

'The 1994 Agreed Framework' 10 år efter:

Hvorfor kun Bush kan skabe fred i Korea

Af Rasmus Leander Nielsen, cand.scient.pol.



I dag, den 21. oktober, er det præcis 10 år siden USA og Nordkorea underskrev 'the 1994 Agreed Framework', som indikerede gensidigt samarbejde hen imod en normalisering af de bilaterale relationer og en fredelig løsning af konflikten på den koreanske halvø. Rammaaftalen bliver dog næppe fejret med pomp og pragt i hverken Washington eller Pyongyang. Begge parter har for længst erklæret aftalen for død, og en ny krise har siden oktober 2002 afløst den stigende optimisme fra midten af 1990erne. En række forhandlingsrunder, herunder de såkaldte sekspartsforhandlinger mellem USA, Nordkorea, Japan, Rusland, Sydkorea og Kina, har indtil videre ikke medført de fornødne indrømmelser, og ligeledes har det forstående amerikanske præsidentvalg medvirket til opretholdelsen af den tilsyneladende gordiske forhandlingsknode.

I forbindelse med tiårs jubilæet for rammeaftalen er det værd at diskutere, hvorfor en af de mest langstrakte og farligste konflikter ikke blev løst af

1994-aftalen, samt hvilke perspektiver der er for den nuværende konflikt finder en fredelig løsning gennem forhandling. Derfor kigger denne artikel på 1994-aftalen, Bush-administrationen første periode og dernæst den nuværende krise, herunder de gentagne sekspartsforhandlinger. Afslutningsvist diskuteres muligheder og restriktioner for en forhandlingsløsning – også set på baggrund af det forestående amerikanske præsidentvalg. Argumentet, der her vil blive fremført, er, at indenrigspolitiske faktorer har spillet en væsentlig rolle, og at Bush-administrationen – trods en udtalt afsky for dette nærmest hermetisk lukkede regime og dets leder Kim Jong-il – har den største chance for at skabe en ny aftale, der afholder Nordkorea fra at blive en permanent atom-magt.

1. The 1994 Agreed Framework
2. Intern splittelse i Bush-administrationen
3. Den nuværende krise
4. De to kandidater – og den gordiske knude

I 1993-94 var spændingerne mellem USA og Nordkorea (DPRK) tæt på at udløse en militær konfrontation. Et angreb på DPRK var under planlægning i Det Hvide Hus samtidig med, at tidligere Præsident Jimmy Carter ankom til Pyongyang i midten af juni 1994. Carters forhandlinger afværgede givetvis en krig.

1. The 1994 Agreed Framework

I 1993-94 var spændingerne mellem USA og Nordkorea (Democratic Peoples Republic of Korea eller DPRK) tæt på at udløse en militær konfrontation. Et angreb på DPRK var under planlægning i Det Hvide Hus samtidig med, at

tidligere Præsident Jimmy Carter ankom til Pyongyang i midten af juni 1994. Carters forhandlinger afværgede givetvis en krig: Kim Il-sung indvilgede i at fastfryse atom-programmet under overvågning af det Internationale Atom og Energi Agentur (IAEA). Den 12. august blev et 'Agreed Statement' underskrevet, der definerede den fortløbende proces for en normalisering af de bilaterale relationer. Få måneder efter, den 21. oktober, blev 'the 1994 Agreed Framework' underskrevet i Geneve. Denne indeholdt både en teknisk del, der redegjorde for hvilke instrumenter USA og de forskellige statslige og organisatoriske aktører, der var blevet involveret i løsningen, skulle stille til rådighed, samt en diplomatisk del, der advokerede for en normalisering af de økonomiske og sikkerhedsmæssige relationer mellem de to stater.¹ Aftalen institutionaliserede således gensidige signaler, om at optage et mere diplomatisk og dialogpræget samarbejde på en række dimensioner (handelstariffer, investeringer, løbende forhandlinger på ambassadørniveau et cetera).

Allerede under implementeringsforhandlingerne i Kuala Lumpur og Berlin i 1995 opstod der dog nye problemer. Årsagen var ikke mindst, at der indenrigspolitisk var amerikansk splittelse over rammeaftalens indhold, heriblandt kritik fra fremtrædende medlemmer af den nuværende Bush-administration (jf. næste afsnit). Udenrigsminister Warren Christopher påpegede den 24. januar 1995 over for Senatets Udenrigspolitiske Komité, at "*The Agreed Framework is the product of months of determined diplomacy and firm negotiations.*" Kritikere hævdede modsætningsvist, at man med den førte engagementspolitik gav efter for afpresning og belønnede et regime man ikke kunne stole på. Senatets republikanske minoritetsleder Robert Dole påpegede således, at det ikke var svært at opnå en aftale "*when you give enough away*". Tidligere forsvarsminister Caspar Weinberger anførte, at: "*Perhaps the worst feature of the freeze agreement is that we are now going to prop up North Korea, when it is closer to full collapse than at any one time in the past 40 years*".

Dette synspunkt blev delt af Sydkoreas Præsident Kim Young-sam og af senatets nye leder Bob

Dole. Senatet havde således overraskende fået Republikansk majoritet kun godt en måned efter aftalen var underskrevet. Med skiftet til et Republikansk flertal i begge kamre af Kongressen var en finansiering af aftalen - ca. 4.7 mia. dollars - nærmest umuliggjort på forhånd, og implementeringen af aftalen blev fra starten forsinket. I stedet blev der i begyndelsen trukket på fonde i Pentagon, og andre aktører måtte ligeledes involveres så bidragene til aftalen kunne opretholdes (eksempelvis oprettelsen af det multinationale konsortium the Korean Peninsula Development Organization eller KEDO).

På den positive side viste det sig, at forhandlinger *kan* løse en eskalerende konflikt. Ligeledes medførte aftalen videre skridt hen imod en afspænding – altså til trods for, at de oprindelige målsætninger aldrig blev opnået. Efterfølgende fortsatte normaliseringsprocessen også med eksempelvis EU. I sommeren 2000 afholdtes det første topmøde på regeringsplan mellem Nord- og Sydkorea, der ligeledes var den foreløbige kulmination på den sydkoreanske 'solskinspolitik', der var blevet iværksat under den sydkoreanske Præsident Kim Dae-jung i 1998. Den højtstående nordkoreanske general Jo Myong-nok besøgte Washington i juni 2000 og udenrigsminister Madeleine Albright mødtes med Kim Jong-il tre måneder senere i Pyongyang. Herefter foreslog man at Præsident Bill Clinton skulle aflægge officielt besøg i Pyongyang. Formodentlig undlod han at gennemføre besøget dels på grund af det forsinkede resultat af det amerikanske Præsidentvalg i 2000, som næsten medførte en konstitutionel krise, og dels i lyset af muligheden for en mere 'hawkish' Bush-administration. I juni 2002 tilkendegav Clinton, at "*We were very close to ending the North Korean missile program in the year 2000. I believe if I had been willing to go there, we would have ended it*".

2. Intern splittelse i Bush-administrationen

Som nævnt havde en række aktører internt i Bush-administrationen mere eller mindre åbent kritiseret den foregående administration for en forblød politik over for Nordkorea. Eksempelvis påpegede sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice,

at hun ikke anså aftalen for mere end regulær bestikkelse. Især forsvarsministeriet har gentagne gange advokeret imod en for blød DPRK-politik. På grund af intern splittelse var der fra starten en række tvetydige signaler fra Bush-administrationen, og det tog et stykke tid at definere en sammenhængende Nordkorea-politik. Til trods for høgenes kritik af aftalen indikerede den nyvalgte Præsident George Bush i starten af 2001, at man i store træk ville fortsætte den afgåede administrations politik. Dette blev understøttet af udenrigsminister Colin Powell, som offentligt udtalte, at USA ville overholde deres *“commitment made under the Agreed Framework provided that North Korea does the same”*. Et par måneder senere fastslog han, at *“We do plan to engage with North Korea to pick up where President Clinton and his administration left off”*.

Kort tid efter begyndte et policy-review af den førte politik, og der var i denne periode fortsat tvetydige meldinger fra forskellige aktører internt i administrationen. Powell tilbagetrak sin bemærkning om at USA ville genoptage forhandlingerne, mens vice-udenrigsminister Richard Armitage forsikrede den sydkoreanske regering om, at dette stadig var den strategi, man ville vælge - og at den ville blive implementeret i en nær fremtid.

De interne stridigheder vanskeliggjorde således yderligere forhandlinger med Nordkorea, men forvirringen omkring Bush-administrationens attitude sluttede (foreløbigt) i en tale, Præsidenten holdt den 6. juni 2001. Her indikerede han en fortsættelse af det engagement, som var blevet initieret med 'the Agreed Framework': *“We will pursue these discussions in the context of a comprehensive approach to North Korea, which will seek to encourage progress toward North-South reconciliation, peace on the Korean peninsula, a constructive relationship with the United States, and greater stability in the region... If North Korea responds affirmatively and takes appropriate action, we will expand our efforts to help the North Korean people, ease sanctions, and take other political steps.”*ⁱⁱ

Udenrigsminister Powell bekræftede dette den 18. September, hvor han påpegede, at USA var

“prepared to engage with the North Koreans again at any time and any place... without any preconditions”. Overordnet set havde rammeaftalen således overlevet det amerikanske regeringsskifte.

Terrorangrebet på USA den 11. september 2001 ændrede på en række områder den amerikanske sikkerhedsforståelse og styrkede uden tvivl høgenes interne forhandlingsposition. Efterfølgende underskrev Nordkorea to FN-konventioner om terrorbekæmpelse, men dette tilfredsstillende ikke høgene i den amerikanske administration. Selv om Nordkorea således fordømte terrorangrebet, varede det ikke længe før, at retorikken fra Washington ændrede karakter. I Præsidentens årlige tale til nationen (the State of the Union Address) den 29. januar 2002, blev DPRK igen betegnet som en slyngelstat og indplaceret i den såkaldte 'Ondskabens akse'.ⁱⁱⁱ I en tale senere på året påpegede Bush, at Afghanistan-krigen kun var begyndelsen på krigen mod terror, og på et spørgsmål om dette ligeledes inkluderede DPRK, indikerede han, at dette var tilfældet. Ikke overraskende afbrød Nordkorea efterfølgende alle diplomatiske forbindelser til USA (og KEDO), og arbejderavisen Rodong Sinmun påpegede den 14. februar i en ledende artikel, at State of the Union-talen kun var *“little short of declaring war.”*

Trods den eskalerende retorik fra begge sider, er det dog værd at bemærke, at begge fortsat så en forhandlingsløsning som det mest ønskværdige. Til trods for Bush's Akse-stigmatisering genoptog DPRK i midten af marts kontakt til amerikanske diplomater, og i april indikerede Pyongyang over for KEDO, at man var villig til at genoptage forhandlinger. I januar 2003 (under den nuværende krise, jf. næste afsnit) påpegede den amerikanske udenrigsminister Colin Powell, at han havde været *“in every meeting with the President since this crisis began to unfold, since the beginning of the administration, and the President has made it clear he wants this solved diplomatically”*. Dagen efter tilkendegav DPRK, at *“dialogue between North Korea and the United States has to be done in the formal, where we and the United States sit face-to-face in a negotiation table and discuss all the relevant issues between our countries.”*

3. Den nuværende krise

Til trods for, at der således har været tale om en længere transitionsperiode, kan den nuværende krise dateres til den 3.-5. oktober 2002, hvor den amerikanske vice-udenrigsminister for østasiatiske og oceaniske anliggender, James Kelly, besøgte Nordkorea med en mistanke om, at landets atom-program ved Yongbyon-værket var genstartet. Mistanken om atomar aktivitet havde eksisteret i længere tid, men det kom alligevel som en overraskelse for de fleste kommentatorer, at nordkoreanske diplomater (ifølge vestlige kilder) indrømmede, at dette var sandt.^{iv}

Forinden havde Nordkorea signaleret, at man var villig til nye forhandlinger: *“The DPRK clarified more than once that if the U.S. has a willingness to drop its hostile policy towards the D.P.R.K., it will have dialogue with the U.S to clear the U.S of its worries over its security.”* Dette fortsatte efter den amerikanske offentliggørelse af atomprogrammet, idet Nordkorea bekendtgjorde, at man var villig til at starte nye forhandlinger, men anfægtede at DPRK havde forbrudt sig mod ‘the Agreed Framework’. I stedet, mente nordkoreanerne, var det USA, der ikke havde overholdt sine løfter, fordi amerikanerne ikke havde implementeret rammeaftalen.^v

I modsætning hertil var den amerikanske udlægning, at Nordkorea havde brudt samtlige internationale aftaler, ikke mindst de gældende nedrustningsaftaler fra 1990erne, og at dette ikke kunne tolereres. Således blev det fra amerikansk side antydnet, at nye forhandlinger ikke ville finde sted, før en fastfrysning af atom-programmet var iværksat under overvågning af IAEA. I midten af november fastfros USA og KEDO alle olieleverancer til Nordkorea, og den 29. december udtalte udenrigsminister Colin Powell: *“We cannot suddenly say ‘Gee’, we’re so scared. Let’s have a negotiation because we want to appease your misbehaviour. This kind of action cannot be rewarded.”* Få uger senere slog talsmand for det Hvide Hus, Richard Boucher fast, at *“We have no intension of sitting down and bargain again.”* Den 10. januar 2003 bekendtgjorde DPRK at landet udtrådte af den internationale ikke-

spredningsaftale, og i midten af februar truede DPRK ligeledes med at træde ud af den stadig gældende våbenhvileaftale fra 1953, hvis ikke USA imødekom kravet om bilaterale forhandlinger.

Den manglende dialog og en række andre eskalerende nordkoreanske handlinger, herunder genåbningen af Yongbyon-værket i december og den efterfølgende udvisningen af IAEA-observatører, fik i januar 2003 Kina til at foreslå et trepartsmøde. Bilaterale forhandlinger havde været et nordkoreansk krav lige siden den nuværende krises begyndelse, hvilket USA gang på gang afviste med henvisning til, at det var en multilateral krise, der således skulle løses regionalt med alle de involverede stater.^{vi} Efter et stykke tid med gensidige trusler, blev det kinesiske kompromis godtaget af begge parter, men de efterfølgende forhandlinger i Beijing i april 2003 med Kina som tredjepart – i højere grad som observatør end som mægler – førte ikke til en tilnærmelse.

Under truslen om en yderligere eskalering af krisen indvilligede den nordkoreanske vice-udenrigsminister Lee Soo-heyk den 1. august i multilaterale forhandlinger med denne begrundelse: *“although there are no great expectations for this round of talks, it is a good opportunity for each of the countries involved to clearly express their positions.”* Den 27.-29. august 2003 påbegyndtes således de første sekspartsforhandlinger mellem Japan, Rusland, Kina, Sydkorea, DPRK og USA i Beijing, Kina.

De første sekspartsforhandlinger gav som ventet ikke de store indrømmelser fra nogen af parterne, men nye forhandlinger blev aftalt. Det nordkoreanske mål var op til forhandlingerne at opnå en sikkerhedsaftale, og derfra, på sigt, at arbejde hen imod et atomfrit Korea igennem en fastfrysning af atomprogrammet. Dette tilfredsstillende dog ikke USA, som i stedet krævede en fuld verificerbar afrustning af alle atom-aktiviteter. Udenrigsminister Colin Powell fremlagde således i starten af 2004, hvad der over det sidste halve år var blevet den amerikanske forhandlingsstrategi: *“The goal of the United States is not for a freeze of the nuclear program... The goal is to dismantle a nuclear weapons*

program in a verifiable and irreversible way... That is the clear message we are sending to the North Koreans."

Den næste forhandlingsrunde blev gentagne gange udsat, og først i februar 2004 genoptaget i Beijing. USA og DPRK gav her begge små indrømmelser, men langt fra nok til en bæredygtig løsningsmodel. Den nordkoreanske chefforhandler Kim Kye-kwan udtalte efterfølgende, at *"There are fundamental differences... the American delegation did not have an attitude to resolve the problem by peaceful negotiations"*. Og den kinesiske vice-udenrigsminister Wang Yi konstaterede, at årsagen til de kun moderate fremskridt under sekspartsforhandlingerne var *"an extreme lack of trust"*.

Den hidtil sidste runde af sekspartsforhandlinger fandt sted i Beijing fra den 23.-26. juni 2004. Forventningerne til en løsning var på forhånd yderst moderate. Dels på grund af at de tidligere forhandlingsrunder i august 2003 og februar 2004 ikke havde medført signifikante indrømmelser fra hverken USA eller Nordkorea, dels på grund af det forestående amerikanske præsidentvalg. Igennem længere tid har iagttagere spekuleret i muligheden for, at Nordkorea bevidst har sænket forhandlingstempoet i håb om, at George W. Bush ikke bliver genvalgt, og at en mere moderat John F. Kerry vil udvise en større forhandlingsfleksibilitet (se f.eks. New York Times 3. marts 2004; jf. næste afsnit). Allerede på mødets første dag blev der fra amerikansk side foreslået en køreplan, hvor Nordkorea i tilgift for at skrotte sit atom-program ville modtage blandt andet nødhjælp og olie, altså en tilnærmet libanesisk model. Nordkorea afslog tilbuddet med henvisning til, at USA måtte give et 'freeze for compensation'-tilbud før en afrustning ville blive iværksat.

Nye forhandlinger blev aftalt, men er siden blevet udskudt. I længere tid har det været almindeligt anerkendt, at der ikke ville ske nogen udvikling før efter det amerikanske præsidentvalg. Denne dato nærmer sig: spørgsmålet er derfor, hvilke muligheder og restriktioner, der er for en løsning – og hvilken af de to kandidater, der vil have den største chance for at skabe en ny aftale.

5. De to kandidater – og den gordiske knude

"For diplomacy to be effective, words must be credible." George W. Bush, State of the Union Address, 2004

Efter den nuværende krises begyndelse i oktober 2002, blev 'the Agreed Framework' hurtigt erklæret dødt - af amerikanerne allerede samme måned, og fra nordkoreansk side definitivt med udmeldelsen af ikke-spredningsaftalen i januar 2003. Men som lederen af det anerkendte Nautilus Institut, Peter Hayes, påpegede umiddelbart efter krisens begyndelse: *"In reality, the Agreed Framework as a policy instrument has been dead for at least a year."* Ingen af parterne har levet op til rammeaftalens erklærede intentioner. Nordkorea havde blandt andet genåbnet Yongbyon og andre kernekraftsværker, og USA havde ikke formået at implementere aftalen fyldestgørende. For eksempel var opførelsen af en række letvandsreaktorer kraftigt forsinket, og indholdet af 'Ondskabens akse' talen var ikke ligefrem i aftalens ånd.

Ingen af parterne har levet op til rammeaftalens erklærede intentioner. Nordkorea havde blandt andet genåbnet Yongbyon og andre kernekraftsværker, og USA havde ikke formået at implementere aftalen fyldestgørende.

Gentagne forhandlinger har indtil videre ikke medført den fornødne fleksibilitet, og der er tilsyneladende skabt en forhandlingsmæssig gordisk knude: USA ønsker en komplet, verificerbar og uomstødelig afvikling af alle nukleare aktiviteter før en sikkerhedsgaranti kan gives til Nordkorea – og Nordkorea ønsker en sikkerhedsgaranti fra USA før en afrustning vil blive iværksat. Der er således et problem vedrørende, hvem der skal 'trække først', dvs. hvem der først skal udvise fleksibilitet. Men status quo er ikke ønskelig for nogle af parterne. Fra

nordkoreansk hold gør økonomisk stagnation og sikkerhedsbetyrninger en forhandlet løsning mere attraktiv end status quo.

Men i modsætning til, hvad flere antog i starten af 1990'erne vil Nordkorea næppe bryde sammen på kort eller mellemlangt sigt, og i mellemtiden vil atom-programmet blive yderligere udviklet. Ligeledes vil illegitim handel med narkotika og våben fortsætte, og på sigt kan dette indebære salg af atomvåben.

Paradoksalt har Clinton-administrationens 'engagerende' politik givet høgene noget at true med: man kan nu indføre sanktioner eller tilbageholde nødhjælp. Men kæppen er ikke nok - også guleroden må tages i anvendelse: Nordkorea må stilles belønninger i udsigt. Dette bliver kerneområdet for de kommende forhandlinger - for hvad der er kæk og gulerod, straf og belønning har indtil videre ikke været klart nok defineret fra amerikansk side.

Et helt centralt spørgsmål er, om Nordkorea nogensinde vil opgive sin eneste egentlige forhandlingschip: atom-programmet? En ting er dog sikker: Nordkorea skal både have et økonomisk og sikkerhedsmæssigt incitament til overhovedet at overveje at skrotte programmet.

Et helt centralt spørgsmål er, om Nordkorea nogensinde vil opgive sin eneste egentlige forhandlingschip: atom-programmet? Der er stor uenighed om dette i litteraturen.^{vii} En ting er dog sikker: Nordkorea skal både have et økonomisk og sikkerhedsmæssigt incitament til overhovedet at overveje at skrotte programmet. Som en af de ledende forskere i spredning af atomvåben og tidligere rådgiver for Bill Clinton, Gary Samore har udtalt: "*North Korea is not likely to give up its bargaining chip before the bargaining begins*". Forhandlingsvejen giver ydermere den fordel, at

amerikanerne over for andre involverede parter i Østasien bagefter kan sige: "hey, vi har prøvet diplomatiets vej og har fejlet". Det vil skabe større legitimitet til at anvende en hårdere strategi - noget som hverken Sydkorea eller Japan billiger, for slet ikke at tale om Kina eller Rusland. En trussel om krig vil højst sandsynlig få Nordkorea til at give indrømmelser, som det var tilfældet i juni 1994, men denne trussel bliver mere troværdig igennem opbakning fra andre stater.

Endelig fremstår selve 1994-aftalen som en del af problemet. En forhandlingsløsning med amerikanske indrømmelser giver det problem, at USA ville give efter for pres og undlade at straffe gentagne overtrædelser, for kun at komme frem til det samme udgangspunkt som for 10 år siden. Som udenrigsminister Powell har udtrykt det, er USA ikke interesseret i at 'købe den samme hest to gange'. Og med den nuværende krise in mente har høgenes argument om, at man ikke kan stole på Nordkorea, fået mere slagkraft, da man allerede én gang har forsøgt sig med en diplomatisk løsning.

Det argument underspiller dog det faktum, at USA heller ikke har levet op til aftalens intentioner, blandt andet på grund af den langsommelige implementering. Nordkorea bærer således ikke alene skylden for den nuværende krise, sådan som vestlige medier oftest antyder. Det er netop denne manglende tillid, der skal overkommes - sådan som blandt andre den kinesiske vice-udenrigsminister Wang gentagne gange har påpeget. Der er således en række forhindringer, men alle de involverede parter har tilkendegivet, at forhandlingsvejen fortsat er den mest attraktive.

Afslutningsvis kan man så stille spørgsmålet, hvilken af de to amerikanske Præsidentkandidater, der bedst kan skabe den fornødne fleksibilitet for en forhandlingsløsning? Det logiske svar ville umiddelbart være John F. Kerry. Der er ingen tvivl om, at Bush-administrationen i skyggen af Irak-krigen, ikke har givet nok opmærksomhed til den østasiatiske tredjedel af Ondskabens akse. Kerry har, ikke overraskende, gentagne gange kritiseret dette, og proklameret, at man vil foretage bilaterale forhandlinger for at bryde den nuværende 'deadlock'. Ligeledes har Nordkorea, med 1994-aftalen in mente, gode

erfaringer med en Demokratisk Præsident, og flere aktører fra Clinton-perioden vil sandsynligvis være repræsenteret i en ny administration eller forhandlingsdelegation. Bush derimod har i et interview med Washington Post anført at: *“I loathe Kim Jong Il. I’ve got a visceral reaction to this guy”*, og i samme interview kaldt ham en pygmæ. Nordkorea har ligeledes gentagne gange tilsvinet Bush (eksempelvis kaldt ham en *“shameless charlatan”* efter Akse-talen).

Der er dog fire årsager til, at Nordkorea skal håbe på, at Bush bliver genvalgt. For det første er det langt fra sikkert, at Kerry vil være lettere at forhandle med når valgkampens retorik skæres bort. Bill Rammell, der var en del af den amerikanske delegation under de seneste sekspartsforhandlinger, har siden udtalt, at: *“I made clear to them my view that whoever wins the presidential election – whether it’s President Bush or Senator Kerry – North Korea will be faced with broadly the same strategic policy from the United States”*. På samme vis har udenrigsminister Powell udtalt, at *“It’s my belief that they will see the same group of individuals working on this problem after the first week of November”*.

For det andet vil Bush i sin anden regeringsperiode have den fordel, at han ikke skal genvælges. Det vil give ham et større råderum på den internationale scene. Dette gælder generelt for amerikanske præsidenters anden valgperiode: også Clinton var i sine sidste fire år mere proaktiv på den internationale arena, og et lignende scenarium vil (sandsynligvis) være gældende, hvis Bush bliver genvalgt.

For det tredje vil det være lettere for Bush at skabe opbakning fra Kongressen, og således vil han have lettere ved at ratificere en ny aftale. Selv om forhandlinger med Kerry på kort sigt måske kan medføre en bedre aftale for Nordkorea, så risikerer den aftale, præcis som det var tilfældet med ‘the 1994 Agreed Framework’, ikke at kunne ratificeres, implementeres eller opretholdes fuldt ud. Opbakning til en ny aftale afhænger således både af den interne og eksterne forhandlingsarena.

Dette leder frem til den fjerde og sidste årsag, nemlig spørgsmålet om troværdighed. Ligesom det sandsynligvis kun var Richard Nixon, der

kunne skabe et troværdigt samarbejde med Kina i 1972, er det sandsynligvis kun Bush-administrationen, der kan skabe vedvarende stabilitet på den koreanske halvø.

Rasmus Leander Nielsen (f. 1975) er uddannet Cand.scient.pol. fra Institut for Statskundskab i Odense, Syddansk Universitet. Var i foråret 2002 udvekslingsstudent ved Keimyung University i Daegu, Sydkorea. Afleverede tidligere i år speciale om sikkerhedsdilemmaet i et forhandlingsteoretisk perspektiv med Nordkorea som case.

Kilder:

Agreed Framework (1994) *Agreed Framework between the United States and the Democratic People's Republic of Korea*, Geneva, 21. oktober 1994

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

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

Snyder, Scott (1999) *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior*, Washington: United States Institute of Peace Press

www.kcna.co.jp

www.nautilus.org

www.nytimes.com

www.pyongyangsquare.com

www.state.gov

www.secretary.state.gov

www.whitehouse.gov

www.yonhapnews.net

ⁱ Rammeaftalen proklamerede således, at “*The two countries will move towards full normalization of political and economic relations*”, og at “*Both sides will work together for peace and security on a nuclear free Korean peninsula*”, herunder at “*The U.S. will provide formal assurances to the DPRK, against the threat or use of nuclear weapons by the U.S.*” (Agreed Framework 1994).

ⁱⁱ Se

www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html. Talen lagde sig i høj grad på linje med en rapport ledende medlemmer af administrationen,

Richard L. Armitage og Paul. D. Wolfowitz, havde skrevet tre år tidligere.

ⁱⁱⁱ Flere, herunder en række tidligere ambassadører i Seoul, Sydkorea og chefforhandleren under 1994-aftalen, Robert L. Galluchi, bifaldt ikke talens indhold, og interne diskussioner fortsatte efterfølgende vedrørende en troværdig DPRK-policy, nu med modsat fortegn.

^{iv} Dette blev først offentliggjort 10 dage senere, hvor talsmanden for det Hvide Hus Richard Boucher den 16. oktober annoncerede, at: “*North Korea's secret nuclear weapons program is a serious violation of North Korea's commitments under the Agreed Framework as well as under the nuclear Nonproliferation Treaty, its International Atomic Energy Agency safeguards*

agreement, and the Joint North-South Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula”.

Nordkorea har siden skiftevis indrømmet og benægtet eksistensen af et atom-program. Paradoksalt startede den efterfølgende krise efter afspænding i forholdet til både Sydkorea og Japan. I forhold til Sydkorea igennem ministerielle møder og implementering (genoptagelse) af en række 'low-politics' områder aftalt under topmødet i juni 2000 (f.eks.

familieforeninger og styrket fælles infrastruktur). I forhold til Japan igennem forhandlinger i forbindelse med en normalisering af de bilaterale relationer (f.eks. topmødet mellem Kim Jong-il og Premierminister Koizumi Junichiro i september 2002, der medførte en japansk undskyldning for besættelsen af Korea, og en nordkoreansk indrømmelse og undskyldning for kidnapning af japanske børn).

^v Det nordkoreanske nyhedsbureau (KCNA) påpegede således, at “*It was more shameless for the U.S. to try hard to create the impression that the DPRK was the first to violate the AF [Agreed Framework] when announcing the decision. It is already known to the world how wantonly the U.S. has violated the AF and how persistently it has neglected the fulfilment of its commitments under the AF. It is universally recognized that the DPRK has honestly implemented the AF so far...The master key to settling the present serious situation prevailing on the Korean Peninsula is to conclude a non-aggression treaty between the DPRK and the U.S. The present grave situation is pushing the DPRK to the phase where it cannot respect the AF any longer. The U.S. should be held fully responsible for the serious consequences to be entailed by its decision to stop the supply of heavy oil to the DPRK*” (www.kcna.co.jp).

^{vi} Ved en pressekonference den 6. marts 2003 påpegede Præsident Bush dette: “*China clearly has a stake as to whether or not North Korea has a nuclear weapon. South Korea, of course, has a stake. Japan has got a significant stake as to whether or not North Korea has a nuclear weapon. Russia has a stake. So, therefore, I think the best way to deal with this is in multilateral fashion, by convincing those nations they must stand up to their responsibility, along with the United States, to convince Kim Jong-il that the development of a nuclear arsenal is not in his nation's interest; and that should he want help in easing the suffering of the North Korean people, the best way to achieve that help is to not proceed forward. We've tried bilateral negotiations with North Korea. My predecessor, in a good-faith effort, entered into a framework agreement. The United States honoured its side of the agreement.*”

^{vii} Se f.eks. Cha og Kang 2003 for en glimrende diskussion.