembra agevolare il Cremlino che può accusare l'Amministrazione Trump di attentare alla stabilità internazionale, evocando le inquietudini della Guerra fredda, è altrettanto vero che la cessazione degli effetti dell'accordo sembra danneggiare **più la sicurezza degli alleati europei** che quella statunitense.

In termini strategici, gli analisti paiono essere concordi nel rintracciare ben pochi vantaggi

nella denuncia del Trattato da parte degli USA, ma ne sottolineano la coerenza con le **principali direttrici ideologiche** della Presidenza Trump, quali il superamento di qualsiasi trattato inteso a limitare la sovranità degli Stati Uniti, la contrarietà di "falchi" ad accordi di non proliferazione e limitazione degli armamenti (ricordiamo, ad esempio, che Bolton fu sottosegretario di Stato dell'Amministrazione George W. Bush, impegnandosi per la denuncia, nel 2002, del **Trattato anti-missili balistici** del 1972 (Trattato ABM).

Vi è infine, sul piano dell'agenda politica interna, l'esigenza di dimostrare all'opinione pubblica americana **un approccio più assertivo nei confronti di Mosca**, in risposta alle accuse avanzate verso l'Amministrazione presidenziale di essere troppo conciliante o addirittura complice con il vecchio nemico dei tempi della Guerra fredda.

La posizione russa

Mosca si è mostrata insofferente nei riguardi del Trattato INF, sin dagli esordi della Presidenza Putin: l'accordo era da più parti considerato **una concessione troppo generosa e arrendevole** fatta ai tempi al termine della Guerra fredda, non più sostenibile di fronte all'atteggiamento aggressivo e muscolare degli Stati Uniti nel contesto unipolare sorto dopo la caduta del Muro (in proposito valga, uno fra tutti, il noto discorso del presidente Putin pronunciato a Monaco di Baviera nel 2007).

La Russia nel corso di questi ultimi anni ha spessp accusato gli Stati Uniti d'incrinare i rapporti tra le due potenze e di assumere un atteggiamento troppo aggressivo nei propri confronti, accerchiando Mosca ai suoi stessi confini anche attraverso un'ingerenza diretta in quello che Mosca considera il suo "**Estero vicino**".

In particolare, la Russia si sente minacciata, come accennato, **dall'*European Phased Adaptive Approach*** (EPAA), parte di un sistema globale di difesa missilistica statunitense, lanciato dall'Amministrazione Obama e in via di schieramento operativo in Polonia e Romania.

Il sistema anti-missilistico statunitense schierato in Europa, motivato prevalentemente dall'esigenza di difendersi da attacchi provenienti dal Medio Oriente, potrebbe mettere in dubbio anche il potenziale russo di deterrenza strategica, e perciò è considerato da Mosca una diretta minaccia.

Infine, occorre valutare il rilievo che assume per i decisori russi la considerazione che alcune **potenze situate lungo i confini meridionali ed orientali della Federazione russa** (Cina, Corea del Nord, India, Pakistan) **hanno sviluppato un arsenale balistico e convenzionale**, non essendo vincolate dal Trattato INF (India, Pakistan, Cina, Iran, Nord Corea).

Questa percezione si somma ad una costante "**ansia di accerchiamento**" che caratterizza le élite di governo russe e che sarebbe gestito attraverso il ritorno alla **retorica intimidatoria della deterrenza nucleare**.

Non è un caso che nel recente passato molti analisti occidentali abbiano sostenuto che Mosca faccia propria una cosiddetta ***Escalate to De-escalate doctrine*** (EdED), basata sull'uso di armi nucleari entro il contesto di un conflitto convenzionale, in modo da impedire all'avversario ulteriori mosse e garantirsi una rapida vittoria. Altri analisti sottolineano tuttavia come manchino **segni inequivocabili** di una EdED russa: l'analisi delle ultime **dottrine strategiche elaborate dal Cremlino nel 2010 e nel 2014 rileva piuttosto come il ricorso alle armi nucleari** sia strettamente limitato a scopi ritorsivi ed in caso di minaccia esistenziale.

Possibili sviluppi

È importante ricordare come rimanga ancora in vigore **il trattato bilaterale russo-americano per il controllo dell'arsenale nucleare,** il cd. *New START*, (*New Strategic Arms Reduction*) firmato a Praga l'8 aprile 2010 dal **presidente americano Obama e dal presidente russo Medvedev nel 2010** per il controllo dei missili a lungo raggio. Con il venire meno del Trattato INF, tale accordo rimane l'ultimo accordo nucleare esistente tra le due potenze.

Il *New START* dovrebbe essere rinnovato nel 2021, ma le tensioni innescate dalla denuncia del Trattato INF potrebbero comprometterne gli esiti, basti tenere presente, ad esempio, che già nel 2010 la componente repubblicana nel Senato degli Stati Uniti aveva opposto resistenza alla ratifica dell'accordo.

Se anche tale trattato dovesse venire meno, per la prima volta dal **1972 non sarebbero più in vigore alcun accordo sulla limitazione o sulla verificabilità degli arsenali nucleari tra le due**

potenze.

La fine del Trattato INF potrebbe inoltre influenzare negativamente l'andamento della **Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione** nucleare, che si terrà nel 2020.

Nel quadrante europeo, la denuncia del Trattato INF potrebbe mutare gli **equilibri militari nel vecchio Continente**, a tutto svantaggio delle posizioni occidentali nei bacini del Mar Nero e del Mar Baltico e porterebbero ad un'acutizzazione delle posizioni "russofobe", assai forti in alcuni **settori dell'opinione pubblica dei paesi dell'Europa centrale**, già condizionati dall'installazione dei missili *Iskander* e, in prospettiva, dal dispiegamento di nuovi vettori a medio raggio.

Alcuni analisti internazionali hanno inoltre espresso serie preoccupazioni sulla possibilità che le controversie sorte sulla cessazione Trattato INF possano dare luogo, sia pure non nel breve periodo, ad una **nuova corsa agli armamenti su scala globale**, in assenza di un quadro di cooperazione multilaterale che ne definisca i limiti.

Il **deterioramento delle relazioni russo-americane**, acuita dalla vicenda della denuncia del Trattato INF, può contribuire a disarticolare ulteriormente l'ordine internazionale, segnato dalla postura aggressive di nuove **potenze a vocazione globale**.

Nella prospettiva di un accelerato processo di **disarticolazione dello scenario mondiale** sotto la spinta di un programma generalizzato di modernizzazione dell'apparato militare, i parametri abituali di valutazione della situazione appaiono inadeguati sotto il profilo della sicurezza. A determinare l'andamento delle relazioni fra gli Stati, in un quadro di diffusa conflittualità che va dal Medio Oriente all'Asia centrale, contribuisce il processo di evoluzione in direzione del multipolarismo.

Gli interrogativi circa il grado di stabilità di un ordine globale caratterizzato dalla presenza di una pluralità di grandi potenze sono al centro del dibattito fra gli esperti di dottrine strategiche. Ai vertici di un sistema internazionale rigidamente gerarchico figurano gli Stati Uniti, in posizione preminente, ma non più dominante, affiancati da **Russia**, **Cina**, **India** e **Unione europea**.

Fatta eccezione per l'Unione europea, si tratta di Stati sostenuti da **un forte senso della propria ritrovata identità nazionale**, determinati, se del caso ricorrendo anche all'uso della forza, ad affermarsi nel ruolo di soggetti riconosciuti a tutti gli effetti indipendenti.

La Russia e la Cina, **principali fautori di una revisione dell'ordine mondiale**, portano avanti – ciascuno seguendo una specifica linea strategica – una politica di contrasto all'egemonia degli Stati Uniti.

Per quanto il rapporto Mosca–Washington non costituisca più l'asse portante del gioco politico strategico globale è a questo livello che si manifesta **più evidente il rischio di *escalation* in un conflitto generale**. In un clima di accentuata ostilità, Stati Uniti e Russia, le due superpotenze nucleari, risultano impigliate in un groviglio di contrasti lungo l'intero arco degli interessi e dei valori.

Al confronto politico-diplomatico correlato alla contrapposizione strategico militare si somma **la competizione economico commerciale**, per arrivare – fattore particolarmente insidioso – alla **campagna di delegittimazione** dell'assetto istituzionale dei rispettivi regimi.

All'origine di un antagonismo di lunga data riemerso con particolare virulenza negli ultimi anni figura una concezione idealizzata del proprio *status* di grande potenza fondata sull'"**eccezionalismo**".

Epicentro del confronto russo-americano si conferma, nonostante il crescente rilievo strategico dell'Asia orientale, ancora una volta **l'Europa**: è in questa area, infatti, ai confini dello spazio post-sovietico e dove gli schieramenti militari sono a diretto contatto, che la Russia si trova a fronteggiare la politica di contenimento statunitense condotta attraverso la NATO.

Non è certo casuale, infatti, che a innescare la crisi attuale nei rapporti fra Washington e Mosca sia stata la competizione per assicurarsi **l'allineamento dell'Ucraina**, il cui controllo geopolitico assicura una posizione di vantaggio sul continente.

Assodato, come dimostra proprio il salto di tensione suscitato dalla denuncia del Trattato INF, che su questo fronte l'impegno delle parti appare particolarmente risoluto, è evidente che solo mantenendo lo status quo a livello regionale sia possibile garantire anche nelle nuove condizioni **una situazione di stabilità strategica**.

L'enfasi posta sia da parte russa che statunitense di operare da una posizione di forza, facendo affidamento eventualmente sull'arma nucleare, non sembra lasciare spazio a concessioni in grado di portare a un'attenuazione del confronto Stati Uniti–Russia.

La fiducia, in assenza della quale viene meno ogni possibilità di normalizzazione, non rappresenta un obiettivo realistico, ma non per questo va esclusa la prospettiva di **rilanciare un negoziato** volto a evitare un conflitto fra le due grandi potenze dalle conseguenze catastrofiche.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.