



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



TRATTATO OPEN SKIES: QUALI PROSPETTIVE DOPO IL RITIRO DEGLI STATI UNITI?

Di Ludovica Castelli
Giugno 2020



Il 21 maggio il Presidente statunitense Donald Trump ha annunciato al suo staff l'intenzione di ritirare gli Stati Uniti dal Trattato Open Skies (Cieli Aperti). Tale intenzione, già manifestata lo scorso ottobre, non rappresenta di per sé una novità assoluta. Tuttavia, **una sua effettiva formalizzazione andrebbe a danneggiare ulteriormente la sempre più fragile architettura internazionale di controllo degli armamenti.** Infatti, se il ritiro degli Stati Uniti dal Trattato INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) annunciato da Trump lo scorso anno si è delineato come mossa eclatante, è possibile fosse solo la prima di **una serie di decisioni firmate dall'attuale amministrazione atte a svincolare gli Stati Uniti dai principali accordi per la regolamentazione degli armamenti strategici.**

Questa volta nel mirino di Trump c'è Open Skies (OST), un'importante trattato internazionale che consente ai 34 Stati partecipanti, appartenenti alla NATO e all'ex Patto di Varsavia, di condurre attività di intelligence sulle reciproche capacità militari, attraverso l'utilizzo di specifici aerei disarmati, equipaggiati con pod per la raccolta di immagini. I velivoli di osservazione possono variare da Paese a Paese ma devono essere conformi alle disposizioni specifiche del Trattato. Gli Stati Uniti hanno da sempre utilizzato due OC-135B, mentre la Russia ha recentemente sostituito i suoi An-30 e Tu-154M-ON con due nuovi Tu-214ON. Altri Paesi, come la Bulgaria, la Romania e l'Ucraina usano ancora l'Antonov An-30, mentre il Canada e la maggior parte dei Paesi europei utilizzano dei C-130 Hercules dotati di sensori SAMSON, il cui uso e costi vengono condivisi tra il consorzio di Paesi che ne beneficiano. **Dischiudendo volontariamente il proprio spazio aereo, i membri dell'OST concordano di raccogliere informazioni strategiche reciproche al fine di promuovere trasparenza e familiarità sulle attività militari di ciascun Paese.** Così facendo, tale cooperazione contribuisce a consolidare la fiducia reciproca tra le parti fornendo un chiaro valore aggiunto all'architettura di controllo degli armamenti non-convenzionali.

Per comprendere appieno le finalità e l'importanza di Open Skies, occorre risalire all'arco temporale in cui il Trattato ha preso forma. A presentare originariamente il progetto fu il Presidente Dwight Eisenhower al vertice di Ginevra nel 1955, gettando le basi per la successiva politica reaganiana del "Trust but verify" ('Fidati ma verifica'). L'intenzione degli

“Dischiudendo volontariamente il proprio spazio aereo, i membri dell'OST concordano di raccogliere informazioni strategiche reciproche al fine di promuovere trasparenza e familiarità sulle attività militari di ciascun Paese”.



Stati Uniti di penetrare il velo di segretezza che circondava l'arsenale sovietico fu a suo tempo respinta da Nikita S. Krusciov, che lo riteneva un mero strumento di spionaggio. Trentaquattro anni dopo il presidente George H.W. Bush riprese l'idea iniziale avviando le negoziazioni con la NATO, l'Unione Sovietica e i suoi alleati. Prodotto del disgelo tra Mosca e Washington, Open Skies fu firmato nel 1992 entrando in vigore poi nel 2002.

A differenza degli anni '50, al momento delle negoziazioni sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica possedevano satelliti di intelligence in grado di fornire, già al tempo, immagini incredibilmente accurate dei reciproci arsenali nucleari. Parallelamente, all'interno del sistema del Trattato, entrambi i Paesi hanno sempre utilizzato la tecnologia fotografica 'wet-film', che forniva uno basso livello di dettaglio. La Russia, invece, è passata alle moderne apparecchiature digitali solo nel 2016. Le operazioni svolte, dunque, non apportano un valore aggiunto alla qualità dei dati reperibili tramite l'uso di satelliti già posseduti dalle due maggiori potenze. **Pertanto, la rilevanza chiave dei voli di ricognizione si rivela soprattutto per quegli Stati di piccole e medie dimensioni sprovvisti di sofisticati sistemi satellitari per l'intelligence militare.**

In quanto strumento di raccolta di informazioni sensibili, il trattato è stato concepito in modo tale da garantire un uso corretto e trasparente dei dati. Di conseguenza, le sue novantasette pagine includono disposizioni specifiche su come, quando e dove devono essere condotte le operazioni (richieste di sorvoli, tempi e modalità). Inoltre, ci sono limitazioni quantitative, sia per determinare il numero di voli consentiti sul territorio di uno Stato ("quota passiva") sia per determinare il numero di voli che un Paese può effettuare sul territorio di un altro ("quota attiva"). Secondo i dati, gli Stati europei rappresentano oltre il 55% delle quote attive complessive, Russia e Bielorussia (considerate dal 1992, secondo i termini del trattato, come un'unica entità) seguono con un 30,4% e il Nord America (Stati Uniti e Canada) si ferma ad un 14,2%. Allo stesso modo, il maggior numero di voli si concentra sugli Stati europei (63,3%), seguiti da Russia-Bielorussia (30,7%) e più in fondo dal Nord America (6,1%). La distribuzione di voli con quote attive viene negoziata annualmente attraverso la Commissione Consultiva per i Cieli Aperti (OSCC), l'ente responsabile di garantire la conformità e la continuità delle operazioni. Tuttavia, oltre alle quote annue predeterminate

“La rilevanza chiave dei voli di ricognizione si rivela soprattutto per quegli Stati di piccole e medie dimensioni sprovvisti di sofisticati sistemi satellitari per l'intelligence militare”.



nelle riunioni plenarie, **gli Stati dell'Europa occidentale hanno spesso consentito a Russia-Bielorussia di eccedere la loro quota attiva (42), in particolare in relazione a Paesi che difficilmente esauriscono la propria quota passiva.** La Germania è un chiaro esempio. Nello spazio aereo tedesco, infatti, Russia-Bielorussia sono state spesso autorizzate a svolgere due operazioni extra oltre il limite indicato (3). Nonostante quindi i voli complessivi di Russia-Bielorussia sulla Germania siano arrivati a quota 5, la quota passiva tedesca (6) non è mai stata esaurita.

Un altro aspetto interessante si ritrova nelle diverse scelte dei Paesi riguardo la distribuzione geografica delle operazioni di ricognizione. Da un lato l'asse UE-NATO ha concordato sulla volontà di non sorvolare sui reciproci territori nazionali, concentrandosi piuttosto su Russia-Bielorussia e Stati limitrofi come Ucraina e Georgia. Pertanto, difficilmente i Paesi all'interno del consorzio UE-NATO hanno esaurito la propria quota attiva, come confermato dagli Stati Uniti, che non hanno mai operato più della metà del numero consentito di voli (42). Dall'altro lato, la Russia ha condotto la maggior parte dei suoi voli sui Paesi della NATO. **È quindi evidente che, sebbene il Trattato copra una vasta gamma di Paesi, estendendosi dalla Turchia alla Groenlandia, emergono due allineamenti netti: gli Stati membri della NATO contrapposti a Russia-Bielorussia, con alcuni altri Paesi non allineati.**

All'interno delle disposizioni del Trattato, una delle direttive principali vieta alle parti di limitare i voli sul proprio territorio, con la sola eccezione di alcune aree che potrebbero implicare problemi di sicurezza (ad esempio centrali nucleari). È proprio questo aspetto ad aver canalizzato le critiche di Washington. **Durante l'incursione militare russa del 2014 in Ucraina, diversi voli collettivi di ricognizione vennero condotti su aree della Russia Sud-occidentale, fornendo a Kiev informazioni sull'attività militare di Mosca e dunque un importante vantaggio per la sicurezza nazionale ucraina.** Da allora, la Russia ha ripetutamente negato l'accesso ai voli sulle regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud e posto restrizioni ai sorvoli sull'area di Kaliningrad per circa 500 chilometri. Nel 2019 Mosca ha inoltre negato voli di osservazione durante l'esercizio militare Tsentr, esacerbando ulteriormente le tensioni con Washington.

“Sebbene il Trattato copra una vasta gamma di Paesi, estendendosi dalla Turchia alla Groenlandia, emergono due allineamenti netti: gli Stati membri della NATO contrapposti a Russia-Bielorussia, con alcuni altri Paesi non allineati”.



Con il ritiro statunitense è Mosca a detenere un attuale vantaggio negoziale nelle dinamiche che sorreggono il Trattato. Sia che la Russia decida di rimanere parte o di ritirarsi, i Paesi europei ne pagherebbero il conto più salato. Questi, infatti, pur condividendo le preoccupazioni sulle apparenti violazioni di Mosca, continuano a considerare il Trattato come un pilastro essenziale della cornice di sicurezza europea. L'unicità dei dati raccolti dalle operazioni di osservazione e la condivisione fra le parti sono elementi di fondamentale importanza, soprattutto per quei Paesi che non possiedono sistemi di intelligence sofisticati. Il caso dell'Ucraina, precedentemente descritto, ne è la conferma; **il Trattato ha difatti compensato l'handicap tecnologico e capacitivo di Kiev fornendo informazioni cruciali per la sua sicurezza nazionale.**

Di fronte a un peso negoziale ridotto rispetto a quello statunitense e russo, l'impegno degli Stati europei potrebbe far leva su azioni collettive volte a rafforzare la propria integrità e raggiungere soluzioni comuni. In tal senso, proprio il caso della Bielorussia rappresenterebbe un tassello importante. Come precedentemente menzionato, Bielorussia e Russia sono stati definiti dai termini del Trattato come un'unica entità, condividendo di conseguenza quote comuni. Successivamente, tuttavia, discrepanze fra i due Paesi rispetto la gestione delle operazioni hanno indotto la Bielorussia a chiedere maggiore indipendenza. **Se la Russia decidesse di seguire il ritiro degli Stati Uniti, gli Stati Europei potrebbero prendere in considerazione la possibilità di dichiarare la Bielorussia membro indipendente del Trattato, consolidando allo stesso tempo la sovranità del Paese e fornendo uno strumento legale per ostacolare eventuali installazioni militari russe sul suo territorio.**

Sommariamente, la chiusura di un altro canale di dialogo tra Stati Uniti e Russia è stata ampiamente definita come allarmante. **In tal contesto la retorica russa sembra aver dato i suoi frutti; traslando l'attenzione globale dall'inadempienza di Mosca all'inaffidabilità di Washington, l'annuncio di Trump non fa che alimentare la narrazione anti-americana che dipinge quest'ultima come riluttante verso la cooperazione multilaterale in materia di sicurezza.** Facendo un passo indietro, è interessante notare come 65 anni fa i ruoli fossero

“Se la Russia decide di seguire il ritiro degli Stati Uniti, gli Stati UE potrebbero considerare la possibilità di dichiarare la Bielorussia membro indipendente del Trattato”.



completamente invertiti. Quando il Presidente Eisenhower propose il trattato Open Skies alla controparte russa, ammise di sapere che i sovietici non avrebbero mai accettato la sua proposta, ma che esattamente il loro rifiuto avrebbe mostrato al mondo il principale ostacolo agli accordi sul controllo degli armamenti.

Ad oggi, se il trattato crollasse, sia a causa del ritiro degli Stati Uniti o dell'ostruzionismo russo, i danni collaterali penalizzerebbero sostanzialmente tutti gli Stati minori che aderiscono al trattato, privi di capacità avanzate di raccolta di intelligence militare. Qui risiede il nocciolo dell'accordo: al di là dei generali obiettivi di confidence-building e di rafforzamento dell'architettura di sicurezza globale, il valore intrinseco della condivisione dei dati fra le parti è ciò che segna l'unicità del Trattato sui cieli aperti.