

Tempi sempre più duri per lo spirito negoziale il difficile avvio dell'undicesima Conferenza di revisione del NPT

*Alessandro Pascolini
Università di Padova*

Si è svolta a Vienna dal 31 luglio all'11 agosto, sotto la presidenza dell'ambasciatore finlandese Jarmo Viinanen, la prima sessione del comitato preparatorio (PrepComI) dell'undicesima Conferenza di revisione del Trattato di non proliferazione (NPT), prevista per il 2026. Dopo due settimane di discussioni su questioni che hanno un'importanza fondamentale per la sopravvivenza del mondo, gli stati parte hanno concluso la riunione non solo senza produrre un documento condiviso, ma addirittura litigando su quali documenti si potessero elencare nel rapporto procedurale.

Il Trattato NPT è il fondamentale strumento internazionale per regolare le problematiche dell'energia nucleare, proibendo l'accesso di nuovi paesi alle armi nucleari, richiedendo il disarmo nucleare e promuovendo le applicazioni nucleari pacifiche. Entrato in vigore nel 1970, è quasi universale, mancando solo cinque adesioni: Corea del Nord, India, Israele, Pakistan e Sud Sudan; Taiwan, già parte come "Cina" fino al 1971, rimane impegnata a rispettarne la sostanza. Il trattato, unico nella giurisdizione internazionale, ammette una disparità di diritti e doveri fra le parti, distinguendo Cina, Francia, Russia, UK e USA (*Nuclear-weapons states* – NWS) dai rimanenti paesi (*Non-nuclear-weapon states* – NNWS); tale discriminazione è in principio solo temporanea, richiedendo l'articolo VI il disarmo nucleare, ma di fatto si sta perpetuando nel tempo e costituisce la causa principale delle difficoltà del trattato stesso.

Dato il ruolo cruciale del NPT per la sicurezza nucleare globale, ogni cinque anni è prevista una conferenza per "esaminare il funzionamento del Trattato al fine di accertare se le finalità del suo preambolo e le sue disposizioni si stiano realizzando" e per proporre suggerimenti per rafforzare il controllo dell'energia nucleare militare e civile.

Dato l'alto valore politico e diplomatico delle conferenze di revisione (RevCon) e la complessità dei lavori da svolgere, spesso fra gravi tensioni o conflitti internazionali, nel 2000 si decise di impegnare la comunità internazionale nei tre anni che precedono una RevCon in lavori di preparazione della conferenza stessa, con appunto un comitato preparatorio articolato in tre sessioni.

Lo scopo delle prime due sessioni del PrepCom è quello di esaminare principi, obiettivi e modalità e questioni specifiche di sostanza per promuovere la piena attuazione del Trattato, nonché la sua universalità, e di formulare raccomandazioni in merito alla RevCon. La terza sessione ha il mandato specifico di produrre un rapporto consensuale contenente raccomandazioni alla conferenza, tenendo conto delle deliberazioni e dei risultati delle sessioni precedenti.

Poiché in queste conferenze ogni decisione, compresa l'agenda dei lavori, richiede l'unanimità di consensi, il più delle volte non si riesce a concordare un documento finale, specie in occasione di gravi tensioni politiche: in particolare la nona e la decima RevCon hanno visto insanabili e irriducibili contrapposizioni sulla maggioranza dei punti in esame e, alla fine, non venne espresso un documento concordato: le motivazioni formali furono nel 2015 l'opposizione degli USA alle posizioni relative a Israele e nel 2022 il veto russo per i riferimenti alla guerra in Ucraina.

Verso il comitato preparatorio

L'inizio del ciclo negoziale dell'undicesima RevCon avviene in un momento particolarmente delicato per il controllo delle armi di distruzione di massa: dopo il fallimento della RevCon del NPT nell'agosto del 2022, nel dicembre la nona RevCon della Convenzione sulle armi biologiche (BWC) ha adottato un documento finale con la sola parte formale, a seguito dell'indisponibilità russa a concordare sulla parte contenente gli elementi sostanziali, creando il precedente di un "consenso per cancellazione" combinato con un "consenso per rinvio". Infine anche la quinta RevCon della Convenzione sulle armi chimiche (CWC) si è conclusa il 19 maggio 2023 senza un documento concordato per l'ostruzione deliberata di Russia e Siria.

Sorte migliore non ha avuto l'evento propedeutico alla PrepComI, il Gruppo di lavoro "sull'ulteriore rafforzamento del processo di revisione del Trattato", istituito dalla decima RevCon; alla fine dei lavori (24-28 luglio 2023), non si riuscì a redigere un testo di proposte concordate, nonostante "il dialogo sostanziale, interattivo e approfondito intrapreso dagli Stati parte nel corso delle discussioni del gruppo di lavoro". Il presidente del gruppo ha presentato, sotto la sua personale autorità, un "documento di lavoro" con 26 raccomandazioni per la PrepComI, estrapolate dai lavori del gruppo: oltre a indicazioni sulla gestione dei tempi dei lavori e la redazione dell'agenda dei vari comitati della RevCon, raccomandando l'attenzione prioritaria alle questioni di sostanza, uno spazio significativo è dato al rispetto delle condizioni di trasparenza e responsabilità, con l'esame critico dei rapporti nazionali delle parti.

In particolare, per rendere effettivo e verificabile l'impegno preso dai NWS nel 2010 (azioni 20 e 21) di informare tutte le parti sulle proprie attività nella prospettiva del disarmo nucleare, si suggerisce l'impiego di un modello standard di rendicontazione includente: i piani di modernizzazione delle armi nucleari e le relative modifiche alle loro capacità nucleari; il numero, il tipo (strategico o non strategico) e lo stato (schierato o non schierato) delle testate nucleari; il numero e il tipo dei vettori; le misure adottate per ridurre il ruolo e l'importanza delle armi nucleari nelle dottrine e nelle politiche di sicurezza; le misure adottate per ridurre il rischio di uso involontario, non autorizzato o accidentale delle armi nucleari; le misure adottate per disattivare o ridurre l'allerta operativa dei sistemi di armi nucleari; il numero e il tipo di armi e vettori smantellati; e la quantità di materiale fissile per scopi militari.

La prima sessione del comitato preparatorio

Ai lavori della PrepComI hanno partecipato 113 stati, 12 agenzie specializzate, organizzazioni intergovernative internazionali e regionali come osservatori; alle sessioni aperte furono ammessi i rappresentanti di 71 organizzazioni non governative, cui fu concesso di presentare documenti e fare interventi in una sessione speciale il 2 agosto.

L'agenda dei lavori prevedeva l'esame dell'attuazione delle disposizioni del NPT relative ai tre capisaldi del trattato: disarmo nucleare, pace e sicurezza internazionale; non proliferazione delle armi nucleari, salvaguardie e zone libere da armi nucleari; il diritto inalienabile di tutte le parti di sviluppare la ricerca, la produzione e l'uso dell'energia nucleare per scopi pacifici senza discriminazioni.

Il comitato si è trovato in un momento di grave tensione globale, con notevoli sviluppi delle problematiche nucleari, fra cui: l'ammodernamento degli arsenali nucleari di tutti gli NWS e l'aumento delle armi cinesi, la sospensione del trattato bilaterale NewSTART, le minacce nucleari russe, il posizionamento di armi nucleari russe in Bielorussia, l'acquisizione

australiana di sommergibili a propulsione nucleare (accordo AUKUS), il programma nucleare e missilistico della Corea del nord (DPRK), la produzione iraniana di uranio fortemente arricchito, l'occupazione militare russa della centrale ucraina di Zaporizhzhia e i conseguenti problemi di sicurezza, la crescente adesione al Trattato sulla proibizione delle armi nucleari (TPNW) da parte di membri del NPT.

La PrepComI ha visto incancrenirsi le contrapposizioni già emerse nell'ultima RevCon con nuovi scismi e contrasti all'interno di organizzazioni e alleanze. La questione cruciale è la disattesa di progressi nel disarmo nucleare, che ha visto solo passi indietro: la storica contrapposizione fra NWS e NNWS si è riproposta e radicalizzata nei termini legati al trattato TPNW, avversato dai NWS e da loro alleati, decisi a sostenere l'attuale fase di sostanziale rafforzamento degli armamenti nucleari, necessario "dato il contesto di sicurezza internazionale". Importante è stata la messa in discussione dello stesso principio di deterrenza nucleare con i gravi rischi che esso comporta e il suo impatto umanitario.

La creazione di una base nucleare in Bielorussia ha riproposto il problema globale della condivisione di armi nucleari di NWS con NNWS, dando nuova forza alla condanna di tale prassi da parte della gran parte dei membri, mentre paesi della NATO si sono trovati in difficoltà a condannare la recente mossa russa e difendere al contempo le armi americane presenti in Europa.

Nella discussione sulle applicazioni pacifiche dell'energia nucleare una novità è stata la presentazione da parte di alcuni governi dei rischi e dei pericoli posti dagli impianti elettronucleari per le persone e per il pianeta, con il suggerimento di un loro abbandono graduale. Tali prospettive sono state rafforzate nella discussione sulla minaccia di una catastrofe nella centrale nucleare di Zaporizhzhya coinvolta nella guerra della Russia contro l'Ucraina e sul piano del Giappone per lo scarico nell'oceano dell'acqua reflua triziata della centrale nucleare di Fukushima Daiichi.

Su tutte le tematiche discusse nella PrepComI vi sono state posizioni contrastanti, con un generale irrigidimento di ogni paese sulle proprie posizioni. Gli unici argomenti su cui vi è stato un qualche consenso, ma senza proposte concrete, sono l'importanza di programmi di educazione al disarmo e al contrasto alla proliferazione e la necessità di un equilibrio di genere, con un maggiore coinvolgimento di donne in tutti i processi decisionali che riguardino disarmo, pace e sicurezza internazionale.

Il 10 agosto il presidente della sessione ha proposto una bozza di rapporto della PrepComI, ma ogni punto ha sollevato critiche, spesso contrapposte, per cui la bozza è stata ritirata, lasciando solo un formale rapporto procedurale; il giorno seguente l'ambasciatore Viinanen, seguendo la solita prassi, ha proposto, sotto la sua responsabilità una bozza di sintesi dei lavori (Draft Factual Summary) e sue raccomandazioni per la PrepComII.

A questo punto è iniziata un'aspra questione procedurale per stabilire quali documenti poter elencare nel rapporto procedurale: l'Iran, la Russia e la Siria si sono opposti all'inclusione del Draft Factual Summary e delle raccomandazioni del presidente nell'elenco dei documenti ufficiali, neppure come documento di lavoro, mettendo in discussione l'intera prassi delle RevCon. Alla fine, per consentire l'adozione del rapporto procedurale e avere un resoconto della riunione, il presidente ha ritirato il suo riassunto e ha presentato le raccomandazioni, ridenominate "riflessioni", come documento di lavoro della PrepComII.

Tuttavia, la disputa sull'elenco dei documenti di un rapporto procedurale è estrema anche per gli standard del TNP. Era lecito sperare che il fallimento di due Conferenze di revisione consecutive dovesse ispirare una certa flessibilità e un compromesso tra gli stati parte per preservare il Trattato a cui dicono di tenere così tanto.

Dopo due settimane di deplorable diplomazia, mancanza di leadership e predominio di ristretti interessi nazionali che hanno paralizzato la PrepComI, alcuni osservatori ritengono comunque valido l'evento che "ha fornito un'occasione di dialogo alla comunità internazionale", con la speranza di un "clima politico più favorevole ai progressi sul fronte del disarmo e della non proliferazione".

Le occasioni di incontro sono importanti ma se il dialogo si riduce alla proposizione dogmatica di posizioni contrastanti, senza la minima apertura alla ricerca di una sintesi, in scontri essenzialmente propagandistici col fine di demonizzare l'avversario, c'è il rischio concreto che i grandi trattati universali sulle armi di distruzione di massa divengano obsoleti e non riescano a sopravvivere quali strumenti di riduzione dei conflitti e una via verso il disarmo e la convivenza pacifica.

Padova, 30 agosto 2023