

(Her)integratie van vijandige staten in het diplomatieke systeem: Onderhandelingen met Noord-Korea

MAAIKE OKANO-HEIJMANS*

Het belang van de rol van diplomatie en officiële erkenning in het internationale systeem is evident. Juist in de relatie met vijandige staten en regeringen, waar communicatie van groot belang is, zijn oplossingen echter niet gemakkelijk. De functies van diplomatieke betrekkingen als doel en instrument dienen simultaan te worden beschouwd en ingezet in multilaterale onderhandelingen. Normalisering van betrekkingen is vooral een instrument voor beloning indien dit de vijandige staat in de eerste plaats meer status en politiek gewin oplevert. (Her)integratie in het diplomatieke systeem via normalisering is dan een op zichzelf staand doel. Dit is anders wanneer normalisering voor de vijandige staat in de eerste plaats een middel is tot het verkrijgen van bijvoorbeeld economische hulp of samenwerking. Het uitstellen of onthouden van officiële betrekkingen is dan vooral een instrument voor bestraffing. Multilaterale onderhandelingen over integratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem bevinden zich op een keerpunt. Landen die van oudsher natuurlijke partners zijn van Pyongyang, nemen vaker (politieke) afstand van het regime. Normalisering van diplomatieke betrekkingen van Noord-Korea met de Verenigde Staten en met Japan is van groot belang in de onderhandelingen. De motivatie hiervoor illustreert dat de 'carrot-stick'-strategie van straf en verleiding in internationaal verband kan worden ingezet ten gunste van (her)integratie van de vijandige staat in het diplomatieke systeem.

.....

Inleiding

Het debat over de Democratische Volksrepubliek Korea (hierna:

Noord-Korea) richt zich veelal op specifieke onderwerpen, zoals het nucleaire wapenprogramma, energie, economische (onder)ontwikke-

* M.W.A. Okano-Heijmans is werkzaam als Research Fellow for Asia Studies bij het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) van Instituut Clingendael te Den Haag. Dit artikel werd deels geschreven tijdens een *Visiting Fellowship* aan het Asia-Pacific College of Diplomacy van de Australian National University in Canberra van maart tot juni 2008. De auteur dank Jan Melissen en Frans-Paul van der Putten voor kritisch commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

ling en de humanitaire situatie in het land. Er wordt veelal niet stilgestaan bij het feit dat er met deze totalitaire staat op multilateraal, regionaal en bilateraal niveau wordt onderhandeld in plaats van unilateraal ingegrepen. Een simpele vergelijking met Irak laat verder zien dat vreedzame toenadering tot vijandige staten geen vanzelfsprekendheid is.¹

Het huidige diplomatieke systeem biedt weinig mogelijkheden voor onderhandelingen met terroristen. Staten zijn de centrale spelers en een vast raamwerk voor verantwoording en communicatie met andersoortige organisaties ontbreekt. Er bestaat echter wel een platform voor communicatie met vijandige staten. Het diplomatieke systeem geldt hiervoor als instituut en onderhandelingen tussen leden van het systeem als middel. Onderhandelingen met vijandige staten over specifieke en concrete thema's kunnen aldus ook worden beschouwd als middel tot een hoger doel van engagerende staten – te weten, integratie van de betrokken staat in het internationale systeem en daarmee het waarborgen van interne, regionale en mondiale stabiliteit. Voor zover een vijandige staat geen officiële diplomatieke betrekkingen heeft met (enkele) andere staten, verschijnt normalisering van de betrekkingen vroeger of later op de agenda van landen die eigenlijk niet om elkaar heen kunnen. Het proces, nut en verloop van diplomatieke onder-

handelingen gericht op het aangaan van officiële relaties in bilateraal en multilateraal verband krijgt echter weinig systematische aandacht.

Dit artikel analyseert de rol van diplomatie in de internationale betrekkingen en het belang van diplomatieke erkenning met betrekking tot vijandige staten. Het begint met een korte theoretische inleiding die bestaande literatuur op het gebied van diplomatie en diplomatieke erkenning beziet. Dit omvat tevens een analyse van het belang en nut van officiële betrekkingen. Het tweede deel betreft een praktische toepassing van deze theorie op de casus Noord-Korea. De nadruk ligt hierbij op de integratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem en de wijze waarop bilaterale en multilaterale onderhandelingen over officiële diplomatieke betrekkingen deze integratie beïnvloeden. De casus wordt ten slotte in regionale context geplaatst om het algemene belang van de gepresenteerde inzichten te illustreren. Door integratie van een theoretische en praktische uiteenzetting beoogt dit artikel bij te dragen aan beter begrip van het belang van de diplomatieke context van de crisissituatie op het Koreaanse Schiereiland, evenals van communicatie met vijandige staten in het algemeen. De conclusie is dat een sleutel tot succes in (her)integratie van vijandige staten in de internationale orde ligt in opwaardering van het belang van diplo-

matie als institutie en meer gecoördineerde aanwending van diplomatie door betrokken staten, juist ook in multilateraal verband.

Diplomatie als instituut van de statensamenleving en diplomatie als professie

De rol van diplomatie in internationale betrekkingen is onderwerp van aanhoudende discussie. Toch heeft studie van diplomatie als zodanig pas relatief recentelijk een vlucht genomen.² Hans Morgenthau, vertegenwoordiger van het realisme, karakteriseerde diplomatie – naast oorlog – als een van de twee mechanismen beschikbaar voor het internationale politieke proces.³ In de ogen van Robert Keohane, een van de grondleggers van het liberalisme, vindt diplomatie plaats in een context van internationale regels, instituten en praktijken die de drijfveren van actoren beïnvloeden.⁴ Evenals de realistische school beschouwen de *liberals* diplomatie dus slechts als instrument om politieke doeleinden te bereiken.

Met Hedley Bull en zijn klassieke boek over internationale betrekkingen, *The Anarchical Society*, wordt diplomatie als zodanig onderwerp van serieuze studie.⁵ Representatief voor wat later de Engelse School is gaan heten, beschouwt Bull diplomatie als instituut in het internationale systeem. Anders gezegd, beziet hij diploma-

tie – naast de machtsbalans, internationaal recht, oorlog en de Grote Machten – als middel dat bijdraagt aan orde in het internationale systeem. Bull legt de nadruk op het bestaan van het internationale systeem als een maatschappij van staten. Hij ontkent daarmee niet de toenemende invloed van andere spelers, zoals sub- en non-statelijke actoren, maar stelt dat staten de voornaamste rol spelen in de internationale orde. Zoals opgemerkt door Andrew Hurrell, is het ook drie decennia na Bull's schrijven goed te beargumenteren dat alternatieve mondiale structuren van orde ofwel zwak zijn ofwel efficiënt maar instabiel.⁶ Zo spelen de transnationale civiele maatschappij en de mondiale economie een steeds belangrijkere rol in de huidige internationale orde, maar hebben deze structuren de rol van de staat niet overgenomen.⁷

In totalitaire landen staat de rol van de staat als voornaamste actor in de binnenlandse en internationale orde – en in het verlengde daarvan van diplomatie – niet ter discussie. Sterker nog, structuren anders dan het staatsapparaat verliezen aan belang doordat de invloed van niet-statelijke actoren minimaal is. Dit type staatsysteem is veelal kenmerkend voor staten die deels buiten het diplomatieke systeem staan, zoals Noord-Korea. Dat verklaart en rechtvaardigt de nadruk op de rol van staten in de internationale orde in dit artikel.

Diplomatie in meer concrete zin –

diplomatie als professie – betreft het beheer van betrekkingen tussen staten en tussen staten en andere actoren.⁸ In plaats van een instituut is diplomatie hier een handelswijze van internationale betrekkingen. Het is een vreedzame methode voor communicatie in de internationale maatschappij, die uitgaat van onderhandeling in plaats van toevlucht te zoeken tot geweld, propaganda, of recht.⁹ Om dit proces optimaal te laten werken is wederzijdse erkenning van staten van groot belang. Met andere woorden: het betrachten van diplomatie als professie vereist dat de partijen diplomatie als instituut, en elkaar als spelers binnen dit instituut, erkennen. Erkenning bevordert op haar beurt conventionele communicatie doordat het praktische, vastgelegde middelen (en beperkingen) van contact voorschrijft. Staten staan bijvoorbeeld vrij vertegenwoordigen op elkaars grondgebied te openen (veelal ambassades) en hier erkende vertegenwoordigers te stationeren, die informatie vergaren en communicatie faciliteren (diplomaten). Genormaliseerde betrekkingen dragen zo bij aan stabiliteit door verbetering in communicatie – historisch gezien de eerste functie van diplomatie – via wederzijdse erkenning. Officiële diplomatieke ofwel genormaliseerde betrekkingen zijn daarmee een basisprincipe van contact tussen nominaal gelijkwaardige actoren. De huidige rol van diplomatie in

de internationale betrekkingen in het algemeen en ten opzichte van vijandige staten in het bijzonder, wordt geïllustreerd in de recente uitspraak van Patricia McNerney, Principal Deputy Assistant Secretary for International Security and Non-Proliferation van de Verenigde Staten. In haar getuigenis voor de Amerikaanse Senaat stelt zij met betrekking tot de nucleaire ambities van Iran:

To respond to the range of challenges presented by Iran, the Administration has stressed the use of all tools and options available, including multilateral and bilateral diplomacy, financial and economic measures, counterproliferation actions such as interdictions, and, as a final resort, the threat and use of military force.¹⁰

De volgorde waarin de middelen en mogelijkheden voor (inter)actie met Iran hier worden gepresenteerd is alles behalve toevallig. Integendeel, deze toont – zoals elders letterlijk gesteld door McNerney – dat diplomatie de eerste en voornaamste methode is voor communicatie met de vijandige staat. Wellicht belangrijker is dat multilaterale en bilaterale diplomatie de enige *interactieve* wijze is om contact te onderhouden met de vijandige staat. Kenmerkend voor een belangrijke doelstelling van diplomatie is namelijk hoor en wederhoor, actie en reactie. In tegenstelling hiermee zijn de overige genoemde maatregelen unilateraal

eenzijdig. De mogelijkheden voor bilaterale en multilaterale diplomatie van de Verenigde Staten en Iran zijn echter beperkt. In 1980, niet lang na het begin van de Iraanse Revolutie die leidde tot oprichting van de Islamitische Republiek, werden officiële diplomatieke betrekkingen immers verbroken. Hoewel de relatie van Iran met de meeste Europese landen wel is genormaliseerd, heeft de beweegruimte van het land dus zijn beperkingen.

Het belang van wederzijdse erkenning

Juist in tijden van conflict gaat aandacht uit naar het feit dat niet-erkenning van staten en regeringen barrières opwerpt voor contact.¹¹ Diplomatie kan niet optimaal worden bedreven, wat wantrouwen en kans op (dieper) conflict vergroot. Het is dan ook geen verrassing dat (niet-)erkenning van staten en normalisering van diplomatieke betrekkingen na conflictperiodes weer op de internationale agenda is komen te staan. Vooral na de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog investeerden zowel nieuwe als internationaal erkende staten in het aangaan van bilaterale relaties. Landen die voortkwamen uit de voormalige Sovjet-Unie en Joegoslavië, evenals Zuid-Afrika, Libië, Irak en Iran (her)integreerden in het diplomatieke systeem.

(Her)integratie van staten in het diplomatieke systeem en erkenning van een regime als de legitieme vertegenwoordiging van het land betekent echter niet dat wordt geïnvesteerd in een actieve dialoog tussen regeringen. Integendeel, wanneer een staat door de Verenigde Staten wordt beschouwd als vijandige staat wisselen tijden van toenadering en verwijdering elkaar af. De aanmerking tot vijandige staat is in grote mate afhankelijk van tijd en perceptie, en dus politiek gekleurd. In dit verband is een korte uitweiding over het gebruik van de term 'schurkenstaat' nuttig.

In de praktijk wordt het begrip 'schurkenstaat' veel gebruikt in verwijzing naar een vijandige staat.¹² Een land kan echter de stempel van schurkenstaat krijgen, om enige jaren later weer als 'gewoon' of zelfs vriendelijke staat te worden beschouwd.¹³ In de praktijk is het vooral de visie van de Verenigde Staten (en bondgenoten) die de aanmerking tot schurkenstaat bepaalt. Deze subjectiviteit is in wetenschappelijk opzicht op het eerste gezicht een substantiële tekortkoming. Toch is de term bruikbaar omdat juist de perceptie bepalend is voor beleid van landen en hun relatie met de 'schurkenstaat' in het internationale systeem. De gedachte dat een vijandige staat de (regionale) stabiliteit in gevaar brengt en potentieel technologie van massavernietigingswapens overdraagt aan terroristische

groepering, is reden toenadering te zoeken tot deze staat.

De regering van president Bush, bijvoorbeeld, schaarde Iran en Noord-Korea in 2002 nog onder de 'as van het kwaad'. Het leek dialoog met deze landen gelijk te stellen aan zwakte.¹⁴ Tegen het einde van de tweede termijn van Bush stonden de Verenigde Staten echter open voor een bilaterale en multilaterale dialoog met deze landen. Inzicht dat onbuigzaam beleid het binnenlandse regime in de hand speelde en leidde tot eenzelfde harde opstelling van de vijandige staten speelde een rol in deze omslag. Steeds meer politici en beleidsmakers neigden naar een meer verzoenende houding, waarmee de *hardliners* aan invloed verloren. De koerswijziging werd tevens gestimuleerd door de wens van de president zelf om naast de malaise in Irak een succes in buitenlandse beleid als politieke erfenis achter te laten. De perceptie wordt dus niet alleen bepaald door de vijandige staat zelf of door buitenlandse factoren, maar juist ook door binnenlandse, politieke en zelfs persoonlijke overwegingen.

Erkenning van een regering

Het doel en nut van erkenning van regering en staat zijn uiteenlopend. Deze verschillen per land, op basis van geografie (strategische ligging) en als gevolg van binnenlandse en internationale (poli-

tieke) ontwikkelingen. Erkenning van en goedkeuring voor de regering zijn cruciale factoren in zowel de aanloop naar officiële relaties als de verstoring van bestaande betrekkingen. Volgens Peterson hebben drie aspecten van het internationale systeem de grootste invloed op erkenning van regeringen.¹⁵ Dit zijn (waargenomen) competitie tussen grootmachten, ideologisch conflict en verbondenheid met de internationale gemeenschap. Geografische positie en (daaruit voortvloeiende) invloed op regionale stabiliteit dienen hier nog aan te worden toegevoegd. De positie van Afghanistan eind jaren negentig illustreert dit. De speelruimte van Afghanistan in het diplomatieke systeem was toen beperkt doordat slechts drie landen de Taliban als legitieme regering erkenden.¹⁶ Toch keurde de internationale gemeenschap de vijandige overname van de zittende regering, ingezet in 1995, niet direct af. De Verenigde Staten begonnen pas eind 1997 afstand te nemen van de Taliban, toen de groepering een visie op 'orde' bleek te prediken die niet aansloot bij de verwachtingen van de Amerikanen.¹⁷ Ook hier speelden tijd, perceptie en binnenlandse belangen dus een duidelijke rol in de (niet-)erkenning van de regering.

In het algemeen kan worden gesteld dat het belang ofwel de functie van wederzijdse diplomatieke erkenning (dat wil zeggen, van de staat) driedig is. Deze omvat

praktische, politieke en economische factoren. De praktische voordelen die voortkomen uit wederzijdse erkenning liggen, zoals eerder besproken, voornamelijk in het bevorderen van wederzijdse communicatie. Indien diplomatieke betrekkingen tussen landen ontbreken, kan als vanzelfsprekend geen gebruik worden gemaakt van officiële diplomatieke kanalen voor directe communicatie. Een tweede functie van officiële wederzijdse erkenning ligt in de politieke waarde ervan. Erkenning binnen het statensysteem is het beste bewijs dat een staat binnen het internationale systeem is geaccepteerd. Verbetering van de relatie van een staat met andere staten is dus niet alleen van praktisch maar ook van symbolisch belang. Anderzijds maakt uitsluiting of niet-erkenning van een staat door een of meerdere staten een land tot een paria. Zeker wanneer de Verenigde Staten het label 'schurkenstaat' opleggen kan dit leiden tot een negatieve spiraal. Ook staten die geen specifiek vijandige relatie hebben met de 'schurkenstaat', scharen zich dan uit politieke overwegingen impliciet of expliciet achter de Verenigde Staten. Deze politieke factor heeft op zijn beurt invloed op de derde functie van wederzijdse erkenning, namelijk de economische. Niet-erkenning binnen het internationale systeem leidt veelal tot economische en financiële beperkingen. Zo zijn uiteenlopende bilaterale en/of multilaterale economi-

sche sancties tegen een vijandige staat niet onwaarschijnlijk. Daarnaast kan lidmaatschap binnen en deelname in multilaterale economische en financiële instituten worden geweigerd. Behalve dat dergelijke uitsluiting de economische en handelspositie van een land verslechtert, versterkt dit ook de politieke isolatie van een land.

Literatuur die het belang van officiële diplomatieke relaties in de internationale betrekkingen behandelt is zeer beperkt. Met betrekking tot vijandige staten is een belangrijke uitzondering in dit verband de publicatie uit 1994 van Geoff Berridge, *Talking to the Enemy*.¹⁸ Berridge onderkent verschillende manieren waarop contact kan worden onderhouden indien officiële diplomatieke betrekkingen tussen landen ontbreken. Dit betreft: (1) tussenpersonen; (2) onherkenbare residerende missies; (3) diplomatieke vertegenwoordigers (*corps diplomatique*) in derde landen en bij internationale organisaties; (4) speciale gezanten; en (5) gezamenlijke commissies. Naast deze meer formele kanalen kan ook gebruik worden gemaakt van non-verbale communicatie en telecommunicatie. Deze praktische instrumenten zijn van groot belang in het proces van toenadering tot en (her)integratie van vijandige staten in het diplomatieke systeem. Het argument dat hier wordt gepresenteerd is dat, naast de praktische *middelen* voor communicatie met vijandige staten, ook de hier-

boven beschreven *functies* van diplomatieke betrekkingen simultaan behoren te worden beschouwd en ingezet in het engageren van vijandige staten. Deze functies dienen te worden ingezet voor strategische doeleinden. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen het politieke en economische belang van erkenning.

De cruciale vraag is: is normalisering van diplomatieke betrekkingen voor de vijandige staat een politiek doel op zich of vooral een instrument dat economische belangen dient? Indien normalisering voor de 'schurkenstaat' in de eerste plaats meer status en politiek gewin met zich brengt, dient het door de engagerende partij vooral te worden beschouwd als instrument voor beloning. (Her)integratie in het diplomatieke systeem via normalisering is voor de vijandige staat namelijk een op zichzelf staand doel. Dit is anders wanneer normalisering voor de vijandige staat in de eerste plaats een middel is tot het verkrijgen van bijvoorbeeld economische hulp of samenwerking. Het uitstellen of onthouden van officiële betrekkingen is dan vooral een instrument voor bestraffing.

De *carrot-stick*-strategie van verleiding en straf is dus niet alleen bruikbaar in bilateraal, maar ook in internationaal verband. Effectieve aanwending van deze strategie vereist enorme inspanning op multilateraal niveau. In sommige gevallen behoeft het opoffering van

individuele belangen van direct betrokken staten ten gunste van het multilaterale proces en hogere doel. De engagerende partijen dienen het belang van diplomatie als instituut én als instrument van internationale betrekkingen niet als som van de individuele belangen maar *als multilateraal geheel* te bezien. Er dient voor te worden gewaakt dat de vijandige staat de multilaterale onderhandelingen niet uitbuit voor bilateraal multilateralisme, gelijktijdige maar gescheiden besprekingen. Cruciaal voor praktische uitvoerbaarheid is overigens de aanwezigheid van een tussenpersoon, die een werkbare relatie heeft met de vijandige staat en tegelijkertijd belang heeft bij een multilaterale oplossing.

Alle hier genoemde elementen die van belang zijn in de erkenning van regering en staat, spelen een rol in het engageren van Pyongyang. Het regime van Kim Jong-il wordt in de internationale gemeenschap door de vele (Westerse) staten afgekeurd maar zijn autoriteit wordt niet ter discussie gesteld. Rond de eeuwwisseling vond zelfs een *hausse* in formele erkenning van het land plaats, toen een groot aantal (Europese) landen officiële betrekkingen aanging met Noord-Korea. Pyongyang heeft zijn hoogste doel in internationaal verband – een veiligheidsgarantie en normalisering van relaties met de Verenigde Staten – echter nog niet bereikt. Ook officiële betrekkingen met Japan bestaan nog niet,

hoewel Pyongyang ook deze van belang acht. De motivatie van Pyongyang om normalisering met de Verenigde Staten en Japan te willen verschilt echter fundamenteel. Het aanhoudende conflict op het Koreaanse Schiereiland illustreert de rol en het belang van diplomatie en normalisering van relaties in de internationale betrekkingen. De casus Noord-Korea kan tevens worden gebruikt ter toetsing van de stelling dat de *carrot-stick*-strategie toepasbaar is op multilaterale onderhandelingen.

Noord-Korea: de strategische context

De strategische ligging van het Koreaanse Schiereiland, grenzend aan Rusland en China en buffer tussen Japan en China, verzekerde Korea door de eeuwen heen van aandacht van omringende grote mogendheden. Pyongyang maakte na afloop van de Tweede Wereldoorlog vaardig gebruik van het belang dat deze landen aan Noord-Korea hechten. In de strijd tegen het communisme hadden ook de Verenigde Staten – met Japan aan hun zijde – belangen op het schiereiland. De Koreaanse Oorlog van 1950-53 toonde dit op onzachtzinnige wijze. De snelle politieke en economische veranderingen in Zuid-Korea vanaf de jaren zeventig hadden grote invloed op het beleid van Pyongyang. Noord-Korea had tot de jaren zestig een eco-

nomische voorsprong op het zuiden, maar nu draaiden de verhoudingen geleidelijk om. Verschuivingen in de internationale orde na de Koude Oorlog versterkten dit. Ten tijde van de splitsing tussen China en Rusland in de jaren zeventig en tachtig slaagde Noord-Korea er als een van de weinige landen in een constructieve relatie te onderhouden met beide communistische regimes. Zo behaalde het politiek en economisch gewin op beide fronten. Pyongyang hield echter boven alles vast aan de ideologie van *juche* (nationale autonomie en zelfbevestiging), waarbij zelfvoorziening en onafhankelijkheid hoog in het vaandel staat.

Sinds Noord- en Zuid-Korea in 1953 een staakt-het-vuren tekenden, zijn de landen officieel nog in staat van oorlog. Hun betrekkingen worden door beide niet beschouwd als diplomatiek. Dit zou namelijk een officieuze wederzijdse erkenning en daarmee een scheiding van het Koreaanse Schiereiland impliceren. Waar het ministerie van Buitenlandse Zaken gewoonlijk de verantwoordelijkheid draagt voor betrekkingen met andere staten, gebeurt dit in Zuid-Korea wat betreft de relatie met Pyongyang door het Ministerie van Hereniging. De vraag of betrekkingen met Noord-Korea een binnenlandse of buitenlandse aangelegenheid zijn wordt hiermee behendig omzeild.¹⁹ Anderzijds wordt het buitenlandse beleid van Zuid-Korea gedomineerd door de

relatie met zijn noorderbuur, wat een hypotheek legt op Zuid-Korea's relatie met derde landen.

In de praktijk worden echter niet op alle fronten diplomatieke termen en instituten geschuwd. Zo traden beide landen in 1991 gelijktijdig toe tot de Verenigde Naties. Tevens worden de ontmoetingen tussen de hoogste leiders van beide landen (van 2000 en 2007) aangeduid als *summits*, het woord dat in de diplomatieke omgeving wordt gebruikt voor officiële topontmoetingen tussen leiders van landen die diplomatieke betrekkingen onderhouden. Er is echter wel degelijk sprake van strijd om symbolisch diplomatiek gewin. Na het bezoek van de Zuid-Koreaanse president Roh Moo-hyun aan Pyongyang in 2007 verklaarde Kim Jong-il dat "[President van de Hoogste Volksvertegenwoordiging] Kim Yong-nam een wederbezoek zal brengen - Ik zal komen wanneer de tijd rijp is."²⁰ Dit was een duidelijk signaal dat de Noord-Koreaanse leider zich boven zijn Zuid-Koreaanse tegenpartij wenste te plaatsen. Ook in 2000 had Kim Jong-il een dergelijk signaal aan de Zuid-Koreaanse regering afgegeven. Toen liet de Noord-Koreaanse leider de oudere president Kim Dae-jung naar Pyongyang afreizen zonder daar een bezoek aan Seoel tegenover te stellen. In het streven naar toenadering tot Noord-Korea nam de Zuid-Koreaanse overheid aldus genoegen met een asymmetrische

diplomatieke verhouding.²¹ Deze staat in tegenstelling tot de positionering van beide landen in het diplomatieke systeem.

Sinds de oprichting van de Democratische Volksrepubliek Korea in 1948 is de regering ervan met 160 landen officiële diplomatieke betrekkingen aangegaan. Het aantal vertegenwoordigingen van Noord-Korea in het buitenland blijft echter steken op 54.²² Noord-Korea heeft weliswaar zowel in New York als in Genève een VN-vertegenwoordiging, maar de ambassade in Bern dient als aanspreekpunt voor verschillende Europese landen, waaronder Nederland. Evenmin hebben lang niet alle landen die diplomatieke relaties met Pyongyang onderhouden een officiële vertegenwoordiging in de Noord-Koreaanse hoofdstad. Vele landen maken gebruik van vertegenwoordigingskantoren in andere hoofdsteden of hebben de ambassadeur in Peking of Seoel medegeaccrediteerd voor Noord-Korea.

De landen die om strategische en geografische redenen het grootste belang hebben bij stabiliteit op het Koreaanse Schiereiland en integratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem zijn - naast Zuid-Korea - Rusland, China, de Verenigde Staten en Japan. Meer indirect spelen de Europese Unie en andere multilaterale instellingen waaronder de Verenigde Naties, de Aziatische Ontwikkelingsbank en Wereldbank een rol in de inte-

gratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem. Daarnaast zijn verschillende organen, zoals de KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organisation) en het Zespartijen Overleg, opgericht met het specifieke doel om onderhandelingen en de uitvoering van overeenkomsten te bespoedigen, een platform voor communicatie met Pyongyang. Dit proces wordt echter bemoeilijkt doordat opvattingen over hoe stabiliteit eruit zou moeten zien en hoe deze zou kunnen worden bereikt uiteenlopen. Zo streeft Zuid-Korea hereniging na, terwijl Japan en – in mindere mate – China gemengde gevoelens hebben bij een herenigd Korea, dat een machtiger speler op het regionale toneel zou kunnen zijn. Afhankelijk van de invloed van conservatieven in de Verenigde Staten en Japan op regeringsbeleid, speelt onenigheid over de wenselijkheid van een geforceerde wisseling van het regime in Pyongyang tegenover een geleidelijke transitie tevens een rol. Vooral Zuid-Korea en China vrezen de stroom vluchtelingen die op gang zou komen na plotse ineenstorting.

Inzet en methode

Ten behoeve van diepere integratie en acceptatie van Noord-Korea in het internationale systeem worden verschillende kanalen voor communicatie toegepast. Deze passen in de eerdergenoemde classificatie

van Berridge, hoewel niet per se in de meest gebruikelijke vorm. Als tussenpersoon tussen Noord-Korea en andere staten – in de eerste plaats de Verenigde Staten – geldt China. Vooral sinds het begin van 2003 heeft Peking de bemiddelingsrol op zich genomen. Als een onherkenbare residerende missie geldt de vertegenwoordiger van de Verenigde Staten die sinds november 2007 kantoor houdt in een het befaamde Koryo hotel in Pyongyang.²³ Het *corps diplomatique* van China en Zuid-Korea speelt tevens een rol van betekenis, alsook de Verenigde Naties. De Verenigde Naties zelf heeft geen speciale gezant benoemd, maar de Speciale Gezant voor de Mensenrechten van de Verenigde Staten kan in dit verband niet onvermeld blijven. Deze houdt zich sinds augustus 2005 bezig met Noord-Korea.²⁴ Gezamenlijke commissies, ten slotte, zijn er in het Zespartijen Overleg en het ASEAN Regionaal Forum. Alvorens nader in te gaan op het doel en nut van diplomatieke betrekkingen, verdient het aanbeveling de relaties van Noord-Korea met de staten en instituten die voor zijn handelen in het diplomatieke systeem het meest van belang zijn nader te beschouwen.

De bilaterale dialoog

Een maand na zijn oprichting opende Noord-Korea officiële diplomatieke betrekkingen met de

(toenmalige) Sovjet-Unie. De communistische regimes in beide landen waren natuurlijke partners. Een tweede natuurlijke partner werd gevonden in de Volksrepubliek China, waarmee Noord-Korea direct na de oprichting in 1949 officiële banden aanknoopte. Vier jaar later werd de relatie verder vorm gegeven door een overeenkomst over economische en culturele betrekkingen, en vanaf 1961 was met de ondertekening van het Verdrag van Vriendschap, Samenwerking en Wederzijdse Hulp sprake van een formele alliantie. Pyongyang en Peking verklaarden elkaar militaire hulp te verlenen in geval van een aanval door een derde land op China of Noord-Korea. Moskou en Pyongyang tekenden enkele dagen later eenzelfde verdrag.²⁵

De normalisering van de diplomatieke betrekkingen van China met de Verenigde Staten en Japan in de jaren zeventig kwam als een grote schok voor het Noord-Koreaanse regime. Ook de inval van de Sovjet-Unie in Afghanistan en haar steun voor de Vietnamese invasie van Cambodja waren tekenend voor groeiende discrepanties. Tijdens de Koude Oorlog was de Sovjet-Unie voor Noord-Korea een belangrijke leverancier van geld en goederen. Na de instorting van het communistische regime eind jaren tachtig weigerde Moskou echter langer de rol van militair en economisch hulpje te spelen. Terwijl de communistische regi-

mes in China en de Sovjet-Unie in de jaren tachtig en met name na het einde van de Koude Oorlog de banden met de internationale gemeenschap aanhaalden, raakte het regime in Pyongyang steeds meer geïsoleerd. Anderzijds verbeterden de internationale positie en het aanzien van Zuid-Korea met de economische groei en de nieuwe democratische regering aldaar. Dit resulteerde in 1990 in de totstandkoming van diplomatieke betrekkingen tussen Zuid-Korea en Rusland dat daarmee het eerste land was dat beide Korea's erkende. Twee jaar later ging ook China diplomatieke betrekkingen aan met Zuid-Korea. Deze landen gingen hiermee in tegen de expliciete Noord-Koreaanse claim dat wederzijdse erkenning van de hand diende te worden gewezen omdat dit impliciet de scheiding van Noord en Zuid zou legitimeren.²⁶ Hoewel dit tekenend was voor de verwijdering tussen de twee landen, is tot op heden de relatie met China voor Noord-Korea nog steeds het meest omvangrijk en intensief. In 2006 zette Pyongyang de betrekkingen echter onder druk, door tegen de uitdrukkelijke wil van China in een kernproef uit te voeren en Peking hiervan pas kort tevoren op de hoogte te stellen. Door dit gezichtsverlies ging China het Noord-Koreaanse regime in toenemende mate als strategische last beschouwen, waardoor Pyongyang op zijn beurt verder geïsoleerd raakte.²⁷ Dit werd vooral dui-

delijk toen China instemde met VN-resoluties waarmee stappen werden gezet om te voorkomen dat Noord-Korea zijn (nucleaire) massavernietigingswapenprogram verder voortzette. Dit was de eerste keer dat China zich zo expliciet tegen Noord-Korea keerde.²⁸

Noord-Korea beschouwt de Verenigde Staten als de sterkste wereldmacht en grootste militaire bedreiging voor zijn binnenlandse stabiliteit. Een veiligheidsgarantie en erkenning door de Verenigde Staten via het aangaan van diplomatieke betrekkingen is dan ook het hoogste doel van Pyongyang in onderhandelingen met de buitenwereld. De symbolische waarde van erkenning door de Amerikanen speelt hierbij een grote rol. Andersom is (onderhandeling over) normalisering van bilaterale betrekkingen voor de Verenigde Staten een machtig diplomatiek wapen. Naar Zuid-Koreaans voorbeeld lanceerden de Noord-Amerikanen in 1988 een bescheiden diplomatiek initiatief. Tevens vonden begin jaren negentig regelmatige uitwisselingen plaats.²⁹ Toenadering en – hoewel moeizaam – contact onder president Clinton resulteerde in het zogenoemde Agreed Framework van 1994 en de oprichting van KEDO in 1995. De relatie verhardde echter weer toen president Bush in 2002 Noord-Korea onder de ‘as van het kwaad’ schaarde. Provocatief gedrag van Noord-Korea, waaronder het afvuren van raketten en geleidelijke

stappen in de ontwikkeling van massavernietigingswapens, versterkte de neerwaartse trend. De regering-Bush weigerde aanvankelijk direct bilateraal contact en wilde in plaats hiervan onderhandelen via het Zespartijen Overleg. Koerswijzigingen van Washington in september 2005 en – na weer een periode van verharding, waarin de Verenigde Staten financiële sancties aan Noord-Korea oplegden³⁰ – begin 2007 leidden echter tot een overeenkomst binnen het Zespartijen Overleg en directe onderhandelingen. Deze moet onder andere uitmonden in het verwijderen van Noord-Korea van de lijst van staten die terrorisme sponsoren en, uiteindelijk, officiële diplomatieke betrekkingen tussen beide landen.

Na aanvankelijke toenadering door individuele politici, startten Noord-Korea en Japan in 1991 onderhandelingen over normalisering van betrekkingen. Belangrijke inzet hierbij was verwerking van het oorlogsverleden door financiële compensatie (of economische samenwerking, zoals de Japanners het noemen). Dit zal gebeuren naar de formule van Japans overeenkomst met Zuid-Korea van 1965. Het enorme bedrag dat vrijkomt met normalisering zal een belangrijke impuls geven aan de noodlijdende Noord-Koreaanse economie.³¹ Wegens incidenten die Japan als provocatief beschouwde werden formele onderhandelingen echter langdurig onderbroken tus-

sen 1992-2000 en 2002-06. In 2002 zorgde toenmalig minister-president Koizumi voor een doorbraak door af te reizen naar Pyongyang voor een eerste ontmoeting op het hoogste niveau. Dit werd gevolgd door een tweede bezoek aan de Noord-Koreaanse hoofdstad in 2004. Toch kon hij niet voorkomen dat ontvoeringen van Japanse burgers door Noord-Korea in de voorafgaande decennia via de media en publieke druk de bilaterale relatie gingen beheersen. Politici in Tokio volgden een steeds hardere lijn en stelden oplossing van de ontvoeringszaak als voorwaarde om te komen tot normalisering van betrekkingen. Dit leidde tot de huidige impasse, waarin constructieve dialoog nauwelijks mogelijk lijkt. Vanuit Japans perspectief is er in dit stadium weinig belang bij normalisering van betrekkingen.

Als reactie op de verzoenende houding van Noord-Korea en de positieve ontwikkelingen binnen KEDO begonnen de Europese Unie en Noord-Korea in 1998 jaarlijkse bijeenkomsten. Dit resulteerde in 2001 in de normalisering van betrekkingen. Parallel aan deze ontwikkelingen op Europees niveau liepen onderhandelingen van Noord-Korea met individuele EU-lidstaten. Sommige normaliseerden bilaterale betrekkingen met Noord-Korea al voor 2001, andere daarna of nog steeds niet.³² Hoewel zowel de Europese Unie als individuele lidstaten officiële betrekkingen hebben met Noord-Ko-

rea, is de invulling hiervan slechts minimaal.

Nederland ging in 2001 officiële betrekkingen aan met Noord-Korea. Na voorzichtig de reactie van Pyongyang te hebben gepeild, was Nederland het eerste land dat de ambassadeur in Seoel mede accrediteerde voor Noord-Korea.³³ Dat Pyongyang hiermee instemde, was een verder bewijs dat het communistische regime steeds meer een meer pragmatische invulling gaf aan de impliciete erkenning van beide Korea's.

De multilaterale dialoog: mondiaal, regionaal, thematisch

Een belangrijke stap in de integratie van Noord-Korea in de internationale gemeenschap werd gezet met de toelating van het land tot de Verenigde Naties. In 1991 werden Noord- en Zuid-Korea gelijktijdig verwelkomd als lid. Dit markeerde een belangrijke koerswijziging van Noord-Korea: het regime stopte zijn verzet tegen erkenning van twee Korea's. De omslag kan voornamelijk worden teruggevoerd op het dreigende isolement van Pyongyang, in een tijd dat China en Rusland de relatie met de zuiderbuur juist aanhaalden.

Na toetreding van Noord-Korea tot de Verenigde Naties volgde een periode van toenemend intensief multilateraal overleg over nucleaire kwesties. Pyongyang was in 1985 toegetreden tot het Non-Pro-

liferatie Verdrag en ondertekende in 1992 de *safeguards*-overeenkomst van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) – om daarop twee jaar later weer terug te komen. In 1995 startten de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Japan met Noord-Korea het kernenergieproject KEDO. Ook de Europese Unie trad in 1997 toe tot het bestuur van dit project. De organisatie spitste zich toe op oplossing van het kernenergieprobleem in Noord-Korea zelf. Na een vliegende start volgde een tijd van moeilijke onderhandelingen en samenwerking, en – hoewel tot op de dag van vandaag niet juridisch afgerond – stierf KEDO in 2003 een stille dood.

Met de oprichting van het Vierpartijen Overleg in 1997 werd Noord-Korea voor het eerst in een multilateraal diplomatiek verband betrokken. Waar KEDO een praktisch middel tot een hoger doel had – namelijk de opbouw van twee kernreactoren om nucleaire proliferatie voor militaire doeleinden tegen te gaan – had het Vierpartijen Overleg een abstracter doel. Dit overleg tussen Noord- en Zuid-Korea, China en de Verenigde Staten richtte zich op onderhandelingen over vrede en veiligheid op het Koreaanse Schiereiland. In 2003 startte het Zespartijen Overleg, gericht op brede onderhandelingen rondom het nucleaire wapenprogramma van Noord-Korea. Hierbij namen ook Japan en Rusland plaats aan de onderhande-

lingstafel.³⁴ Dit multilaterale overleg groeide in enkele jaren uit tot het belangrijkste orgaan voor communicatie en onderhandeling met Noord-Korea. De roep om dit overleg op termijn uit te bouwen tot een regionaal forum voor veiligheid en economische samenwerking wordt steeds vaker gehoord.³⁵ Noord-Korea werd in 2000 voor het eerst verwelkomd binnen het ASEAN Regionaal Forum, de organisatie waarbinnen ASEAN-lidstaten en twaalf landen aan de Grote Oceaan (waaronder Japan, China, Zuid-Korea, de Verenigde Staten en Australië) veiligheidskwesties bespreken. Hoewel Noord-Korea wordt uitgenodigd voor overlegorganen gericht op regionale veiligheid, is het (nog) niet welkom bij multilaterale financiële instituten. Zo weigerde de Aziatische Ontwikkelingsbank sinds 1993 tot drie maal toe lidmaatschap van Pyongyang, met name vanwege oppositie van Japan en de Verenigde Staten. Druk op Japan om het land toch toe te laten zou kunnen toenemen indien de Amerikaanse regering besluit Noord-Korea van de lijst van sponsors van terrorisme te halen. In oktober 2007 werd voor het eerst voorzichtig gesproken over snelle toetreding van Noord-Korea tot het Internationaal Monetair Fonds en de Wereldbank. Het regime is geïnteresseerd in het lidmaatschap hiervan aangezien het hiermee aanspraak kan maken op leningen, die de hoognodige impuls zouden geven aan de Noord-

Koreaanse economie.³⁶

Uiteraard staan al deze overlegverbanden niet op zichzelf. Integendeel, in vele gevallen zijn ze – formeel of informeel – direct met elkaar verbonden. Met name normalisering van betrekkingen van Noord-Korea met de Verenigde Staten en Japan is hierbij van belang. Zoals opgenomen in de Zeslanden Verklaring over Noord-Korea van 20 september 2005 en de Gezamenlijke Verklaring van 13 februari 2007,³⁷ is de normalisering van diplomatieke betrekkingen tussen Noord-Korea enerzijds en de Verenigde Staten en Japan anderzijds cruciaal voor (een succesvolle uitkomst van) het Zespartijen Overleg. Vooralsnog overheerst echter de vijandigheid, die concreet tot uiting komt in (economische) sancties en de aanmerking door de Noord-Amerikanen van Noord-Korea als sponsor van terrorisme. Wantrouwen en de staat van niet-erkenning spelen ongetwijfeld ook een rol in de oppositie van de Verenigde Staten en Japan tegen toetreding van Noord-Korea tot de Aziatische Ontwikkelingsbank. Het is in dit verband opmerkelijk dat Noord-Korea wel is toegelaten tot het ASEAN Regionaal Forum. Dit toont aan dat de tegenstand niet absoluut is, maar vooral ook een middel om de druk op Pyongyang om binnenlandse (economische) hervormingen door te voeren te vergroten.

Noord-Korea en de functies van diplomatieke betrekkingen

Normalisering van diplomatieke betrekkingen heeft voor Noord-Korea, evenals voor andere partijen, een tweeledige functie. Het is zowel een doel als een middel voor het integreren in respectievelijk het waarborgen van de positie binnen het internationale systeem. De doelfunctie is het duidelijkst in de relatie met de Verenigde Staten. Een officiële bilaterale relatie met de Noord-Amerikanen zou Noord-Korea's status in het diplomatieke systeem danig versterken. Normalisering biedt Pyongyang de erkenning die het nastreeft en heeft daarom grote symbolische waarde. Voor de Verenigde Staten en andere derde staten is normalisering een belangrijke stap in de integratie van Pyongyang in het diplomatieke systeem – en daarmee het waarborgen van stabiliteit in de regio. In multilateraal verband zou toelating van Birma in de ASEM (Asia-Europe Meeting) een vergelijkbare symbolische waarde hebben. De Europeanen zouden hiermee namelijk een stap zetten in de richting van acceptatie van de staat en zijn regime in het internationale systeem. Hoewel erkenning in deze gevallen de inzet is, fungeert normalisering – indien eenmaal bereikt – op zijn beurt als middel om de relatie tussen Noord-Korea, respectievelijk Birma, met de internationale gemeenschap vorm te geven en te versterken.

De functie van normalisering van diplomatieke betrekkingen als instrument wordt in bilateraal verband het duidelijkst geïllustreerd in de relatie van Noord-Korea en Japan. Hoewel ook hier van een akkoord enige symboliek zou uitgaan, ligt de waarde voor Noord-Korea met name in de met normalisering te verkrijgen economische hulp. Het aangaan van officiële bilaterale betrekkingen dient dus in de eerste plaats als instrument om de eigen economie te versterken, door de met normalisering te verkrijgen financieel-economische impuls. Ook in multilateraal verband zijn er voorbeelden waar integratie in het diplomatieke systeem in de eerste plaats praktisch nut heeft voor Noord-Korea. Voorbeelden hiervan zijn toelating van Noord-Korea als lid van mondiale en regionale samenwerkingsverbanden op financieel en economisch terrein, zoals de Wereldbank, het ASEAN Regional Forum en IMF. Evenals normalisering van diplomatieke betrekkingen met Japan, heeft toetreding tot deze organisaties voor Noord-Korea vooral financieel-economische waarde. Het enorme belang van het Zespartijen Overleg ligt in het feit dat dit het bilaterale en multilaterale onderhandelingsproces integreert. Het kreeg nieuw *momentum* doordat China na de nucleaire test van Noord-Korea expliciet uiting geeft aan het feit dat het Noord-Korea meer als strategische last dan deugd was gaan beschouwen.

Daarnaast waren de Verenigde Staten bereid ook bilateraal te onderhandelen. Met al zijn tekortkomingen is een dergelijk forum, dat op multilateraal niveau doel met middel combineert, de enige constructief werkbare institutionele vorm voor integratie van deze vijandige staat in het diplomatieke systeem.³⁸

Conclusie

Analyse van onderhandelingen met Noord-Korea is gebaat bij beter begrip van het proces, de middelen en de inzet van diplomatiek overleg en communicatie. Het is hierbij van belang onderscheid te maken tussen erkenning van de staat en acceptatie van de regering. De legitimiteit van de regering staat in geval van Noord-Korea niet ter discussie. In plaats hiervan gaat de aandacht uit naar volledige integratie van Noord-Korea in het internationale statensysteem. Formele erkenning van Noord-Korea, via het aangaan van officiële diplomatieke betrekkingen, leidt tot significante verbetering in mogelijkheden voor communicatie. Anderzijds leidt niet-erkenning tot beperkingen op dit gebied en heeft het symbolische betekenis in de zin dat Noord-Korea bewust grotendeels buiten het statensysteem wordt geplaatst. Meer algemeen kan worden gesteld dat wanneer diplomatieke betrekkingen eenmaal bestaan, om dezelfde rede-

nen veelal wordt afgezien van het onder- of verbreken van de officiële relatie. Aandacht gaat in plaats daarvan uit naar beïnvloeding van de regering. Diplomatieke instrumenten die hiervoor worden gebruikt zijn uiteenlopend, zelfs waar officiële relaties ontbreken.

Het tolereren van een regering dient nadrukkelijk te worden onderscheiden van goedkeuring. In het geval van Noord-Korea is het feit dat Pyongyang nog geen officiële betrekkingen onderhoudt met de twee landen die juist een grote symbolische en economische waarde hebben – namelijk de Verenigde Staten en Japan – een belangrijke kaart in bilaterale en multilaterale onderhandelingen en pogingen om Noord-Korea in het internationale systeem te herintegreren. De internationale gemeenschap tolereert het regime van Kim Jong-il en accepteert het als legitieme vertegenwoordiging van het land. Het regime wordt als bedreiging voor de stabiliteit in de regio gezien, en op dit moment beschouwen alle betrokken partijen integratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem wenselijk. In de praktijk wordt dit proces echter bemoeilijkt doordat ideeën over de invulling ervan uiteenlopen. Ook zijn er grote verschillen in het belang dat wordt gehecht aan verschillende inhoudelijke kwesties die met integratie samenhangen. Ideologie, strategie en geografische ligging van de landen zijn hierbij het meest bepalend. In onderhandelin-

gen over zijn wapenprogramma, economische en humanitaire hulp en normalisering van relaties maakt Pyongyang behendig gebruik van deze verschillen.

Hoewel de geografische factor onveranderlijk is – Zuid-Korea en China zullen bijvoorbeeld altijd kwetsbaarder zijn dan andere landen voor een mogelijke vluchtelingenstroom – vinden op ideologisch en strategisch gebied nu cruciale verschuivingen plaats. China en Rusland, van oudsher natuurlijke partners van Noord-Korea, nemen vaker (politieke) afstand van het regime. Zo is China meer bereid druk uit te oefenen op Pyongyang en een duidelijkere bemiddelingsrol op zich te nemen in multilateraal verband. Hoewel van eensgezindheid geen sprake is, vergroot dit de mogelijkheden voor betrokken partijen om het regime van Kim Jong-il te beïnvloeden. Multilaterale onderhandelingen over integratie van Noord-Korea in het diplomatieke systeem zijn dus procesmatig op een keerpunt. Het is aan de onderhandelaars om hier in inhoudelijk, thematisch overleg de vruchten van te plukken. Juist nu kan het diplomatieke systeem zijn nut als instituut bewijzen.

In een breder perspectief kan worden gesteld dat een multilateraal goed gecoördineerde onderhandelingsstrategie cruciaal is om de complexe onderhandelingen, die veelal ook meer praktische onderwerpen dan normalisering van diplomatieke betrekkingen omvatten,

tot een succes te maken. Noord-Korea is zeker niet de enige staat waarvoor geldt dat diplomatieke erkenning geen vanzelfsprekendheid is. Integendeel, in Noord- en Zuidoost-Azië – evenals in het Midden- en Nabije Oosten en delen van Afrika – staat (niet-)erkenning van regeringen en staten nog steeds hoog op de politieke agenda. Oorzaak, gevolg en de mate van diplomatiek isolement lopen nogal uiteen. De voorbeelden van Taiwan en Birma illustreren dit. In het uitzonderlijke geval van Taiwan erkent het merendeel van de internationale gemeenschap wel de regering, maar steeds minder landen ook de staat. De groeiende invloed van de Volksrepubliek China, dat Taiwan beschouwt als afvallige provincie, is de belangrijkste oorzaak van het feit dat sinds het einde van de jaren zeventig een meerderheid van alle landen officiële betrekkingen met China verkiezen boven die met Taiwan.³⁹ Dit beperkt de bewegingsruimte van Taiwan in de internationale gemeenschap zowel in bilateraal als in multilateraal verband.⁴⁰ Ook Birma neemt in het internationaal diplomatieke systeem een ongebruikelijke positie in. De oorzaak hiervan ligt niet zozeer in het ontbreken van formele diplomatieke contacten, als wel in de weigering van enkele staten om de huidige

(militaire) regering te erkennen.⁴¹ Zo staan Europese landen de regering niet toe deel te nemen aan het intra-regionaal overleg tussen de Europese Unie en Azië in de Asia-Europe Meeting (ASEM). De Zuidoost-Aziatische landen gegroepeerd in de ASEAN geven de voorkeur aan een meer gematigde aanpak en accepteren het land wel binnen de kring. Dit is kenmerkend voor de Aziatische diplomatieke stijl, waarbij de soevereiniteit van landen – en daarmee niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden – hoog in het vaandel staat. Uitsluiting van Birma door de ene groep landen en het negeren van het probleem door een andere groep draagt echter niet constructief bij aan het teweegbrengen van politieke veranderingen in Birma. Integendeel, de militaire regering maakt graag gebruik van de verdeeldheid tussen staten.

In de relatie met vijandige staten en regeringen, waar communicatie van groot belang is, komen landen niet gemakkelijk uit de patstelling van niet-erkenning. Een sleutel tot succes, zo blijkt ook uit deze casus, ligt in de opwaardering van diplomatie als regulerend mechanisme van de internationale betrekkingen en meer strategische aanwending van diplomatie in multilateraal verband.

Noten

1. Het begrip 'vijandige staat' wordt hier gebruikt als neutraal alternatief voor de term 'schurkenstaat'. Het verwijst naar een specifieke groep staten, en hun relatie met de Verenigde Staten en (een deel van) hun bondgenoten. Zie ook noot 12 en 13.
2. Voor achtergrond van en een pleidooi voor meer studie van diplomatie, zie: Sharp, P. (1999), For diplomacy: Representation and the study of International Relations, *International Studies Review*, 1, 1, pp. 33-58. De beknopte bespreking van de rol van diplomatie in theorieën van internationale betrekkingen leunt sterk op: Jönsson, Ch. & M. Hall (2005), *Essence of Diplomacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, Chapter 1.
3. Morgenthau, H.J. (1966 [1948]) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (third edition), New York: Alfred A. Knopf.
4. Keohane, R.O. (1989), Theory of world politics: Structural Realism and beyond, in: R.O. Keohane (ed.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, CO: Westview.
5. Bull, H. (2002 [1977]), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (third edition), Basingstoke/New York: Palgrave.
6. Hurrell, in: Bull (2002), p. xxi.
7. Het debat over de tanende rol van de staat in het internationale systeem loopt parallel aan de discussie over de neergang ofwel crisis van diplomatie.
8. Barston, R.P. (2006 [1988]), *Modern Diplomacy* (third edition), Harlow: Pearson Longman.
9. Berridge, G.R. (2005 [1995]), *Diplomacy: Theory and Practice* (third edition), Basingstoke: Palgrave, p. 1.
10. McNerney, P. (2008), Iran's Nuclear Ambitions, Testimony before the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee, Washington DC, 24 April, op: www.state.gov/.
11. Peterson, M.J. (1997), *Recognition of Governments: Legal Doctrine and State Practice, 1815-1995*, Basingstoke: MacMillan Press, p. 2.
12. 'Schurkenstaat' is een directe vertaling van het Engelse *rogue state*, dat verwijst naar landen – veelal dictaturen – die zich buiten het internationale systeem plaatsen door (vermeend) crimineel gedrag. De voornaamste aantijgingen tegen schurkenstaten zijn: (1) productie van massavernietigingswapens; (2) steun aan terroristische organisaties; en (3) veronachtzamen van internationale normen – zoals bezien door de Verenigde Staten – inclusief schending van mensenrechten. De term heeft zijn oorsprong in de lijst die het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1979 opstelde van landen die terroristische groeperingen direct of indirect steunen. Gebruik van de term 'schurkenstaat' werd gemeengoed onder president Clinton. President Bush gebruikte deze in de betekenis van 'staten die internationaal terrorisme steunen'. De lijst is niet erkend door de Verenigde Naties of in internationaal recht. Zie: www.state.gov/s/ct/c14151.htm en Niksch, L. & R. Pearl (2008), *North Korea: Terrorism List Removal?* CRS Report for Congress, Washington: Congressional Research Service, 14

- January.
13. In zijn State of the Union van januari 2002 schaarde Bush Noord-Korea, Iran en Irak onder de 'as van het kwaad' (*axis of evil*). In mei 2002 werden hier Cuba, Libië en Syrië aan toegevoegd. Irak en Libië werden in respectievelijk 2004 en 2006 van de lijst gehaald. De lijst van sponsors van terrorisme telt op dit moment vijf landen: Cuba, Iran, Noord-Korea, Soedan en Syrië. Voor een nuttige, theoretische analyse van het gebruik van de term 'schurkenstaat', zie: O'Reilly, K.P. (2007), *Perceiving rogue states: The use of the 'rogue state' concept by U.S. foreign policy elites*, *Foreign Policy Analysis*, 3, 4, pp. 295-315.
 14. Richard Armitage in *Time*, 22 May 2006, aangehaald in: Specter, A. & Ch. Bradish (2006-07), *Dialogue with adversaries*, *The Washington Quarterly*, 30, 1, pp. 7-26.
 15. Peterson (1997), pp. 6-11.
 16. Alleen Pakistan, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten erkennen de Taliban, die van 1996 tot 2001 de macht hadden in het grootste deel van het Afghanistan.
 17. *The New York Times*, Times Topics: Taliban, op: www.nytimes.com.
 18. Berridge, G.R. (1994), *Talking to the Enemy: How States without 'Diplomatic Relations' Communicate*, London: Macmillan Press.
 19. Nieuw verkozen minister-president Lee Myung-bak van Zuid-Korea baarde opzien door zijn aankondiging hier verandering in te willen brengen door de opheffing van het Ministerie van Hereniging, dan wel integratie met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze plannen leken van de baan toen hij met het aantreden van zijn regering in februari 2008 een nieuwe minister op het ministerie aanstelde. Zie: Napsnet, *Daily Report*, 4 January en 20 February 2008.
 20. Aldus Kim Jong-il op 5 oktober 2007.
 21. In februari 2008 kwam met het aantreden van de conservatieve minister-president Lee Myung-bak een einde aan tien jaar progressieve regering. Naar verwachting zal de nieuwe regering kritischer zijn ten opzichte van de asymmetrische verhouding tussen Noord en Zuid.
 22. Noord-Korea heeft 44 permanente ambassades, drie VN-vertegenwoordigingen en zeven consulaten in andere landen. Persoonlijke communicatie met een medewerker van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Zuid-Korea, 24 februari 2008.
 23. *Chosun Ilbo* (internet versie), 26 November 2007 (U.S. diplomat 'permanently' stationed in Pyongyang).
 24. Hoewel niet officieel benoemd als gezant, hebben ook de Verenigde Naties en Japan vergelijkbare functies ingesteld. In 2004 introduceerde de Verenigde Naties de functie van Speciale Rapporteur over de Mensenrechtensituatie in Noord-Korea. Japan stelde in december 2005 een ambassadeur voor Mensenrechten aan. Hoewel de Japanse overheid ontkent dat Noord-Korea hiervoor een directe aanleiding was, speelden het internationaliseren van de ontvoeringszaak en het opvoeren van de druk op Noord-Korea met betrekking tot mensenrechten zeker een rol. Zie: Schoff, J.L. (2006), *Political Fences & Bad Neighbours: North Korea Policy Making in Japan & Implications for the United States*, Project Report by The Institute for Foreign Policy Analysis, p. 18 (www.ifpa.org/pdf/fences).

- pdf).
25. Zowel de Sovjet-Unie als China verklaarden dat deze stap een reactie was op de poging van de Verenigde Staten om Japans militarisme te doen herleven en een Noordoost Aziatische alliantie te bewerkstelligen. Wang, Jianwei en Xinbo Wu (1998), *Against Us or with Us? The Chinese perspective of America's Alliances with Japan and Korea*, Stanford University: Asia-Pacific Research Center, p. 9 (iis-db.stanford.edu/pubs/10006/WangWu.pdf).
 26. Dit argument is vergelijkbaar met het 'één-Chinabeleid' dat de Volksrepubliek China tegenwoordig hanteert, en dat Taiwan tot het einde van de jaren tachtig uitdroeg. In alle gevallen is een verslechtering of verbetering in de relatieve positie in het internationale systeem de oorzaak van de koerswijziging.
 27. *Chicago Tribune*, 11 October 2006 (E. Osnos: N. Korea's flouting of China risks vital patron's backing), geciteerd in: Snyder, S. (2007), Responses to North Korea's nuclear test: Capitulation or collective action?, *The Washington Quarterly*, 30, 4, p. 36.
 28. VN-resoluties 1695 (aangenomen op 15 juli 2006) en 1718 (aangenomen op 14 oktober 2006).
 29. Zie: Library of Congress, Country Reports, 3 January 2008 (lcweb2.loc.gov/frd/cs/kptoc.html).
 30. Voor een kritische beschouwing van de zogenoemde 'Banco Delta Asia-affaire', zie: *Japan Focus*, 7 July 2007 (J. McGlynn: Financial sanctions and North Korea: In search of the evidence of currency counterfeiting and money laundering, Part II), op: japanfocus.org.
 31. Eerdere schattingen van de over-
een te komen schikking variëren van 3,4 tot twintig miljard dollar. Ter vergelijking: de schatting van het Noord-Koreaanse bruto binnenlands product in 2006 was veertig miljard dollar. *Yonhap*, 12 March 2008.
 32. Zweden, Duitsland en Groot-Brittannië gingen bijvoorbeeld al eerder diplomatieke relaties aan en hebben tevens een (bescheiden) vertegenwoordiging in Pyongyang. Frankrijk en Estland hebben tot op heden geen officiële betrekkingen met Noord-Korea.
 33. Pyongyang had eerder eenzelfde verzoek van onder meer België geweigerd, waarschijnlijk omdat Brussel de Noord-Koreanen niet had toegestaan een missie in Brussel te openen. Persoonlijke communicatie van de auteur met een Nederlandse diplomaat, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
 34. Hoewel de binnen- en buitenlandse media regelmatig spreken over het 'Zeslanden Overleg', wordt officieel slechts 'Zespartijen Overleg' gebruikt. Ook hieruit blijkt de gevoeligheid van de status van Noord- en Zuid-Korea: impliciete erkenning van twee gescheiden landen wordt doelbewust ontweken.
 35. In de discussie over de opzet van een multilateraal samenwerkingsverband is de institutionalisering van het Zespartijen Overleg niet het enige voorstel. Als tegenhanger hiervan geldt een verdere uitbreiding van de samenwerking tussen Noordoost-Aziatische landen en de Association for Southeast Asian Nations (ASEAN), zoals bijvoorbeeld China, Japan, Zuid-Korea in ASEAN+3). Zie bijvoorbeeld *The Korea Herald*, 21 May 2008 (R. Frank: Integrating N.K. into regional frame-

- work). Hoewel een dergelijk puur-Aziatisch forum met ASEAN als kern voordelen biedt, lijkt het praktisch niet haalbaar aangezien het de Verenigde Staten uitsluit.
36. Een multilateraal diplomatiek orgaan dat in dit verband nog dient te worden vermeld is de Trilaterale Coördinatie en Overzichtgroep. Via dit overleg, opgericht in 1999, coördineren de Verenigde Staten, Japan en Zuid-Korea het beleid ten opzichte van het Noorden. Kenmerkend is dus de uitzondering van het land dat de aanleiding vormt van de oprichting.
37. De tekst van beide overeenkomsten is beschikbaar op: www.nautilus.org/napsnet/sr/.
38. Dit wil echter niet zeggen dat de institutionalisering van het Zespartijen Overleg voorkeur verdient boven een ander multilateraal samenwerkingsverband voor deze regio (zie ook noot 35).
39. China staat functionele relaties op economisch, cultureel en wetenschappelijk terrein sluimerend toe, maar trekt de grens bij de suggestie van erkenning van Taiwan als staat. Zie: Mengin, F. (1999), Taiwan's non-official diplomacy, in: J. Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 231-232. De Nederlandse overheid ondervond heftige Chinese tegenstand toen het duikboten (en later ontwerpen en bouwtekeningen) wilde verkopen aan Taiwan. Dit leidde tot de zogenoemde 'duikbootaffaires' in de jaren tachtig en negentig.
40. Taiwan was medeoprichter van de Verenigde Naties en vertegenwoordigde China binnen deze organisatie totdat de Volksrepubliek China deze rol in 1971 overnam. Sinds 1991 heeft Taiwan, tevergeefs, herhaaldelijk een verzoek ingediend voor hernieuwd lidmaatschap. Hoewel toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie bijvoorbeeld werd goedgekeurd, is lidmaatschap van de Verenigde Naties herhaaldelijk afgewezen.
41. Enkele tegenstanders van het autoritaire regime – waaronder Groot-Brittannië, de voormalig kolonisator, en de Verenigde Staten – spreken nog altijd van Birma, de naam die het land na onafhankelijkheid in 1948 droeg totdat militairen in 1989 de macht grepen.