

**LA DIPLOMAZIA ITALIANA VERSO
LA COREA DEL NORD:
UNA STORIA DI “ENGAGEMENT” PER LA
DENUCLEARIZZAZIONE E PACIFICAZIONE
DELLA PENISOLA COREANA**

Di Claudio Pacifico

25 marzo 2007

LA DIPLOMAZIA ITALIANA VERSO LA COREA DEL NORD: UNA STORIA DI "ENGAGEMENT" PER LA DENUCLEARIZZAZIONE E PACIFICAZIONE DELLA PENISOLA COREANA

Il Seminario "Cooperative Stability in North-East Asia in the Aftermath of the latest Round of the 6-Party Talks", organizzato dalla Direzione Asia ed Oceania del Ministero degli Esteri in collaborazione con il *Landau Network-Centro Volta*, tenutosi a Como il 26 marzo 2007, ha costituito una nuova significativa tappa in quell'azione discreta e paziente, con cui l'Italia ha, ormai da parecchi anni a questa parte, cercato di favorire una soluzione della crisi della penisola Coreana. Dal 2003, inoltre, tale azione ha anche cercato di "facilitare" il principale processo negoziale per una "normalizzazione" della crisi nord-coreana: il cosiddetto Negoziato a Sei, (in inglese *Six-Party-Talks*) a cui partecipano Corea del Nord, Corea del Sud, Cina, Stati Uniti, Russia e Giappone.

L'ultima e più importante tappa di tale processo, che ha conosciuto diversi "alti e bassi", è stato l'accordo raggiunto a Pechino il 13 febbraio 2007 volto a definire un processo per fasi, basato sul principio di "*actions-for-actions*", finalizzato al completo disarmo nucleare della Corea del Nord.

L'Italia ha avuto un tradizionale, forte impegno sulla questione della denuclearizzazione e pacificazione della penisola coreana. La Direzione Generale per i Paesi dell'Asia e dell'Oceania (DGAO) del Ministero degli Affari Esteri ha cercato di dare un contributo alla definizione dell'azione diplomatica italiana. Essa si è svolta, per talune iniziative, in originale collaborazione con il *Landau Network-Centro Volta (LNCV)* un *think-tank* italiano che da anni, col contributo del Ministero degli Esteri, si occupa di sicurezza internazionale, di disarmo e non proliferazione nucleare, con particolare attenzione al subcontinente indiano e alla penisola coreana.

Si può affermare che l'insieme delle iniziative italiane rivolte alla Corea del Nord si sia svolto su due piani: uno più visibile, con un più diretto coinvolgimento di nostre personalità politiche e di Governo; l'altro, di più basso profilo (*track-2 diplomacy*), secondo modalità meno risonanti, ma comunque efficaci, che ha previsto lo svolgimento di alcune attività, intese come "*confidence building measures*", nel complessivo quadro della questione nordcoreana.

In ogni caso, l'azione diplomatica italiana è stata caratterizzata dalla tenace volontà di svolgere un ruolo di *honest broker*, possibilmente con un valore aggiunto in più rispetto ad altre iniziative internazionali; un'azione tanto più importante ed utile, soprattutto nei momenti in cui il

dialogo con la Corea del Nord, a causa dei comportamenti di quest'ultima e delle reazioni negative che essi comportavano negli altri attori principali, risultava particolarmente complesso. In questo senso, può affermarsi che l'Italia abbia svolto, negli ultimi anni, un ruolo propulsivo in seno all'Unione Europea, e di "facilitatore" anche nelle relazioni Washington - Pyongyang, e fra Pyongyang e Seoul.

L'Italia ha quindi tradizionalmente mirato a tenere aperto un dialogo critico e costruttivo con la Corea del Nord, volto a facilitare gli obiettivi di pacificazione e denuclearizzazione della Penisola. Il nostro Paese ha anche cercato di far da volano per un ruolo più incisivo dell'Unione Europea, la cui posizione è apparsa per lunghi tratti defilata nella crisi nordcoreana.

Come si vedrà con maggiori dettagli nelle prossime pagine, il nucleo centrale del "constructive engagement" italiano sulla Corea del Nord fu lo **stabilimento di relazioni diplomatiche con Pyongyang, nel gennaio 2000, da parte del nostro Paese, primo a intraprendere tale importante passo fra i Paesi G7.** Si è trattato di una "coraggiosa" decisione dell'allora **Ministro degli Esteri Dini**, poi seguita da una sua apposita missione a Pyongyang nel marzo di quell'anno. Gli obiettivi erano di favorire l'integrazione della Corea del Nord nella comunità internazionale, contribuire al dialogo tra le due Coree, rilanciare le occasioni di contatto sul piano multilaterale e promuovere il dialogo su alcune tematiche di specifico interesse italiano (quali le armi chimiche); il tutto sfruttando un periodo particolarmente favorevole nell'atteggiamento nordcoreano. Altri momenti chiave della "track one diplomacy" furono la guida della missione della Troika U.E., sotto Presidenza italiana, a Pyongyang

con attraversamento simbolico della DMZ nel 2004; e la "shuttle initiative" condotta dall'allora Sottosegretario Boniver con la sua missione nel 2005 a Washington, Seoul e Pyongyang, nel tentativo – in buona parte riuscito – di superare una fase di forte diffidenze fra i principali attori del processo.

Una nuova importante tappa in tale processo sarà costituita dalla missione del Sottosegretario Verneti in Corea del Nord e Corea del Sud nel prossimo settembre, alla cui organizzazione le due diplomazie stanno già attivamente lavorando.

Sul piano invece della "track two diplomacy", cioè le iniziative di supporto, meno evidenti ma comunque utili, al processo in corso, subito dopo il ristabilimento nel 2000 di formali relazioni diplomatiche tra l'Italia e la Corea del Nord, si decise di avviare, in Italia, una opportunità di dialogo e confronto critico, in forma seminariale, aperta ai rappresentanti di Pyongyang e a quelli di altri *stakeholders* nel teatro geopolitico della penisola coreana, primi fra tutti la Corea del Sud e gli Stati Uniti, ma anche il Giappone, la Russia e la Cina. Ciò va inquadrato nel particolare momento storico, in cui attraverso tale iniziativa si intendeva favorire anche una generale distensione nella regione del Nord est asiatico.

Obiettivo di tale operazione, oltre quello di "impegnare" Pyongyang, era di incoraggiare il regime nordcoreano a trovare al suo interno incentivi per proseguire lungo il cammino delle riforme economiche, dello sviluppo sostenibile e della normalizzazione delle sue relazioni internazionali, intrapreso timidamente negli ultimi anni; se ne auspicavano positive ricadute anche sul fronte dei diritti umani.

Da quel momento la "track two diplomacy" ha avuto un suo specifico ruolo di "fiancheggiamento": oltre alla organizzazione di periodici incontri seminariali svolti quasi annualmente, per promuovere, in un contesto informale e flessibile, il dialogo tra le parti, va annoverata anche una sorta di *shuttle diplomacy* informale condotta dal *Landau Network-Centro Volta*, a sostegno - come si è detto - dell'azione svolta dai rappresentanti del Governo italiano.

Dal 2000 ad oggi, quindi, l'iniziativa italiana ha avuto l'obiettivo di sondare, approfondire ed analizzare tendenze, sviluppi, ostacoli all'interno della Corea del Nord e nelle relazioni del Paese con il mondo esterno. Ciò anche al fine di poter poi individuare aspetti positivi da sostenere, modalità di eventuale composizione delle difficoltà, elaborazione di proposte, meccanismi e *road-maps* da attuare, sia bilateralmente che multilateralmente.

Gli appuntamenti seminariali e l'azione diplomatica vera e propria sono via via diventati strumenti quasi complementari, con il duplice scopo di aiutare da un lato la comunità internazionale a "leggere" in chiave non ideologica la Corea del Nord e il suo processo evolutivo interno, e dall'altro, di incentivare Pyongyang ad una interpretazione il più possibile corretta delle intenzioni della comunità internazionale nei suoi confronti. E' chiaro che tale approccio è risultato più difficile, e talvolta non sempre compreso, quando, a partire dal 2002 l'Amministrazione Bush decise di adottare un atteggiamento di totale chiusura nei confronti di Pyongyang, dopo l'accusa mossa alle Autorità nordcoreane nell'ottobre del 2002 dallo Special Envoy americano James Kelly, di perseguire un programma clandestino indirizzato alla produzione di "highly enriched uranium" ai fini della

costruzione di una bomba (e conseguenti misure adottate dalle Autorità nordcoreane).

Nonostante gli alti e bassi nella questione nordcoreana, si è sempre potuto riscontrare una costante e crescente partecipazione delle autorità di Pyongyang e di quelle sudcoreane, oltre ad altre presenze internazionali, ai seminari italiani. Va inoltre notato che i seminari promossi dall'Italia hanno costituito il solo evento in Europa, al di fuori di Pechino (sede dei *Six-Party-talks*), che abbia visto la regolare partecipazione di esponenti ufficiali (nel caso del 2005 addirittura con il rango di Vice Ministri degli Esteri) di Corea del Nord, Corea del Sud, nonché degli Stati Uniti, oltre che ovviamente a quelli dei Paesi dell'Unione Europea e della Commissione Europea.

* * *

Con l'intento di ripercorrere i momenti dell'azione diplomatica italiana sopra descritta, può essere utile ricordare come la crisi nord-coreana abbia attraversato tra il 2000 ed il 2007 cinque fasi distinte:

- i) 2000-2001: *reforme economiche e apertura al mondo della Corea del Nord;*
- ii) 2002-2003: *seconda crisi nucleare e inizio dell'isolamento internazionale della Corea del Nord;*
- iii) 2004: *stallo del Processo Negoziale a 6;*
- iv) 2005: *svolta e primo Joint Statement del 19 settembre;*
- v) 2006-2007: *test missilistici, punto di massima gravità della crisi nucleare, e poi, quasi inaspettatamente, road-*

map per la denuclearizzazione e Joint Agreement del 13 febbraio 2007.

Per ognuno di tali periodi illustreremo sinteticamente i principali accadimenti con particolare attenzione non solo alla Corea del Nord, agli Stati Uniti e ad altri attori internazionali, ma anche, nell'ottica che in questa sede più ci preme, alle iniziative prese da parte della diplomazia italiana, avvalendosi anche del contributo del LNCV.

➤ Periodo 2000-2001: riforme economiche e apertura al mondo della Corea del Nord

A grandi linee, questo periodo si caratterizza, per quanto concerne gli Stati Uniti, per la transizione dall'amministrazione del presidente Clinton a quella di George W. Bush. Con riguardo alla Corea del Nord si annoverano tre importanti eventi:

- i) la visita in Cina nel maggio 2000 del leader Kim Jong-il, la prima dopo 20 anni;
- ii) la storica visita nel giugno 2000 del presidente sud-coreano Kim Dae Jung al *leader* nord-coreano Kim Jong Il;
- iii) la visita a Pyongyang del Segretario di Stato americano Madeleine Albright nell'ottobre 2000.

In tale fase (in cui, Nota Bene, si inserisce come apripista l'azione italiana varata dall'allora Ministro degli Esteri Dini, citata sopra) Pyongyang inizia un timido ma costante processo di riforme economiche e di apertura agli investimenti esteri. Paradigmatica di tale tendenza è, nell'agosto del 2000, la decisione di consentire alla

sudcoreana Hyundai di effettuare un importante investimento a Kaesong (oggi in forte fase di espansione).

Ancora più rilevante per lo sviluppo sociale ed economico della Corea del Nord fu la decisione, avallata in prima persona dal *leader* Kim Jong-il, di introdurre elementi di libero mercato all'interno del sistema economico centralizzato e socialista nord-coreano. Tale svolta arriverà a prevedere, nel luglio 2002, l'introduzione di prezzi e salari in linea con quelli effettivamente praticati sul mercato nero.

Nello stesso periodo l'amministrazione americana, dopo la conclusione di una *policy review*, lanciava un "*bold approach*" che avrebbe potuto portare alla graduale normalizzazione delle relazioni economiche e diplomatiche della Corea del Nord nei confronti degli Stati Uniti.

Il "*bold approach*" costituiva lo sviluppo ragionevole del cosiddetto *Agreed Framework* (AF), l'accordo bilaterale negoziato dall'amministrazione Clinton con la Corea del Nord e risalente all'ottobre 1994. Tale accordo aveva come obiettivo quello di far cessare l'attività di produzione del materiale fissile, a fini della costruzione di una bomba, sotto forma di plutonio. Tale attività era realizzata nel Centro nucleare nord-coreano di Yongbyon - comprensivo sia di un reattore nucleare di 5 MW, sia di un impianto di riprocessamento del suo combustibile esausto per l'estrazione del plutonio - in cambio della costruzione di due reattori nucleari "ad acqua leggera", ciascuno di 1 GW, ad opera di un consorzio internazionale noto come *Korean Energy Development Organization* (KEDO), a cui partecipava pure l'Unione Europea, e della fornitura annuale di 500.000 tonnellate di greggio.

La visita a Pyongyang del Segretario di Stato americano Albright nell'ottobre del 2000 costituì l'apice di tale "*bold approach*".

L'Italia. Come menzionato, in questo favorevole periodo, l'Italia vide nelle succitate aperture nord-coreane, e nella *policy review* promossa da parte americana, una finestra di opportunità diplomatica per una transizione pacifica nord-coreana verso una economia più aperta e meno centralizzata, e la possibilità di una normalizzazione delle relazioni di Pyongyang con i Paesi del G7.

Fu così che nel **gennaio del 2000 l'Italia fu il primo dei G7 a stabilire formali relazioni diplomatiche con Pyongyang**, e a cercare di spingere nella medesima direzione anche i Paesi dell'Unione Europea. Come si è detto in apertura, **dal 27 al 29 marzo dello stesso anno il Ministro degli Affari Esteri, Lamberto Dini, effettuò una storica visita nella capitale nordcoreana.** Durante questa visita, e poi nella successiva visita a Roma del Ministro degli Esteri nordcoreano, Paek Nam Sun (27-29 settembre 2000), vennero poste le basi per lo sviluppo della cooperazione bilaterale con la firma di accordi (Cooperazione Economica; Promozione e Protezione degli Investimenti; Cooperazione Culturale e Scientifica). Fu anche siglato un *Memorandum of Understanding* in materia di cooperazione allo sviluppo (che prevedeva, fra l'altro, l'apertura di un'antenna della Cooperazione italiana a Pyongyang, poi effettivamente istituita, ed ancor operante, con prospettive di rafforzamento).

Fu in questo contesto che si decise di lanciare in parallelo l'attività seminariale del LNCV. Un Seminario internazionale dal titolo "*Promoting International Scientific,*

Technological and Economic Cooperation in the Korean Peninsula", fu organizzato a Roma il 1-2 giugno 2000.

Tra le raccomandazioni emerse vi fu quella di ovviare all'assenza cronica di capacità produttiva e di trasmissione di energia elettrica in Corea del Nord. Tale problema avrebbe infatti limitato e bloccato lo sviluppo industriale ed economico del Paese, anche se quest'ultimo avesse intrapreso la direzione di un libero mercato sul modello cinese. Seguito operativo del Seminario fu una missione *fact-finding* del LNCV nell'ottobre 2001. La principale conclusione di quella visita fu che qualunque processo diplomatico volto a creare delle "*confidence building measures*" (CBMs) doveva *in primis* avviare azioni su base bilaterale e multilaterale dirette alla "riabilitazione e ammodernamento dei sistemi di produzione, trasmissione e uso dell'energia elettrica per la Corea del Nord". La riabilitazione e l'ammodernamento dei sistemi energetici costituivano dunque di per sé una "*confidence building measure*" a cui la Corea del Nord avrebbe forse risposto positivamente e costruttivamente, accelerando il suo processo di riforme strutturali economiche e sociali.

➤ Periodo 2002-2003: seconda crisi nucleare e inizio dell'isolamento internazionale.

Il 2002 registrò il tramonto del *bold approach* americano e l'epilogo del cosiddetto *Agreed Framework* (AF). Questo capovolgimento della politica americana fu determinato da due eventi cruciali:

- i) l'inclusione il 30 gennaio 2002, nell'ambito dello "*state of the Union address*" del presidente Bush, della Corea del Nord tra i membri di un "*axis of evil*", assieme alla Repubblica Islamica dell'Iran e all'Iraq;

- ii) l'accusa mossa nell'ottobre 2002 a Pyongyang dallo *special envoy* americano per la Corea del Nord, l'ambasciatore James Kelly, di perseguire un programma clandestino indirizzato alla produzione di altro materiale fissile per la costruzione di una bomba, vale a dire l'*highly enriched uranium* (HEU).

A tali sviluppi, e alla conseguente sospensione, a partire dal dicembre di quell'anno, della fornitura delle 500.000 tonnellate di greggio previste dall'AF, la Corea del Nord, che aveva sempre smentito di avere un tale programma HEU, rispose con una serie di rappresaglie:

- i) l'espulsione da Yongbyon degli ispettori dell'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (AIEA) all'inizio del 2003;
- ii) il riavvio del reattore nucleare di Yongbyon;
- iii) la fuoriuscita nell'aprile di quello stesso anno dal Trattato di Non-Proliferazione (TNP) nucleare, di cui fino ad allora era stato membro come *non-nuclear weapon State* (NNWS).

L'Italia. A fronte del grave deterioramento della situazione, da parte italiana si ritenne che fosse comunque inopportuno isolare del tutto la Corea del Nord, e che andasse invece lasciato comunque aperto qualche canale di dialogo, seppur critico, rafforzando il ruolo dell'Unione Europea, e offrendo incentivi per una rinuncia volontaria e definitiva al nucleare da parte della Corea del Nord, in cambio di una futura assistenza nel campo economico e tecnologico (soprattutto nel settore energetico) e della formazione professionale.

A tal fine, tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003, alla vigilia di una importante riunione del Consiglio della KEDO nel dicembre di quell'anno, da parte italiana presso il gruppo di lavoro geografico competente a Bruxelles (il cosiddetto COASI) l'Italia propose una fornitura comunitaria di 500.000 tonnellate di greggio come una misura utile in tale prospettiva di "recupero" della situazione.

Sulla proposta non si realizzò il necessario consenso dei partner europei. La scelta europea fu motivata dalla convinzione diffusa che la Corea del Nord, di fronte ad un atteggiamento di "chiusura totale", avrebbe infine desistito dal proposito di proseguire nel suo programma nucleare. Purtroppo accadde esattamente il contrario, come i successivi sviluppi, in particolare il test nucleare dell'ottobre 2007, dimostrarono alla comunità internazionale.

Nei primi mesi del 2003, coerentemente con l'obiettivo italiano di provare a mantenere comunque aperti dei canali di dialogo, il LNCV, agendo informalmente in coordinamento con il MAE, continuò a sviluppare la sua azione parallela (*track-2*). Essa si concretizzò in due visite di esperti del Centro Volta, una a Washington e l'altra a Pyongyang. La ragione principale di quelle missioni era essenzialmente di esplorare la fattibilità di un processo negoziale multilaterale che permettesse futuri contatti diretti tra gli Stati Uniti e la Corea del Nord *a latere* di questo negoziato (*escamotage* poi di fatto verificatosi negli ultimi anni in ambito *Six-Party- Talks*).

E' interessante ricordare che dagli incontri del LNCV emerse, da parte di qualificati interlocutori nel

Governo e nel Congresso americano, la condivisione della logica di un formato multilaterale per negoziare il disarmo nucleare nord-coreano. Da parte nord-coreana si rifiutò invece nettamente questa idea, adducendo a motivazione che la crisi nucleare fosse di fatto una crisi dettata dalla politica ostile di Washington nei confronti di Pyongyang, e dal tentativo americano di cambiare il sistema politico nordcoreano.

Di fronte a tale profonda sfiducia tra Washington e Pyongyang intervenne, in coerenza con il crescente ruolo sulla scena internazionale, il governo cinese, sostenuto da quello sudcoreano. Cina e Corea del Sud riuscirono a convincere Washington ad avviare un *round* di negoziato multilaterale. Esso si svolse a Pechino il 23-25 aprile 2003, allargato a soli 3 membri (la Corea del Nord, la Cina e gli Stati Uniti). Successivamente il formato fu esteso a tutte le altre potenze regionali, precisamente il Giappone, la Corea del Sud e la Russia. In tale composizione allargata il negoziato multilaterale assunse il nome di *Six-Party-Talks* (6PTS).

Il primo *round* dei 6PTS si tenne dunque a Pechino il 27-29 agosto 2003. Seppur conclusasi senza nessun *Joint Statement*, la prima tornata negoziale propose di risolvere la questione nucleare con *synchronous or parallel implementations*, senza però decidere tra queste due opzioni. Questo primo *round* evidenziò come la sfiducia e il disaccordo tra gli Stati Uniti e la Corea del Nord fossero così grandi da richiedere, per un qualunque sviluppo positivo futuro, il coinvolgimento di un "*honest broker*" esterno alla regione. Le discussioni corroborarono la convinzione di quanti, tra cui l'Italia, pensavano che aiuti economici alla Corea del Nord e l'incentivo a proseguire sulla strada delle timide riforme economiche adottate,

potessero accelerare lo sviluppo del Paese, rendendo quindi meno necessario, nella logica nordcoreana, il ricorso ad un deterrente nucleare per garantirsi la propria sicurezza e proteggere la sovranità nazionale.

Tali convinzioni caratterizzarono il Seminario italiano organizzato nel 2003 ed intitolato "Economic Development of the DPR of Korea and the Future of Cooperation with Europe", che si svolse a Roma il 20-21 ottobre 2003.

Intanto, sul piano delle iniziative più visibili e risonanti (*track one diplomacy*), la rilevanza di un maggior coinvolgimento da parte di attori esterni ed in particolare dell'Unione Europea, fu significativamente evidenziata dall'importante decisione, delle Autorità di Pyongyang nel dicembre del 2003, di autorizzare il **transito via terra del 38° parallelo e della zona demilitarizzata (DMZ) di una trojka comunitaria, diretta da Seoul a Pyongyang (allora la Presidenza U.E. era italiana, ed italiana fu altresì l'iniziativa di proporre tale missione)**. Si trattò di un gesto storico e dalla notevolissima rilevanza politica e simbolica, che trovò ampia risonanza mediatica, sul piano nazionale e internazionale. Infatti, l'unico precedente autorizzato di attraversamento della DMZ da parte di altri europei era stato, nei mesi appena precedenti, quello del Ministro degli Esteri di un paese neutrale, la Svizzera.

Si trattò, altresì, di un implicito riconoscimento dell'impegno italiano per la prosecuzione del dialogo con la Corea del Nord, dal momento che l'iniziativa si svolse, come menzionato, sotto la Presidenza di turno italiana dell'Unione Europea.

➤ 2004: lo stallo internazionale

L'anno registrò il secondo *round* dei 6PTS a Pechino (25-28 febbraio) e il terzo *round* (23-26 giugno). Entrambi si conclusero senza che alcuna dichiarazione congiunta potesse essere emessa. Gli incontri servirono comunque a meglio definire le rispettive posizioni negoziali. Gli Stati Uniti, in particolare, presentarono una prima concreta proposta per una soluzione pacifica del problema nucleare, basata sulla pretesa di un "*complete, verifiable, irreversible dismantlement*" (CVID). Tale condizione doveva costituire la premessa non solo di ogni successivo possibile "premio" o "contropartita", ad esempio in termini di assistenza energetica e finanziaria, sia anche di una futura normalizzazione dei rapporti tra Pyongyang e Washington. La reazione di Pyongyang, come prevedibile, fu di completo rigetto di questa proposta, in quanto la distruzione irreversibile "a priori" del suo programma nucleare avrebbe tolto a Pyongyang un importante strumento negoziale.

L'Italia. A fronte di tale stallo negoziale, una nuova iniziativa "di sostegno" fu portata avanti da parte italiana, sempre per il tramite informale del LNCV, avvalendosi della prerogativa del Centro di sviluppare analisi ed azioni al di fuori dalla logica strategica "*win-lose*" tipica delle relazioni interstatuali, e comunque condizionante quelle tra Washington e Pyongyang. Da parte del Centro, si giunse alla conclusione che la richiesta di uno smantellamento completo, verificabile ed irreversibile del programma nucleare nordcoreano proposto da Washington non sarebbe mai stata accettabile per Pyongyang.

In particolare, la formula di consequenzialità suggerita nel primo round dei *Six-Party-Talks*, che anteponeva il disarmo nucleare di Pyongyang, quale precedente necessario di ogni

eventuale *reward* della comunità internazionale, non sembrava avere realistiche possibilità di successo.

Sembrava piuttosto emergere l'opportunità di una proposta basata sul principio della contemporaneità delle azioni, sia da parte della Corea del Nord che da parte della comunità internazionale, da concretizzarsi in un processo incrementale a fasi. In tale ottica, il LNCV produsse un *non-paper* intitolato "On DPRK's Nuclear Issue: a CTR-Approach instead of a CVID-Process".

Il suddetto documento fu presentato dal LNCV al Ministero degli Esteri nordcoreano in una missione a Pyongyang del giugno 2004, suscitando molto interesse. I concetti base del *non-paper* ricalcavano il principio di "actions-for-actions" proposto dalla Corea del Nord nel terzo round dei *Six-Party-Talks*. Proprio questo processo, per sua natura incrementale, sarebbe poi diventata nel 2007 la proposta che registrava l'accordo dei partecipanti al negoziato esapartito, e la base del *Joint Agreement* del quinto round dei *Six-Party-Talks* tenutosi a Pechino dall' 8 al 13 febbraio 2007.

Incoraggiata dalla positiva reazione nordcoreana il 24 settembre 2004 , la DGAO del MAE organizzò con il LNCV a Como il terzo Seminario della serie (il quarto se si tiene conto di quello tenutosi nel giugno 2000, che però non aveva visto la partecipazione dei nordcoreani), intitolato "A Comprehensive Dialogue between the EU and DPRK". Questo Seminario aveva soprattutto l'intento di amplificare presso la comunità internazionale le idee e le proposte del *non-paper* del LNCV, presentato a Pyongyang nel giugno 2004.

Ulteriore intento del Seminario era quello di individuare aree di azione politica complementari al

processo dei negoziati nucleari condotti nell'ambito dei 6PTS. Aree che risultassero altresì essenziali per stabilizzare il processo di denuclearizzazione della penisola coreana e permettessero di avviare rapidamente la riabilitazione e modernizzazione dei sistemi energetici della Corea del Nord. Dalle *chairman conclusions* di quel Seminario si trassero in particolare due raccomandazioni, che furono poi successivamente proposte dal governo italiano all'Unione Europea:

- a) la necessità di avviare un processo, ad esempio in un gruppo di lavoro, volto al conseguimento di un regime di pace permanente nella penisola coreana, anche in parallelo ai *Six-Party-Talks*, in quanto, come indicato nelle *chairman conclusions*, "*normalization would not be meaningful without a formal end to the Korean War*";
- b) l'opportunità di fare della KEDO una organizzazione indirizzata alla riabilitazione, modernizzazione e ampliamento della capacità produttiva dei sistemi energetici della Corea del Nord, senza più il mandato di costruire due reattori nucleari, come invece richiesto dal defunto *Agreed Framework* del 1994.

Il Seminario era giunto alla conclusione che il principale beneficio della KEDO risiedeva nell'insieme delle relazioni pratiche e nella fiducia reciproca create tra gli operatori KEDO e i nord-coreani.

Purtroppo l'idea di mantenere in vita la KEDO come organizzazione senza il mandato dell'*Agreed Framework* non doveva incontrare il sostegno del suo Consiglio, e quindi la KEDO cessò di esistere, nel maggio 2005, sia come

strumento dell'*Agreed Framework*, sia come potenziale futura organizzazione multilaterale per lo sviluppo energetico integrato di tutta la penisola coreana.

➤ La svolta del 2005: il *Joint Statement* del 19 settembre

Il terzo *round* dei *Six-Party-Talks* si era concluso, nel giugno 2004, senza nessuna dichiarazione congiunta e senza nessuna decisione sulla sua riconvocazione. All'inizio del 2005 si registrò anzi un'*escalation* nelle accuse reciproche tra Pyongyang e Washington, con la prima che indicava nella politica ostile e nell'intransigenza americana la causa principale del fallimento degli ultimi *round* dei *Six-Party-Talks*, e Washington che invece riconduceva le responsabilità al tentativo nord-coreano di guadagnare tempo allo scopo di incrementare il suo deterrente nucleare.

L'Italia. Da parte italiana si dovette constatare che lo stallò dei *Six-Party-Talks* appariva motivato dall'assenza di un clima di reciproca fiducia tra Washington e Pyongyang, e dal fatto che il Negoziato a Sei, così come era stato condotto fino a quel momento, non aveva potuto adottare di fatto delle "confidence building measures" idonee a favorire in modo diretto o indiretto passi in avanti nel principale negoziato nucleare.

Ad accrescere la tensione contribuì un comunicato del Ministero degli Esteri nord-coreano, emesso nel febbraio del 2005, che ammetteva, per la prima volta, la produzione da parte di Pyongyang di testate nucleari. Si trattava di un'ammissione sensazionale poiché, sino a quel momento, si era infatti semplicemente parlato più genericamente della capacità di disporre di un deterrente nucleare.

A quel punto, mentre la situazione sembrava avviarsi verso un punto di non ritorno, importanti iniziative vennero poste in essere da parte italiana nel corso nell'estate 2005, con l'intento di favorire gli sforzi internazionali volti a "sbloccare" il Negoziato a Sei (sospeso ormai dal giugno del 2004), e di permetterne quindi un quarto *round*.

Dopo una missione informale di *fact-finding* del LNCV a Pyongyang in giugno, organizzata per impulso del MAE, si passò ad un livello formale e di alto profilo con l'importante missione dell'allora Sottosegretario agli Affari Esteri On. Margherita Boniver, prima a Washington, e poi in luglio a Pyongyang e a Seoul. Tra le finalità dell'azione italiana vi era anche quella di rafforzare attraverso questa "shuttle diplomacy" i canali di comunicazione tra Washington e Pyongyang.

In effetti, dai contatti con i nord-coreani emergeva un forte risentimento per il mancato riconoscimento ufficiale, da parte americana, della sovranità del sistema politico di Pyongyang. Sembrava trattarsi di questioni di principio da non sottovalutare.

Da parte nord-coreana si chiese esplicitamente che l'Italia si adoperasse affinché (citando le testuali parole): "*the US must recognize and respect our system*". Non si trattò dunque di una richiesta esplicita di legittimazione della *leadership* di Pyongyang, ma più semplicemente, e con una formulazione meno vincolante per Washington, della richiesta di una manifestazione di riconoscimento e di rispetto per il sistema politico nord-coreano. Nei colloqui a Pyongyang, le autorità nord-coreane indicarono esplicitamente che, una volta ricevuto da Washington questo riconoscimento, esse sarebbero ritornate al tavolo

del Negoziato a Sei. Dopo aver opportunamente comunicato quanto sopra alle autorità di Washington, l'allora Sottosegretario Boniver ricevette da queste ultime una sorta di incoraggiamento a proseguire la sua "shuttle diplomacy".

A quel punto la missione a Pyongyang del Sottosegretario Boniver nel luglio 2005 poté registrare risultanze estremamente positive, coincidendo con l'annuncio di Pyongyang della volontà di tornare presto al processo 6PTS a Pechino, allora sospeso da più di un anno. Si trattò di un risultato di non poco rilievo, tenendo conto dello stato di grave crisi e diffidenza da cui si partiva. Va anche sottolineato che, sempre al fine di incoraggiare i nordcoreani ad atteggiamenti più costruttivi e flessibili, nell'occasione della visita a Pyongyang dell'allora Sottosegretario Boniver fu anche lanciato un nostro articolato programma di cooperazione.

Da parte italiana si continuò a lavorare ai seguiti di quanto sopra, organizzando una nuova informale missione dell'LNCV, tra la fine di agosto e i primi di settembre, a Pyongyang, Pechino, Seul e Washington. Le risultanze della missione permisero un nuovo Seminario-Incontro dal titolo "Cooperative Stability in North East Asia: Towards a Political Process", si svolse effettivamente a Como il 28 ottobre 2005.

Raccogliendo l'incoraggiamento e il sostegno non solo di Pyongyang e Seoul - ma anche, significativamente, di Washington e Pechino - la Direzione Asia del MAE poté conferire al Seminario un ruolo non solamente tecnico, ma questa volta un profilo eminentemente politico, estendendone la partecipazione alle Autorità di Pyongyang e Seul (rappresentate al livello di Vice Ministro degli Esteri)

ed a qualificati rappresentanti dei Paesi coinvolti nell'esercizio negoziale a Sei, quali in particolare l'Ambasciatore De Trani, allora *special envoy* dell'amministrazione americana per la Corea del Nord. Il **seminario fu presieduto, da parte italiana, dallo stesso Sottosegretario Boniver**. Appariva chiaro che un tale successo andava ricondotto alla costanza e pazienza nelle iniziative fino a quel punto condotte dal nostro Paese.

Coerentemente con l'approccio suggerito dall'Italia, volto ad un progressivo ampliamento del quadro negoziale dello scenario della penisola coreana, e non esclusivamente ristretto al problema nucleare, il Seminario affrontò anche altri importanti *dossier* quali:

- i) la trasformazione dell'esercizio *Six-Party-Talks* in una futura architettura di sicurezza regionale;
- ii) il conseguimento di un regime di pace permanente nella penisola coreana tale da superare l'Accordo di Armistizio tuttora vigente, che pose fine alle operazioni militari della Guerra di Corea (1953).

Il Seminario di Como si svolse in un momento estremamente propizio, poiché il 13-19 settembre 2005 si riavviò il negoziato a sei che nel suo quarto *round* conseguì primo importante risultato dall'inizio dell'esercizio. Infatti, con il *Joint Statement* del 19 settembre, la Corea del Nord si impegnavà "*to abandoning all nuclear weapons and existing nuclear programs*" in cambio dell'impegno, da parte degli altri cinque membri dei *Six-Party-Talks*, "*to promote economic cooperation in the field of energy, trade and investment, bilaterally and/or multilaterally*".

Il Seminario di Como aveva inoltre individuato, anche alla luce della Dichiarazione Congiunta del 19 settembre, possibili margini di una futura azione europea ed italiana.

Purtroppo, lo slancio positivo impresso al negoziato dall'intesa raggiunta doveva trovare, già nei primissimi giorni successivi allo "Statement", degli inattesi ostacoli. Precisazioni da parte nordcoreana circa gli impegni raggiunti parvero indicare un ripensamento del Governo di Pyongyang. Inoltre, a causa di attività di riciclaggio monetario e di falsificazioni della valuta americana, in ottobre il Dipartimento del Tesoro degli Stati Uniti impose restrizioni all'attività di una banca della Regione Amministrativa speciale di Macao della Repubblica Popolare Cinese, il Banco Delta Asia (BDA). Il governo americano ottenne il congelamento di conti nord-coreani attivi presso la banca di Macao, riconducibili secondo l'*intelligence* di Washington, addirittura al presidente Kim Jong-il, e ricchi di una liquidità di circa 25 milioni di dollari.

Come conseguenza di ciò, Pyongyang decise di interrompere la prima sessione del quinto *round* dei *Six-Party-Talks*, iniziato il 9-11 novembre 2005, dichiarando che avrebbe ripreso i negoziati nucleari a sei solo una volta che fosse ritornata in possesso della liquidità finanziaria congelata a Macao. Questa divenne poi una sorta di "condicio sine qua non" fino ai giorni nostri.

➤ Periodo 2006-2007: i test missilistici e nucleari, la *road map* per la denuclearizzazione e il *Joint Agreement* del 13 febbraio 2007

Nel 2006 l'esercizio negoziale a sei rimase bloccato per quasi tutto l'anno riprendendo con la seconda sessione del quinto *round* solo il 18-22 dicembre 2006. Pesavano

sull'andamento negoziale la questione del Banco Delta Asia di Macao e le continue recriminazioni scambiate tra Washington e Pyongyang.

Il 2006 registrò soprattutto due eventi gravemente preoccupanti per la non-proliferazione globale e per l'equilibrio strategico del Pacifico: i test missilistici del 4 luglio 2006, che interruppero una moratoria che la Corea del Nord si era autoimposta dal 1999, e soprattutto il primo test nucleare nord-coreano (9 ottobre).

Non è questa la sede per spiegare o ipotizzare le ragioni che hanno condotto la Corea del Nord a sfidare la comunità internazionale con tali eclatanti azioni. Quel che è certo è che tali drammatici sviluppi da un lato hanno determinato una compatta reazione di condanna della comunità internazionale culminata in due distinte Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (di cui la 1718 impone specifiche sanzioni a Pyongyang); e dall'altro hanno indotto i Paesi partecipanti al *Six-Party-Talks* ad uno sforzo estremo volto alla ricerca della conciliazione delle reciproche differenze, per evitare un escalation dai gravissimi eventuali risvolti.

L'Italia. Gli sviluppi sopra descritti ebbero naturalmente un impatto anche sull'azione italiana. A fronte infatti della gravità delle provocazioni nordcoreane, culminate poi con il test nucleare del 9 ottobre 2006, da parte nostra, oltre a protestare con la più grande fermezza, ci si vide costretti a sospendere anche quelle iniziative con le quali si era continuato a cercare di alimentare un discreto e informale canale di dialogo. Si dovette dunque cancellare il nuovo Seminario-Incontro previsto per l'ottobre 2006.

Come noto, il test nucleare nordcoreano fu unanimemente condannato dalla Comunità Internazionale, che rispose con

l'adozione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 1718 del 14 ottobre, contenente una serie di sanzioni all'indirizzo di Pyongyang (**dal gennaio 2007 l'Italia è anche Presidente del Comitato sanzioni del CdS per la Corea del Nord**).

La DGAO non esclude tuttavia di poter realizzare un nuovo evento in forma di Seminario una volta che il Negoziato a Sei fosse potuto ripartire. Tale eventualità era ritenuta comunque ancora possibile da taluni analisti, qualora - nonostante il notevolissimo peggioramento del clima - Stati Uniti e Corea del Nord potessero realizzare finalmente un incontro bilaterale diretto (al di fuori della cornice multilaterale dei *Six-Party-Talks*).

L' incontro avrebbe dovuto delineare necessariamente i *benchmarks* considerati "irrinunciabili" da Washington e Pyongyang per ogni futuro piano d'azione concreto e realistico per la denuclearizzazione della Corea del Nord. Il formato multilaterale del Negoziato nucleare a Sei avrebbe avuto allora una funzione di "garante" del piano d'azione concordato tra Washington e Pyongyang, evitando in questo modo i problemi di un assetto esclusivamente bilaterale, come era ad esempio stato l'*Agreed Framework* concordato nel corso dell'amministrazione Clinton.

Una missione del LNCV a Washington nel novembre 2006 aveva altresì evidenziato come - fra le grandi difficoltà e diffidenze generate dagli esperimenti nucleari nordcoreani - pure negli Stati Uniti vi fosse ormai la convinzione che per sbloccare il negoziato occorresse il gesto di un incontro bilaterale, eventualmente "facilitato" dalla Cina, nel ruolo di "mediatore", visti i suoi rapporti privilegiati con Pyongyang. Da parte americana stavano

evidentemente maturando, forse anche a causa dei riflessi delle crisi in Iraq e in Iran, le condizioni per una svolta nell'atteggiamento negoziale verso la Corea del Nord. Eliminare dall'agenda un fronte di crisi poteva infatti apparire particolarmente utile.

Il capo negoziatore americano, l'Ambasciatore Christopher Hill, fu pertanto autorizzato - in buona parte in maniera inattesa - dal Segretario di Stato Rice ad avviare contatti diretti con la controparte nordcoreana. Il primo incontro bilaterale dall'ottobre 2002 fuori da Pechino tra i due capi negoziatori della Corea del Nord e degli Stati Uniti, rispettivamente il Vice Ministro degli Esteri Kim Gye-gwan e l'Ambasciatore Christopher Hill, si tenne a Berlino nel gennaio 2007. La giustezza della decisione circa quell'incontro chiave fu poi dimostrata, il 13 febbraio, dal raggiunto accordo a Pechino sul disarmo nucleare nordcoreano, nel quadro della nuova sessione dei *Six-Party-Talks*.

Gli sviluppi di quell'accordo costituiscono l'argomento principale del quinto Seminario del LCNV ed i cui contributi sono riportati in questo volume. In particolare:

- i) la ripresa della terza sessione del quinto *round* dei *Six-Party-Talks*, svoltasi a Pechino l'8-13 febbraio 2007;
- ii) il *Joint Agreement* del 13 febbraio 2007 che delinea le *initial actions* per l'implementazione del *Joint Statement* del 19 settembre 2005 concernente la denuclearizzazione verificabile e completa della Corea del Nord;
- iii) i problemi - risolti in questi giorni, poco prima di andare in stampa - associati allo sblocco da

parte americana dei 25 milioni di dollari
statunitensi su conti nord-coreani del Banco
Delta Asia di Macao.