

*EPISTEMES.ORG*

*COLLANA DI RELAZIONI INTERNAZIONALI*

*DISCUSSION PAPER No. 1*

## La Corea del Nord e l'Equilibrio delle Forze in Asia Orientale

Daniele G. Sfregola\*

Ottobre 2006

### **Abstract**

L'articolo descrive lo scenario geopolitico in Asia orientale alla luce dell'esperimento nucleare di Pyongyang. Si analizzano le singole posizioni delle potenze regionali coinvolte, gli interessi nazionali e quelli sistemici. È sintetizzata la tattica negoziale nordcoreana con particolare riferimento all'interesse di medio periodo degli Stati limitrofi. Si discutono la condotta statunitense e l'approccio neoconservatore al tema della proliferazione nucleare nella regione, avanzando, infine, obiezioni sul piano strategico e soluzioni su quello diplomatico.

*AVVERTENZA: Il seguente articolo ha carattere prevalentemente divulgativo e non scientifico in senso stretto. I contenuti proposti rappresentano l'opinione ed il punto di vista dell'autore; non sono necessariamente coincidenti con quelli di Epistemes.org.*

---

\*E-mail: [daniele.sfregola@epistemes.org](mailto:daniele.sfregola@epistemes.org)

## **L'Autore**

Daniele G. Sfregola (1980, Barletta) è laureato summa cum laude in Diritto Internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza della LUISS Guido Carli di Roma (2004) con una tesi sul ius ad bellum e ius in bello nel conflitto armato del marzo 2003 tra gli Stati Uniti d'America e i loro alleati contro l'Iraq. Si è specializzato in Relazioni Internazionali presso la SIOI di Roma (2005). E' stato intern presso il Ministero degli Affari Esteri (2005) e ha frequentato il Corso di preparazione al concorso per la carriera diplomatica presso la Facoltà di Scienze Politiche della LUISS Guido Carli di Roma (2005-2006). Si occupa prevalentemente di politica estera italiana, relazioni internazionali e storia diplomatica. Attualmente sta approfondendo lo studio della figura di Henry Alfred Kissinger e sta lavorando ad una monografia sugli aspetti giuridici e diplomatici dell'intervento armato anglo-americano in Iraq del 2003. Collabora con Ideazione, Emporion e L'Opinione delle Libertà. Email: daniele.sfregola@epistemes.org

## **Epistemes.org**

Epistemes.org ([www.epistemes.org](http://www.epistemes.org)) è un gruppo di ricerca che si propone di promuovere un dibattito rigoroso e di ampio respiro nell'ambito delle scienze sociali, con particolare attenzione all'economia nazionale e internazionale, alla politica interna e alle relazioni internazionali. Raccoglie giovani dalla diversa formazione accademica che condividono la necessità di svecchiare il confronto politico-culturale italiano in materia di politiche pubbliche.

A tal fine, gli autori proporranno con regolarità opinioni, analisi e brevi studi dal taglio divulgativo su tematiche e questioni complesse che toccano direttamente il nostro paese, nel tentativo di sottrarsi alla logica spesso anacronistica e capziosa che sottende al dibattito pubblico in Italia.

Si cercherà anche di favorire la diffusione di idee ed opinioni provenienti dall'estero che sulla carta stampata nazionale trovano poco spazio, ma che invece risultano centrali nelle discussioni politiche ed economiche a livello internazionale.

L'obiettivo che questo sito si propone è quello di stimolare un confronto ampio di idee e posizioni che possa facilitare la transizione del Paese in modo da affrontare al meglio le sfide e le opportunità del nuovo millennio.

*Il futuro ha molti nomi: per i deboli è irraggiungibile, per i timorosi è sconosciuto, per gli impavidi significa opportunità.* (Victor Hugo)

Il recente esperimento nucleare nordcoreano ha di colpo riportato al centro dell'attenzione mediatica internazionale la grave crisi in corso da più di un decennio tra Pyongyang e Washington. L'adozione della risoluzione 1718, sotto gli auspici del Capitolo VII della Carta Onu e col richiamo esplicito alle misure ex art. 41<sup>1</sup>, ha successivamente segnato la risposta legalistica delle grandi potenze alla minaccia di Kim Jong Il. Ma non saranno certo sanzioni parziali contro la Corea del Nord a risolvere la querelle. Questa è faccenda strategica, prima che politica. Ed è più assimilabile ad una complessa partita a scacchi a più giocatori, piuttosto che ad una semplicistica caricatura del Bene e del Male che si guardano in cagnesco lungo il 38° parallelo della penisola coreana.

## 1 Il Sistema “*Hub and Spoke*” e l'Equilibrio delle Forze in Asia Orientale

Al di là della cronaca di colore sul capo di Stato nordcoreano, rimane la lucidità tattica messa a punto da Kim per conseguire il suo obiettivo personale – restare al potere – e di riflesso quello nazionale – evitare attacchi esterni o tentativi di destabilizzazione interna<sup>2</sup>. Un'analisi ragionata della tensione in Asia orientale non può prescindere, quindi, da una considerazione preliminare di tipo geopolitico, utile a chiarire la portata degli interessi degli attori in causa e a suggerire le possibili soluzioni alla disputa.

Va da subito ricordato che l'assetto diplomatico dell'area nord-orientale del continente asiatico è strutturalmente differente dall'assetto dell'area euro-atlantica. Ciò ha comportato una differente reazione alla fine della Guerra Fredda e comporta tutt'oggi una diversa fluidità di scenario.

L'area europea e quella atlantica si fondano su un modello di pace democratica<sup>3</sup> – con l'Europa che si spinge sino alla sperimentazione di formule postmoderne – e si dotano, quindi, di un complesso sistema di norme ed istituzioni permanenti in cui alla differente potenza sostanziale si accompagna una posizione formalmente paritaria dei singoli attori coinvolti. Ciò permette di contenere in modo elastico i potenziali screzi e di riconoscere il ruolo-guida dell'America senza per questo svilire del tutto quello di «splendid second» dell'Europa<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Le misure ex art. 41 della Carta Onu non implicano il ricorso alla forza armata.

<sup>2</sup>Si veda, in tal senso, la lucida riflessione iniziale di AARON L. FRIEDBERG, *An Offer Kim Can't Refuse*, in *The Washington Post*, 16.10.2006, p. A21.

<sup>3</sup>Così CARLO JEAN, *Geopolitica del XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 73-74.

<sup>4</sup>Si veda TAKAFUMI OHTOMO, *Bandwagoning to dampen suspicion: Nato and the Us-Japan Alliance after the Cold War*, in *International Relations of the Asia-Pacific*, vol.3, n.1, 2003, pp. 29-55.

L'Estremo Oriente, al contrario, si basa su un sistema che presenta forti affinità a quello europeo del XIX secolo. E', cioè, un sistema incentrato sull'equilibrio di potenza: la conflittualità è diffusa, la condivisione valoriale interna assente e la logica delle relazioni intra-regionali tipicamente strategica. La stabilità è garantita esclusivamente dal ruolo egemone degli Stati Uniti nell'area. Ciò avviene sia mediante la presenza fisica di truppe Usa nelle basi sudcoreane e giapponesi e con la flotta nel Mar del Giappone, nello Stretto di Taiwan e nel Pacifico, sia con un variegato fascio di rapporti bilaterali che il governo di Washington gestisce con i singoli attori della regione. Tale stato dei rapporti di forza fa sì che agli smottamenti di potenza, propri della dinamicità intrinseca ad un sistema di *balance* di tipo ottocentesco, dia seguito il contrappeso statunitense, nella duplice forma della deterrenza – il bastone – e della diplomazia – la carota – che garantisce in tal modo la stabilità della regione<sup>5</sup>.

Il modello al quale generalmente ci si riferisce quando si considera il sistema regionale asiatico-orientale è quello detto "*hub and spoke*"<sup>6</sup>. In tale schema, gli Stati Uniti assumono il ruolo del mozzo di ruota (hub) e i suoi alleati locali quello delle estremità dei raggi della ruota (spoke). Il rapporto bilaterale tra periferia e centro della ruota è tale da permettere al mozzo – gli Usa - di risultare indispensabile per ogni singola estremità di raggio – gli alleati asiatici. La centralità stabilizzatrice americana permette una compensazione costante tra oneri e vantaggi dell'alleanza in capo ai singoli alleati locali. A conferma dell'elaborazione concettuale appena esposta, basti considerare la trama di accordi di sicurezza che Washington ha nel tempo stipulato con Taiwan, Giappone, Corea del Sud, Thailandia, Filippine e Australia. E' anche questa una forma, particolarmente sofisticata e concettuale, di equilibrio delle forze: la posizione egemone degli Stati Uniti si è fatta originariamente garante della sicurezza e del benessere di numerose potenze regionali, incassandone il consenso e una certa solidarietà valoriale. L'apporto degli amici in loco, per motivi geopolitici ed essenzialmente strategici, risulta controbilanciante oggi contro la Cina - e, per motivi particolari, la Corea del Nord - come ieri risultava contro l'Unione Sovietica.

La dinamica delle interazioni politiche nella regione, pertanto, si inserisce in un più complesso sistema in cui all'egemone e ai suoi alleati locali si contrappone l'interesse ambivalente dell'emergente di oggi, potenziale nuovo egemone regionale di domani – la Cina –

---

<sup>5</sup>Così, diffusamente, HENRY A. KISSINGER, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the XXI Century*, Touchstone, New York, 2002.

<sup>6</sup>Si veda VALDO FERRETTI, *Il Giappone e il rimodellamento del sistema di sicurezza internazionale*, in *La Comunità Internazionale*, n.3, 2006, pp. 470-471.

e dell'outsider, lo Stato capace di destabilizzare col nucleare e la potenziale sponda cinese il sistema regionale odierno per fini sostanzialmente nazionali – la Corea del Nord.

Alla contrapposizione fisico-geopolitica e a quella ideologico-valoriale si aggiunge, infine, l'interesse comune dei Paesi limitrofi alla stabilità regionale. In altre parole, l'equilibrio delle forze così come delineatosi è congeniale a tutti gli attori regionali, Cina e, in parte, Corea del Nord incluse. Ciò non implica una cristallizzazione dei rapporti di forza, anzi. Ogni attore regionale ha propri interessi da perseguire e posizioni da massimizzare. Ma alcuni fattori-chiave fanno sì che lo scenario non muti repentinamente e si evolva in modo per quanto possibile più controllato. Tutti gli Stati che hanno voce in capitolo nell'area condividono quattro interessi:

- l'equilibrio denuclearizzato nella penisola coreana;
- uno sviluppo economico sufficiente per la Corea del Nord, tale da garantire una sua graduale apertura al sistema di interconnessioni politico-economiche globali;
- la distensione tra le due Coree, senza giungere però alla riunificazione, non desiderata, nel breve-medio periodo, da nessuna delle potenze in campo, *in primis* la Cina<sup>7</sup>;
- il dialogo e la coesistenza pacifica nello *status quo*, anziché il confronto bellico nucleare e il crollo del regime di Pyongyang.

Ma se gli interessi degli attori regionali sono chiari, il profilo che l'amministrazione americana ha voluto attribuirsi – in parte revanscista, in parte gendarme stabilizzatore dell'assetto dell'area – ha contribuito notevolmente a rendere più complessa e apparentemente irrisolvibile la crisi intorno alla Corea del Nord e al suo programma nucleare.

## **2 Interessi Nazionali e Solidarietà Pro-Sistemica degli Stati Limitrofi**

La politica sudcoreana riflette in modo diretto i quattro obiettivi condivisi. La preoccupazione di Seul risiede nel timore che un atteggiamento eccessivamente intransigente di Washington verso Pyongyang spinga presto o tardi la Corea del Nord ad aggredire i fratelli

---

<sup>7</sup>La riunificazione tedesca insegna che, se affrettato, tale processo presenta altissimi costi finanziari, energetici e sociali. La particolare struttura sociale nordcoreana, inoltre, comporterebbe effetti imprevedibili sull'integrazione, con preventivabile accollo in termini umani, ambientali ed economici del vicino cinese. Si veda DAVID SHAMBAUGH, *China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term*, in *The Washington Quarterly*, vol. 26, n. 2, 2003, p. 52.

meridionali. Ma anche lo scenario di *regime change* per intervento esterno o di collasso interno del regime nordcoreano rappresenta un'eventualità negativa nella percezione sudcoreana: il repentino caos che ciò ingenererebbe nella penisola coreana implicherebbe un effetto estremamente destabilizzante, con immediata estensione all'intera regione ed un obbligato intervento americano, la cui presenza è già oggi messa in discussione<sup>8</sup>.

La "*sunshine policy*" di Seul rispondeva pertanto all'interesse nazionale dello Stato a sud del 38° parallelo: dar vita ad una graduale politica di engagement con Pyongyang capace di incrementare il livello di reciproca fiducia e al tempo stesso allacciare relazioni economiche e sociali tali da consolidare lo *status quo* della penisola, in un clima di generale distensione intra-coreana. La crescente disaffezione della popolazione sudcoreana nei confronti degli americani è stata recentemente acuita anche dall'atteggiamento rigido della dirigenza politica statunitense, incapace di focalizzare gli interessi sudcoreani e di sintetizzarli in modo reciprocamente accettabile con quelli di Washington.

L'amministrazione Bush ha avversato, sino alla sua paralisi operativa, la "*sunshine policy*", partendo dall'assunto ideologico che una politica di siffatta impostazione implichi la possibilità dell'evoluzione verso il libero mercato altresì in mancanza di un assetto istituzionale interno di tipo democratico anche per la Corea del Nord, sul modello cinese degli ultimi vent'anni. In aggiunta, l'interesse di medio periodo alla stabilità della penisola, faceva sì che la presenza di Kim Jong Il a Pyongyang rimanesse scontata.

Il fallimento eterodiretto della "*sunshine policy*" ha giocoforza costretto la Corea del Sud ad adeguarsi ai presagi bellici, finendo per alimentare il corto circuito revanscista nella regione. Seul ha dovuto incrementare notevolmente le spese militari, nell'ottica di un confronto a breve termine con i fratelli settentrionali. Inoltre, ha dovuto prendere in seria considerazione il nuovo scenario di un equilibrio peninsulare non più denuclearizzato, come era ed è nell'interesse di tutti gli attori dell'area, bensì di dotazione nucleare generale, col Giappone a farle compagnia in funzione anti-nordcoreana e anti-cinese.

L'interesse ad un equilibrio denuclearizzato è di fondamentale importanza anche per Tokyo, anche in virtù dell'articolo 9 della Costituzione nipponica che impone al Giappone pesanti restrizioni alla sicurezza. Se la Corea del Nord giunge alla dotazione ottimale di missili balistici e la Corea del Sud segue a ruota, il Giappone finirebbe per trovarsi nello scomodo ruolo di unica potenza regionale priva di ombrello nucleare proprio. La fine della "*sunshine policy*" ha accelerato il dibattito interno al Paese sui tempi e sulle modalità di

---

<sup>8</sup>Si veda SANDRO SINDERI, *La sfida nucleare nordcoreana e il sistema di relazioni regionali*, Quaderni di Politica Internazionale, n.34, Milano, Ispi-Bocconi, marzo 2004, pp. 11 e ss.

superamento del pacifismo imposto nel 1953 col trattato di pace e la nuova Costituzione. Analogamente, l'interesse storico giapponese verso la penisola coreana è di influenza. E' facile comprendere la contrarietà nipponica all'unificazione della Corea. Una Corea unita, infatti, diverrebbe in breve tempo un formidabile *competitor* economico per Tokyo e un nuovo attore regionale capace di agire più attivamente nelle dinamiche politiche d'area, con gli inevitabili contrasti di potenza che ciò comporta.

Anche la Russia ha interesse a preservare lo *status quo* nella regione. La Corea del Nord è l'antico alleato dei tempi imperiali sovietici, ma non solo. Mosca è coinvolta in importanti programmi di ammodernamento energetico ed infrastrutturale in territorio nord-coreano. L'acuirsi di una crisi di tale portata sul fianco sud-orientale dei confini nazionali russi e gli effetti militari espansivi che la risposta dell'attuale governo americano ha comportato, costituiscono un duplice rischio per gli interessi nazionali della Federazione Russa. Da un lato, all'eventualità della caduta di Kim e della perdita di un alleato storico seguirebbe il rafforzamento della posizione americana lungo le proprie frontiere; dall'altro, le implicazioni destabilizzanti della *querelle* e il ritorno ad una politica estera più rigorosamente indirizzata da motivazioni strategiche e di sicurezza del Giappone riporterebbero al centro delle attenzioni la disputa russo-nipponica sulle isole Curili meridionali e sull'assenza di un trattato di pace tra le due parti dopo la seconda guerra mondiale.

La posizione cinese è quella più complessa. Pechino ha interesse alla soluzione alla crisi. Infatti, se da un lato l'attuale Corea del Nord rappresenta l'ultimo attore regionale non allineato al fronte statunitense, dall'altro la crisi nucleare in cui Pyongyang è coinvolta rischia di rendere turbolenta l'intera regione proprio nella fase storica in cui è supremo interesse cinese approfittare della stabilità sistemica, perché funzionale alla sua forsennata crescita economica e diplomatica.

Ma al momento il problema di più difficile gestione per Pechino concerne la sua credibilità di grande potenza emergente ancorché proclive alla stabilità macro-regionale. Nell'ottica cinese, il problema nordcoreano è di lungo periodo e si inserisce in un più ampio scenario dato dal futuro dei rapporti di forza nella regione<sup>9</sup>. Per la Cina una soluzione pacifica della controversia tra Pyongyang e Washington è fondamentale perché ciò significherebbe la preservazione della Corea del Nord da attacchi esterni, un avvio di distensione nella penisola coreana e un fallito tentativo degli Stati Uniti di estendere la loro influenza nella regione. Questo spiega anche il forte interesse strategico che Pechino nutre nei confronti di Seul,

---

<sup>9</sup>Così anche DAVID SHAMBAUGH, cit.

anche al fine di controbilanciare i tentativi giapponesi di solidarizzare con i sudcoreani in merito al crescendo di toni e minacce nordcoreane e statunitensi<sup>10</sup>. Per giocare di sponda con la Corea del Sud, la Cina punta su ciò che in via contingente accomuna i due Paesi: l'anti-americanismo di tipo politico della prima con quello di tipo socio-culturale, sempre più evidente, della seconda; le comuni esigenze di garantire la sovranità della Corea del Nord e di evitare la riunificazione della penisola nel medio periodo; infine l'avvio di un processo di graduale apertura economica da parte di Pyongyang, in virtù dell'esclusione della minaccia di *regime change* e della ripresa di contatti più stretti tra le due Coree.

### **3 La Posizione di Pyongyang: il Ricatto e il “Tira e Molla”**

La complessità della partita in corso deriva inoltre dalla scaltra tattica nordcoreana. Dal 1994, gli Stati Uniti hanno preteso che il regime nordcoreano evitasse di costruire un'arma atomica senza ottenere nulla in cambio. Il rifiuto di Pyongyang ha però innescato meccanismi di asimmetria tra il contegno pubblico e quello sostanziale della diplomazia americana. A proclami e minacce spesso volti a legare impropriamente in un unico tema la questione nucleare e quella del deficit di democraticità interna a nord di Panmunjon, si è accompagnata negli ultimi anni una frammentata azione negoziale, alimentata in tal senso dalla priorità nel frattempo concessa dall'amministrazione Bush alla risposta al terrorismo islamico, alla democratizzazione del Medio Oriente, al recupero dei rapporti deteriorati con l'establishment europeo a seguito del conflitto iracheno, ad una certa ideologizzazione del confronto con Pechino. Il confuso profilo diplomatico statunitense in merito alla crisi nordcoreana ha quindi permesso a Kim Yong Il di massimizzare nel frattempo la posizione negoziale nazionale, strumentalizzando i temi tipici dell'agenda neoconservatrice col fine di consolidare i due capisaldi tattici della strategia che lo muove: il ricatto e il “tira e molla”.

Pyongyang ha infatti dichiarato che intende dotarsi dell'arma atomica per dissuadere un attacco americano. Ma dal momento in cui le risorse politico-militari dell'America sono oggi più che mai sotto sforzo, alle prese con le difficoltà afgane e il pantano iracheno, la giustificazione assume i tratti della motivazione strumentale, perché utile a celare le due reali intenzioni nordcoreane<sup>11</sup>. Queste possono essere riassunte così:

- mediante la costante minaccia della proliferazione nucleare, Pyongyang dà vita ad un ri-

---

<sup>10</sup>Si veda FRANCESCO SISCI, *La sfida nordcoreana tormenta Pechino*, in Limes, Quaderni Speciali, n. 1, 2003, pp. 153 e ss. Per una considerazione più generale sul punto, si veda inoltre VICTOR CHA, *Korea's Place in the Axis*, in Foreign Affairs, vol. 81, n. 3, maggio-giugno 2002.

<sup>11</sup>In tal senso, si veda anche CARLO JEAN, *I giochi di Pyongyang*, in La Stampa, 12.10.2006, p. 1.

catto permanente contro i principali attori regionali, interessati alla preservazione della stabilità dell'area: Washington, Pechino, Tokyo, Seul, Mosca. Partendo dall'assunto strategico dell'autonomia nazionale, la Corea del Nord ha legato a lungo la concessione dei negoziati in luogo della crisi immediata, all'ottenimento di derrate alimentari e petrolio;

- il “tira e molla” negoziale viene caratterizzato dalla continua alternanza dei toni – aggressivi una volta, conciliatori l'altra – ed è funzionale al mantenimento di un canale diplomatico aperto con gli interlocutori, capace di garantire a Kim Jong Il il ruolo chiave per le sorti della “*sunshine policy*” sudcoreana a nord del 38° parallelo<sup>12</sup>.

Le due tattiche si alimentano a vicenda e agiscono univocamente in favore della strategia nordcoreana: uscire dall'isolamento internazionale e migliorare *de facto* le proprie relazioni con gli Stati Uniti, la Corea del Sud e il Giappone. Tale disegno è all'attenzione della *leadership* della Corea del Nord sin dalla metà degli anni Ottanta. Si tratta, come ha avuto modo di definirla l'ambasciatore Sergio Romano, di una “lucida strategia ricattatoria”<sup>13</sup>. Dal 2000, Pyongyang ha stabilito relazioni diplomatiche con l'Italia, il Regno Unito, le Filippine, la Spagna, il Canada, la Germania, la Grecia, la Nuova Zelanda, la Turchia e l'Unione Europea<sup>14</sup>. L'obiettivo è quello di cautelarsi mediante l'apertura di canali ufficiali con tutta una serie di Stati che per motivi politici o per considerazioni strategiche possono mitigare la contrapposizione americana e, alla bisogna, far valere piccoli e medi interessi economici, opportunamente modulati da Pyongyang.

Si tratta, quindi, di una ben congegnata politica di ritorsione, volta a domare l'irritazione di Washington, frustrarne il senso di impotenza dinanzi all'avanzamento del processo produttivo nucleare nordcoreano e in tal modo ridurne la potenzialità negoziale. Kim ha sin qui dimostrato di saper cooperare quando la controparte americana ha fatto intendere di disporre di plurime opzioni per risolvere la controversia e di fronteggiare prontamente le minacce verbali altrui con atti di inequivocabile affronto quando ha percepito che al di là della retorica gli Stati Uniti non sarebbero andati<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>Atti distensivi e accuse violente si ripetono ciclicamente. La Corea del Nord dichiarò nel 1994 di voler smantellare tutti i suoi impianti nucleari in cambio di aiuti. Tuttavia, nel 1998 lanciò un missile nel Pacifico che finì per sorvolare Tokyo, cominciò a sviluppare il Taepodong 2 e più tardi minacciò gli Usa di volerli colpire con un ordigno nucleare. E' seguita l'accettazione di negoziati a sei e poi nuove minacce al Giappone e ancora agli Usa.

<sup>13</sup>SERGIO ROMANO, *La semplice arma del ricatto tiene in piedi la Corea del Nord*, in Corriere della Sera, 26.07.2003, p. 1.

<sup>14</sup>Si veda SANDRO SINDERI, cit., p. 14.

<sup>15</sup>Si veda, sul punto, l'acuta riflessione sulla strategia negoziale della Corea del Nord di LEON V. SIGAL,

## 4 I Limiti Diplomatici dell'Approccio Neoconservatore alla Questione Nordcoreana

La spregiudicatezza dell'operazione nordcoreana per ora dà i suoi frutti, anche perché aiutata dalla ideologica retorica bellicista dell'ala neoconservatrice americana dopo l'11 settembre 2001. A differenza del caso iracheno, tuttavia, nella politica coreana di Bush vi è stata, sin da subito, una prudenza dei comportamenti. Innanzitutto, perché le capacità militari di cui può disporre Kim Jong Il sono nettamente superiori a quelle di cui disponeva Saddam Hussein. In aggiunta, la Casa Bianca ha definito correttamente i rapporti di forza nella regione, il sistema di equilibrio e gli interessi dei maggiori attori locali, ma si è lasciata andare, in conseguenza dello shock terroristico subito, ad una retorica completamente fuori luogo, ingenerando timori di sicurezza in tutti i principali protagonisti della crisi.

Bush decise di affossare l'unico accordo mai sottoscritto tra le due parti – l'*Agreed Framework* del 1994 – e di paralizzare la “*sunshine policy*” sudcoreana, finendo, infine, per includere la Corea del Nord tra i “*rogue States*”, in nome di una fusione strumentale di due temi sin lì ben distinti – la proliferazione nucleare e la crisi del regime internazionale imperniato sul Trattato di Non Proliferazione del 1968 da un lato, e il regime change contro gli Stati nemici dall'altro. Senza incentivare Pyongyang all'accordo pacifico, Washington ha esibito più volte i muscoli, senza poter mai passare alle vie di fatto, in realtà. L'effetto provocato sulla percezione nordcoreana è stato duplice: si è rafforzata la convinzione che la sorte toccata all'Iraq baathista non sarebbe stata quella del Paese, in virtù del ricatto nucleare e dell'abilità di Kim nella modulazione dei tempi negoziali con gli interlocutori; si è giunti alla conclusione che, in assenza di dialogo con la potenza egemone, l'unica via per la massimizzazione degli obiettivi nazionali fosse oramai divenuta quella dell'accelerazione dei tempi del processo di arricchimento dell'uranio.

Questo scenario è stato in realtà funzionale agli interessi nazionali americani. Il registro via via più aggressivo dei toni tra le due parti ha amplificato l'esigenza di protezione di Corea del Sud e Giappone. L'obiettivo americano è stato quello di spingere in tal maniera i due Paesi a rinsaldare i legami cooperativi in materia di sicurezza<sup>16</sup>. E poiché in entrambi gli Stati in esame le tendenze autonomiste sono emerse prepotentemente in risposta al rafforzamento della percezione di instabilità del sistema regionale, Washington ha finito per ribadire il

---

*North Korea is No Iraq: Pyongyang's Negotiating Strategy*, in *Arms Control Today*, vol. 32, n. 10, dicembre 2003.

<sup>16</sup>Così anche VICTOR CHA, cit.

principio della necessaria presenza fisica a stelle e strisce nei territori sotto sovranità di Seul e Tokyo, con l'esclusività del proprio ombrello nucleare, il quale garantirebbe ancora a lungo la preminenza militare Usa in Asia orientale.

Tale impostazione – non a caso definita *“hawk engagement”*, perché finalizzata a consolidare la presa sul sistema regionale nei termini di un confronto permanente tra pro e contro-sistemici che sarebbe funzionale al ruolo-chiave Usa nell'area – ha giustificato il congelamento sine die della *“sunshine policy”*, percepita da Washington come indirizzata alla decisiva emancipazione sudcoreana dall'abbraccio statunitense, eventualmente preliminarmente all'uscita di scena degli americani dalla penisola.

Con questa premessa strategica, però, gli Stati Uniti hanno aperto un nuovo fronte geopolitico, potenzialmente capace di produrre effetti devastanti sull'equilibrio globale delle forze. Spingendo la Corea del Nord a fronteggiare una strategia radicalmente contraria ai suoi interessi di sicurezza, ma accettando allo stesso tempo il negoziato multilaterale a sei, salvo poi continuare ad agire in termini sostanzialmente unilaterali se non a lungo refrattari, gli Stati Uniti hanno progressivamente ingigantito il problema. Anziché lavorare per una sua attenuazione nel tempo, lo hanno volutamente accelerato, nella erronea convinzione, propria degli esponenti di spicco del movimento neoconservatore, che la radicalizzazione incalzante del confronto avrebbe presto o tardi premiato il più potente militarmente tra i due sfidanti, non il più astuto diplomaticamente.

## **5 Conclusioni: l'Arma della Diplomazia e il Tempo delle Scelte**

La semplicistica dicotomia neoconservatrice tra un mondo di proliferazione e terrorismo ed un altro di democrazia universale e militarismo egemone è oggi quanto mai screditata. Una strategia più attenta alle reali dinamiche politiche regionali e meno ideologicamente improntata alla costruzione di sistemi egemonici basati sulla contrapposizione radicale risponde inevitabilmente al ruolo primario della diplomazia.

Nel momento in cui si accetta di partecipare a fori multilaterali come quello a sei, ha poco senso insistere retoricamente nel *regime change*. Delle due, l'una: o non si crede sufficientemente alle virtù del negoziato, oppure si è già sconfessata, nei fatti, la dottrina del cambio di regime. Ciò vale perché non esistono altri attori regionali che abbiano interesse al collasso nordcoreano, così come nessuno, eccetto gli Stati Uniti, può permettersi diplomaticamente di sostenere con enfasi prolungata la volontà di sovvertire l'ordine istituzionale interno della

Corea del Nord. Per definizione, un negoziato serio, incentrato sulla compensazione tra la rinuncia alla dotazione di armamenti nucleari da un lato e le concessioni in materia di sicurezza ed economia dall'altro è incompatibile politicamente con il cambio di regime eterodiretto.

L'errore concettuale più grave che Washington ha commesso nei confronti di Pyongyang è stato senza dubbio quello di anteporre il tema del *regime change* a quello urgente della proliferazione nucleare. Sebbene questi siano entrambi aspetti di un certo impatto sugli equilibri geopolitici regionali, non vi è esitazione alcuna nel rilevare che l'interesse primario della potenza egemone dell'Asia orientale è quello di preservare la stabilità rafforzando il proprio ruolo, e non già quello di revisionare il sistema mettendo con ciò in discussione la portata della propria ingerenza politica nell'intera area. Se il tema di urgente pericolosità per gli interessi degli americani e dei loro alleati locali è quello della dotazione nucleare della Corea del Nord e del conseguente squilibrio di potenza che si verrebbe a creare nei rapporti intra-coreani e regionali, non ha alcuna importanza se a provocare ciò sia una dittatura comunista di tipo ereditario quale è quella nordcoreana o, piuttosto, una brillante democrazia liberale. Mischiare i due temi ha prodotto un unico effetto: l'azione più solitaria degli Stati Uniti nella querelle e quella meno isolata della Corea del Nord.

L'arma più efficace, in casi sistemici come quello che coinvolge la Corea del Nord, è quella più razionale: la diplomazia. Ciò vale con particolare riguardo proprio alle crisi inerenti i processi di nuclearizzazione. Una forma flessibile ma decisa di *containment* rassicurerebbe gli alleati regionali e aiuterebbe Russia e soprattutto Cina nell'utile ruolo di agenti stabilizzatori. Come durante la Guerra Fredda nei confronti dell'Unione Sovietica, si dovrebbero accantonare gli attentati verbali o dimostrativi alla sicurezza nazionale dell'avversario, ma allo stesso tempo occorrerebbe mostrare risoluta resistenza ad eventuali tentativi di estensione della sfera d'azione nordcoreana nell'area. In tal senso, un *revirement* deciso del metodo diplomatico sin qui utilizzato da Washington nella crisi dovrebbe mirare al dialogo costruttivo con Pechino col fine di individuare il giusto compromesso tra concessioni economiche e rassicurazioni sulla stabilità interna di Pyongyang e consolidamento della stabilità sistemica asiatico-orientale. Alla rassicurazione che un cambio di regime non è più nelle intenzioni dell'amministrazione americana, occorrerebbe far seguire il rilancio di una politica di forti incentivi negoziali coperti dalla garanzia russa e cinese. Affinché questo schema possa risultare efficace, però, gli Stati Uniti non dovranno celare le penalità strategico-militari che un'eventuale inosservanza nordcoreana degli accordi provocherebbe<sup>17</sup>. Una concertata

---

<sup>17</sup>Su questo aspetto della strategia negoziale che in molti auspicano per gli Stati Uniti, si veda più ampiamente RICHARD N. HAASS, *Regime Change and Its Limits*, in *Foreign Affairs*, vol. 84, n.4, luglio-agosto

sponda cinese sul punto spingerebbe gli stessi dirigenti politici di Pechino a preservare la propria credibilità pro-sistemica spingendo Kim all'osservanza degli impegni assunti.

Una politica estera capace di focalizzarsi sul rapporto di forze regionale, prevederne gli effetti su scala globale e consolidare la stabilità dell'area è una politica estera che sceglie l'integrazione, anziché l'esclusione, che punta al dialogo prima che al confronto, e che ha a mente la complessità delle politiche particolari e la pericolosità degli effetti intenzionali conseguenti ad interventi destabilizzanti. Una politica estera da potenza egemone mira a consolidare l'equilibrio nel lungo periodo, non a revisionarlo nell'immediato.

I grandi *leader* americani del passato seppero riconoscere la priorità del pericolo ed affrontarlo con strategie particolari, fermi i valori universali. Franklin D. Roosevelt non esitò ad allearsi con Stalin per sconfiggere Hitler e Richard Nixon visitò la Cina di Mao Tse-Tung per indebolire l'Unione Sovietica. Charles De Gaulle definì l'arte del governare la pratica "dello scegliere, spesso tra alternative difficili". Il tempo per rimandare le scelte è ormai terminato per l'America: il negoziato per la stabilità regionale e la credibilità della potenza egemone oppure l'instabilità nucleare e la sconfitta diplomatica rappresentano le sue odierne alternative difficili in Asia nordorientale.