

Rasmus Leander Nielsen i RÆSON:

Nordkorea: hverken irrationel eller uberegnelig

21. marts 2005 | I februar erklærede Nordkorea, at landet er i besiddelse af atomvåben og at man ikke ville deltage i en ny runde af de igangværende sekspartsforhandlinger mellem de to Koreae, Japan, USA, Rusland og Kina. Således har Nordkorea endnu engang eskaleret retorikken, hvilket har fået medier og kommentatorer til igen at udpege Pyongyang-regimet som uberegneligt og utilregneligt: som et irrationelt levn fra dengang verden var fastlåst i den bipolære nervekrig under Den Kolde Krig. Men det modsatte er tilfældet: Nordkorea er hverken irrationel eller uberegnelig.



Af Rasmus Leander Nielsen

NORDKOREAS atom-indrømmelse og suspendering af forhandlingerne følger et generelt mønster og kan analyseres som en integreret del af den nordkoreanske forhandlingsstrategi. *Først* gives der små indrømmelser for at trække modparten til forhandlingsbordet. *Dernæst* skabes en konflikt for at fremstå med en bedre "hånd" ved forhandlingerne. Og *til sidst* indvilges der i at optage nye formelle forhandlinger. Ud fra dette ræsonnement kan vi faktisk forvente, at nye forhandlinger vil blive iværksat inden for en overskuelig fremtid. Således skal konsekvenserne af Nordkoreas atom-indrømmelse og forhandlingsafbrydelsen ikke overdrives i forhold til muligheden for at finde en konstruktiv løsning på denne langstrakte konflikt. Den reelle fare er i højere grad, at Pyongyang efterhånden ikke har flere forhandlingskort på hånden.

Nordkorea som rationel aktør?

"He [Kim Jong-il] always has strategic purpose in mind. On the international arena, he is a strategic chess player, not a fleeting gambler."

Alexandre Y. Mansourov, 2003

Det påstås ofte, at Nordkoreas adfærd og strategier ikke kan anskues som rationelle. En af chefaraktererne bag den nuværende amerikanske regerings sikkerhedspolitik, viceforsvarsminister Paul Wolfowitz, påpegede for over ti år siden at "*jeg er langt mere skeptisk vedrørende Nordkorea end ethvert andet land – både hvordan de tænker, hvilket jeg ikke forstår, og den serie af besynderlige handlinger de har foretaget.*" I 1992 udtalte den daværende amerikanske ambassadør i Sydkorea, James Pierce: "*Hvorfor vil Nordkorea angribe? Fordi Kim Il-sung ikke er rationel.*" Listen af prominente navne, der har udråbt Nordkorea som enten irrationelle eller uberegnelige, tæller blandt andre ligeledes den tidligere britiske Premierminister

Margaret Thatcher. Berlingske Tidende hævdede i en artikel så sent som den 17. februar 2005, at Nordkoreas "kære leder", Kim Jong-il, både er "vanvittig og vis."

Denne forståelse af Nordkorea – som hersker blandt både journalistiske, historiske og politologiske kommentatorer – er dog ifølge professor Hazel Smith ofte udtrykt ved to uforsonlige præmisser: Nordkorea anses således som "mad" (irrationel og uforudsigelig) og "bad" (rationelt styret af ondsindede kalkuler). De to paradigmer er modstridende: for hvordan kan en stat være *mad* og samtidig *bad* – dvs.: både irrationel /uforudsigelig samt instrumentelt styret af ondsindede kalkuler?

Der er kategorisk mange forhold man kunne ønske sig var anderledes ved den østasiatiske tredjedel af Ondskabens akse, ikke mindst i forhold til håndhævelsen af menneskerettigheder. Men hvis man isoleret ser på problemstillinger angående atomkonflikten, og de forhandlinger som er iværksat for at løse disse spændinger, må et mere afbalanceret og konstruktivt billede skitseres. Som den tidligere amerikanske forsvarsminister William Perry i 1999 rammende påpegede: "*De Forenede Stater må derfor håndtere Nordkorea som det er, ikke som vi måske ville ønske det var.*"¹

Empirisk er der klare indikationer af, at Nordkorea agerer rationelt og strategisk under vanskelige interne og eksterne forhold. Ligeledes er det muligt at påvise nogle generelle træk ved de nordkoreanske forhandlingsstrategier, hvilket taler imod uberegnelighedstesen.²

For at forstå hvorfor Nordkorea agerer som de gør, er det væsentligt at slå fast, at landet føler sig truet på sit eksistensgrundlag. Korea-krigen er aldrig formelt afsluttet og der eksisterer stadig en mistroisk

koldkrigslogik på den koreanske halvø – som blandt andre forhenværende udenrigsminister Madeleine Albright tidligere har påpeget. Et af de væsentligste krav fra Nordkorea under de gentagne sekspartsforhandlinger, har således været, at opnå en sikkerhedsgaranti fra USA. Blandt andet indplaceringen i 'Ondskabens akse' og forsvarsminister Donald Rumsfelds påstand forud for Irak-krigen, om at man sagtens kunne føre krig på flere fronter – underforstået også mod Nordkorea – har næppe gjort denne sikkerhedsbekymring mindre. Set i det lys er overlevelses- og sikkerhedsmaksimering bestemt ikke en irrationel motivationsfaktor.³

FOR AT FORSTÅ NORDKOREA ER DET
VÆSENTLIGT AT SLÅ FAST, AT LANDET
FØLER SIG TRUET PÅ SIT
EKSISTENSGRUNDLAG.

—

Ligeledes er der meget der taler for, at Nordkorea har defensive motiver [se "De rationelle slyngler", interview med Bjørn Møller, i RÆSON 18. juni 2003], og at atom-programmet således skal forstås ud fra et afskrækkelsesrationale. Som der vil blive argumenteret for senere kan programmet ligeledes forstås som en betydelig 'forhandlingschip'. Det er dette dobbeltsidede rationale, der ligger til grund for den nordkoreanske forhandlingsstrategi.

Det, at Nordkorea sender en række tvetydige signaler, og at dets strategier og motiver afgjort kan være vanskelige at forstå, er således ikke ensbetydende med, at denne ikke er en rationel aktør, da retorik og realitet ikke skal forveksles.⁴ Denny Roy argumenterer endda for, at Kim Il-sung, og dennes

¹ Perry var forsvarsminister under den første nordkoreanske atom-krise i 1993-94, og han blev i slutningen af 1998 udpeget af Bill Clinton til at udforme en rapport, der skulle angive hvilken strategi USA skulle anvende over for Nordkorea. Perry-rapporten tog over 8 måneder at sammenfatte, og involverede flere diplomatiske besøg til Pyongyang og andre involverede aktører i Nordøstasien. Den byggede videre på og supplerede den tidligere indgåede rammeaftale fra 1994 ("the 1994 Agreed Framework"), og advokerede for nye skridt hen imod en normalisering af de økonomiske og politiske relationer mellem USA og Nordkorea, samt for en gradvis ophævelse af de økonomiske sanktioner. Rapporten negligerede ikke, at Nordkorea stadig udgjorde eller kunne blive en trussel, men den pointerede at gensidige forhandlinger ville minimere truslen om en militær konfrontation.

² Nødvendigtvis må man derfor som minimum antage, at Nordkorea er en rationel aktør, og en række nyere analyser deler dette udgangspunkt; se specielt Sigal 1998; Snyder 1999; Smith 2000; Cha & Kang 2003 for lignende argumenter.

³ Michael Mazzarr opstiller et kontrafaktisk tankeeksperiment, hvor 37.000 russiske, kinesiske og cubanske soldater er placeret ved grænsen (DMZ'en), og argumenterer videre for, at Sydkorea sandsynligvis ville oprette en tilsvarende atomar afskrækkelse under dette trusselsbillede. Set i det lys: "*North Korean desire to acquire nuclear weapons no longer appears as a desperate and irrational act of a dangerous 'rogue state'*" (Mazzarr, 1995:100). En af de mest kendte forskere inden for studiet af international politik, Kenneth Waltz, har ligeledes i et interview den 10. februar 2003 påpeget, at når "*we declare a country to be a part of an 'axis of evil,' and if that country is anyway in a perilously weak position, as obviously North Korea is, then we'd have to ask ourselves, if we were the ruler - no matter how nasty that ruler is - if we were Kim Jong Il, wouldn't we conclude that, 'My God, we're likely to be attacked, and since we are weak, we'll lose unless we have nuclear weapons, which have proved to be the greatest and, indeed, the only reliable deterrent the world has ever known'?*"

Se: www.globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con6.html.

⁴ Jævnfør Snyder, 1999:148.

efterfølger og søn Kim Jong-il, med vilje og ikke uden succes, har formået at opbygge et ry som irrationelle sikkerhedsaktører og herigennem opnået forhandlingsmæssige fordele i forhold til andre stater. Det vil sige at det – fejlagtige – irrationelle ry ligefrem anvendes i strategisk henseende.

Den nordkoreanske forhandlingsstrategi

“Well, this diplomatic brinkmanship between the United States and North Korea falls somewhere between a game of chess and a game of chicken.”⁵

Elise Labott (CNN), december 2002

Der kan udledes en række generelle træk ved den nordkoreanske forhandlingsstrategi. Lige siden Korea-krigen (1950-53) har Nordkorea med spredte intervaller postuleret, at en ny krig var nært forestående eller indikeret, at man var villig til igen at gå i krig mod det imperialistiske USA og dets sydkoreanske “marionet-regime”. Truslerne er blevet fremsat eksempelvis igennem Nodong Sinmun (den daglige nordkoreanske arbejderavis) eller det internetbaserede engelsksprogede nyhedsbureau, *Korean Central News Agency*. Men ifølge en af de ledende Korea-eksperter, Victor Cha, kan disse signaler – i lighed med de småkonfrontationer, der stadig jævnlig opstår – ses som et ønske om, at opnå en bedre forhandlingsposition. Man skal derfor læse disse “forsætlige, begrænsede voldshandlinger” som kalkulerede provokationer, der skal tvinge modparten til forhandlingsbordet. Cha påpeger således at Nordkorea bevidst skaber små kriser, ud fra hvilke den forhøjede spændingstilstand så kan bruges som udgangspunkt for at opnå et forhandlingsresultat, der er bedre for Nordkorea end det man i udgangspunktet ville kunne have fået.⁶

Den sydkoreanske sikkerhedseksperter Koh Byung-chul identificerer i den sammenhæng tre faser i den nordkoreanske forhandlingsstrategi: for det første at skabe en krise; for det andet at lade en “dør stå åben” for forhandlinger; for det tredje kun at give indrømmelser i sidste øjeblik. Scott Snyder (1999) påpeger ligeledes, at signaler afsendt under preforhandlingsfasen er en væsentlig del af den nordkoreanske strategi, hvor man ønsker at fremstå

ufleksible og uvillige til at indgå kompromisser. Dette kan fortsætte under de uformelle møder samt under selve de indledende officielle forhandlinger - dette ud fra en strategi om at influere på modpartens fleksibilitet og dermed forhandlingspositioner.

Der er talrige eksempler, hvor kriseforhandlingsstrategien er blevet anvendt, specielt siden slutningen af 1980'erne, hvor Nordkorea indledte afrustningsforhandlinger med Sydkorea og USA. Perioden op til rammeaftalen (1993-94) og de sidste års forløb (2002-2005) har en række lighedstegn, som ligeledes er interessant at gennemgå, fordi de giver en idé om, hvorvidt Nordkorea efterhånden snart har flere forhandlingskort at spille.⁷

Baggrunden for forhandlingerne var, at Nordkorea i 1985 underskrev den internationale ikke-spredningstraktat (NPT), men uden at suspendere atom-programmet, der kan spores helt tilbage til 1950'erne. Nytårsaften 1991 underskrev Syd- og Nordkorea en aftale, om at arbejde hen imod et atomfrit Korea (“Joint Declaration on the Denuclearisation of the Korean Peninsula”). Forud var gået et par års forhandlinger med USA, som kort forinden, den 27. september 1991, havde tilbagetrukket sine atomvåben fra den koreanske halvø. Det er her værd at bemærke, at NPT-aftalen giver ikke-nukleare stater ret til selvforsvar mod en atomar trussel, og at USA således ikke retmæssigt kunne have gjort noget ved den nordkoreanske aktivitet, før egne atomvåben var fjernet fra Sydkorea. I starten af 1992 blev en aftale med det Internationale Atom- og Energi Agentur (IAEA) endelig underskrevet – næsten syv år efter, at Nordkorea havde tilsluttet sig NPT. Aftalen blev ratificeret af det nordkoreanske parlament den 10. april, og i maj fik Hans Blix som den første ubegrænset adgang til at føre kontrol med det mest udbyggede nordkoreanske kernekraftsværk, Yongbyon-værket.

Men det varede ikke længe før Nordkorea foretog en række eskalerende handlinger. En konflikt, der har en række lighedspunkter med den nuværende krise, begyndte i starten af 1993 og varede næsten 18 måneder. Ifølge Korea-eksperter Don Oberdorfer (1997), havde Nordkorea ikke opnået de forventede gevinster ved de tidligere forhandlinger, og den 12. marts 1993 meddeltes det officielt, at Nordkorea ville træde ud af NPT. Beslutningen blev karakteriseret

⁵ “Game of chicken”/“playing chicken” er en konkurrence, hvor to bilister kører deres vogne mod hinanden: taberen er den “kylling”, der først svinger til side for at undgå sammenstødet (*red.*)

⁶ Cha, 2002:53.

⁷ Se også Cumings 2003 for en kort sammenligning.

som en national sikkerhedsforanstaltning og Nordkorea påpegede, at denne ikke ville blive ændret før USA opgav sin uforsonlige adfærd, og før IAEA levede op til sine principper om uafhængighed og upartiskhed. Således blev IAEA udelukket fra yderligere inspektioner, og i juni testede Nordkorea missilet *Nodong 1*, hvilket yderligere eskalerede spændingerne. Meddelelsen om udtrædelsen af NPT kom i kølvandet på den nyvalgte amerikanske Præsident Bill Clintons beslutning om at genoptage de såkaldte "Team Spirit Games" et par måneder tidligere.⁸ Nordkorea havde altid set disse som en aggressiv provokation og havde siden det amerikanske præsidentvalg i 1992 advaret om følgerne af en genoptagelse af øvelserne.

Der er dog klare indicier, der peger i retning af, at forhandlingsstrategiske overvejelser ligeledes lå til grund for beslutningen om at udtræde af NPT. Meddelelsen skabte i høj grad den 'ønskede' krise, og amerikanske medier og politikere begyndte herefter at beskrive krisen som en af de største amerikanske sikkerhedstrusler. Men fordi traktaten kræver, at en udmeldelse skal varsles tre måneder før den træder i kraft, var der tid til en mulig forhandlingsløsning – og Nordkorea åbnede for muligheden for, at beslutningen kunne blive trukket tilbage. Den 6. april 1993 proklamerede Nordkorea, at man var villig til at forhandle, ligesom man kritiserede IAEA og USA for at ignorere landets samarbejdssignaler. Efter at militærøvelserne var overstået, indvilgede man i forhandlinger på højt plan og 11. juni 1993 suspenderede man udmeldelsen af NPT - én dag før udmeldelsen ville have trådt i kraft! Under forhandlingerne foreslog Nordkorea en pakkedløsning, som i store træk mindede om den forhandlingsløsning, der blev underskrevet i oktober 1994 under 'the Agreed Framework' udformningen (jf. nedenstående).

Men efter forhandlingerne var genoptaget vendte man igen tilbage til eskalerende handlinger i maj 1994 ved at genoptage atomar aktivitet omkring Yongbyon-værket. Hermed forsøgte Nordkorea at hæve indsatsen i forhandlingerne. Fem måneders diplomatiske kontakter havde ellers resulteret i en aftale, der skulle få forhandlinger om IAEA-inspektioner og en fredelig håndtering af konflikten genoptaget. Men aftalen blev undermineret af uklare

implementeringsmekanismer og spændte inter-koreanske relationer. USA anmodede efterfølgende FN's Sikkerhedsråd om at iværksætte sanktioner, og DPRK gengældte dette med at påpege, at man anså sanktioner for at være en krigserklæring – uden at denne trussel dog blev eksekveret da sanktionerne blev gennemført.

Det nordkoreanske "brinkmanship" balancerede på dette tidspunkt afgjort på et knivsæg, men en krig blev undgået igennem nye forhandlinger med en amerikansk delegation ledet af tidligere Præsident Jimmy Carter.⁹ I oktober 1994 blev en rammeaftale mellem Nordkorea og USA underskrevet, og dette medførte en spirende optimisme vedrørende en fredelig løsning af den langstrakte konflikt på den koreanske halvø.

Men efterfølgende fortsatte det generelle mønster i den nordkoreanske forhandlingsstrategi, dog - som følge af den begyndende afspænding - med nedsat intensitet. Under rammeaftalens implementeringsforhandlinger forsøgte Nordkorea således ved flere lejligheder, at maksimere udbyttet igennem en kriseorienteret taktik, eksempelvis med truslen om at foretage missilafprøvninger i 1996. Som følge af diplomatisk pres blev denne trussel ikke fuldført på kort sigt, men i August 1998 afprøvede Nordkorea et *Tae Po-dong 1* missil over det Japanske Hav. Scott Snyder påpeger, at missiltesten kom som følge af Nordkoreas utilfredshed med udbyttet af de seneste forhandlinger og implementeringen af 1994-aftalen, og man herved fik afsendt et troværdigt afskrækkelsessignal, der fik USA tilbage til forhandlingsbordet.¹⁰

FØRLØBET OMKRING KRISEN I 1993-
94 ER PÅ EN RÆKKE PUNKTER
SAMMENLIGNELIGT MED DEN
SITUATION VI HAR NU.

Den nuværende krise

⁹ Scott Snyder beskriver på glimrende vis forløbet således: "Following the failure of this working-level attempt to restore the official dialogue, Pyongyang again instigated a crisis by flouting U.S. conditions for holding a political dialogue. The decision to unload fuel rods from North Korea's 5-megawatt nuclear reactor held considerable risk... [but the] crisis atmosphere provided Pyongyang with an opportunity to return to the negotiation table on potentially more favourable terms." (Snyder, 1999: 71-72, kursiv tilføjet).

¹⁰ Snyder, 1999:74,158.

⁸ "Team Spirit Games" er en årlig fælles træning af op imod 200.000 amerikanske og sydkoreanske tropper, der har foregået siden midten af 1970'erne, men var blevet suspenderet under Præsident George Bush Sr., og som følge af et bilateralt forhandlings-kompromis mellem Syd- og Nordkorea i 1992.

Forløbet omkring krisen i 1993-94 er på en række punkter sammenligneligt med den situation vi har nu. Den nuværende krise startede i oktober 2002, hvor Nordkorea over for en amerikansk delegation indrømmede eksistensen af et atom-program. Forinden havde man signaleret et ønske om at genoptage forhandlinger - for at temperere det kølige bilaterale forhold, der var opstået i kølvandet på Præsident George Bush's Ondskabens akse-stigmatisering i januar samme år. Den (uofficielle) indrømmelse af atom-programmet, kan således ses som et forsøg på at få genoptaget de forhandlinger, som gang på gang var blevet udskudt af Bush administrationen, der fra starten var splittet på dens Nordkoreapolitik. Men strategien virkede denne gang ikke på kort sigt.

Som følge af den amerikanske modvilje mod bilaterale forhandlinger, begyndte Nordkorea således at "hæve indsatsen" for at tvinge USA tilbage til forhandlingsbordet. Den 5. november truede Nordkorea med at ophæve et selvvalgt moratorium vedrørende missiltests. Omkring årsskiftet afsendte Nordkorea yderligere en række eskalerende signaler, herunder genåbningen af Yongbyon-værket (december 2002), ekskludering af våbeninspektører og IAEA-observatører (ultimo januar 2003), missiltests (24.2 og 10.3) og trusler om militær gengældelse i tilfælde af et amerikansk angreb. Den 10. januar 2003 bekendtgjorde Nordkorea sin endelige udtrædelse af NPT, og i midten af februar truede man ligeledes med at træde ud af den stadig gældende våbenhvileaftale fra 1953.

Få måneder senere blev der, på kinesisk initiativ, fundet et kompromis mellem det amerikanske vs. nordkoreanske krav om henholdsvis multilaterale og bilaterale forhandlinger – idet begge parter godtog forhandlinger i Beijing med Kina som tredjepart. Ifølge den nye talsmand for Det Hvide Hus Richard Boucher, og kinesiske kilder, indrømmede Nordkorea under møderne at have udvundet mindst to atombomber. Senere, i august, indvilligede Nordkorea i at optage de såkaldte sekspartsforhandlinger mellem USA, Nordkorea, Sydkorea, Japan, Rusland og Kina.

Hen over efteråret 2003 fulgte udviklingen det generelle mønster, hvor Nordkorea på den ene side giver formodninger om en forestående forhandlingsløsning, men på den anden hæver indsatsen igennem afskrækkessignaler. Den 2. oktober offentliggjorde Nordkorea således at man

havde udvundet et ikke nærmere bestemt antal atomare sprænghoveder, og den 16. oktober, at man inden for kort tid ville udstille sin "fysiske atom-afskrækkelse". To uger senere blev dette fulgt op af afspændingssignaler, der efterfulgte amerikanske kommentarer vedrørende en mulig sikkerhedsgaranti. Den 6. januar 2004 antydede Nordkorea, at man ville fastfryse sit atomprogram efter nye forhandlinger, og at man var villig til at arbejde hen imod en "*denuklearisering af den koreanske halvø.*" Men en fastfrysning tilfredsstillede ikke USA, der siden de første sekspartsforhandlinger i Beijing havde krævet en fuld og verificerbar afrustning af atomprogrammet.

Den anden runde af sekspartsforhandlingerne i februar 2004 gav således ingen signifikant tilnærmelse til en permanent løsning. Til trods for at Nordkorea tidligere havde indrømmet at have et atomprogram, og den pakistanske atom-fysiker Abdul Qadeer Khan kort forinden havde indrømmet, at han havde solgt oplysninger til en række stater, heriblandt Nordkorea, forfægtede Nordkorea under forhandlingerne, at USA's påstand om tilstedeværelsen af atom- og masseødelæggelsesvåben var "fiktiv". Heller ikke den tredje runde af sekspartsforhandlingerne i juni, eller mødet et par uger senere mellem de to landes udenrigsministre, Colin Powell og Paek Nam-sun, bragte en løsning nærmere.

I løbet af efteråret 2004 genoptages i stedet den nordkoreanske nålestiksstrategi: For det første nægtede Nordkorea at deltage i den planlagte fjerde runde af forhandlingerne, der var programsat til september. For det andet kaldtes Præsident Bush for en imbecil tyran, der ville få Hitler til at blegne. For det tredje blev det i slutningen af september offentliggjort, at man havde forarbejdet plutonium fra 8000 brændselsstave til et ikke nærmere bestemt antal atombomber. I midten af januar i år afløstes dette af nye samarbejdssignaler, hvor Nordkorea indikerede, at man var villig til at genoptage sekspartsforhandlingerne og ligefrem kaldte USA for en potentiel "ven". Men høfligheden blev kortlivet: i februar blev den atter afløst af uforsonlig retorik med den første officielle indrømmelse af atomprogrammet.

Opsummerende kan der over tid observeres nogle generelle træk: den nordkoreanske forhandlingsstrategi indeholder således både eskalerende og imødekommende signaler, og umiddelbart kan det være vanskeligt at vurdere, hvad

der er propaganda, sniksnak, tilnærmelser eller reelle trusler.¹¹ På den anden side er der en ret entydig tendens til, at Nordkorea – før man indvilliger i nye forhandlinger – vælger at eskalere retorikken. I kølvandet på truslen om at trække sig ud af våbenhvileaftalen fra 1953, og forud for de trilaterale forhandlinger i Beijing, påpegede Det Hvide Hus' talsmand, Ari Fletcher den 18. februar 2003, at *“hvad vi er vidner til er en række forudsigelige eskalerende erklæringer fra Nordkorea.”* Set i det lys fremstår den nordkoreanske indrømmelse for en måned siden ikke nødvendigvis som en permanent udelukkelse af nye forhandlinger om en løsning af konflikten på den koreanske halvø.

Februar-indrømmelsen og den reelle fare: har Nordkorea efterhånden flere forhandlingskort?

“The risk is that real threats might be discounted as just so much more empty talk coming from Pyongyang. In addition, North Korea leaders may find it necessary to take greater and greater risks in order to grab the attention of negotiating counterparts in Washington.”

Scott Snyder, 1999

Den 10. februar 2005 erklærede det nordkoreanske udenrigsministerium for første gang officielt, at man var i besiddelse af atomvåben, og at Nordkorea på ubestemt tid havde suspenderet sin deltagelse i sekspartsforhandlingerne.¹² På overfladen er det eneste nye i dette, at Nordkorea officielt har indrømmet tilstedeværelsen af sit atomprogram. Vi kender stadig ikke det eksakte omfang af

¹¹ *The New York Times* beskrev problemstillingen i forbindelse med den tilnærmelse, der førte til den anden runde af sekspartsforhandlingerne i februar 2004 således: *“As is often the case, the North Korean statement contained words that were both bluntly challenging and mildly conciliatory. Administration officials acknowledged frankly that they had decided to overlook the bluster and seize on the more moderate aspects of the statement in order to restart a stalled conversation with the North”* (www.nytimes.com, 7./1 2004).

¹² Erklæringen blev offentliggjort dagen efter af det nordkoreanske nyhedsbureau: *“We... have manufactured nukes for self-defense to cope with the Bush administration's ever more undisguised policy to isolate and stifle the DPRK [Nordkorea].”*

Se: www.kcna.co.jp/item/2005/200502/news02/11.htm for hele erklæringen. Kort tid forinden havde den nytiltrådte amerikanske udenrigsminister Condoleezza Rice kaldt Nordkorea for *“tyranniets forpost.”*

programmet, og ved ikke hvad der er realitet og hvad der er bluf. Det er mere end sandsynligt, at det eksisterer, men hvor langt Nordkorea er kommet kan der nødvendigvis kun gisnes om.¹³

Vigtigt, i denne sammenhæng, er ordet *suspenderet* – altså ikke definitivt skrinlagt. Indledningsvist påstod jeg, at nye forhandlinger vil blive iværksat inden længe. Der har allerede været fremført bemærkninger fra både Washington og Pyongyang, om at sekspartsforhandlingerne kan genoptages. Kinesiske diplomater antydede således den 22. februar, at Kim Jong-il havde indvilliget i at genoptage forhandlingerne, hvis USA udviste tillidsvækkende og oprigtig samarbejdsvilje. Dette betyder ikke nødvendigvis, at en genoptagelse vil finde sted i denne eller næste måned – og sandsynligvis vil Nordkorea endnu engang ty til eskalerende og afvisende retorik inden man formelt indvilliger i at fortsætte. Men hvis analysen i det foregående afsnit er korrekt, følger februar-indrømmelsen det generelle mønster, hvor forhandlingsvillighed følger efter eskalerende handlinger.

DET ER MERE END SANDSYNLIGT, AT
ATOMPROGRAMMET EKSISTERER, MEN
HVOR LANGT NORDKOREA ER
KOMMET KAN DER NØDVENDIGVIS
KUN GISNES OM.

Dog skal der ligeledes udvises fleksibilitet fra amerikansk side. Der er stadig uenighed i Washington om den optimale Nordkorea-strategi, og i visse kredse er der en *“vent og se om problemet ikke løser sig selv”*-attitude, hvor man antager, at Nordkorea bukker under af sig selv. Denne strategi var ligeledes fremherskende i starten af 1990'erne, men lektionen fra dengang var, at man havde undervurderet Nordkoreas overlevelsessevne. Ligeledes er der en række andre presserende konflikter, der pt. figurerer højere på den amerikanske dagsorden – heriblandt de to andre aksemedlemmer Irak og Iran, samt forholdet til Europa, Syrien og Israel/Palæstina.

¹³ Som tidligere CIA-agent og ambassadør i Seoul Sydkorea, Donald Gregg, har udtalt: *“North Korea is the longest-running intelligence failure in the world”* (citeret fra Oberdorfer, 1997:60). Efter en høring i Senatet den 2. marts 2004 udtalte den amerikanske chefforhandler under den anden sekspartsforhandlingsrunde (i februar 2004), James Kelly, at han havde brugt en standardkommentar om det nordkoreanske atomprogram under høringen: *“the operative phrase I used is, ‘We don't know for sure’”* (citeret fra www.nytimes.com, 3./3 2004).

Dette synspunkt deles ikke af IAEA. En repræsentant herfra har således for nyligt angivet, at en løsning af den nordkoreanske atomkrise har deres allerhøjeste prioritet, hvilket lederen af agenturet, Mohamed ElBaradei, ved flere lejligheder ligeledes har påpeget.

Tre problemer

I forhold til den foregående diskussion kan der i den sammenhæng identificeres tre sammenhængende problemer. For det første at nordkoreanske signaler konsekvent vil blive opfanget som det, der inden for spilteorien kaldes "cheap talk", altså signaler uden bindende effekt. Faren ved dette kan illustreres med historien om *Drengen, Der Råbte Uly*, hvor alarm-signaler fremstår utroværdige fordi de tidligere er blevet gentaget uden egentligt indhold - og man derved risikerer ikke at reagere, selv hvis signalet illustrerer en reel hensigt. For det andet at den nordkoreanske retorik kan antages at blive mere og mere skinger for at fange modpartens opmærksomhed.

For det tredje at Nordkorea snart ikke har flere forhandlingskort på hånden. Under den nuværende krise besidder Nordkorea efterhånden ikke flere "afskræk-kelseskort", der kan fremtvinge forhandlingsindrømmelser fra USA, da de strategiske udspil, der komparativt set har kunnet observeres under konflikten i 1993/94, efterhånden er udtømt: fra udmeldelse af NPT, over missiltests og udvisning af våbeninspektører til genoptagelse af aktivitet omkring Yongbyon-værket, og så videre.

Ved mindst to lejligheder er Nordkorea allerede gået længere end i 1990'erne: dels i forhold til NPT, hvor man dengang suspenderede udmeldelsen, dels i forhold til den officielle indrømmelse af atomprogrammet.¹⁴ Yderligere eskaleringer kan desværre betyde et "point of no return", hvor den mistroiske spiraleffekt vil medføre en militær konfrontation. I juni 1994 blev dette kun med nød og næppe afværget. Lad os ikke håbe, at der kommer en

¹⁴ I relation til sidstnævnte er det endvidere værd at bemærke, at erklæringen herom ligeledes blev sendt på nordkoreansk radio og tv. Heri var tonen langt hårdere end på det engelsksprogede nyhedsbureau KCNA (se www.nautilus.org for en engelsk oversættelse). Nye tiltag kunne være en tilbagevendende til de terrorhandlinger, man anvendte op til starten af 1980'erne - f.eks. attentatforsøgene på sydkoreanske præsidenter i 1968 (hvor man forsøgte at trænge ind i Det Blå Hus) og 1983 (i Rangoon, Burma/Myanmar). Dette er dog næppe sandsynligt.

lignende situation, hvor en løsning i 11. time udebliver.

Både USA og Nordkorea har løbende tilkendegivet, at forhandlingsvejen er den mest ønskelige. Jeg har tidligere argumenteret for, at Bush har en god chance for at tilvejebringe en forhandlingsløsning (se RÆSON den 21. oktober 2004). Det mener jeg stadig, men dette indebærer, at man ikke presser Nordkorea til at forfølge deres normale strategi med at "tvinge modparten" til forhandlingsbordet - dvs. presser Nordkorea så hårdt, at landet føler sig tvunget til at eskalere sine demonstrationer yderligere for at opnå USA's opmærksomhed.

Der skal fastholdes et pres, men der skal ligeledes være en gulerod. Tiden er ikke nødvendigvis på amerikanernes side. Som den kinesiske krigsteoretiker, Sun Tzu, påpegede for 2400 år siden: "Vi har hørt om tåbeligt hastværk i krig, men kløgt har aldrig været forbundet med lange forsinkelser."



Rasmus Leander Nielsen (f. 1975) er uddannet cand. scient. pol. (2004). Han er for nyligt blevet indskrevet på et Ph.d. stipendiat ved Institut for Statskundskab i Odense, Syddansk Universitet, hvor han arbejder på en afhandling om det forhandlingsmæssige aspekt af den Europæiske integrationsproces med særligt fokus på betydningen af nationale institutioner (folkeafstemninger, andetkamre, parlamentsvalg, Europaudvalg etc.). Han har været udvekslingsstudent i Sydkorea, skrev speciale om sikkerheds- og forhandlingsdilemmaer i den nordkoreanske case og har tidligere skrevet om Nordkorea i RÆSON: [Hvorfor kun Bush kan skabe fred i Korea](#) (21.10.04)

Litteratur: **Cha, Victor D. (2002):** 'Hawk Engagement and Preventive Defence on the Korean Peninsula', *International Security*, 27(1), Summer 2002, pp. 40-78 | **Cha, Victor D. & Kang, David C. (2003):** *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. New York: Columbia University | Press | **Cumings, Bruce (1997):** *Korea's Place in the Sun: A Modern History*. New York: W.W Norton & Company | **Cumings, Bruce (2003):** 'The Sequel', *Current History*, 102(663), April 2003, pp. 141-151 | **Mazzarr, Micahel (1995):** 'Going Just a Little Bit Nuclear: Nonproliferation Lessons from North Korea', *International Security*, 20(2), pp. 92-122 | **Oberforfer, Don (1997):** *The Two Koreas: A Contemporary History*, London: Little, Brown & Company | **Sigal, Leon V. (1998):** *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton University Press