



FORSVARSAKADEMIET

Kort fortalt om konditionalitets- politik og det nordkoreanske atomvåbenprogram

af Flemming Splidsboel Hansen, forskningskoordinator,
PhD, Forsvarsakademiet, forsk-01@fak.dk

Brief



Kort fortalt om konditionalitets- politik og det nordkoreanske atomvåbenprogram

af Flemming Splidsboel Hansen, forskningskoordinator,
PhD, Forsvarsakademiet, forsk-01@fak.dk

Forsvarsakademiet er dansk forsvars internationale videncenter, og vi forsker i et bredt felt af militære emner. Vores forskningsmæssige prioriteringer, deriblandt overordnede emner og ressourcefordeling, fastsættes af chefen for Forsvarsakademiet. Chefen støttes i det arbejde af et forskningsråd.

Forsvarsakademiets forskning skal oplyse og udfordre brugerne, hvad enten de er i forsvaret eller i det omkringliggende samfund. Det kan kun opnås, hvis den enkelte medarbejder har frihed til at tilrettelægge sine forskningsprojekter og til at drage sine egne konklusioner. Det er et princip, som hyldes ved Forsvarsakademiet.

God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!

København august 2009

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Postboks 2521

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3929 6172

Ansvarshavende redaktør: Generalmajor Carsten Svensson

Grafisk Design: Bysted

ISBN: 9788791421785

Udkommer kun i elektronisk form

Kort fortalt om konditionalitetspolitik og det nordkoreanske atomvåbenprogram

Da Nordkorea i slutningen af maj 2009 først foretog sin anden atomprøvesprængning og derefter påbegyndte et større antal missiltests, viste landet endnu en gang, hvor svært det er at påvirke udefra. Anført af USA udtrykte en række nøglestater bekymring for udviklingen i og omkring Nordkorea, og i FN gjorde Sikkerhedsrådet hurtigt klar til at indføre nye sanktioner mod landet. De kom allerede den 12. juni 2009 i form af Resolution 1874 (2009), som skærper en række tidligere sanktioner rettet mod den nordkoreanske atom- og missilindustri og mod enkeltinstitutioner og -personer. De oprindelige sanktioner var indeholdt i Resolution 1718 (2006), som Sikkerhedsrådet vedtog, efter Nordkorea i oktober 2006 gennemførte sin første atomprøvesprængning.¹

Den skærpede resolution indeholder bl.a.

- Et omfattende forbud mod salg og køb af militært udstyr til og fra Nordkorea (art. 9-10)
- En omfattende finansiel embargo rettet mod den nordkoreanske atom- og missilindustri (art. 9-10)
- Et forbud mod salg af luksusvarer til Nordkorea (art. 10)
- Et omfattende indrejseforbud rettet mod nordkoreanske statsborgere, som vurderes at støtte eller sågar aktivt at være involveret i den nordkoreanske atom- og missilindustri (art. 18)
- En opfordring til medlemslandene og internationale finansielle institutioner om ikke at yde generel økonomisk bistand til Nordkorea (art. 19)

Medlemslandene opfordres i denne forbindelse til at inspicere last til og fra Nordkorea og om nødvendigt at konfiskere den (art. 15), således at forbuddene kan blive håndhævet.

Resolutionen indeholder desuden krav om, at Nordkorea skal

- Opgive sit atomvåbenprogram, herunder destruere atomsprængladninger (art. 8)
- Undlade at foretage flere atomprøvesprængninger og missiltests (art. 2)
- Respektere forpligtelserne under den atomare ikkespredningsaftale og lade inspektører fra Det Internationale Atomenergiagentur foretage kontrolbesøg i landet (art. 6 og 8)²

(1) FN's Sikkerhedsråd, Resolution 1718 (2006), vedtaget den 14. oktober 2006.

(2) Alle i FN's Sikkerhedsråd, Resolution 1874 (2009), vedtaget den 12. juni 2009.

Sikkerhedsrådet gjorde på denne måde klart, at der er visse betingelser, som skal opfyldes, førend sanktionerne kan ophæves og forholdet til Nordkorea normaliseres. Nordkoreas umiddelbare reaktion på Resolution 1874 var dog at fortsætte sine missiltests, selvom dette var et brud på resolutionens art. 2. Denne politik kulminerede den 4. juli, dvs. på USA's Uafhængighedsdag, da i alt syv missiler blev affyret ud over Det Japanske Hav.

Der skal i denne forbindelse huskes på, at den dramatiske udvikling i maj 2009 skete *på trods af*, at FN på baggrund af Resolution 1718 allerede havde udsat Nordkorea for sanktioner, som skulle få landet til at rette ind efter omverdenens krav. Men eksemplet kan på denne måde tjene til at bekræfte, hvad vi allerede ved, nemlig at sanktioner langt fra altid virker. En konditionalitetspolitik skal skrues rigtigt sammen for at få maksimal effekt – men selv efter grundigt forarbejde må det nogle gange konstateres, at politikken bare ikke virker.

Konditionalitetspolitikken

Konditionalitetspolitikken er et standardredskab, som stater ofte benytter, når de ønsker at fastholde eller ændre en eksisterende orden. Som betegnelsen antyder, virker konditionalitetspolitikken ved, at en stat formulerer en eller flere betingelser for enten at gøre noget (fx yde økonomisk støtte eller ophæve en handelsblokade) eller ikke at gøre noget (fx stoppe med at yde økonomisk støtte eller iværksætte en handelsblokade) i forhold til en anden stat.

Konditionalitetspolitikken kan grundlæggende inddeles i to kategorier, hhv. materiel og social, og disse to kan så hver igen inddeles i to kategorier, hhv. positiv og negativ. På denne måde fås en matrix med 2 x 2 eller i alt fire forskellige typer af konditionalitet. Konditionalitetspolitikken kan indrettes på tværs af disse typer.

Fig. 1: De fire typer af konditionalitet

Positiv materiel konditionalitet	Positiv social konditionalitet
Negativ materiel konditionalitet	Negativ social konditionalitet

Materiel konditionalitet knytter sig til fysiske forhold; et eksempel på positiv materiel konditionalitet vil være et tilbud om økonomisk samarbejde eller støtte, mens et eksempel på negativ materiel konditionalitet vil være en trussel om krig eller økonomisk blokade.

Social konditionalitet knytter sig til ikkefysiske forhold; et eksempel på positiv social konditionalitet vil være et løfte om accept gennem optagelse i en såkaldt in-gruppe (Europarådet fungerer i høj grad på denne måde), mens et eksempel på negativ social konditionalitet vil være udelukkelse fra en in-gruppe (som den kulturelle boykot af Sydafrika under Apartheidstyret eller Europarådets suspension af Belarus).

Sanktioner henviser til negativ konditionalitet (både materiel og social), og de udgør på denne måde den ene side i matrixen og dermed også en del af den generelle konditionalitetspolitik. De aktuelle sanktioner mod Nordkorea er primært af materiel art (da de sigter efter at skade dele af den nordkoreanske økonomi), men de har også et meget specifikt socialt aspekt, da navngivne nordkoreanere nu bliver nægtet indrejse i sanktionsstaterne og dermed bliver "hængt ud" som uønskede personer.

Konditionalitetspolitikens mekanismer

Udgangspunktet for konditionalitetspolitikken er, at den sigter efter at forrykke et eksisterende balancepunkt i den stat, som er mål for politikken. Balancen henviser til en situation, hvor der er enighed i målstaten om at fortsætte en given linje (fx at udvikle atomvåben eller undertrykke et etnisk mindretal) eller at slå ind på et nyt spor (fx at suspendere et kommende valg eller lægge militært pres på et naboland).

Konditionalitetspolitikken forrykker balancepunktet ved at tilbyde belønninger og/eller true med straf (dvs. hhv. gulerod og stok) i et sådan omfang, at den politiske enighed i målstaten falder sammen og derefter forskydes i retning af et nyt balancepunkt.

I et demokrati afspejler balancen den politiske orden, som vælgerne har skabt. Når balancepunktet forrykkes, er det tegn på, at den politiske ledelse frygter vælgernes dom ved næste valg. Politikerne kan frygte at blive straffet fordi a) de ikke har skiftet spor, så befolkningen kunne få sin belønning (guleroden) eller b) de ikke har skiftet spor, og befolkningen derefter er blevet straffet (stokken).

For den politiske ledelse i et demokrati er det således afgørende at vurdere, hvor højt vælgerne vægter den eksisterende orden i forhold til den mulige belønning og straf. I visse tilfælde kan vælgerne beslutte at straffe den politiske ledelse, netop *fordi* den skiftede spor. Situationen vil her være, at vælgerne foretrækker den eksisterende orden fremfor at indrette sig efter den lovede belønning og/eller den truede straf.

I et ikkedemokrati er det i stedet forskellige grupper inden for ledelsen (fx politiske, militære, industrielle eller religiøse), som definerer balancepunktet og målstatens politik. Når balancen forrykkes, er det tegn på, at der er sket en forskydning i fordelingen af magt inden for de enkelte grupper eller blandt dem. I et "absolut autokrati", som Nordkorea under Kim Jong-il synes tæt på at være, vil der ske en forskydning af balancepunktet, når diktatoren beslutter at ændre kursen.³

I disse tilfælde vil en kursændring ofte skyldes, at regimet ønsker at øge sin legitimitet (ved at kunne tage æren for guleroden) eller bevare sin kontrol (ved at undgå den ødelæggende effekt, som stokken kan have). I andre tilfælde kan det fx skyldes frygt for, at en enkelt gruppe (eksempelvis militæret) vil forsøge at ændre den politiske orden i målstaten, hvis den går glip af belønningen eller bliver pålagt straffen.

Sanktionerne findes i to forskellige former, hhv. generelle og intelligente. Disse kategorier repræsenterer de to ekstremer på "sanktionsspektret", og der er m.a.o. en glidende overgang mellem dem.

I princippet omhandler generelle sanktioner alt, materielt såvel som socialt. Man afskærer forbindelserne til målstaten, som skal tvinges til at skifte politisk spor. Der er ganske få eksempler på generelle sanktioner (Irak under Saddam Hussein er et eksempel, mens Jugoslavien under Slobodan Milosevic er et andet). Det er svært at vinde støtte til at indføre generelle sanktioner, bl.a. fordi de ofte rammer interesser i en eller flere af sanktionsstaterne, og fordi de i stigende grad betragtes som inhumane.

Der er dog forskningsresultater, som tyder på, at de generelle sanktioner har opnået forholdsvis gode resultater, hvor de er blevet anvendt.⁴ Tilhængere af de generelle sanktioner taler om et direkte forhold mellem sanktionernes intensitet og de politiske resultater (på engelsk benytter man udtrykket "pain-gain" til at beskrive dette forhold), som betyder, at jo hårdere målstaten bliver ramt, jo mere sandsynligt er det, at den vil skifte kurs (fx fordi det politiske regime frygter for dets egen overlevelse). Så når kritikere påpeger, at "befolkningen lider", ja, så er tilhængernes svar, at "det er også meningen".

(3) Se fx Jane's Sentinel Security Assessment – China and Northeast Asia, afsnittet "North Korea – Political Leadership" (4. juni 2009) for en vurdering af magtforholdene internt i den nordkoreanske politiske elite. Andre kilder vurderer i stedet, at Nordkorea i dag regeres af et oligarki, da den sygdomssvækkede Jong-il er blevet for svag til at varetage opgaven; fx "Frail Kim Jong-il 'may only have months to live'", The Daily Telegraph (10. juli 2009).

(4) Se fx David Cortright og George Lopez, "Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s", i David Cortright og George Lopez, red., Smart Sanctions (Lanham, MD: Rowman & Littlefield 2002), s. 8.

Tilhængere af de generelle sanktioner hævder desuden, at disse sanktioner ofte er mere skånsomme, fordi de virker hurtigere. Så i stedet for at indføre pletvise sanktioner, som medfører en forringelse af dagligdagen over lang tid, bør man være hård og få den politiske kursændring gennemført hurtigst muligt.

Det virker dog ikke altid på denne måde. Jo mere autokratisk og undertrykkende regimet er, jo mere skal vi forvente, at sanktionernes omkostninger kan overføres til befolkningen, uden det får konsekvenser for styret. I denne forbindelse er det et overordentligt dårligt tegn, at ikke engang tidligere års omfattende hungersnød i Nordkorea (som har kostet op imod anslået to mio. døde siden midten af 1990'erne)⁵ har påvirket styret til grundlæggende at løsne de økonomiske tøjler og dermed opgive en del af sin magt.⁶ Og befolkningen har ikke kunnet udfordre styrets totale kontrol med det nordkoreanske samfund.

De intelligente sanktioner kan sammensættes, så de rammer enkelte dele af målstaten eller måske endog blot enkelte repræsentanter for denne. De kan være materielle såvel som sociale, men som oftest vil man se en kombination af begge typer. Det er som nævnt også tilfældet med de aktuelle sanktioner mod Nordkorea.

Det helt store problem med intelligente sanktioner er, at målstaten ofte finder en udvej. Sanktionerne bliver ikke "bare indført" (især ikke hvis de skal igennem det ofte langsommelige FN-system). De berørte enkeltpersoner i målstaten vil derfor tit have lejlighed til fx at flytte deres økonomiske midler, inden deres udenlandske bankkonti bliver indefrosset, ligesom rejseforbud fx kan omgås ved at benytte falske pas. Og hvis sanktionerne ikke bliver nøje implementeret og overvåget, kan man stadig få adgang til de berørte varegrupper gennem villige tredjelande eller via smugling.

Der er en række grundregler for konditionalitetspolitikken. Bl.a. gælder det, at målstaten skal tilbydes en belønning og/eller trues med en straf, som gør en forskel i forhold til det eksisterende balancepunkt. Omfanget er *relativt*; det, der virker over for en målstat, virker måske ikke over for en anden. Her spiller det også en rolle, hvorvidt der er tale om et demokratisk eller ikkedemokratisk styre, da det har betydning for befolkningens mulighed for at påvirke balancen i landet.

Derudover er det også vigtigt for sanktionsstaten at vurdere og forstå, hvilken værdi befolkningen eller styret i målstaten tillægger den eksisterende orden. Alt er ikke rationel cost-benefit analyse. Befolkningen eller styret i målstaten kan således have et særligt forhold til den eksisterende orden (pga. fx religiøse, ideologiske eller historiske årsager), som gør, at de kun meget nødtigt vil give indrømmelser.

(5) "Country Profile: North Korea", BBC News (10. juni 2009).

(6) Se fx Nick Eberstadt, *The North Korean Economy* (Rutgers, NJ: Transaction 2007), s. 229.

Og selv i tilfælde, hvor der faktisk ligger en omhyggelig cost-benefit analyse bag beslutningen, kan udfaldet overraske. Således vurderes det fx af nogle, at Jong-il ser udviklingen af nordkoreanske atommissiler som den eneste garanti for, at styret på længere sigt vil kunne afvise udenlandsk indblanding og dermed overleve.⁷ Og styret er i denne forbindelse Det Koreanske Arbejderparti og dets ideologiske grundlag *juche og songun*, men det er også og måske især Jong-ils egen familie, som reelt har etableret et "stalinistisk monarki".⁸ Hvis det er korrekt, at Jong-il tillægger atomvåbene en så afgørende betydning, skal vi forvente, at der skal mere end et løfte om en ellers generøs belønning eller voldsom straf til at få ham til at opgive atomprogrammet.

Et hyppigt problem for konditionalitetspolitikken er, når sanktionsstaten er mere bange for at gennemføre straffen, end målstaten er for at få den. Denne situation opstår typisk, når sanktionsstaten frygter, at sanktionen faktisk vil gøre ondt værre. Det kan fx ske, når økonomiske sanktioner fører til udbredt fattigdom og derefter øget politisk radikaliserings i målstaten.

I forhold til Nordkorea er der fx den meget konkrete udfordring, at landet har truet med et militært svar, hvis et af dets handelsskibe bliver opbragt.⁹ Selv USA's flåde har meddelt, at den vil bede relevante nordkoreanske handelsskibe om tilladelse til at inspicere, og det synes at afspejle en bekymring for, at spændingen i regionen ellers hurtigt kan eskalere.¹⁰ Og flere af nabolandene – især Sydkorea og Japan – vil med sikkerhed overveje deres skridt to gange, hvis deres flåder støder på nordkoreanske skibe, som er mistænkt for at sejle med sanktionsbelagt gods. Hvis sanktionsstaterne frygter denne konfrontation mere, end Nordkorea gør, vil det skabe problemer for håndhævelsen af sanktionerne.

Et andet problem er, når andre stater bevidst undergraver sanktionerne, enten ved slet ikke at støtte dem eller ved ikke at overvåge, at de bliver implementeret. Det kan fx ske ved, at enkelte lande fortsætter med at levere eller modtage sanktionsbelagt gods til eller fra Nordkorea, tillader nordkoreansk gods at sejle under andet flag, eller at de vælger at give nordkoreanske skibe fri adgang til deres havne uden at stille krav om inspektion.

Nordkorea og sanktionerne

Nordkorea er tydeligvis en særdeles stor udfordring for enhver form for konditio-

(7) Se fx Jane's Sentinel Security Assessment – China and Northeast Asia, afsnittet "North Korea – External Affairs" (19. juni 2009).

(8) Det forventes således, at Jong-ils yngste søn Kim Jong-un vil efterfølge sin far som leder af Nordkorea.

(9) "UN panel issues new sanctions against North Korea", Associated Press (16. juli 2009).

(10) "U.S. won't forcibly inspect N. Korean ship", The Washington Times (27 June 2009).

nalitetspolitik. Landet har tidligere vist sig meget vanskeligt at påvirke, og det er på den baggrund svært at se, hvorledes de aktuelle sanktioner skulle kunne gøre en afgørende forskel. Som nævnt var styrets umiddelbare reaktion på Resolution 1874 da også at affyre et større antal missiler for på den måde at vise sin utilfredshed med FN.

Der synes ingen tvivl om, at social konditionalitet spiller en uhyre lille rolle. Nordkorea har valgt at isolere sig selv fra omverdenen, og intet tyder på, at de nordkoreanske ledere i nævneværdig grad tilstræber international accept fra nogen in-gruppe. De ønsker landet anerkendt som en betydende magt, men de har ikke noget behov for at vinde adgang til et normativt fællesskab. Det kan bl.a. ses af det forhold, at selvom den voldsomme undertrykkelse i landet ofte har mødt international kritik, så har det ikke påvirket styret til at give indrømmelser fx på menneskerettighedsområdet eller i forhold til en hjemlig opposition.

Materiel konditionalitet spiller en større rolle, men også den er mindre virkningsfuld end i forhold til de fleste andre målstater. Det skyldes simpelthen, at styret er rede til at acceptere en forholdsvis høj pris for at forsvare den eksisterende orden, og det vil i dette tilfælde sige atomprogrammet. Med til dette billede hører naturligvis, at omkostningerne for tidligere og mere generelle sanktioner er blevet overført til befolkningen – styret lider meget begrænset nød. De aktuelle sanktioner forbyder som nævnt eksport af luksusvarer til Nordkorea, og det er et forsøg på at gøre livet mindre behageligt for bl.a. Jong-il, men det hører vist mest til kategorien af politiske drillerier. Nogen praktisk betydning får det i hvert tilfælde næppe.

På denne baggrund kan det kun betegnes som overraskende, at Nordkorea sidst i juli pludselig selv meldte ud, at landet er klar til at forhandle direkte med USA.¹¹ Det er endnu usikkert, hvorvidt disse forhandlinger bliver til noget, da USA på sin side har insisteret på at mødes med Nordkorea indenfor rammerne af sekspartsforhandlingerne (Nordkorea, Sydkorea, Kina, Japan, Rusland og USA). Det er dog bemærkelsesværdigt, at Nordkorea tilsyneladende er villig til at forhandle så kort tid efter, FN-sanktionerne blev indført. Spørgsmålet er, om de faktisk allerede har virket?

Inden jeg giver et svar på dette, skal der huskes på, at Nordkorea muligvis blot vil forhandle på skrømt. Ideen vil være at vinde tid og måske undgå yderligere sanktioner, mens man i det skjulte fortsætter atomprogrammet og missiludviklingen. Det er sket før, og det er ganske sandsynligt, at det vil ske igen. En del af mekanismen i dette spil er, at de fleste andre lande i sekspartsforhandlingerne (især USA, Sydkorea og Japan) er mere bange for helt at afskære forbindelserne til

(11) "N Korea hints at 'specific' talks", BBC News (27. juli 2009).

Nordkorea, end Nordkorea er for at miste disse forbindelser. Det betyder, at landet, uanset sin opførelse og trods mummiespil og brudte aftaler, kan være næsten sikker på at blive inviteret til en eller anden form for fremtidige forhandlinger.

Men det er også muligt, at det nordkoreanske styre er blevet overbevist om, at det er formålsløst at stritte imod, og at man lige så godt kan få løst problemet via forhandlinger, inden den samlede pris for at fortsætte atomprogrammet bliver for høj. Det er dog ikke sandsynligt, at FN-sanktionerne alene har haft den virkning allerede. Kina – Nordkoreas tætteste og måske eneste allierede – støttede vedtagelsen af Resolution 1874, men landet har advaret mod at fare for voldsomt frem ved inspektion af nordkoreanske fragtskibe, og det vil fortsat levere fx fødevarer og brændstof til det fattige naboland.¹² Men selv ikke med en hårdere kinesisk linje synes sanktionerne at kunne gøre så megen skade, at det nordkoreanske styre efter blot få uger skulle opfordre til nye forhandlinger.

Hvis Nordkorea virkelig ønsker at forhandle, virker det i stedet mere sandsynligt, at Kina har presset landet til det. Kina ønsker ikke et sammenbrud og efterfølgende regimeskifte i Nordkorea, men det ønsker heller ikke en atombevæbnet nabo, som kan kaste regionen ud i en altødelæggende krig.¹³ Det synes derfor rimeligt at antage, at Kina har lagt pres på Nordkorea bag lukkede døre, og at dette pres er mere omfattende end Resolution 1874. Den mulige negative materielle konditionalitet, som Kina kan true med, er fx et stop for eksport af fødevarer og brændstof såvel som beskyttelse i FN's Sikkerhedsråd. Uden denne beskyttelse er vejen åbnet for hårdere sanktioner i fremtiden.

De kommende uger og måneder vil vise, hvor seriøs Nordkorea faktisk er, når det gælder forhandlinger om dets atomprogram. Og de vil også fortælle os mere om den eventuelle baggrund for den ændrede nordkoreanske politik. Hvis der virkelig er sket en ændring, er den mest sandsynlige forklaring, som foreslået her, at Kina har truet det nordkoreanske styre med at trykke på steder, hvor det for alvor gør ondt. Det vil i givet fald være et skoleeksempel på konditionalitetspolitik – det drejer sig om at finde det instrument, som kan forrykke den eksisterende orden.

(12) "China gets tough with North Korea", BBC News (27. juni 2009).

(13) Ibid.