

L'epicentro coreano della crisi nucleare

Ralph A. Cossa

Un focolaio regionale con implicazioni globali e possibili collegamenti al rischio terrorismo. Il regime nordcoreano è il primo responsabile di una crisi voluta, ma i cui obiettivi finali non sono del tutto chiari. L'unica via percorribile rimane quella dei negoziati a sei, con Cina e Stati Uniti.

La crisi nucleare in corso nella penisola coreana, che ha origine nel programma di armi nucleari della Corea del Nord, costituisce una seria sfida per il regime di non proliferazione e per la stabilità in Asia orientale. La crisi presenta anche una sinistra dimensione terroristica, date le prove sostanziali che organizzazioni come al Qaeda pagherebbero profumatamente per ottenere il plutonio e l'uranio altamente arricchito che la Corea del Nord asserisce di avere già estratto dalle barre di combustibile esaurito in suo possesso. Di conseguenza, l'odierna impasse nucleare mette alla prova la costruzione, se non le fondamenta, del regime di non proliferazione.

Mentre i motivi e le intenzioni della Corea del Nord rimangono oggetto di dibattito, un punto è indiscutibile: un fallimento nel gestire con successo questa crisi costituirà un grave passo indietro per lo sforzo globale di fermare la diffusione di armi nucleari; potrebbe incentivare una corsa ulteriore agli armamenti. La cooperazione multilaterale è essenziale, poichè siamo di fronte a un problema internazionale (piuttosto che una questione bilaterale USA-Corea del Nord o tra le due Coree).

È in base a questa considerazione che Washington ha optato per un approccio "a sei", invitando a partecipare i suoi due alleati (Corea del Sud e Giappone) insieme ai due paesi nucleari confinanti a nord (Cina e Russia), e continuando allo stesso tempo a minacciare di portare la faccenda di fronte al Consiglio di Sicurezza.

La preoccupazione crescente è che se alla Corea del Nord fosse permesso di perseguire un programma di armamento nucleare senza incorrere in sanzioni, ciò darebbe avvio a un "domino nucleare" in tutta l'Asia del Nordest, con il Giappone, la

Ralph A. Cossa, presidente del Pacific Forum CSIS, istituto di ricerca non profit basato a Honolulu e affiliato con il Center for Strategic and International Studies di Washington, è senior editor della rivista elettronica *Comparative Connections*.

Corea del Sud e Taiwan che seguirebbero rapidamente i passi di Pyongyang. Ben oltre la regione, anche l'Iran sta senza dubbio seguendo con attenzione gli sviluppi nella penisola coreana. È probabile che Tokyo sia in realtà l'attore regionale meno incline a seguire la Corea del Nord sulla via nucleare, purché mantenga la sua fiducia nell'ombrello nucleare americano. Se il Giappone si sentisse abbandonato da Washington in un contesto che già vede due importanti Stati nucleari a esso potenzialmente antagonisti – Cina e Russia – allora la tentazione di intraprendere la strada nucleare sarebbe ben maggiore, anche indipendentemente dalle capacità della Corea del Nord.

È ancora poco chiaro se la Corea del Sud si sentirà costretta a fare altrettanto. Ma sembrano andare in questo senso le recenti rivelazioni di esperimenti nucleari in quel paese. Ancora più preoccupante è la risposta di Taiwan. Molti, a Taipei, stanno già discutendo di un'"opzione offensiva" in risposta alla crescente minaccia missilistica cinese. Gli Stati Uniti hanno già dovuto intervenire, in passato, per bloccare gli embrionali programmi nucleari sia della Corea del Sud che di Taiwan; la pressione di Washington sugli attuali governi, e la sua abilità nello scoprire le attività clandestine di entrambi, sono probabilmente diminuite, proprio mentre gli incentivi per l'acquisizione di armi nucleari sembrano crescere.

Il domino nucleare asiatico. È utile tenere sempre presente che questa è una crisi indotta dalla Corea del Nord: è stata infatti avviata da una deliberata iniziativa da parte di Pyong-

yang – la decisione di contravvenire all’Agreed Framework firmato a Ginevra con gli Stati Uniti nel 1994 – per non menzionare il Trattato di non proliferazione (TNP) e altri accordi bilaterali, perseguendo un programma di arricchimento dell’uranio. Ciò non significa che il problema non avrebbe potuto esser gestito meglio. L’iniziale inflessibilità di Washington e i segnali contraddittori che ancora emanano dal dibattito “internazionalisti vs. neoconservatori”, all’interno dell’amministrazione Bush, hanno reso la gestione della crisi più difficile e verosimilmente hanno prolungato i tempi necessari a raggiungere una soluzione. Ma le maggiori provocazioni e spaccate sono venute dalla Corea del Nord. Il fatto, confermato dal mercante pakistano di armi nucleari Khan, è che le aspirazioni nucleari di Pyongyang precedono l’amministrazione Bush e il famoso discorso del presidente del gennaio 2002 sull’*axis of evil* o la guerra in Iraq del 2003.

Per maggiore precisione, la fase attuale della crisi è iniziata con la visita a Pyongyang dell’assistente segretario di Stato James Kelly, nell’ottobre 2002 – primo viaggio in Corea del Nord da parte di un rappresentante dell’amministrazione Bush. Kelly, avvisando gli interlocutori nordcoreani che l’amministrazione Bush era pronta a seguire un “approccio vigoroso” alla questione, insisteva che la Corea del Nord onorasse i suoi impegni precedenti. Pyongyang rispose a Kelly, in tono di sfida, che la Corea del Nord aveva effettivamente un programma di arricchimento dell’uranio (successivamente asserì di aver soltanto dichiarato di “aver diritto” ad averne uno). In sostanza, mentre gli Stati Uniti hanno tentato prima la via diplomatica, Pyongyang ha invece scelto immediatamente il confronto aperto.

Una volta emersi i dettagli sulla missione di Kelly, Pyongyang ha aggravato la crisi, prima a parole e poi espellendo gli ispettori dell’Agenzia internazionale dell’Energia atomica (AIEA) e rimuovendo le apparecchiature di monitoraggio e i sigilli posti dall’AIEA ai suoi impianti nucleari. Quando Washington rifiutò di essere “ricattata” – e cioè costretta ad avviare negoziati bilaterali – Pyongyang annunciò (ai primi di

141



gennaio 2003) il suo ritiro dal TNP, rimise in funzione il suo reattore nucleare da cinque megawatt, e (ammettendolo apertamente) cominciò a riprocessare le barre di combustibile esaurito. Si tratta dunque di una pericolosa escalation che ha anche violato il North-South Joint Denuclearization Agreement del 1992 fra le due Coree, che Pyongyang dichiarò semplicemente di considerare “annullato”.

La variabile del terrorismo. La rimozione delle salvaguardie dell’AIEA, e il successivo riprocessamento hanno reso la crisi nucleare una questione di antiterrorismo – oltre che di non proliferazione – date le ben note aspirazioni di vari gruppi terroristici soprattutto riguardo a una possibile “bomba sporca”. Ciò non implica un legame tra la Corea del Nord e al Qaeda o altri gruppi terroristici internazionali – che, a quanto è dato sapere, non esistono. In passato, la Corea del Nord non ha finanziato il terrorismo internazionale, e si è accontentata di condurlo in casa propria, vista la natura del suo regime politico. Ma Pyongyang ha dimostrato anche una volontà di vendere “armi tabù” a “nazioni tabù”, e ha notoriamente minacciato di vendere (oltre a sviluppare e testare) le sue armi nucleari. Simili minacce hanno favorito lo sviluppo della Proliferation Security Initiative multinazionale a guida statunitense.

142 Un movente poco chiaro. A due anni dall’inizio della crisi, resta poco chiaro ciò che Pyongyang tenti realmente di ottenere. Sta semplicemente puntando a negoziati diretti con Washington per scambiare (ancora una volta) i suoi programmi di armi nucleari con maggiori aiuti e garanzie di sicurezza? O il regime ritiene effettivamente di dovere possedere armi nucleari ed è determinato a perseguire questa opzione a tutti i costi, fingendo intanto di volere negoziare se tutte le sue richieste fossero accolte? Solo il tempo lo dirà. Ma, considerati i precedenti di Pyongyang nel prendersi gioco degli accordi passati, non sorprende che gli altri cinque paesi coinvolti abbiano sottolineato che qualsiasi accordo finale debba includere il completo, verificabile, irreversibile smantellamento del programma militare nucleare nordcoreano. Mentre i servizi di *intelligence* ipotizzano che la Corea del Nord potrebbe avere già da sei a otto armi – come risultato delle attività passate e del riprocessamento recente – l’esatta estensione del suo programma di armamento, o persino l’effettiva esistenza di armi, restano non conosciute. I diplomatici nordcoreani si sono spinti al punto di dichiarare di aver “armato” il loro plutonio riprocessato e frequentemente si sono vantati di avere un “potente deterrente nucleare”. Ma Pyongyang ha evitato attentamente di dichiararsi formalmente uno Stato con armi nucleari o di dare altri segnali in questo senso, quale sarebbe un test nucleare. È chiaro, infatti, che ciò aprirebbe la porta a un’iniziativa del Consiglio di Sicurezza dell’ONU. Al momento, Seul, Pechino e Mosca ritengono che passare al Consiglio di Sicurezza sia “premature”. Ci sono, ovviamente, alcune buone ragioni perché la Corea del Nord – fintanto che

può evitare le sanzioni o la guerra – possa volere che il mondo, e più specificamente l'amministrazione Bush, pensi che essa possieda armi nucleari. In primo luogo, gioca probabilmente l'idea – forse sbagliata – che il possesso di armi nucleari sia un'assicurazione contro la possibilità che il regime di Kim Jong Il possa fare la stessa fine di quello di Saddam Hussein. Si aggiunga il fatto che le minacce di sicurezza sono il principale “bene da esportazione” di Pyongyang, cioè la sola cosa che in passato ha attirato sulla Corea del Nord le attenzioni della comunità internazionale. Ma ci sono altri aspetti della questione che devono entrare nel calcolo. Il presidente sudcoreano Roh Moo-Hyun ha ripetutamente affermato che la Corea del Nord deve scegliere: o godere dei benefici offerti dalla Corea del Sud (commercio e assistenza internazionale), o procedere sulla strada del nucleare. È dunque un *aut aut*. Anche la Russia ha dichiarato che sarebbe costretta a riconsiderare la sua opposizione alle sanzioni se la Corea del Nord superasse la soglia nucleare, e la Cina ha ammonito con forza che un simile passo non sarebbe nell'interesse di Pyongyang. Il Giappone è pronto a seguire una linea ancora più dura. Così, la sfida del regime nordcoreano sembra consistere nell'essere sufficientemente esplicito da convincere l'amministrazione Bush che il regime possiede effettivamente armi nucleari, ma anche sufficientemente vago da non spingere i suoi vicini a ritorsioni. È un gioco pericoloso.

L'amministrazione Bush, nel suo secondo mandato, potrebbe a un certo punto concludere che le conseguenze di una risposta dura – sanzioni e altre forme di condanna, se non l'uso della forza militare “chirurgica” – sarebbero meno serie dei rischi dell'inazione (consentire a Pyongyang di produrre ed eventualmente esportare materiale fissile impiegabile nella costruzione di armi). Una delle grandi ironie che emergono dall'esperienza irachena è che Saddam aveva realmente troncato il suo programma di armi di distruzione di massa, ma ha volutamente impedito i tentativi degli ispettori ONU di provarlo. Saddam, apparentemente, voleva che l'amministrazione Bush (e gli iraniani) credesse che l'Iraq fosse in possesso di WMD, ritenendo che questo gli avrebbe garantito una copertura di sicurezza contro un'invasione americana o una marcia su Bagdad. Si è evidentemente sbagliato.

La migliore strada possibile: i negoziati a sei. Il processo negoziale a sei è molto complesso, e ha vissuto recentemente una fase di stallo. In seguito alla pressione di Corea del Sud e Giappone, Washington ha messo sul tavolo, nella terza sessione plenaria di fine giugno 2004, una dettagliata proposta (in sette pagine) che indica in termini specifici quali passi la Corea del Nord debba intraprendere per smantellare il suo programma di armi nucleari. Si indica anche – fatto ancora più importante – cosa Washington e i suoi alleati siano pronti a dare in cambio. Tutte le parti hanno concordato, “in principio”, di tenere una serie di riunioni di gruppi di lavoro; ma era evidente che Pyongyang avrebbe atteso il risultato delle elezioni presidenziali di no-

vembre prima di procedere con qualsiasi trattativa, nella speranza di un “cambio di regime” a Washington. Ora che questa speranza è stata cancellata, ci si attende una prossima ripresa del dialogo. L’approccio del negoziato a sei rimane l’opzione migliore, visto che sia le garanzie di sicurezza sia gli eventuali incentivi, sia i meccanismi di verifica richiesti per assicurare l’implementazione di un eventuale accordo finale richiederanno un’ampia partecipazione multilaterale.

Un’altra ottima ragione per perseguire la soluzione multilaterale, piuttosto che un canale bilaterale USA-Corea del Nord, è che ciò assicura alla Corea del Sud – attore assolutamente essenziale – un posto al tavolo dei negoziati durante tutto il processo. Fu proprio questo uno dei limiti del controverso Agreed Framework del 1994.

144 **Le intenzioni sudcoreane: serie ma non minacciose.** Se Pyongyang stava cercando ulteriori scuse per evitare il ritorno al tavolo dei negoziati, Seul glielie ha fornite con le rivelazioni dell’estate 2004 secondo cui alcuni scienziati sudcoreani, operando senza l’autorizzazione governativa, avrebbero realizzato alcuni esperimenti di arricchimento dell’uranio quattro anni fa. In un tardivo ma lodevole sforzo di dimostrare un atteggiamento di trasparenza sulla questione nucleare, Seul ha anche riconosciuto di avere compiuto alcuni limitati esperimenti con il plutonio, nel 1982. La Corea del Nord, di conseguenza, ha annunciato che potrebbe non procedere con i negoziati a sei, dal momento che “le basi per le trattative sono state distrutte” dagli esperimenti nucleari segreti di Seul e dai “doppi standard sulle questioni nucleari” adottati da Washington. Da allora, l’AIEA ha condotto tramite diversi team di suoi esperti un’ispezione completa di tutte le strutture sudcoreane di ricerca nucleare: pur rimarcando che l’iniziale inadempienza di Seul nel denunciare i limitati esperimenti di arricchimento sollevava “serie preoccupazioni”, non ha rilevato alcuna prova di un tentativo governativo di perseguire clandestinamente un programma di armi nucleari. L’episodio, incidentalmente, ha evidenziato l’importanza del protocollo addizionale del Trattato di non proliferazione, dal momento che sono state le più intrusive ispezioni previste dal protocollo che hanno spinto la Corea del Sud a indagini interne, fino alle rivelazioni in questione.

In teoria, le imbarazzanti rivelazioni di Seul potrebbero davvero offrire alla Corea del Nord una via d’uscita dalla crisi. Se alcuni scienziati “rinnegati” possono essere condannati per le trasgressioni di Seul, certamente un simile gruppo di “rinnegati” potrebbe essere scoperto anche in Corea del Nord; una simile scusa era stata usata nel 2002 quando Pyongyang ammise il rapimento di cittadini giapponesi. Qualche sottigliezza diplomatica, e il desiderio di entrambe le parti di fare passi avanti, porterebbero ad accettare praticamente qualsiasi scusa fornita dalla Corea del Nord, se il risultato finale fosse quello di riportare pienamente alla luce i programmi a base di uranio e plutonio.

Niente illusioni, ma neppure un caso disperato. Gestire efficacemente l'attuale situazione di stallo sarà decisivo per il futuro della crisi coreana. Una soluzione positiva dipenderà in larga parte dall'abilità dei cinque partecipanti al dialogo con Pyongyang di parlare con una sola voce. Se esistono pochi motivi di ottimismo a breve termine, nel lungo termine le prospettive non sono necessariamente disperate. Esistono vari punti su cui tutte e sei le parti sono già d'accordo. Innanzitutto che una guerra nella penisola non fa l'interesse di nessuno: se la Corea del Nord minaccia il disastro nucleare quasi quotidianamente, deve anche capire che il risultato di qualsiasi scontro frontale (sia esso nucleare o no) sarà la distruzione dello Stato nordcoreano. Anche Washington, del resto, non è alla ricerca di una soluzione militare, date le sue preoccupazioni altrove e gli alti costi in termini di vite umane qualora si dovesse ricorrere all'opzione militare. Preoccupazioni in termini di costi umani ed economici sono ancora più centrali per la Corea del Sud. Sarebbero in pochi a versare lacrime se cadesse Kim Jong Il; ma l'incertezza e i rischi connessi a un cambio di regime sembrano di gran lunga più alti dei presunti benefici. Da parte loro, Pechino e Mosca ritengono utile la Corea del Nord come Stato cuscinetto. Di conseguenza, tutti sembrano disposti a convivere con un risultato che lasci al suo posto l'attuale regime nordcoreano. Inoltre, tutti i sei partecipanti al dialogo (Corea del Nord inclusa) hanno concordato di perseguire l'obiettivo di una penisola coreana libera da armi nucleari. Sulla base di questi punti d'accordo, è possibile prevedere una soluzione lungo le seguenti linee: Washington, Seul, Tokyo, Pechino e Mosca insisteranno sull'obiettivo minimale che la Corea del Nord congeli – pienamente, verificabilmente e irreversibilmente – i suoi vari programmi di armi nucleari come condizione di ulteriori negoziati. Ciò includerebbe un ritorno degli ispettori dell'AIEA. In cambio, gli altri partecipanti all'accordo garantirebbero di non essere intenzionati a lanciare attacchi contro gli impianti nordcoreani o la sua leadership finché i negoziati continueranno in buona fede e la Corea del Nord rinuncerà a ogni atteggiamento aggressivo. Washington, in stretta consultazione con Seul e Tokyo, e in cooperazione con Mosca e Pechino, delinerebbe allora una chiara *roadmap* di ciò che è pronta a offrire – e quando – in cambio della cooperazione (verificabile) della Corea del Nord. È indubbio, d'altra parte, che i negoziati potrebbero non aver successo. Pyongyang potrebbe essere già impegnata a sviluppare comunque armi nucleari e dunque non essere disposta ad accettare le richieste di una completa, verificabile e irreversibile fine del suo programma di armamento nucleare. A quel punto, il Consiglio di Sicurezza adotterebbe un serie di sanzioni; altre misure politiche, economiche e forse perfino militari dovrebbero essere prese in considerazione per contenere il problema. C'è da sperare che i responsabili di tutti e sei i paesi siano sufficientemente flessibili e creativi per riuscire a evitare questo scenario peggiore.