



ISPI

Policy Brief

numero 41
Ottobre 2006

La seconda era nucleare e l'equilibrio di potenza in Asia

C. Raja Mohan

Sintesi

La crescita delle capacità militari asiatiche, anche nell'ambito delle armi di distruzione di massa, sembra costituire, insieme al relativo declino dell'Occidente, il tratto distintivo della seconda era nucleare.

Tuttavia, in contrasto con alcune argomentazioni che individuano nelle peculiarità di una "cultura strategica asiatica" i fattori determinanti per spiegare il comportamento nucleare asiatico, questo Policy Brief analizza l'acquisizione di arsenali atomici da parte dei paesi asiatici ricorrendo a nozioni generali come quella di "equilibrio di potenza". Considerazioni di equilibrio di potenza determinano in Asia l'esigenza di dotarsi di armi nucleari e, a sua volta, la diffusione di armi nucleari in Asia ha un impatto significativo non solo sull'equilibrio regionale ma, data la crescente rilevanza dell'Asia nel sistema internazionale, anche sulla sicurezza globale.

Il nuovo ordine globale della seconda era nucleare non può dunque trascurare l'ascesa delle nuove potenze asiatiche e non può prescindere da un loro coinvolgimento diretto nella costruzione di un efficace sistema di sicurezza.

Nella sua analisi della struttura del sistema internazionale nella seconda era nucleare, Paul Bracken ha identificato le "radici asiatiche" come uno dei tratti maggiormente distintivi che differenziano la seconda era nucleare dalla prima¹. Gli altri fattori individuati da Bracken sono la molteplicità degli attori coinvolti nella nuova competizione nucleare, il ruolo speciale dello stato, l'insieme delle costrizioni poste dall'ordine nucleare esistente, l'incapacità delle nuove potenze nucleari di costruire costosi sistemi di controllo e il cosiddetto "vantaggio della seconda mossa" nello sviluppo tecnologico.

A questa lista di fattori possiamo ora aggiungere l'ascesa di attori non statuali nella competizione nucleare, la rinnovata importanza della energia nucleare a scopo civile per soddisfare le esigenze di sicurezza energetica

delle maggiori potenze e la conseguente difficoltà di erigere una barriera tra l'uso pacifico e l'uso militare dell'atomo.

Questo articolo concentra l'attenzione sulla componente asiatica della seconda era nucleare. Come sottolinea correttamente Bracken, la impressionante crescita delle capacità militari asiatiche, anche nell'ambito delle armi di distruzione di massa, fa parte del relativo declino del dominio dell'Occidente nel sistema internazionale. Egli aggiunge che, nonostante la riluttanza occidentale a prendere atto di questo fenomeno, l'evoluzione dell'ordine di sicurezza globale dovrà inevitabilmente fare i conti con l'ascesa dell'Asia. Nonostante le valide considerazioni di Bracken sulla importanza dell'elemento asiatico nella seconda era nucleare, è comunque opportuno mettere in discussione l'etnocentrismo insito nella parte restante della sua argomentazione.

L'insistenza di Bracken sul fatto che "il nazionalismo asiatico che guida la proliferazione nucleare in Asia [è] al-

¹ P. J. BRACKEN, *Fire in the East: The Rise of Asian Military Power and the Second Nuclear Age*, New York, 1999.

lo stesso tempo pericoloso e in contrasto con lo spirito illuminato che caratterizzava la rivalità tra Usa e Urss” è del tutto discutibile. Il nazionalismo ha indubbiamente svolto un ruolo importante nella nuclearizzazione di Francia e Regno Unito, e non era nemmeno assente dalla politica nucleare di Mosca e Washington.

Dietro al velo dell’ideologia comunista, vi era il tradizionale nazionalismo russo che spingeva Mosca a competere con gli Stati Uniti e l’Occidente durante la guerra fredda. Il nazionalismo resta un elemento persistente anche nell’attuale enfasi russa sugli armamenti nucleari. D’altra parte, nei primi anni della guerra fredda il nazionalismo svolse un ruolo importante nel mobilitare gli americani a sostegno del confronto nucleare con l’Unione Sovietica.

L’argomentazione di Bracken secondo cui il nazionalismo induce i paesi asiatici ad “assumere comportamenti assurdi e prendere decisioni inspiegabili” è ugualmente applicabile agli Stati Uniti. Basti semplicemente menzionare la decisione del presidente Kennedy di mandare un uomo sulla luna.

Ugualmente applicabile a livello universale è la convinzione di Bracken che le pulsioni nazionalistiche impediscano ai paesi asiatici di avviare una discussione razionale sulla politica nucleare. Si pensi al dibattito americano sul “gap missilistico” e a quello, particolarmente ampio, sulla “finestra di vulnerabilità”.

Questo articolo sostiene che il comportamento nucleare asiatico può essere spiegato ricorrendo a nozioni più generali come quella di “equilibrio di potenza”, piuttosto che esclusivamente in termini di una “cultura strategica asiatica”. Per quanto le peculiarità nazionali e le caratteristiche culturali siano importanti nella discussione sulle politiche di sicurezza delle principali potenze asiatiche, esse non devono necessariamente costituire gli elementi determinanti nelle riflessioni sulla seconda era nucleare.

L’articolo inizia esaminando la diffusione delle armi nucleari in Asia in termini di equilibrio di potenza e prosegue valutando l’impatto di tali armamenti sull’equilibrio asiatico e il potenziale ruolo dell’Asia nella costruzione di un nuovo regime di non-proliferazione.

La diffusione del nucleare in Asia

L’acquisizione di arsenali nucleari nel continente asiatico da parte di Cina, Pakistan, India e Corea del Nord può essere analizzato e spiegato con una certa plausibilità in termini di equilibrio di potenza.

Sebbene l’ideologia fosse un fattore importante nella decisione russa di assistere la Cina nei suoi piani nucleari, quest’ultima aveva anche a che fare con il concetto di equilibrio nucleare tra Est e Ovest. L’emergere delle divergenze sino-sovietiche ha poi posto termine a questo programma di assistenza. Parimenti, l’esigenza cinese di procurarsi un deterrente nu-

cleare nazionale era certo guidata dalla percezione di Pechino del proprio destino nel mondo, ma lo era molto di più dal bisogno di compensare il proprio svantaggio militare nei confronti di due potenti avversari – Mosca e Washington.

La corsa pakistana agli armamenti nucleari fu una classica risposta non all’acquisizione di armi nucleari da parte dell’India ma all’incapacità, nel 1971, del sistema regionale di equilibrio di potenza di proteggere l’integrità territoriale del paese. Ci sono ormai abbastanza indizi per sostenere che il programma nucleare pakistano sia scaturito non tanto dal test nucleare indiano del 1974, quanto dalla capacità di Nuova Delhi di vivisezionare con successo il Pakistan. Quando l’India, con il sostegno dell’Unione Sovietica, intraprese il progetto di dividere il Pakistan, Stati Uniti e Cina non riuscirono a fermare tale processo. Riconoscendo che senza un arsenale nucleare il Pakistan non sarebbe stato al sicuro contro le capacità militari convenzionali indiane, all’inizio del 1972 Zulfikar Ali Bhutto diede priorità assoluta al programma nucleare. Non era importante per il Pakistan che l’India avesse o meno un arsenale nucleare: il Pakistan credette di averne bisogno per bilanciare l’India e preservarsi come nazione.

A sua volta la discussione in India sugli armamenti nucleari iniziò immediatamente dopo il primo esperimento atomico cinese del 1964. Il test del 1974 fu per molti versi una risposta ritardata

alla nuclearizzazione cinese. Tuttavia una caratteristica degna di nota della politica nucleare indiana fu la sua riluttanza a conferire significato militare all'opzione nucleare, nonostante il test del 1974. Ciò potrebbe essere stato in gran parte determinato dall'alleanza militare tra India e Unione Sovietica sancita dal trattato di pace e amicizia nel 1971. Il trattato del 1971 diede all'India la convinzione di aver ristabilito l'equilibrio rispetto alla cooperazione strategica degli Stati Uniti con Cina e Pakistan. La forte collaborazione economica, militare e politica con Mosca ridusse l'incentivo indiano ad acquisire un proprio arsenale nucleare, nonostante il fatto che la Cina, il suo rivale nella regione e nel terzo mondo in genere, fosse una potenza nucleare pienamente riconosciuta. Fu solo dopo il collasso dell'Unione Sovietica, la fine della guerra fredda e la rottura dell'equilibrio globale che si rafforzarono le pressioni affinché l'India esercitasse l'opzione nucleare. Avendo perduto l'unico alleato internazionale e la principale fonte di equipaggiamento militare, dovendosi confrontare con una Cina in ascesa, e incapace di creare una nuova *partnership* con l'unica superpotenza rimasta, negli anni Novanta l'India fu costretta a ridisegnare il proprio quadro strategico. La decisione di diventare nel 1998 apertamente una potenza nucleare fu una conseguenza del cambiamento di fondo dell'equilibrio di potenza intorno all'India.

L'accelerazione del programma nucleare della Corea

del Nord, e il suo culmine nel test nucleare del 9 ottobre 2006, possono essere ugualmente ascritti al cambiamento dell'equilibrio di potenza in Asia orientale. Vedendo la Corea del Sud avvicinarsi a Mosca e Pechino, i suoi alleati di lunga data, e preoccupata per la propria sopravvivenza come stato, la Corea del Nord rispose con la decisione di recedere dal Trattato di Non-Proliferazione (Tnp).

L'equilibrio di potenza e la sopravvivenza del regime sono variabili altrettanto importanti nell'aspirazione iraniana a dotarsi di un'opzione nucleare. È interessante ricordare che l'ayatollah Khomeini, fondatore della Repubblica Islamica, con la sua enfasi ideologica sul potere popolare smantellò un programma nucleare già allo stadio avanzato, che era stato avviato in precedenza dallo Scià. Tuttavia in pochi anni l'Iran dovette confrontarsi con l'appoggio occidentale all'Iraq di Saddam Hussein, il rifiuto internazionale di condannare l'uso di armi di distruzione di massa da parte irachena e la realtà di un Pakistan nucleare alla sua frontiera orientale. Il ritorno all'opzione nucleare divenne per l'Iran una decisione inevitabile.

La stabilità dell'epoca della guerra fredda riposava sulla centralità dell'equilibrio militare/nucleare tra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e sulla sua estensione in regioni critiche come Europa e Asia. Benché la credibilità della "*extended deterrence*" sia stata più volte messa in discussione, essa ha ampiamente funzionato. Ha offerto

sicurezza agli alleati delle due superpotenze e ha impedito loro di acquisire un proprio arsenale nucleare.

Tuttavia, se in Europa alla fine della guerra fredda si è assistito a una diffusa riconciliazione e ad una crescente integrazione, un simile processo non è emerso in Asia. La fine della guerra fredda ha imposto a molti paesi asiatici di riconsiderare le proprie opzioni nucleari; però, laddove le vecchie alleanze sono state rafforzate, come nel caso del Giappone, non si è verificata alcuna corsa agli armamenti nucleari.

Diffusione del nucleare ed equilibrio in Asia

Nella prima era nucleare la struttura dell'equilibrio globale era più importante della rivalità regionale come causa scatenante della proliferazione in Asia. Nella seconda era nucleare, segnata dall'ascesa dell'Asia, sono invece gli imperativi regionali ad aver acquistato maggiore rilevanza. Con lo spostamento delle più importanti situazioni di conflittualità mondiale dalla Europa all'Asia, ciò che prima era "regionale" si avvia sempre più a diventare "globale". Diversi fattori contribuiscono a plasmare le nuove dinamiche dell'Asia.

In primo luogo, è improbabile che emerga in Asia un sistema di sicurezza collettiva. Nonostante la crescente interdipendenza regionale in campo economico e le nuove proposte di istituzione di un'unione economica asiatica e di adozione di una moneta unica, non è plausibile per il prossimo futuro la rea-

lizzazione di un'architettura di sicurezza che coinvolga tutta l'Asia. Per quanto l'*East Asia Summit* e la *Shanghai Cooperation Organisation* costituiscano i primi tentativi di creare un tale ordine, è improbabile che altre potenze all'interno della regione e al suo esterno li considerino valide risposte ai problemi di sicurezza dell'Asia. È assai più probabile che gli stati asiatici continuino ad affidarsi alla potenza nazionale e alle alleanze bilaterali, gettando le fondamenta per una prolungata dinamica competitiva militare/nucleare nella regione.

In secondo luogo, alcuni sinologi americani hanno sostenuto che il predominio cinese è insito nell'ordine naturale delle cose in Asia, e che l'evoluzione regionale verso l'accettazione dell'egemonia cinese non dovrebbe essere messa in discussione dagli Stati Uniti. Ma la logica potrebbe spingere nella direzione opposta. Nonostante i loro estesi legami economici con la Cina, né il Giappone né l'India sono disposti ad accettare un ordine di sicurezza regionale fondato sulla supremazia di Pechino. I timori riguardanti l'ascesa della Cina stanno già spingendo Tokyo e Nuova Delhi ad un avvicinamento tra loro e nei confronti degli Stati Uniti. India e Giappone non si accontenteranno di riequilibrare la Cina, ma risponderanno vigorosamente ai tentativi di Pechino di stabilire il proprio predominio su varie parti dell'Asia.

In terzo luogo, l'idea che nuove potenze nucleari emergano in Asia a seguito della

nuclearizzazione nordcoreana è stata più volte discussa nel corso degli anni. Che Giappone, Corea del Sud e Taiwan abbiano da tempo significativi interessi, capacità e motivazioni per diventare potenze nucleari è fuori di dubbio. Ma le risposte regionali alla nuclearizzazione nordcoreana saranno probabilmente diversificate.

Il Giappone, come si è già avuto modo di sottolineare, difficilmente si affretterà a militarizzare la propria opzione nucleare. Avendo rinnovato e rinvigorito la propria alleanza con gli Stati Uniti, ed essendo fortemente incoraggiato dagli stessi Stati Uniti ad assumere un ruolo più ampio negli affari internazionali e nell'arena mondiale, il Giappone potrebbe nell'immediato porre una maggiore enfasi sull'eliminazione delle restrizioni alla sua politica di sicurezza risalenti alla fine della seconda guerra mondiale. Il conseguimento della piena indipendenza dagli Stati Uniti sul versante della sicurezza potrebbe risultare assai meno attraente, nel breve periodo, rispetto ai benefici derivanti dal rafforzamento dell'alleanza con Washington e dalla trasformazione del proprio *status* nella regione.

La risposta sudcoreana alla proliferazione nucleare nella regione, e in modo particolare in Corea del Nord, sarà probabilmente più ambigua. Che Seoul stesse attivamente perseguendo l'opzione nucleare fin dagli anni Settanta potrebbe avere meno importanza rispetto all'imprevedibile direzione in cui po-

trebbe evolvere nei prossimi anni il nazionalismo coreano.

Taiwan, apparentemente, ha un forte incentivo alla nuclearizzazione per difendere la propria sopravvivenza come entità statale separata o quantomeno per mantenere una certa influenza sul processo di unificazione con la Cina.

In Medio Oriente la nuclearizzazione dell'Iran potrebbe riaccendere le storiche rivalità tra arabi e persiani, come tra sciiti e sunniti, e scatenare una nuova corsa nucleare in Arabia Saudita e in Egitto.

In quarto luogo, anche le risposte non nucleari possono avere effetti sulle dinamiche nucleari in Asia. È stato ampiamente discusso l'impatto sull'arsenale nucleare cinese dell'eventualità che gli Stati Uniti e i loro alleati asiatici si concentrino sulla difesa missilistica come principale risposta ad un'ulteriore proliferazione. Una rapida modernizzazione dell'arsenale nucleare cinese provocherebbe una risposta simile in India? E cambiamenti nella strategia nucleare indiana provocherebbero un'analogha reazione in Pakistan? Mentre alcuni rispondono affermativamente a queste domande, altri sostengono che per un paese come l'India l'acquisizione di un sistema di difesa missilistica potrebbe rivelarsi più importante rispetto a una risposta simmetrica alle dimensioni e alla sofisticazione dell'arsenale nucleare cinese.

La letteratura tradizionale sul controllo degli armamenti si è concentrata esclusivamente sulla natura della stabilità tra le nuove potenze nucleari e

sulle conseguenze dell'introduzione di sistemi di difesa missilistica. Ma alcune potenze asiatiche hanno dimostrato nuove e impreviste attitudini nello sfruttare le opzioni strategiche che derivano dal possesso di armi nucleari. Il Pakistan si è meno focalizzato sul mantenimento di un equilibrio nucleare nei confronti dell'India e più sulla possibilità di alimentare un conflitto a bassa intensità sul territorio del suo rivale regionale. È assolutamente plausibile che tanto la Corea del Nord quanto l'Iran saranno meno attenti agli aspetti tecnologici dell'equilibrio nucleare e più interessati a "spendere" il possesso di capacità atomiche per perseguire altri obiettivi politici nella propria area. E infine le potenze esterne, specialmente gli Stati Uniti, avranno un ruolo considerevole nel plasmare l'equilibrio di potenza asiatico nella seconda era nucleare. La risposta americana all'ascesa della Cina e la natura delle alleanze e dei dispositivi militari americani avranno un forte impatto sull'equilibrio asiatico. Russia ed Europa, pur essendo meno importanti nel contesto asiatico, resteranno in una posizione che consentirà loro di influenzarne gli esiti, senza essere necessariamente relegate ai margini.

L'Asia e l'ordine nucleare globale

Nell'esaminare il futuro dell'ordine nucleare globale si possono considerare diverse opzioni alternative. La prima è una vigorosa difesa dell'ordine attuale centrato sul Tnp, indipendentemente

dalle sue debolezze e dai suoi difetti. Ma, nonostante il desiderio di molti di mantenere il Tnp così com'è, l'esperienza successiva alla fine della guerra fredda ha dimostrato l'impossibilità di applicare il Trattato conformemente alla sua lettera e al suo spirito.

La seconda opzione prevede di abbandonare il regime del Tnp, creare equilibri nucleari regionali e individuare un modo per gestirli. Abbandonare il Tnp è un'opzione troppo radicale per affermarsi politicamente, ma alcuni giudicano inevitabile la necessità di scendere a patti con le esistenti realtà nucleari regionali.

Una terza opzione consiste nell'abbandonare il Tnp e negoziare un nuovo Trattato. Nel contesto attuale un esercizio di questo genere è però praticamente impossibile da concepire, per non dire da realizzare. Molti negli Stati Uniti hanno perso da tempo la fiducia nella forza dei Trattati per il controllo degli armamenti e in ogni caso negoziare una nuova cornice globale per la non-proliferazione potrebbe essere piuttosto difficile.

Una quarta opzione prevede di creare in nuovo insieme di regole che vadano al di là del Tnp, senza abbandonare il Trattato. L'amministrazione Bush ha seguito questa linea sviluppando una serie di iniziative focalizzate su controproliferazione, difesa missilistica, difesa preventiva e cambiamento di regime. Per quanto tutti questi concetti siano controversi, le voci critiche non hanno finora proposto soluzioni più efficaci.

Definire la natura del nuovo ordine nucleare rimarrà una questione controversa; tuttavia, è possibile individuare un insieme di condizioni indispensabili per il suo successo. La prima è che un tale ordine deve soddisfare le aspirazioni e gli interessi di tutte le grandi potenze, tanto quelle attuali quanto quelle in ascesa.

Come seconda condizione, è essenziale il coinvolgimento delle potenze asiatiche in quanto detentrici di un comune interesse alla costruzione e all'implementazione del nuovo ordine nucleare. Per troppo tempo il dibattito sulla non-proliferazione nucleare è stato condotto all'interno di una cornice tipicamente americana, e più recentemente atlantica.

L'Asia è rimasta in larga misura ai margini di queste discussioni. Benché a Cina e India venga chiesto a buon diritto di non comportarsi più da "free riders" nel sistema di sicurezza internazionale, nessuna delle due è stata finora coinvolta nella definizione delle nuove iniziative per la non-proliferazione.

Se le nuove tecnologie rappresentano la chiave per gestire la seconda era nucleare, la terza condizione è che il ruolo delle potenze asiatiche, sia come consumatori sia come produttori di tecnologia, venga tenuto nel dovuto conto. Questi paesi devono vedersi negate le tecnologie più avanzate o devono piuttosto essere coinvolti in nuovi progetti di cooperazione finalizzati allo sviluppo di tali tecnologie?

Infine, l'atteggiamento occidentale verso le potenze in

ascesa e il loro ruolo dipenderà in ultima istanza da come esse saranno percepite: se come alleati o come avversari nella costruzione della sicurezza globale.

Sembra ragionevole supporre che, fino a quando queste valutazioni non saranno compiute, limitati aggiustamenti dell'ordine nucleare esistente e risposte *ad hoc* prevarranno sullo sforzo di costruire un nuovo ordine coerente con la seconda era nucleare.

C. Raja Mohan è Strategic Affairs Editor dell'«Indian Express» e membro del National Security Advisory Board dell'India.

Questo testo preliminare – la cui versione finale verrà pubblicata nei «Working Papers» dell'ISPI – è stato presentato alla Conferenza internazionale su “The Challenges of Disarmament and Non-Proliferation” organizzata lo scorso 12 ottobre dall'ISPI nell'ambito di un progetto in collaborazione con il Ministero degli Affari Esteri.

Global Watch,
l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- **Europa**
- **Politica europea di vicinato**
- **Cina/Focus China**
- **Sicurezza e studi strategici**

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- **Turchia**
- **Paesi del Golfo**
- **Caucaso e Asia centrale**
- **Argentina**

Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2006