

La *Nuclear Posture Review* “pre-decisionale” di Trump.

Una (pre-)lettura.

Alessandro Pascolini

Università di Padova

Lo scorso 12 gennaio Huffington Post [1] ha pubblicato una copia “pre-decisionale” della *Nuclear Posture Review* (NPT) [2] dell’amministrazione Trump. Il documento ufficiale è previsto per il prossimo febbraio, ma è quasi certo che coinciderà col testo reso noto da Huffington Post, in quanto risulta che sia stato concordato dalle varie agenzie e forze armate lo scorso mese di dicembre e ora non ci sia tempo per poter ottenere che le istituzioni coinvolte si accordino su una qualsiasi modifica [3].

Le *Nuclear Posture Review* (NPR) stabiliscono la politica e la strategia nucleare americana per gli anni successivi e determinano il ruolo e l’evoluzione delle forze nucleari. Il documento è il quarto del genere, dopo quelli di Bill Clinton (1995), di George W. Bush (2002) e di Barack Obama (2010) e segue la pubblicazione lo scorso dicembre della *National Security Strategy* [4], che illustra le sfide percepite dal governo americano alla sicurezza del paese, sia interne che esterne, e individua le politiche per farvi fronte. Va ricordato che la NPR non autorizza o finanzia programmi di armi nucleari, non costruisce infrastrutture o ordina spiegamenti operativi, compiti di competenza del Congresso, e che anche nella sfera puramente militare il presidente può ordinare solo ciò che sia possibile e può trovare dura resistenza da parte dei comandi militari. La NPR pertanto indica un insieme di linee guida e delinea un programma legislativo relativo alle armi nucleari.

La NPR 2018, richiesta dal presidente Trump il 27 gennaio 2017, è presentata dal Segretario della difesa e dopo una sintesi operativa e un’introduzione, si articola nei seguenti argomenti: un contesto di sicurezza internazionale in evoluzione e incerto; motivazioni delle capacità nucleari americane; i ruoli delle armi nucleari americane nella strategia di sicurezza nazionale americana; strategie su misura e capacità flessibili; strategie americane per contrastare le minacce contemporanee; capacità nucleari americane presenti e future; infrastrutture per le armi nucleari; contrasto al terrorismo nucleare; non proliferazione e controllo degli armamenti. Tutte le righe del documento messo a disposizione sono numerate: in seguito faremo riferimento alla riga xx, con la notazione (NPR xx).

Per cogliere le novità della nuova NPR e valutarne le conseguenze, conviene ricordare i punti fondamentali di quella precedente attualmente in vigore, alla base della politica nucleare di Obama [5].

La *Nuclear Posture Review* di Barack Obama

La NPR di Obama si collegava al suo discorso di Praga e si proponeva come approccio all’obiettivo di ridurre i pericoli nucleari e di raggiungere “un mondo privo di armi nucleari”, rafforzando al contempo la sicurezza degli USA. Alla luce dei cambiamenti avvenuti dopo la fine della guerra fredda nel quadro globale della sicurezza mondiale, la NPR 2010 poneva come primo obiettivo la prevenzione della proliferazione e del terrorismo nucleari, e nell’ordine: ridurre il ruolo delle armi nucleari per la sicurezza nazionale americana; mantenere il deterrente strategico a un livello ridotto di forze nucleari; rafforzare la

deterrenza a livello regionale e riassicurare gli alleati e i partner degli USA; sostenere un arsenale nucleare sicuro, inviolabile e affidabile.

La politica nucleare degli USA era chiarita con precisione: avrebbero continuato a rafforzare le capacità convenzionali e a ridurre il ruolo delle armi nucleari solo a dissuadere attacchi nucleari contro gli USA e i loro alleati o partner; avrebbero preso in considerazione l'uso di armi nucleari solo in circostanze estreme per difendere interessi vitali; si sarebbero impegnati a non usare armi nucleari, né a minacciarne l'uso, contro stati privi di tali armi parte del NPT e che ne rispettino gli obblighi. Questa impostazione costituiva un deciso cambiamento rispetto alle NPR precedenti, che consideravano la possibilità di impiego nucleare anche contro attacchi chimici, biologici o radioattivi, ed erano volutamente ambigue riguardo a impieghi, o minacce, nucleari anche a fronte di azioni ostili convenzionali.

Per quanto riguardava il mantenimento della stabilità strategica, il termine di confronto erano gli armamenti e le dottrine militari di Russia e Cina; mentre si sottolineava l'importanza di colloqui bilaterali al massimo livello con ciascuno dei due paesi si prendeva atto che la loro politica nucleare impediva significativi cambiamenti strutturali alle forze americane. Veniva così mantenuta la 'triade' delle forze nucleari (missili intercontinentali con base a terra-ICBM, missili intercontinentali da sommergibili-SLBM e bombardieri strategici con bombe a gravità e missili *cruise*-ALCM), con l'impegno di eliminare le testate multiple (MIRV) degli ICBM e di utilizzare missili e bombardieri strategici anche con armi convenzionali.

La NPR confermava gli impegni del New START e la continuità di negoziati per ulteriori riduzioni, anche nel settore delle armi non strategiche, e, in riferimento al disarmo, decideva di "iniziare un programma di ricerca e sviluppo di vasta portata a sostegno di un progresso continuo verso un mondo privo di armi nucleari, compresi lavori su tecnologie di verifica e lo sviluppo di misure di trasparenza."

Le novità principali sul tema della deterrenza regionale erano: l'estensione dell'assistenza nucleare non solo agli alleati della NATO, ma anche a "partner", non indicati esplicitamente, ma certamente comprendenti Australia, Corea del sud, Giappone e Nuova Zelanda; la limitazione del collegamento della sicurezza alla disponibilità di armi nucleari: maggiore enfasi veniva data alla creazione di architetture di sicurezza regionali specifiche nei vari scacchieri, basate su capacità convenzionali e difese contro missili a corto e medio raggio. La NPR sottolineava che "un ingrediente indispensabile per un'efficace deterrenza regionale è non solo non-nucleare, ma anche non-militare, costituita da forti e fidate relazioni politiche tra gli USA e i suoi alleati e partner".

Dal punto di vista operativo, la NPR decise il ritiro di tutti i missili *cruise* con testate nucleari lanciabili da navi (TLAM-N), mentre mantenne la capacità dei caccia-bombardieri tattici di impiegare bombe nucleari B-61, della cui durata, efficienza e sicurezza fu decisa l'estensione e il potenziamento.

Mantenere l'arsenale nucleare sicuro, inviolabile e affidabile rimaneva una necessaria priorità per gli USA, ma gli USA si sarebbero impegnati a: non condurre nuovi test nucleari e agire per l'entrata in vigore del Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT); non sviluppare nuove testate nucleari e nei programmi per estendere la loro durata usare solo componenti basati su modelli provati in precedenza per non dar adito a nuove missioni o capacità militari. In pratica la NPR decise la radiazione delle bombe a gravità B83 (di potenza variabile fino a 1200 kton), l'estensione della vita delle testate W-76 (per i SLBM) e W-78 (per i ICBM), e delle bombe a gravità B-61 e il potenziamento delle basi scientifiche e tecniche delle

strutture e dei laboratori impegnati nella sicurezza nazionale, incrementando il capitale umano e le competenze, con significativi aumenti dei finanziamenti a tal fine.

Queste ultime scelte lasciarono in realtà ampio spazio per modifiche significative delle correnti testate nucleari, e hanno permesso il lancio dell'attuale intenso programma di modernizzazione di tutto il settore nucleare militare [6]. I problemi interni dell'amministrazione e il mancato controllo del parlamento hanno costretto Obama a un'estrema cautela nello sviluppo della linea di superamento delle armi nucleari delineata a Praga, deludendo chi si aspettava che la sua NPR potesse già indicare dei passi decisi sulla via del disarmo nucleare.

L'impostazione politica della nuova NPR

Seguendo le indicazioni espresse nella *National Security Strategy*, la nuova NPR vede come minaccia principale da fronteggiare non più il terrorismo e la proliferazione nucleare ma gli atteggiamenti della Russia e Cina che "hanno aggiunto nuove capacità nucleari ai loro arsenali, aumentato la salienza delle forze nucleari nei loro piani e strategie, e sono impegnate in comportamenti sempre più aggressivi, anche nello spazio e nel cyberspazio" (NPR 170-2). Ma oltre che da queste potenze nucleari, gli USA si sentono minacciati dalla Corea del Nord (DPRK) e dall'Iran, che nonostante lo Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), "mantiene le conoscenze tecnologiche e gran parte delle capacità necessarie per sviluppare un'arma nucleare entro un anno dalla decisione di farlo" (NPR 175-6).

Ma è il clima politico generale a creare una situazione di instabilità strategica e problemi alla sicurezza americana. "Esiste ora una gamma senza precedenti e un mix di minacce da armi convenzionali, chimiche, biologiche, nucleari, spaziali e cibernetiche, e da violenti attori non statali. Questi sviluppi hanno prodotto un aumento del rischio e dell'incertezza. Questo rapido deterioramento del quadro delle minacce rispetto al tempo del NPR del 2010 deve ora modellare il nostro pensiero mentre formuliamo la politica e la strategia e iniziamo il sostegno e la sostituzione delle forze nucleari statunitensi" (NPR 177-82).

Queste sensazioni di incertezza e di presunta arretratezza delle capacità nucleari degli USA dominano il tono del documento e vengono invocate a giustificare gli enormi piani di sviluppo militari e la necessità di costituire coperture e scorte cauzionali (*hedge*), per ogni singolo elemento delle forze e delle infrastrutture nucleari. L'impressione generale è che la costruzione della NPR non sia partita da principi e prospettive politici per derivare una coerente strutturazione delle risorse e dei piani di acquisizione, ma abbia raccolto, a volte anche in modo contraddittorio, tutte le richieste delle varie armi, agenzie e laboratori militari e dei vari settori interessati alle tecnologie nucleari, per poi cercare una motivazione nella presunta arretratezza e debolezza delle attuali capacità nucleari americane e l'incertezza del contesto di sicurezza internazionale.

La percezione americana del contesto di sicurezza internazionale

La NPR vede nuove gravi sfide alla sicurezza degli USA e dei suoi alleati e partner. In primis il ritorno alla competizione fra le grandi potenze, con la Russia e la Cina intenzionate a modificare in modo sostanziale l'ordine internazionale post guerra fredda, con le norme e i

comportamenti corrispondenti. Vengono descritti i programmi di ammodernamento e le strategie militari dei competitori nucleari degli USA: Russia, Cina, sottolineando la percepita inferiorità americana in vari settori degli armamenti, ma anche i piani della DPRK e le mire dell'Iran. Una figura confronta gli sviluppi di vettori nucleari dei quattro paesi dal 2010: a fronte di un solo progetto americano, gli altri paesi presentano decine di nuove armi. Naturalmente non si fa cenno che gli USA avevano già completato un'intensa fase di rinnovamento degli arsenali nei decenni immediatamente precedenti.

Si considerano infine i rischi alla sicurezza americana derivanti dalle incertezze del quadro internazionale: quelle geopolitiche dovute a modifiche dell'atteggiamento di stati nei riguardi degli USA, a cambiamento degli allineamenti di altri paesi, al collasso di governi o variazioni di potere relativo nel sistema internazionale; quelle di natura tecnologica, legate a svolte inattese nelle applicazioni di tecnologie esistenti o allo sviluppo di tecnologie completamente nuove, che "cambiano la natura delle minacce cui siamo esposti e le capacità necessarie per farvi fronte in modo efficace" (NPR 807-9), ma anche di natura operativa, per potenziali deficienze operative che riducano l'efficacia delle forze nucleari americane e programmatica, dovuti a difficoltà a rispettare i programmi di sviluppo e a produrre le armi necessarie (NPR 1283, 1287).

I ruoli delle armi nucleari americane

Riconosciuto che le forze nucleari americane non sono in grado di prevenire ogni conflitto o provocazione, la NPR ribadisce che la triade americana di vettori (bombardieri strategici, ICBM e SLBM), completata da aerei per missioni sia nucleari che convenzionali (DCA), "rende vano ogni calcolo degli avversari di prospettive di benefici a seguito di un'aggressione e così contribuisce come niente altro a dissuadere attacchi nucleari e non nucleari e a garantire alleati e partner" (NPR 830-3). Ulteriori obiettivi sono "il perseguimento degli obiettivi americani se la deterrenza fallisce e la capacità di una copertura cauzionale a fronte delle incertezze future" (NPR 874-5). Per realizzare una dissuasione efficace gli USA intendono acquisire e mantenere l'intero spettro di capacità necessarie per vanificare aggressioni nucleari o non nucleari contro gli USA, alleati e partner (NPR 903).

Viene quindi precisata la politica riguardante il possibile impiego di armi nucleari americane: "Gli Stati Uniti considererebbero l'impiego di armi nucleari solo in circostanze estreme per difendere gli interessi vitali degli Stati Uniti, dei suoi alleati e partner. Estreme circostanze potrebbero includere significativi attacchi strategici non nucleari. Significativi attacchi strategici non-nucleari includono, ma non esauriscono, attacchi contro popolazione civile o infrastrutture degli USA, alleati o partner, e attacchi a forze nucleari statunitensi o alleate, e loro strutture di comando e controllo, ovvero di preavviso e di valutazione degli attacchi" (NPR 915-20). L'ampliamento di impieghi nucleari contro "attacchi strategici non nucleari" compariva già nella *National Security Strategy*.

A completare il quadro della strategia nucleare, per "rafforzare la deterrenza", gli USA non adotteranno mai una politica di "non uso per primi" (NPR 928) e conserveranno una parte degli ICBM sempre armati e predisposti al lancio in tempi brevissimi (NPR 932).

Abbiamo qui una cruciale differenziazione rispetto alla precedente NPR, che non prevedeva reazioni nucleari ad attacchi convenzionali. Per quanto possa essere distruttivo un attacco convenzionale, la reazione con armi nucleari innalza immediatamente il livello

dello scontro alla contro-reazione nucleare fino a scambi strategici esiziali. L'enunciato attuale lascia ampia discrezionalità alla valutazione di quando attacchi strategici non-nucleari siano da considerare "significativi": in particolare è preoccupante l'introduzione dell'opzione di reagire con armi nucleari ad attacchi di natura cibernetica [7][8]. Le ulteriori precisazioni di essere pronti a rispondere per primi con armi nucleari e in tempi rapidi chiaramente pone a rischio la stabilità strategica e aumenta il rischio di una guerra nucleare per accidente o calcoli e interpretazioni errate.

Strategie americane su misura per contrastare le minacce contemporanee

"Non c'è una 'misura che va bene per tutti' per la deterrenza. I requisiti per una deterrenza efficace variano, data la necessità di affrontare gli obiettivi, interessi, punti di forza, percezioni, strategie e vulnerabilità specifici dei diversi potenziali avversari. Una strategia di deterrenza efficace contro un potenziale avversario può non scoraggiare un altro. Di conseguenza, gli USA applicheranno un approccio 'tagliato su misura' per dissuadere efficacemente uno spettro di avversari, minacce e contesti" (NPR 1005-9).

La varietà di forme che deve avere la deterrenza impone necessariamente, secondo la NPR, che le forze nucleari debbano avere la massima flessibilità. "Flessibilità significa avere la gamma appropriata e il mix di capacità nucleari e di altro tipo richieste per adattare le strategie di deterrenza ora e in futuro e per soddisfare gli altri ruoli delle armi nucleari per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti. La flessibilità deve affrontare uno spettro di avversari e minacce e consentire modifiche nel tempo" (NPR 1020).

L'esigenza di flessibilità di azione richiede il superamento del congelamento imposto da Obama allo sviluppo di armi nucleari con nuove capacità: "questo bisogno di flessibilità per personalizzare le capacità e le strategie degli Stati Uniti per far fronte a esigenze future e sviluppi inaspettati va contro il mantenimento di una rigida politica di 'nessuna nuova capacità nucleare'. Gli Stati Uniti devono essere in grado di sviluppare e implementare nuove capacità, se necessario, per scoraggiare, assicurare, raggiungere gli obiettivi statunitensi se fallisce la dissuasione e proteggersi dall'incertezza" (NPR 1027-30). Nel seguito si darà chiara e concreta evidenza al superamento della rinuncia allo sviluppo di nuove armi.

È il caso di osservare che la deterrenza nucleare richiede essenzialmente la disponibilità sicura e affidabile di forze nucleari di reazione e rappresaglia e la loro sopravvivenza a un primo attacco, mentre la flessibilità delle forze nucleari ha senso solo in un'ottica di loro impiego tattico operativo in campo di battaglia.

Nella logica della differenziazione della 'deterrenza su misura', il documento passa a illustrare le percezioni americane delle attuali caratteristiche delle forze militari, sia convenzionali che nucleari, e delle strategie dei potenziali avversari a livello strategico: Russia, Cina, DPRK e dell'Iran. Solo con la Cina viene considerata la prospettiva di un dialogo significativo sulle rispettive politiche e dottrine militari nucleari (NPR 1106), mentre non vi cenno di analoga disponibilità con gli altri tre paesi.

Passando a considerare le esigenze militari per la deterrenza estesa agli alleati e partner nella regione euro-atlantica e dell'Asia-pacifico, si osserva che anche in questo caso non esiste un modello unico valido per tutte le situazioni, ma che comunque gli USA svilupperanno le necessarie infrastrutture, capacità operative e intese politiche per raggiungere gli obiettivi di sicurezza regionale (NPR 1190).

Per quanto riguarda la NATO, si ribadisce la necessità della capacità nucleare dell'alleanza integrata con le forze nucleari di Francia, UK e di basi americane in Europa. In particolare vanno migliorate e potenziate le capacità dei DCA dei paesi dell'alleanza, modernizzati gli aerei e i sistemi d'arma, promossa e ampliata la partecipazione degli alleati nelle missioni DCA e per le strutture nucleari, reso più realistico la formazione e le esercitazioni per assicurare un'effettiva ed efficace integrazione delle operazioni convenzionali e nucleari in caso di guerra (NPR 1216-25).

Per far fronte a future sfide non prevedibili, gli USA intendono seguire un duplice approccio cauzionale: avere una robusta infrastruttura in grado di progettare e produrre in tempi rapidi le nuove o addizionali armi nucleari che si rendano necessarie; mantenere una significativa scorta di armi non operative, che possano venir aggiunte agli attuali mezzi di lancio in caso di necessità (NPR 1333-8). Questa politica allontana o vanifica la speranza di ulteriori significative riduzioni, concordate o unilaterali, del numero delle armi nucleari, interrompendo il processo in atto dai tempi di Reagan e Gorbaciov.

Le capacità nucleari americane presenti e future

Venendo alla struttura delle forze nucleari americane e ai loro programmi di sviluppo nel prossimo decennio, la NPR inizia con un'appassionata apologia della triade dei vettori, e delle armi tattiche, incluso un quasi patetico richiamo a "conservare fiducia nelle bombe nucleari a gravità" (NPR 1994). "La triade deve essere considerata nel suo complesso perché funziona come un tutt'uno, ogni gamba essenziale per l'efficacia complessiva. La sinergia della triade e le caratteristiche che si sommano e fondono contribuiscono a garantire una duratura sopravvivenza della nostra capacità di deterrenza contro gli attacchi e la nostra capacità di tenere in scacco una varietà di bersagli avversari durante una crisi o un conflitto. Eliminare qualsiasi parte della triade faciliterebbe enormemente la pianificazione di un attacco avversario e consentirebbe di concentrare risorse e attenzione per sconfiggere le rimanenti due gambe" (NPR 1414-5, 1419-23).

La necessità di conservare tutte le 'gambe' della triade è un tema molto discusso dagli esperti [9], e la NPR ribadisce che solo "la molteplicità delle piattaforme, armi, e modalità di operazioni della triade e delle forze nucleari non-strategiche forniscono un significativo margine di flessibilità e resilienza" (NPR 1408-9).

Descritte le caratteristiche operative globali della triade, la NPR esamina lo stato presente delle varie forze nucleari: i sommergibili della classe OHIO con i missili Trident II (DS) per testate di alta potenza, con operatività estesa al 2042; gli ICBM Minuteman III, con vita estesa fino al 2030; gli aerei strategici B-52 H e B-2A, armati con bombe B61-11 e B83-1 e ALCM. Alla triade vanno aggiunte le forze nucleari non-strategiche (tattiche o di teatro) ridotte dalle precedenti amministrazioni alle bombe a gravità B61 per DCA di vari tipi, in parte impiegate in paesi europei della NATO.

La massima priorità per la difesa nazionale viene individuata nel rimpiazzo dei vari vettori della triade e delle loro bombe e testate nucleari (NPR 1567): "a sostegno di un forte e credibile deterrente nucleare gli Stati Uniti devono (A) mantenere una forza nucleare con una gamma varia e flessibile di potenza esplosiva e di modalità di vettori che siano pronti, capaci e credibili; e (B) offrire la massima priorità alla modernizzazione della triade nucleare, degli aerei con capacità duali e relativi sistemi di comando e controllo" (NPR 1577-80).

Vengono presentati i programmi di ammodernamento delle varie componenti delle

forze nucleari, come proposti dai comandi militari: la nuova classe di sommergibili COLUMBIA con i missili D5; i nuovi missili con base a terra Ground-Based Strategic Deterrent (GBDS); il bombardiere B-21 raider di nuova generazione, dotato di nuovi missili cruise LRSO e bombe a gravità; per modernizzare i DCA si punta sugli F-35A, dotati delle B61-12 in fase di realizzazione. Una novità rispetto ai programmi che sembravano definiti è l'estensione della vita delle bombe B83 che Obama prevedeva di eliminare e il rinvio del progetto delle testate inter-operative IW-1 per ogni specie di missile balistico. Poiché tutti questi programmi portano le forze nucleari americane a livelli qualitativi molto più avanzati, ci si trova di fronte piuttosto a una fase di riarmo anziché della modernizzazione come era intesa nella NPR di Obama.

Le vere novità del DPR riguardano il settore nucleare non-strategico, con proposte che sembrano riportarci agli anni '80: denunciando gli ampi sviluppi russi (ma anche nord coreani) di armi tattiche, viene annunciato un vasto spettro di opzioni centrate sulla produzione di nuove armi nucleari di ridotta potenza: "per decenni, gli USA hanno messo in campo opzioni nucleari di bassa potenza per rafforzare la deterrenza. Ora è importante, per preservare una deterrenza credibile contro le aggressioni regionali, ampliare la flessibilità dell'opzione nucleare statunitense, per includere opzioni di bassa potenza" (NPR 1703-5).

Il documento si preoccupa di difendersi dall'ovvia conclusione che tali armi riducono la soglia dell'*escalation* nucleare e hanno senso solo per permetterne più facilmente l'impiego effettivo in situazioni di crisi, in particolare nella nuova prospettiva di risposte nucleari americane anche ad attacchi convenzionali: "per essere chiari, ciò non viene inteso per consentire, né consente, una strategia di 'guerra guerreggiata con armi nucleari'. Né ridurrà la soglia nucleare. Piuttosto, l'aumento delle opzioni di risposta su misura degli Stati Uniti aumenterà la soglia nucleare e contribuirà a garantire che i potenziali avversari non percepiscano alcun vantaggio possibile in un'*escalation* nucleare limitata, rendendo meno probabile l'impiego di armi nucleari" (NPR 1703-9).

Confesso di non capire la coerenza di questa logica: la deterrenza nucleare consiste nell'essere in grado con certezza di infliggere dei danni inaccettabili in risposta a un attacco nemico e gli USA hanno già un'ampia varietà di armi e vettori predisposti a tale missione, in particolare anche bombe B61 di bassa potenza. Viene il sospetto che si tratti dell'antico effetto Kindergarten sempre presente nella corsa agli armamenti: se i russi hanno un'arma, la devo avere anch'io, a prescindere se abbia o no un senso. Un'altra motivazione può essere il senso di frustrazione dei progettisti americani di armi nucleari che dai primi anni '90 non hanno prodotto un nuovo ordigno.

Tali armi non serviranno solo ai DCA, in particolare ai nuovi F-35A, ma "nel prossimo futuro gli USA modificheranno un piccolo numero di testate degli SLBM per aggiungere l'opzione di bassa potenza, e, successivamente svilupperanno moderni missili cruise nucleari per sommergibili non-strategici (SLCM)" (NPR 1715-17), rovesciando la radiazione dei TLAM-N decisa da Obama. Le nuove armi sono considerate permettere di chiudere il "gap" esistente nelle forze di dissuasione americane e dovrebbero costituire un incentivo per la Russia a negoziare una seria riduzione delle sue armi non-strategiche (NPR 1734). Non ci sono indicazioni sulla gittata dei sistemi proposti, ma se il compito dei SLCM è quello di poter reagire ad azioni russe stando nell'Atlantico, si intuisce che avranno portata superiore a 500 km e quindi siano in violazione del trattato Intermediate-Range Nuclear Forces (INF).

La centralità dell'architettura dei sistemi di comando, controllo e comunicazione per le armi nucleari (NC3) sia per la deterrenza in tempo di pace e la gestione delle operazioni belliche, se la deterrenza fallisce, è un elemento critico della struttura di difesa americana e

la NPR, preso atto dell'attuale inadeguatezza a fronteggiare le sfide del 21° secolo, propone un ampio programma di potenziamento e modernizzazione sia del segmento a terra che nello spazio.

I costi del piano delineato sono altissimi (le stime attuali di 12 trilioni di dollari fino al 2040 sono in continua crescita) e forse insopportabili anche per l'economia americana, e il DPR insiste che tutti gli sviluppi proposti sono comunque affrontabili, il loro costo rimanendo contenuto nel 6,4% del bilancio del Dipartimento della difesa (NPR 1660); comunque la gestione dei bilanci si annuncia estremamente delicata [10]. Notiamo mantenere costante la percentuale delle risorse destinate agli sviluppi nucleari implica che i bilanci della difesa americano sono previsti rimanere altissimi per i prossimi 25 anni.

Infrastrutture per gli armamenti nucleari

Come già Obama, la nuova NPR dà importanza cruciale al potenziamento e sviluppo delle infrastrutture per la progettazione, test e produzione di armi nucleari, costituite da competenze specifiche (scienziati, ingegneri, personale tecnico) e delle specifiche strutture di ricerca e industriali, affidate in particolare alla *National Nuclear Security Administration*–NNSA. La NPR considera le attuali infrastrutture invecchiate e sotto-finanziate per anni, anche perché non sono state impegnate alla produzione di nuove armi dai primi anni '90.

Poiché “ora siamo nelle prime fasi di un complesso programma di sostegno all'arsenale delle armi nucleari” (NPR 1883) si rende necessario un potenziamento di tutte le infrastrutture, in modo da completare il rammodernamento in corso delle varie testate strategiche esistenti (le W76-1, W88, W80-A, W78), delle bombe B83-1, e lo sviluppo delle B61-12; vanno inoltre predisposte le armi per i nuovi missili *cruise* LRSO e balistici GBSD, nonché le testate di piccola potenza per i nuovi sistemi tattici

In particolare il piano mira a garantire tutte le competenze di personale qualificato e le strutture necessarie per riprendere in modo deciso la produzione di nuove armi: la capacità di produrre trizio, litio, uranio arricchito e altri materiali critici, e dal 2030 in poi di assemblare almeno 80 componenti esplosivi al plutonio annue. Vanno infine rinfrescate le competenze necessarie per eseguire test esplosivi sotterranei, se si rendessero necessari.

Il contrasto al terrorismo nucleare

Pur riaffermando che il terrorismo nucleare è fra le più significative minacce alla sicurezza degli USA, alleati e partner, la nuova NPR non dedica al problema l'attenzione che esso aveva in quella di Obama, né propone nuove iniziative per prevenirlo. Vengono soprattutto delineate azioni di controllo e punitive e limitazione della diffusione di tecnologie e strumentazione nucleari: “dissuasione del supporto degli stati al terrorismo nucleare attraverso avanzate capacità forensi e attribuzioni di responsabilità” (NPR2021-2) e “diminuzione della disponibilità di attrezzature e tecnologie sensibili” (NPR2030) e rafforzare i vincoli sulle esportazioni di materiali nucleari e radiologici.

Gli USA non vedono nel terrorismo nucleare un rischio globale che riguarda tutti i paesi e quindi un possibile campo di collaborazione mondiale per la sua prevenzione, coinvolgendo in particolare Russia e Cina, ma limitano il coinvolgimento dei soli alleati e partner.

La NPR chiude il breve capitolo dedicato al problema ricordando che “gli USA considereranno pienamente responsabile ogni stato, gruppo terroristico o altro attore non-statale che dia supporto o permetta tentativi terroristici di ottenere o impiegare ordigni nucleari. Sebbene il ruolo delle armi nucleari americane per contrastare il terrorismo nucleare sia limitato, i nostri avversari devono capire che un attacco terroristico nucleare contro gli USA o i suoi alleati o partner si qualificherebbe come una delle “estreme circostanze” in cui gli USA potrebbero considerare di reagire con l’estrema forma di rappresaglia” (NPR2050-5), ossia con armi nucleari.

Non proliferazione e controllo degli armamenti

La parte più preoccupante, a mio avviso, riguarda lo ruolo che la NPR riserva al processo negoziale per la sicurezza nucleare globale, presentato nell’ultima parte del documento. Primaria attenzione viene rivolta al Trattato di Non Proliferazione (NPT) come pietra angolare del regime di non proliferazione nucleare, che gli USA si impegnano a rafforzare con ulteriori iniziative volte ad accrescere i controlli sui programmi civili: “Per rafforzare ulteriormente il regime NPT, gli Stati Uniti svilupperanno iniziative per migliorare la capacità di rilevare, scoraggiare e attribuire casi di proliferazione e d’uso nucleare; per ridurre la vulnerabilità di materiali nucleari e radiologici a furto o possesso illecito in tutto il mondo; e per diminuire la disponibilità di attrezzature e tecnologie sensibili alla proliferazione attraverso trasferimenti illeciti” (NPR 2108-2112).

Nessuna attenzione viene rivolta agli altri due capisaldi del trattato, la libera promozione degli usi pacifici dell’energia nucleare e, soprattutto, l’impegno al disarmo nucleare (art VI) vincolante per le potenze nucleari. Le uniche sfide al trattato prese in considerazione sono gli sviluppi nucleari della Corea del Nord e dell’Iran, che pure è soggetto al JCPOA, ignorando il mancato rispetto da parte delle potenze nucleari dei passi concordati nelle conferenze di revisione del 2000 e del 2010. Ulteriore rischio per il NPT è visto nel nuovo Nuclear Weapons Ban Treaty (NWBT), “alimentato da aspettative del tutto irrealistiche sull’eliminazione degli arsenali nucleari senza il prerequisito della trasformazione del quadro della sicurezza internazionale” (NPR 2138-9), che tenta di “inserire questioni di disarmo nelle sedi dedicate alla non-proliferazione, danneggiando il regime di non proliferazione” (NPR 2140-1). Sottolineato come il NWBT possa danneggiare la sicurezza degli USA, degli alleati e dei partner, si fa capire che uno stato che aderisca al trattato verrebbe a perdere la cooperazione militare americana.

È tuttavia evidente che lo stesso programma delineato dall’attuale NPT costituisce il più grave vulnus al trattato, con la produzione di nuove armi e nuovi sistemi d’arma, che rilanciano la corsa agli armamenti, anziché procedere verso una sua attenuazione e forme di disarmo. Nella prossima conferenza di revisione del NPT (2020) e nei lavori preparatori, difficilmente i paesi non nucleari accetteranno senza reagire alla provocazione rappresentata da questi progetti americani, ed è purtroppo molto probabile che tutto il regime di non proliferazione ne verrà scosso.

Il documento afferma che gli USA non chiederanno al Senato di ratificare il CTBT, ma continueranno a sostenere le attività del Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty Organization Preparatory Committee; non riprenderanno a compiere “test nucleari esplosivi, a meno che non si rendano necessari per assicurare la sicurezza e l’affidabilità del loro arsenale” (NPR 2133-4). In realtà, precedentemente, si era chiesto alla NNSA di mantenere

la capacità di riprendere i test “per far fronte a severe sfide tecnologiche o geopolitiche” (NPR 1952). Ricordiamo che è opinione comune degli esperti che test esplosivi sono in realtà necessari solo per lo sviluppo di nuove armi; la reiterazione della necessità di preparazione a test esplosivi va quindi vista nella prospettiva della produzione delle nuove armi di bassa potenza.

Per quanto riguarda il controllo degli armamenti, la NPR precisa che non sono un fine in se stessi, ma dipendono dal contesto della sicurezza e dalla volontà di partecipazione dei partner. “Gli USA si impegnano in iniziative di controllo degli armamenti che accrescano la sicurezza degli Stati Uniti, alleati e partner; siano verificabili e si possano far valere [*enforceable*]; da attuare con controparti che rispettino responsabilmente i loro obblighi. L’impegno per un tale controllo degli armamenti può contribuire alla capacità degli Stati Uniti di sostenere la stabilità strategica. Ulteriori progressi sono difficili da immaginare, tuttavia, in un contesto caratterizzato da stati con armi nucleari che cercano di cambiare i confini e rovesciare le norme esistenti, e da continue e significative non conformità con gli esistenti obblighi e impegni di controllo degli armamenti” (NPR 2163-71).

Vengono quindi denunciate le violazioni russe dei trattati Intermediate-Range Nuclear Forces (INF), Open Skies e Conventional Armed Forces in Europe, del Memorandum di Budapest, degli accordi di Helsinki, delle Presidential Nuclear Initiatives e del Vienna Document per evitare trasparenza delle sue maggiori esercitazioni militari [tt*]. Pertanto “Concludere ulteriori accordi con uno stato che viola numerosi accordi esistenti implicherebbe lasciare la sua inosservanza priva di conseguenze e in tal modo si minerebbe globalmente lo stesso processo di controllo degli armamenti” (NPR 2191-3).

Ma il punto cruciale che mina il possibile sviluppo di negoziati per il controllo degli armamenti con qualsiasi paese è l’introduzione della condizione di “*enforceablement*”, “controllo esecutivo”, che implica la possibilità di imposizione e di punizione ai contravventori, una novità assoluta nei trattati internazionali, se non nelle imposizioni ai paesi vinti e prostrati. Gli attuali trattati internazionali di controllo degli armamenti, inclusi gli accordi bilaterali USA-Russia, comprendono anche disposizioni per affrontare i problemi di non conformità, anche con ispezioni intrusive e meccanismi consultivi. Se le controversie non possono essere risolte, la parte che si ritenga danneggiata potrebbe presentare denunce al Consiglio di sicurezza dell’ONU, conoscendo tuttavia molto bene le difficoltà di ottenere il consenso unanime dei membri detentori del veto. In alternativa, lo stato offeso potrebbe intraprendere azioni compensative per recuperare la perdita di sicurezza percepita, che potrebbero o meno includere l’abbandono del trattato.

Invece, il controllo esecutivo di un trattato sulle armi, in particolare nucleari, come già sostenuto da Albert Einstein, richiede un governo mondiale, o Nazioni Unite con poteri coercitivi abbastanza forti, possibili solo una volta che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza abbiano rinunciato al loro diritto di veto. Altrimenti rimane disponibile la sola opzione della guerra preventiva e dell’occupazione militare, come per la Germania dopo la prima guerra mondiale o l’Iraq dopo la guerra del golfo. Conseguentemente, l’insistenza nella NPR della garanzia dell’“*enforceablement*” rende praticamente irrealizzabile ogni possibile sviluppo del processo negoziale fra i paesi con armi nucleari e un qualsiasi nuovo passo concordato sulla via del ridimensionamento delle forze nucleari mondiali.

Note

1. Ashley Feinberg, 'Exclusive: Here Is A Draft Of Trump's Nuclear Review. He Wants A Lot More Nukes.' Huffington Post 12 January 2018, https://www.huffingtonpost.com/entry/trump-nuclear-posture-review-2018_us_5a4d4773e4b06d1621bce4c5
2. Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, Washington, DC: US Department of Defense, January 2018
3. Greg Mello, Press release January 12, 2018, Los Alamos Study Group
4. The President of the United States, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC: The White House, December 2017
5. Alessandro Pascolini, 'L'intensa primavera nucleare di Barack Obama', *Pace diritti umani* 8 (1), 2011, 31-83.
6. Alessandro Pascolini, *All'ombra dei missili in fiore. La modernizzazione (o riarmo?) nucleare*, Scienza e pace VII(2), Research Paper n. 37, giugno 2016.
7. David E. Sanger and William J. Broad, 'Pentagon suggests countering devastating cyberattacks with nuclear arms', The New York Times, January 16, 2018.
8. George Perkovich, 'Really? We're Gonna Nuke Russia for a Cyberattack?', The New York Times, January 18, 2018.
9. Vedi, per esempio, National Institute for Public Policy, 'Planning the Future U.S. Nuclear Force', *Comparative Strategy* 29 (1-2), 2016, 1-216.
10. Congress of The United States, Congressional Budget Office, *Approaches for Managing the Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2046*, September 2017, Washington, DC: Congress of The United States.
11. I trattati citati si trovano, per esempio, in United States Department of State, *Treaties in Force A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 2017*, Washington, DC: The White House, 2017.

Padova, 30 gennaio 2018

© a. pascolini 2018