

Het nieuwe veiligheidsbeleid van Zuid-Korea

Dr. K. De Ceuster*

Traditionele allianties onder druk

Op 15 januari 2004 ontsloeg de Zuid-Koreaanse president Roh Moo-hyun zijn minister van Buitenlandse Zaken, Yoon Young-kwan. Dit ontslag was geen gevolg van wezenlijke meningsverschillen die zouden bestaan tussen de president en zijn minister, maar omdat de laatste zijn diplomaten niet voldoende onder controle had. Hoge ambtenaren binnen het ministerie voerden obstructie tegen – sommigen spreken zelfs over sabotage – het presidentiële buitenlandse beleid. Dit ontslag en de spanningen binnen het diplomatieke establishment die eraan ten grondslag liggen, zijn een duidelijke aanwijzing van de ingrijpende koerswijziging die de Zuid-Koreaanse buitenlandse en veiligheidspolitiek ondergaat. Aanleiding voor de spanningen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken,

en tussen het ministerie en de presidentiële staf vormt Roh Moo-hyuns overtuiging dat het traditionele bondgenootschap met de Verenigde Staten aan herziening toe is. Roh Moo-hyun wil met name een evenwichtiger relatie waarbij beide staten op voet van gelijkheid met elkaar spreken. De Amerikaanse voortrekkersrol wordt niet meer blindelings aanvaard.

Men stelt wel eens dat Roh Moo-hyun de presidentsverkiezingen in december 2002 gewonnen heeft op een golf van anti-Amerikanisme. Hij zou daarbij handig ingespeeld hebben op de emoties die de dood van twee tienermeisjes had losgeweekt onder de Koreaanse bevolking.¹ Een dergelijke analyse gaat echter voorbij aan de fundamentele veranderingen die in de laatste twee decennia opgetreden zijn zowel in Korea als in de regio. Daar komt bij dat net zoals anti-Amerikanisme slechts een uitingsvorm is van veel fundamentele maatschappelijke veranderingen, ook de relatie met de VS slechts één – zij het een wezenlijk – onderdeel is van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van Zuid-Korea. Toch is het die relatie die gewoonlijk de meeste aandacht krijgt.

Afgaand op de ronkende verklaringen die steevast afgelegd worden na gemeenschappelijke overleggrondes, zou een oppervlakkig waarnemer kunnen constateren dat zelfs in het huidige proces van internationale herpositionering van Zuid-Korea, die bestaande alliantie op het eerste

gezicht onaangetast blijft. Bij nader inzien blijkt deze alliantie echter een grondige herdefiniëring te ondergaan. De onderliggende oorzaak voor deze evolutie ligt bij Noord-Korea, voor iedere Zuid-Koreaanse regering uiteindelijk de ultieme drijfveer en permanente obsessie bij het uittekenen van het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Dat de Zuid-Koreaanse regering zijn beleid herprofileert heeft alles te maken met een gewijzigde inschatting van de dreiging van Noord-Korea enerzijds, en een al even gewijzigd antwoord op die dreiging anderzijds. Als het traditionele bondgenootschap met de VS onder druk komt te staan, is dat in grote mate een gevolg van een groeiend verschil in perceptie van die Noord-Koreaanse dreiging.

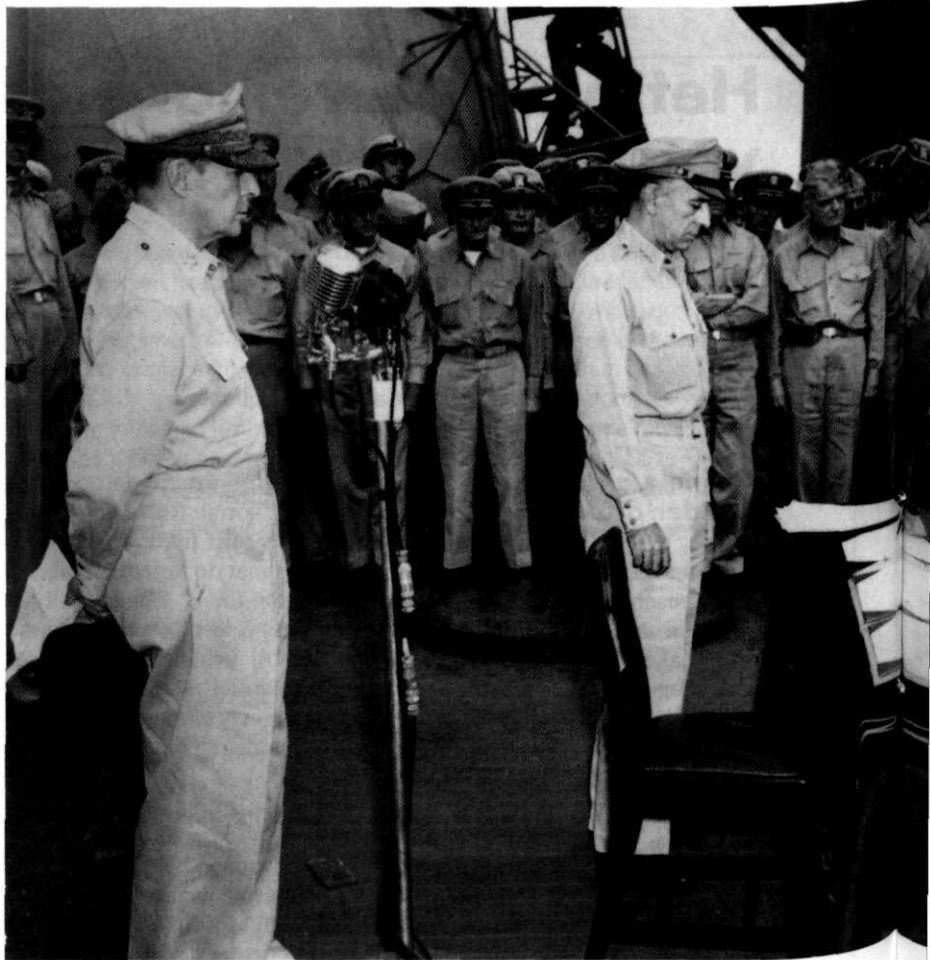
Toch is het niet zo dat de verschuiving van de Zuid-Koreaanse positie enkel een gevolg zou zijn van de harde Noord-Koreakoers van de Amerikaanse president George W. Bush. Zijn stugge houding heeft de alliantie zeker verder onder druk gezet en de tegenstellingen en meningsverschillen verder uitvergroot. Toch speelt niet zozeer de harde aanpak van Noord-Korea het bondgenootschap parten, maar vooral de schijnbare Amerikaanse onwil rekening te houden met de Zuid-Koreaanse belangen en gevoelens. De ongelijkheid in de alliantie is een relict uit het verleden toen Zuid-Korea economisch en militair afhankelijk was van haast onbeperkte Amerikaanse hulp. Ondertussen heeft Zuid-Korea zich opgewerkt

* De auteur is universitair docent aan de Universiteit Leiden.

¹ In juni 2002 stierven twee dertienjarige meisjes toen ze op weg naar school van de weg gemaaid werden door een Amerikaans militair voertuig. In weerwil van de vraag van de Zuid-Koreaanse regering, maar in overeenkomst met het *Status of Forces Agreement* (SOFA), werden de betrokken Amerikaanse militairen berecht door een Amerikaanse militaire rechtbank en in december 2002 vrijgesproken van enige schuld. Deze vrijspraak deed de emoties in Zuid-Korea sterk oplaaen. Grootschalige betogingen en kaarswakes in het hart van Seoul kleurden de laatste campagneweek van de presidentsverkiezingen.

tot de negende handelsnatie en de elfde grootste economie ter wereld. De trots en het zelfrespect onder het Koreaanse volk en zijn leiders over deze snelle en succesvolle economische ontwikkeling, botst met wat steeds vaker als een arrogante Amerikaanse houding ervaren wordt. De alliantie is niet mee geëvolueerd met de ontwikkeling van Zuid-Korea. Het toegenomen Zuid-Koreaanse zelfvertrouwen en zelfbewustzijn wordt niet weerspiegeld in de ogenschijnlijke onverschilligheid van de Amerikaanse beleidsmakers voor de specifieke Koreaanse situatie. De wijze waarop president Bush in maart 2001 de Zuid-Koreaanse president en kersvers laureaat van de Nobelprijs voor de Vrede Kim Dae Jung publiekelijk de les las, kan daarbij als triest dieptepunt gelden.²

Afgezien van de huidige moeilijke verhouding met de bewoner van het Witte Huis, is er echter de vaststelling dat Zuid-Korea zijn internationale relaties niet meer exclusief laat afhangen van de bilaterale relaties met Washington. Het einde van de Koude Oorlog heeft ook in Oost-Azië het kaartspel grondig herschud. Beide Koreaanse staten hebben ingespeeld op de groeiende internationale onzekerheid door zowel toenadering tot elkaar te zoeken als nieuwe diplomatieke initiatieven te nemen. Zuid-Korea had daarbij het grote voordeel dat het als economische reus in aantocht een aantrekkelijke partner bleek voor zowel de Sovjet-Unie als de Volksrepubliek China (hierna China). Noord-Korea compenseerde zijn groeiende internationale isolement en economische teloorgang door zich enerzijds als nucleaire mogendheid te profileren, terwijl het anderzijds een diplomatiek charmeoffensief inzette vooral naar de EU. Zuid-Korea zag het einde van de Koude Oorlog als een gelegenheid de vastgeroeste structuren in beweging te brengen. Vanonder de Amerikaanse defensieparaplu die zelfs de regering van Roh Moo-hyun niet ter discussie stelt, onderneemt de Zuid-Koreaanse regering pragmatische pogingen de verzo-



ning op het Koreaanse schiereiland vooruit te helpen. Na de democratisering van Zuid-Korea, wacht nu nog de hereniging van Korea als belangrijke historische taak. Vanuit de overtuiging dat het aan het volk is zijn eigen toekomst uit te tekenen, lieten de democratisch verkozen leiders van Zuid-Korea de traditionele afwachtende houding varen, in ruil voor een actieve rol in het bepalen van een beleid van verzoening en ontspanning.

Nationalisme als historisch motief

De herwonnen Zuid-Koreaanse assertiviteit is in zeker opzicht een antwoord op een moderne geschiedenis die bulkt van onmondigheid. Als in de tweede helft van de negentiende eeuw Korea geconfronteerd wordt met het

westerse imperialisme dat het land wil opengooien voor de internationale handel, loopt het, al verzwakt door interne onrust, vast in verregaande besluiteloosheid en politieke verdeeldheid. Als Korea uiteindelijk ten prooi valt aan het Japanse kolonialisme, is dat ook te wijten aan de

² Naar aanleiding van de historische topontmoeting in Pyongyang in juni 2000 tussen de Zuid-Koreaanse president Kim Dae Jung en de Noord-Koreaanse leider Kim Jong Il, werd Kim Dae Jung later in het jaar gelauwerd met de Nobelprijs voor de Vrede voor zijn jarenlange strijd voor democratisering in Zuid-Korea en zijn politiek van engagement en vreedzame samenwerking met Noord-Korea. Ook al kreeg Kim Dae Jung tijdens zijn bezoek aan Washington pro forma steun voor zijn 'Zonneschijnbeleid', de donderpreek die George Bush afstak over Noord-Korea was een publieke terechtwijzing, zo het al geen kaakslag was voor de Zuid-Koreaanse president.

Generaal Yoshijiro Umezoo tekent de Japanse overgave aan boord van het Amerikaanse slagschip Missouri voor de kust bij Tokio, 6 september 1945

(Foto: collectie IMG/KI)

delijk zou Japan twee oorlogen over Korea uitvechten, en het land als kolonie inlijven nadat het zich van zowel Brits als Amerikaans begrip daarvoor verzekerd had.³

De gevolgen van de Japanse kolonisering hangen nog steeds als een zwarte schaduw over het Koreaanse schiereiland.

Beide Koreaanse staten putten hun historische legitimiteit uit het verzet daartegen, terwijl ze de ander een dergelijke legitimiteit ontzeggen. Allebei enten ze zich op de stam van het historisch nationalisme. Daarbij baseren ze zich evenwel op een andere tak. De nationalistische beweging is nooit eenvormig geweest. Het moderne nationalisme vindt zijn oorsprong in Korea onder hervormingsgezinde intellectuelen die in het nationalisme een ideologische kracht zochten die de bevolking kon mobiliseren in de strijd voor het behoud van de nationale soevereiniteit. Daartegenover stond hun ideaalbeeld van de moderne natiestaat. De kolonisering verdeelde de nationalistische beweging in twee kampen. Radicale nationalistena namen de wapens op om de onmiddellijke onafhankelijkheid te herwinnen. Gematigde nationalistena beschouwden de herovering van Korea's onafhankelijkheid als de eindfase van een geleidelijk proces van nationale heropstanding. Zij bogen het hoofd voor de koloniale macht, en kwamen zo in meer of mindere mate in de collaboratie met Japan terecht. Het is langs deze breuklijn dat ook een ideologische tweedeling zich aftekende. Tot vandaag bestaat naast de meest in het oog springende ideologische twee-

spalt tussen een liberaal-kapitalistisch en een totalitair-communistisch model, deze historisch relevante intellectuele breuklijn die het schiereiland verdeelt. Opmerkelijk daarbij is dat deze tweedeling niet volledig gelijk loopt met de 38° breedtegraad, de demarcatielijn tussen Noord- en Zuid-Korea, maar de Koreaanse natieverdeelt langs de as zelfbeschikking-afhankelijkheid.⁴

Na de Japanse capitulatie in 1945 was nationale zelfbeschikking een thema waaromheen bijna alle politieke krachten verenigd waren. De geallieerden achtten het echter niet opportuun het Koreaanse volk over zijn eigen toekomst te laten beslissen. Het land werd opgedeeld in twee bezettingszones, terwijl de onafhankelijkheid op de lange baan werd geschoven. De aanwezigheid van de twee bezettingsmachten vertekende de politieke machtsverhoudingen en zette een precedent voor de toekomst. Om politiek aan de bak te komen was het niet zozeer nodig steun onder de bevolking te verwerven, maar om in de gunst van de bezetter te komen. De vervlechting van binnenlandse poli-

³ In amper één decennium trok Japan tweemaal ten oorlog over Korea: in 1895 bevocht het China, in 1904 versloeg het Rusland. Voor Japan tot formele kolonisering van Korea overging, had het via diplomatieke weg ook het fiat van de Amerikaanse en Engelse regering gekregen. In 1905 isoleerde Japan Korea internationaal door zijn diplomatieke rechten op te slokken via het protectoraatsverdrag. De volledige kolonisering werd beslecht in 1910 met het annexatieverdrag. Tot de Japanse capitulatie in 1945, ging Korea onder het koloniale juk gebukt, een periode die tot vandaag diepe sporen nalaat in het collectieve geheugen.

⁴ De aantrekkingskracht die Noord-Korea tot vandaag op sommigen in het Zuiden uitoefent heeft juist te maken met deze roep om zelfbeschikking die door Kim Il Sung tot mantra van het Noord-Koreaanse regime werd verheven. De 'Juche' leer die het marxisme-leninisme als kern van de Noord-Koreaanse ideologie verdrongen heeft, is niets anders dan een opgeblazen interpretatie van het recht op politieke, economische, militaire, en culturele zelfbeschikking. Het is deze historisch gedragen en intellectueel diepgewortelde visie die de levensvatbaarheid van het Noord-Koreaanse regime mee helpt verklaren.

tiek met de belangen van de betreffende grote mogendheden, maakten Korea tot een onontwarbaar kluwen dat enkel polarisatie in de hand werkte. De ontlading kwam met de Koreaanse oorlog, waar onder het mom van een Koude-Oorlogsconflict in essentie een burgeroorlog werd uitgevochten. Dat de Koreaanse oorlog technisch gezien nog steeds niet is afgelopen – een vredesakkoord is nog steeds niet bereikt – is in de ogen van nogal wat Koreaanse intellectuelen onvermijdelijk verbonden met het onvoltooide proces van ontvoogding van het Koreaanse volk.

Ontvoogding was de essentie van de *Minjung*-beweging die in de jaren tachtig aan de bakermat stond van de democratisering in Zuid-Korea. 'Minjung'-historici meenden dat het Koreaanse volk zijn geschiedenis was ontstolen door opeenvolgende autoritaire regimes. In een erg finalistische kijk op de geschiedenis stelden zij dat het volk zijn historische subjectiviteit moest heroveren door zijn macht te herstellen. Op het moment dat de democratisering een feit zou zijn, volgde een tweede belangrijke horde op weg naar de nationale zelfvervulling: de hereniging, het alfa en omega van iedere politicus in Korea, zowel in Noord als Zuid.

Zuid-Koreaanse democratisering

De 'Minjung'-beweging zette de intellectuele aanval op de autoritaire regimes in door de legitimiteit van opeenvolgende Zuid-Koreaanse regimes te betwisten. Voor een staat die het nationalisme hoog in het vaandel voert, was het bepaald vervelend dat zijn historische aanspraak op de geest van de één-maart-(1919)-onafhankelijkheidsbeweging ter discussie werd gesteld.⁵ Bovendien kreeg de 'vader des vaderlands' Syngman Rhee steeds meer kritiek. Zonder noemenswaardige machtsbasis, ging hij een alliantie aan met die sociale groeperingen die onder vuur lagen wegens vermeende collaboratie. Eigenbelang



Noord-Koreaanse propagandaposter
 'Laten we vastberaden zijn in de strijd om de overwinning op het imperialisme' (Bron: collectie W. van der Bijl en R. de Groen)

triomfeerde boven nationaal belang; de waterdragers van het Japanse bewind van weleer wierpen zich na de bevrijding op tot slippendragers van de Amerikaanse belangen. Niet een populair plebisciet maar Amerikaanse erkenning garandeerden politieke legitimiteit en macht.⁶

Laat Zuid-Korea's naoorlogse politieke geschiedenis zich lezen als een opeenvolging van autoritaire regimes, de bevolking liet zich van tijd tot tijd wel gelden. Zo werd Syngman Rhee in 1960 uit de macht verdreven door een breedgedragen scholierenopstand. Het democratische experiment dat daarop volgde werd echter na dertien maanden door het leger in de kiem gesmoord. Park Chung Hee regeerde vervolgens met harde hand tot hij in 1979 door zijn eigen veiligheidschef werd vermoord. Ook nu weer werd de democratische fase die volgde, bruusk afgebroken door een militaire coup. De brutale onderdrukking van de volksoptocht in de provincie Kwangju in mei 1980, is Chun Doo Hwan echter blijven achtervolgen. Naast de parlementaire oppositie, die erg weinig slagkracht had, organiseerde het democratische

verzet zich tot een ware tegencultuur. De marteldood van een student in februari 1987 bleek de druppel die de spreekwoordelijke emmer deed overlopen. Na een hete lente van massale

⁵ De Zuid-Koreaanse staat ziet zich als erfgenaam van de één-maart-(1919)-onafhankelijkheidsbeweging, toen 33 vooraanstaande Koreanen een onafhankelijkheidsverklaring tekenden. De onafhankelijkheidsbetogingen die vervolgens door het hele land uitbraken waren het eerste massale publieke verzet tegen de Japanse kolonisering. In het verloop van de één-maart-beweging werd in Shanghai een voorlopige regering-in-ballingschap opgericht. Dat de erfgenamen van de één-maart-beweging grotendeels in de collaboratie terecht kwamen is zeer lang discreet verzwegen. Noord-Korea beroept zich op het guerrillaverleden van Kim Il Sung om zich als ware vertegenwoordiger van de Koreaanse natie te presenteren.

⁶ Formeel bestonden er democratische instellingen, maar een doorgedreven terreurcampagne in aanloop naar de eerste parlementsverkiezingen die ieder politiek verzet de mond snoerde, en de lange traditie van verkiezingsmanipulatie die de autoritaire regimes daarna kenmerkte, maakten van enige populaire vertegenwoordiging een lachertje. Een historische parallel voor het belang van Amerikaanse 'instemming' met en erkenning van de Zuid-Koreaanse presidenten is te vinden in de investituur die de Koreaanse koning in het pre-moderne Korea uit handen van de Chinese keizer ontving.

betogingen zwichtte Chun Doo Hwan voor de politieke eis tot directe presidentsverkiezingen. Deze op het eerste gezicht beperkte concessie maakte echter de weg vrij voor een geweldloze en geleidelijke overgang naar een waar democratisch bestel. De kroon leek op het werk gezet toen Kim Dae Jung in december 1997 als presidentskandidaat van de oppositie zonder institutionele weerstand werd gekozen.⁷

Met het democratiseringsproces nam ook het publieke debat toe. De democratie eiste zijn rechten op. De uitvoerende macht had geen vrijgeleide meer maar moest verantwoording afleggen voor het gevoerde en geplande beleid. Zowel het parlement als de publieke opinie, bij monde van NGO's en de media, gingen zo een belangrijke rol spelen in het (bij)sturen van het

regeringsbeleid. Niet de parochiale belangen van een kleine groep, maar 's lands belang – lees: de belangen van het Koreaanse volk – kregen de overhand. Doofpotoperaties waren voortaan uit den boze. Schandalen uit het verleden werden opgerakeld en oude

boegbeelden kwamen onder vuur te liggen.⁸ Ook de buitenlandse politiek was aan heroriëntatie toe. In plaats van Korea's belangen zonder veel debat te laten samenvallen met de belangen van de VS in de regio, een houding die van oudsher ingegeven

⁷ Verdeeldheid onder de oppositie bracht in 1988 de regeringskandidaat en oud-strijdokter van Chun Doo Hwan, Roh Tae Woo aan de macht. Kim Young Sam, die vreesde dat vanuit de oppositie het presidentschap veroveren erg moeilijk zou zijn, ging in 1990 een alliantie aan met de regeringspartij om zo van binnenuit een greep naar het hoogste ambt te doen. In 1993 slaagde hij in die poging. Met Kim Young Sam kwam een president aan de macht met een voorgeschiedenis in de parlementaire strijd tegen de dictatuur. Zijn alliantie met de erfgenamen van de dictatuur blijft hem achtervolgen. Zijn belangrijkste bijdrage tot de democratisering van Korea is de neutralisering van de strijdkrachten. Daardoor effende hij het pad voor Kim Dae Jung om, als presidentskandidaat van de oppositie, de macht in 1998 te veroveren. Bij eerdere verkiezingen had het leger nog met zoveel woorden te verstaan gegeven dat een overwinning van Kim Dae Jung niet getolereerd zou worden.

⁸ Eén van de taboe-onderwerpen uit het verleden was het veiligheidsbeleid. Zowel pers als parlement stelden vragen bij sommige uitwassen die ontstaan waren als gevolg van het ontbreken van een democratische controle. Zo kwam het hoge aantal doden onder recruten in de Zuid-Koreaanse strijdkrachten aan bod in parlementaire commissies en kwamen burgerbewegingen in het verweer tegen de overlast die Amerikaanse militaire bases veroorzaakten voor de omwonenden.



Noord-Koreaanse vluchtelingen gedood bij Yongsan tijdens nachtelijke aanval door guerilla's, 25 augustus 1950

(Foto: collectie IMG/KL)

was door de militaire afhankelijkheid van Zuid-Korea, ontwikkelden de democratische regeringen van Zuid-Korea geleidelijk aan een buitenlands beleid dat in eerste instantie beantwoordde aan de belangen en noden van Korea zelf. Deze heroriëntatie sloot bovendien naadloos aan bij het einde van de Koude Oorlog en de ingrijpende veranderingen in de internationale machtsverhoudingen die dat met zich meebracht.

Stabiliteit tijdens de Koude Oorlog

Terugblikkend was de Koude Oorlog een periode van opmerkelijke internationale stabiliteit. Zelfs op het Koreaanse schiereiland, waar een gewapend incident langs de gemilitariseerde zone nooit veraf is, boden de schijnbaar onwrikbare allianties voor alle partijen een vorm van zekerheid. Ook al laaide de spanning bij momenten hoog op – en incidenten zijn er voldoende geweest – de respectieve bondgenoten hadden steevast een stabiliserende functie die ervoor zorgde dat alle brandjes snel in de kiem gesmoord werden. Daartegenover staat dat diezelfde stabiliserende rol er ook toe bijdroeg dat geen van de Koreaanse staten een geloofwaardige inspanning ondernam (moest ondernemen) om de bestaande spanning af te bouwen. Sinds de stichting van beide staten in 1948 stonden ze als twee kemphanen tegenover elkaar. Toegeven werd beschouwd als een teken van zwakte. Overtroeven was de boodschap, waarbij legitimiteit het motief was. Deze stugge dogmatische houding lieten beide Koreaanse staten enkel varen op ogenblikken dat internationale ontspanning de onvoorwaardelijke steun die ze genoten van hun bondgenoten ter discussie leek te stellen. Dialoog werd dan een korte-

termijnoplossing, terwijl tezelfdertijd plannen werden gesmeed de eigen defensiecapaciteit op te krikken en autonomer te maken.

In het opbod tussen beide staten had Noord-Korea aanvankelijk de beste uitgangspositie.

Hoe onwaarschijnlijk
het vandaag ook lijkt,
ooit ging het Noord-Korea
voor de wind.

Economisch was het tot de jaren zeventig ver vooruit op Zuid-Korea. Generieuze economische hulp van zijn bondgenoten en het strakke keurslijf van een planeconomie liet het noorden toe de economie in marstempo weder op te bouwen. De successen die het daarbij oogstte zorgden er ook voor dat het vooral in de derde wereld zijn geloofwaardigheid versterkte. Bogend op zijn antikolonialisme werd

Noord-Korea zo één van de voorvechters van de Beweging van Nietgebonden Landen.

In het Zuiden leek de moedeloosheid onder het bewind van Syngman Rhee te overheersen. Een politiek corrupt regime overleefde dankzij een systeem van cliëntelisme, maar had geen oog voor een doordachte economische heropbouw. Het land zat aan de grond en leek niet te geloven dat het overeind kon klauteren. Het was deels frustratie over de economische afhankelijkheid van de VS die Park Chung Hee tot zijn dirigistische ontwikkelingsbeleid dreef. Hij beoogde enerzijds de achterstand met het Noorden in te lopen, en anderzijds Zuid-Korea's chronische afhankelijkheid van Amerikaanse hulp af te bouwen. Zolang de militaire kloof met het Noorden niet gedicht was, was het tezelfdertijd zaak de intensieve defensierelatie met Washington warm te houden. Internationale ontwikkelingen in het begin van de jaren zeventig deden Seoul echter twifelen aan de Amerikaanse



VN-troepen passeren de demarcatielijn tussen Noord- en Zuid-Korea tijdens terugtrekking uit de Noord-Koreaanse hoofdstad Pyongyang, 1950

(Foto: US Department of Defense; collectie: IMG/KI)

defensiegarantie. Het zware en chemische industrialiseringsprogramma dat Park Chung Hee in de jaren zeventig afkondigde, was er ook op gericht een autonome defensieindustrie op te bouwen en zo zelfstandiger te worden.⁹ Die zelfstandigheid was echter steeds gekwalificeerd. De vs wantrouwen de Zuid-Koreaanse plannen en vreesden een wapenwedloop op het Koreaanse schiereiland. In ruil voor Amerikaanse militair-technologische hulp werd Zuid-Korea wel in een keurslijf gedwongen. Zo kon het Zuid-Koreaanse leger jarenlang geen raketten met een reikwijdte van meer dan 112 mijl ontwikkelen.¹⁰ Het Amerikaanse wantrouwen tegenover Zuid-Korea gaat overigens terug tot de Koreaanse oorlog, toen Syngman Rhee weigerde het wapenstilstandsverdrag mee te ondertekenen. Hij was vastberaden het Noorden onder de voet te lopen. Afgezien van alle tactische overwegingen is dit een historische reden waarom de operationele

controle over de Zuid-Koreaanse strijdkrachten nog steeds bij een Amerikaanse militair berust.

Frustratie over de economische afhankelijkheid van de vs hadden Park Chung Hee aangezet tot zijn doorgedreven economische ontwikkelingsbeleid. Omwille van evidente geopolitieke redenen bleef het voor Zuid-Korea onvermijdelijk nauwe politieke en militaire contacten met de vs te handhaven. Zuid-Koreaanse presidenten mogen dan binnenskamers vaak dwarsgelegen hebben tegenover Amerikaanse presidenten, voor de buitenwereld was het duidelijk dat de Zuid-Koreaanse leiders zich compleet in de schaduw stelden van de Amerikaanse bondgenoot. Afgezien van de praktische voordelen in de machtsverhoudingen op het schiereiland, had dat ook een belangrijk intern doel. De boodschap dat de Amerikaanse regering de Zuid-Koreaanse autoritaire leiders als bondge-

noten aan de borst drukte, bezorgde ze de nodige compensatie voor het binnenlandse tekort aan legitimiteit.¹¹

Economie als hefboom

De politiek-militaire machtsverhoudingen op het Koreaanse schiereiland zouden in de loop van de jaren tachtig kantelen in het voordeel van Zuid-Korea. Terwijl Noord-Korea vanaf het begin van de jaren tachtig op de grenzen van zijn planeconomisch model stootte, en daar de aanzet lag voor de economische teloorgang die zijn dieptepunt in de tweede helft van de jaren negentig zou kennen, begon Zuid-Korea's dirigistische ontwikkelingsmodel vanaf de tweede helft van de jaren tachtig steeds meer vruchten af te werpen. Naarmate de levensstandaard in het Zuiden steeg, daalde die in het Noorden. De Olympische Spelen van Seoul in 1988 kwamen op een cruciaal moment voor Zuid-Korea. Seoul kon de wereld tonen dat het geen ontwikkelingsland meer was. Koreaanse producten veroverden een steeds prominentere plaats op de internationale markt. Diplomatiek oogstte het bovendien een belangrijk succes door Pyongyangs bondgenoten te verwelkomen tijdens de Spelen. Het Oostblok negeerde niet enkel Pyongyangs oproep voor een boycot, het bleek bovendien geïnteresseerd in economische samenwerking en handel met Zuid-Korea. Ook China, dat onder Deng Xiaopings leiding de weg van marktgerichte hervormingen was ingeslagen, keek met belangstelling naar het model van snelle economische ontwikkeling onder een autoritaire hand.¹²

Roh Tae Woo zou Zuid-Korea's economische successen gebruiken als hefboom om de bondgenoten van Noord-Korea voor zich te winnen. De Olympische Spelen boden een ideale gelegenheid een charmeoffensief te starten. Roh kondigde zijn *Nordpolitiek* af die economische samenwerking loskoppelde van een verbetering van de politieke betrekkingen, een initiatief dat niet enkel Pyong-

⁹ Park Chung Hee's twijfel over de Amerikaanse defensiegarantie was een gevolg van o.a. Nixons Guam-doctrine (1969) die de Amerikaanse bondgenoten oproep meer inspanningen te leveren voor de eigen defensie, de terugtrekking van een deel van de Amerikaanse troepen uit Zuid-Korea, en verbetering van de betrekkingen tussen de VS en China. Het was overigens rond diezelfde tijd (1972) dat hij een clandestien programma voor de ontwikkeling van een nucleair wapen liet aanvatten. Don Oberdorfer, *The Two Koreas. A Contemporary History* (London: Little, Brown and Company, 1998) pp. 69-74.

¹⁰ Park Chung Hee lanceerde het raketprogramma op hetzelfde ogenblik als zijn nucleaire wapenprogramma. Omdat hij de Amerikaanse rakettechnologie verder had ontwikkeld zonder medeweten van Washington, dwong de VS in 1979 een beperking van de radius van Zuid-Korea's raketten af. Ook al stelde Zuid-Korea deze beperking vanaf het einde van de jaren tachtig ter discussie, toch was het pas tijdens het presidentschap van Kim Dae Jung dat het, ook als antwoord op het Noord-Koreaanse raketprogramma, Amerikaanse instemming verwierf voor de verwerving en ontwikkeling van middellange afstands-raketten. Zie hierover o.a. Selig S. Harisson, *Korean Endgame. A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002), pp. 253-6.

¹¹ Loftuitingen op Park Chung Hee mogen sinds de economische crisis van 1997 dan wel weer *salonfähig* zijn, zijn bewind is steeds betwist geweest. Niet enkel internationale turbulenties deden Park in 1972 besluiten de erg repressieve 'Yushin' grondwet uit te roepen, ook de onverwacht goede score van Kim Dae Jung in de presidentsverkiezingen zat hem niet lekker. Dat Amerikaanse regeringen amper reageerden op binnenlandse repressie in Zuid-Korea, had alles te maken met de Noord-Koreaanse dreiging en de noodzaak van politieke stabiliteit in het zuiden. Vanuit het standpunt van de Zuid-Koreaanse bevolking is dat echter een onaanvaardbare perfide logica die mee aan de basis ligt van het latente anti-Amerikanisme in de Zuid-Koreaanse samenleving.

Een schoolvoorbeeld van hoe belangrijk Amerikaanse erkenning was voor binnenlandse doeleinden was het bezoek dat Chun Doo Hwan in februari 1981 bracht aan Ronald Reagan, een *quid pro quo* voor de omzetting van de doodstraf voor Kim Dae Jung in levenslange opsluiting (en uiteindelijk huisarrest en verbanning). Hij versterkte zijn machtspositie in Seoul aanzienlijk door erkend en ontvangen te worden door de Amerikaanse president. Een getuigenis van deze hele episode is te vinden in William H. Gleysteen Jr., *Massive Entanglement, Marginal Influence. Carter and Korea in Crisis* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1999) pp. 171-89.

¹² Na de boycot van de Olympische Spelen van Los Angeles in 1984, konden noch de Sovjet-Unie, noch China zich nog een afwezigheid op het internationale sporttoneel veroorloven. Uiteindelijk zou enkel Cuba de oproep tot boycot van Pyonyang volgen.

yangs bondgenoten ten doel had, maar ook gericht was op de Noord-Koreaanse leiders. Dat met Noord-Korea de kloof en het wantrouwen erg groot was, maakte dat de economische contacten met Pyongyang zich slechts schoorvoetend ontwikkelden. Noord-Korea's bondgenoten hadden minder scrupules, gedreven door een tekort aan consumptieartikelen die de bevolking moest paaien.

Voor de Sovjet-Unie onder het nieuwe bewind van Michail Gorbatsjov keek meer dan begerig naar Zuid-Korea dat klaarstond met economische hulp en investeringen.

Deng Xiaopings marktgerichte hervormingen in China sloten op hun beurt naadloos aan bij het mercantilisme van de Zuid-Koreaanse overheid.

De Sovjet-Russische honger naar Zuid-Koreaanse investeringen vormde voldoende argument voor Seoul aan te dringen op diplomatieke betrekkingen. Enkel diplomatieke banden kon Zuid-Koreaanse investeerders voldoende garanties bieden. Bovendien hadden Gorbatsjov en zijn ploeg ook minder scrupules met het dumpen van de hardleerse Noord-Koreanen. China vond het moeilijker de politieke stap naar de aartsvijand van zijn traditionele bondgenoot te zetten. Toch ging ook China in 1992 over tot het aanknopen van diplomatieke betrekkingen met Seoul, zonder tegelijkertijd een Amerikaanse erkenning van Noord-Korea te eisen. Opmerkelijk is dat sindsdien zowel China als Rusland een beleid van 'equidistantie' tegenover beide Koreaanse staten aanhouden; een beleid dat het best aansluit bij hun eigen belangen.¹³

Ook al valt de 'Nordpolitiek' van Roh Tae Woo te lezen als een voortzetting van de aloude strategie Noord-Korea zoveel mogelijk te isoleren, toch was er tegelijkertijd een niet onaanzien-



Een uitgeput Koreaans meisje met haar broertje op de rug voor een M-26 tank, Haengju, juni 1951

(Foto: US Department of Defense; collectie: IMG/KL)

lijke breuk met het verleden. Zo aanvaardde Zuid-Korea dat staten diplomatieke betrekkingen onderhielden met zowel Seoul als Pyongyang. Het was overigens eveneens in 1991 dat beide Koreaanse staten toetraden tot de VN. Bovenal hoopte Roh Tae Woo dat verbeterde betrekkingen met Pyongyangs traditionele bondgenoten ook zouden resulteren in betere relaties met Noord-Korea. Dat Noord-Korea uiteindelijk inderdaad de weg naar de onderhandelingstafel vond, kan echter niet zonder meer als een Zuid-Koreaanse overwinning gezien worden.

Terwijl het Oostblok in elkaar klapte en Noord-Korea in een steeds groter diplomatiek en economisch isolement terecht kwam, zag het zich genoodzaakt de uitgestoken Zuid-Koreaanse hand te grijpen. Na een aantal overleg-rondes sloten beide staten in december 1991 een 'verdrag over verzoening, non-aggressie, en uitwisseling en samenwerking,' kort daarop gevolgd door een verdrag over denuclearisering van het Koreaanse schiereiland.¹⁴ Toch zouden die akkoorden al snel een dode letter worden. De ongelijkheid van de gesprekspartners

¹³ De Sovjet-Unie knoopte in 1990 officieel diplomatieke betrekkingen met Zuid-Korea aan, China volgde in 1992. Don Oberdorfer, *The Two Koreas*, pp.198-228, 239-48. De barst tussen de Sovjet-Unie en Noord-Korea ten tijde van Gorbatsjov werd een breuk tijdens het Russische presidentschap van Boris Yeltsin. Hij annuleerde het defensieverdrag van 1961 met Noord-Korea en eiste een terugbetaling van de 3,5 miljard dollar uitstaande schuld met Moskou. Vladimir Poetin heeft daarentegen de banden met Noord-Korea weer aangehaald, en een nieuw vriendschapsverdrag getekend. Rusland probeert via Noord-Korea strategisch weer een rol van betekenis te spelen in de regio.

¹⁴ Dit laatste akkoord stipuleerde dat beide staten zich ertoe verbonden geen nucleaire wapens te testen, ontwikkelen, produceren, ontvangen, bezitten, opslaan, opstellen, noch gebruiken; en geen nucleaire opwerkingsinstallaties, noch uraniumverrijkings faciliteiten te bezitten. Ondertussen weten we dat dit een akkoord was dat gedoemd was te mislukken. Onder Amerikaanse druk werd de drempel voor Pyongyang zo hoog gelegd dat het onmogelijk kon toestemmen. Met name het controlemechanisme dat toegang zou verlenen tot militaire domeinen was een onaanvaardbare eis voor het Noord-Koreaanse leger. Zie hierover Leon V. Sigal, *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998), pp. 39-44.

droeg daartoe zeker bij. Net zoals Zuid-Korea vanuit een sterke positie aan de onderhandelingstafel was aan- geschoven, kwam Noord-Korea van- uit een positie van zwakte, wat een onvermijdelijke hypotheek op de akkoorden legde.

Roh Tae Woo en zijn opvolgers ge- bruikten de economie niet enkel als hefboom om beweging te krijgen in de betrekkingen met de Sovjet-Unie en China. Ze werden ook gedreven door een economische imperatief. Te lang was het land afhankelijk van de VS als afzetmarkt en van Japan als invoerland. Dat resulteerde in respec- tievelijk chronische handelsoverschot- ten met de VS en een chronisch deficit met Japan dat overheersend bleef als toeleverancier van technologie. Deze afhankelijkheid maakte Zuid-Korea erg kwetsbaar voor conjunctuur- schommelingen in beide landen. Een koude douche was het al helemaal toen de VS in de loop van de jaren tachtig met handelssancties dreigden als antwoord op het Amerikaanse handelsdeficit met Zuid-Korea.¹⁵ Ook Japan en de EU aanvaardden niet lan- ger dat Zuid-Korea zijn markt herme- tisch afsloot. De druk om zich als een verantwoordelijke speler in de in- ternationale economie te gedragen groeide naarmate het belang van de Koreaanse economie in de wereld toenam. Kim Young Sams antwoord was een omhelzing van de globalise- ringsgedachte.

Het besef was gegroeid dat om de Zuid-Koreaanse economie op wereldvlak concurrerend te laten zijn, een open economie met vrije concurrentie de beste opties bood.

Parallel aan een (geleidelijke) libera- lisering van de binnenlandse markt, wierpen Zuid-Koreaanse bedrijven zich op internationale expansie. Azië is ondertussen een belangrijke pro- ductiebasis geworden voor de Kore- aanse conglomeraten. Met de stijgen-

de loonlast in Zuid-Korea is er heel wat productiecapaciteit gedeloca- liseerd naar goedkopere landen in Zuidoost-Azië en China. Daarnaast is Azië, en in het bijzonder China een belangrijke afzetmarkt voor Zuid- Koreaanse producten geworden. Sinds diplomatieke betrekkingen aange- knoopt zijn met Peking heerst er een ware China-boom in Zuid-Korea. Het laat zich aanzien dat China in de toe- komst een steeds belangrijker econ- omische partner voor Zuid-Korea wordt.¹⁶

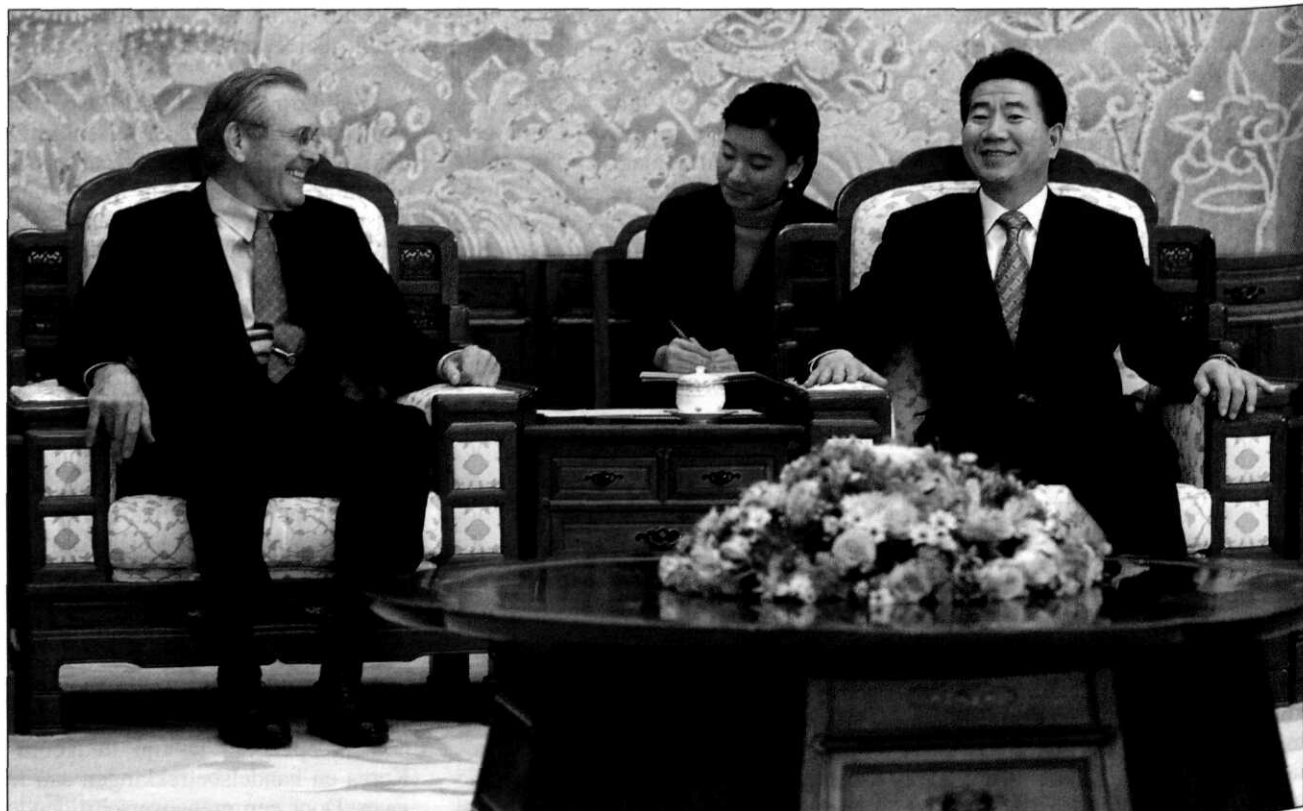
De toekomstvisie van de Zuid-Kore- aanse president Roh Moo-hyun spreekt wat dat betreft boekdelen. In het kader van zijn beleid voor vrede en welvaart in Noordoost-Azië wil hij van Zuid-Korea een *business hub* maken in Oost-Azië, waarbij Zuid- Korea als logistiek en administratief centrum voor de internationale handel in de regio gaat functioneren. Dat idee is gebaseerd op de geografisch strate- gische ligging van Korea in een regio met een bevolking viermaal zo groot als de EU, waarbinnen nu al twintig procent van de wereldhandel plaats- vindt. Het is een visie die gebaseerd is op economische ontwikkeling en sa- menwerking in plaats van ideologi- sche confrontatie en spanning. Uitein- delijk is het eveneens een visie die beoogt Noord-Korea te ontsluiten en zijn plaats te geven in een economisch voorspoedige toekomst. Roh Moo- hyun zet met die visie het economi-

sche luik van Kim Dae Jungs 'Zonne- schijn'-beleid onverdroten verder.

Nergens zijn de veiligheidsaspecten van economische samenwerking dui- delijker als in de interkoreaanse be- trekkingen. In plaats van Pyongyang te isoleren, koos Kim Dae Jung voor een beleid van engagement, zowel economisch als diplomatiek. Daar waar Roh Tae Woo zich niet verzette tegen diplomatieke betrekkingen met Noord-Korea, riep Kim Dae Jung Zuid-Korea's bondgenoten actief op diplomatieke betrekkingen aan te knopen. Het was zijn overtuiging dat de jarenlange politiek van isolement en confrontatie enkel hadden geleid tot spanning en onzekerheid. Een beleid van constructief engagement zou Noord-Korea uit zijn isolement halen, waardoor het zich minder bedreigd zou voelen, en zich dus ook minder als zodanig zou opstellen. Kim Dae Jung riep Koreaanse onder- nemers op actief te zijn in Noord- Korea en handelsbetrekkingen aan te gaan. Door een grensoverschrijdende economische vervlechting, zou ook Pyongyang steeds meer te verliezen hebben bij oplopende internationale spanning. Niettegenstaande de aan- houdende militaire confrontatie zijn de interkoreaanse economische be- trekkingen al een heel eind opgescho- ten. Al is de Noord-Koreaanse econo- mie, of wat ervan overblijft, verre van exportgericht, toch is de impact van de Zuid-Koreaanse hulp en investe-

¹⁵ Het was erg wrang voor Zuid-Korea dat het net de VS waren die druk uitoefende op de Zuid-Kore- aanse overheid om de landbouwmarkt te liberaliseren. In de loop van de jaren negentig bezweek de Koreaanse regering en stelde eerst de markt open voor invoer van Amerikaans vlees, nadien was tabak aan de beurt. Boerenbewegingen blijven zich – vaak gewelddadig – verzetten tegen de opening van de landbouwmarkt. Chronische schuldenlast, arbeidsintensieve kleinschalige land- bouw, en beperkte mechaniseringsmogelijkheden maken dat de Koreaanse landbouw internatio- naal niet mee kan concurreren. De overtuiging onder landbouwers leeft dat ze steeds weer het gelag moeten betalen en politiek niet in tel zijn. De sociale achterstelling sinds de industrialise- ring van start ging is een probleem dat steeds acuter wordt. Zo ligt bijvoorbeeld ook het net gera- tificeerde vrijhandelspact met Chili onder vuur van de boeren die vrezen overspoeld te worden door goedkoop Chileens fruit.

¹⁶ In oktober 2003 maakte het Zuid-Koreaanse ministerie van handel bekend dat China de belang- rijkste exportmarkt was geworden, de VS daarmee van de eerste plaats verdringend. En de groei van de export naar China blijft spectaculair stijgen. Gedreven door de verkoop van wagens en halfgeleiders klokte de export naar China in maart 2004 veertig procent hoger af dan een jaar terug. Statistische informatie over de Zuid-Koreaanse economie is te zien op de website van de 'Korea National Statistical Office': <http://www.nso.go.kr/eng/>. Ook China kent een Zuid-Korea- boom: Zuid-Koreaanse popmuziek, net als Zuid-Koreaanse soaps en docudrama's zijn erg populair onder de Chinese bevolking.



Amerikaanse minister van Defensie Donald Rumsfeld en de Zuid-Koreaanse president Roh Moohyun gefotografeerd op een luchtig moment tijdens hun gesprek in Seoul, 17 november 2003

(Foto: US Air Force, A. Dunaway; collectie: IMG/KI)

ringen aanzienlijk, en zou de interkoreaanse handel ondertussen al dertig procent van Noord-Korea's internationale handel uitmaken.¹⁷

Afgezien van het emotionele belang dat Zuid-Koreaanse politici en ondernemers hechten aan contacten met Noord-Korea, is het bovendien een lucratieve optie voor ondernemingen te profiteren van de goedkope arbeidskrachten. Naast investeringen in productiecapaciteit, staat de economische samenwerking met het Noorden voornamelijk in het teken van de infrastructurele voorbereiding op een toekomstige hereniging van Korea, en op het opkrikken van de levensstandaard van de bevolking door humanitaire en technologische hulpverlening.

¹⁷ In 1989 werd 89 miljoen dollar aan goederen verhandeld tussen beide Koreaanse staten. Ondertussen is dat opgelopen tot 642 miljoen dollar (2002).

Pragmatisch realisme wint het van dogmatische onbeweeglijkheid

Roh Tae Woo had met zijn 'Nordpolitik' de toon gezet. Maar de frisse wind die in het begin van de jaren negentig over het schiereiland leek te waaien, kreeg al snel een erg kil karakter. Noord-Korea raakte verstrikt in een web van nucleaire verdachtmakingen waarover het geen opheldering wilde geven. Integendeel, zoals wel vaker ging het in de verbale aanval toen de VS maanden duidelijkheid te verschaffen over zijn nucleaire activiteiten. Dit brachten de VS in de zomer van 1994 op de rand van een militaire aanval op de bestaande nucleaire installaties. Het was een tijdige interventie van Jimmy Carter die in een topontmoeting met Kim Il Sung het ijs brak, en voor de camera's van CNN de Clinton-regering voor voldongen feiten plaatste. Na maanden onderhandelen

leidde dit tot de akkoorden van Genève en de ontmanteling van de nucleaire industrie van Noord-Korea. Terwijl de spanning tussen de VS en Noord-Korea zo wat wegebde, zorgde het overlijden van Kim Il Sung in juli 1994, enige dagen voor een topontmoeting met zijn Zuid-Koreaanse ambtsgenoot Kim Young Sam, voor een ernstige vertroebeling van de verhoudingen. Niet enkel reageerde Kim Young Sam erg stuntelig op het overlijden, hij was er zo stellig van overtuigd dat het Noord-Koreaanse regime Kim Il Sung's overlijden niet zou overleven, dat hij voor de duur van zijn ambtstermijn geen substantieel initiatief naar Noord-Korea meer ondernam, maar volhardde in een louter afwachtende houding.

De financiële crisis van 1997 bracht een smadelijk einde aan het presidentschap van Kim Young Sam.

Met Kim Dae Jung kwam een president aan de macht met een historische missie. Enerzijds wilde hij de verworvenheden van de democratisering consolideren; anderzijds wilde hij de impasse in de betrekkingen met Noord-Korea doorbreken door een grondig nieuw beleid, zijn 'zonnenschijn' beleid, te voeren.

De 'zonnenschijnpolitiek' van Kim Dae Jung was een antwoord op een impasse die al ruim vijftig jaar voortsleepte en waar noch Noord- noch Zuid-Korea bij gebaat was.

Bij zijn ambtsaanvaarding stond Kim Dae Jung voor de zogenaamde IMF-crisis, de financiële crisis die de Zuid-Koreaanse economie eind 1997 onderuit had gehaald. Het was echter ook een kans die Kim Dae Jung, gedwongen ook door de stringente eisen die het IMF oplegde, aangreep om ingrijpende markthervormingen door te voeren. Hij versnelde en verdiepte het liberaliseringsbeleid dat voorzichtig door Kim Young Sam was gestart. Het verbaasde velen dat iemand die zich zo sterk had geïdentificeerd als voorvechter van de belangen van de Koreaanse arbeiders, nu het voortvoornam in liberalisering van de Koreaanse economie. Toch is Kim Dae Jung naast een overtuigd democraat, ook aanhanger van de open-markteconomie. Een open-markteconomie betekent echter ook dat politieke stabiliteit nodig

is om internationale geldschieters en investeerders voldoende zekerheid te bieden. Ook hier weer loert een economisch imperatief om de hoek.

Engagement en samenwerking

Om de permanente dreiging van Noord-Korea het hoofd te bieden, en omdat Kim Dae Jung ervan overtuigd was dat de confrontatiepolitiek die sinds het einde van de Koreaanse oorlog de kern van het Zuid-Koreaanse beleid tegenover Noord-Korea bepaalde duidelijk had gefaald, koos hij voor een politiek van engagement en samenwerking. Hij maakte Pyongyang duidelijk dat de val van het Noord-Koreaanse regime, noch de opslorping van het noorden nog langer op de Zuid-Koreaanse politieke agenda stonden, en dat economische, humanitaire, en culturele contacten onafhankelijk van enige politieke vooruitgang, een eigen dynamiek konden ontwikkelen. Het meest tastbare en tegelijkertijd meest symbolische resultaat van zijn 'zonnenschijnpolitiek' was de topontmoeting die hij in juni 2000 had in Pyongyang met de Noord-Koreaanse leider Kim Jong Il. De tot dan toe schemerachtige figuur van Kim Jong Il verscheen plots op de Zuid-Koreaanse televisieschermen en eerder dan de baarlijke duivel ontdekten de Zuid-Koreanen een goedlachse, zij het wat arrogante, gemoedelijke 'gewone' Koreaan.¹⁸ De confrontatie tussen het beeld dat stevast was opgehangen

over Noord-Korea en zijn leiders, en de realiteit die de Zuid-Koreaanse bevolking nu te zien kreeg was erg ingrijpend. Ook al was er sinds het presidentschap van Roh Tae Woo een grotere openheid tegenover Noord-Korea, het officiële discours bleef vasthouden aan demonisering van het land. Na de topontmoeting tussen Kim Dae Jung en Kim Jong Il begon het bestaande vijandbeeld spoorloos af te brokkelen. Door meer openheid in de pers over de realiteit in Noord-Korea – hongersnood en economische teloorgang – domineerde medelijden boven percepties van bedreiging en angst. Als reactie op demonisering, vormde men zich nu een uiterst naïef beeld van Noord-Korea dat weinig rekening hield met het regime.

Waar voorheen het regime centraal stond, verschuift de aandacht nu naar het volk.

Noord-Korea is opnieuw en bovenal deel van Korea. De Zuid-Koreanen die in steeds grotere getallen Noord-Korea bezoeken, spreken vaak met enige nostalgie over het land. Het rustieke karakter van Noord-Korea, dat zo schril contrasteert met de jachtige neonglitter van het Zuiden, roept het beeld op van Zuid-Korea in de jaren zeventig, toen het leven wel hard was, maar ook hartelijk.¹⁹

Noord-Korea

De Noord-Koreaanse militaire dreiging, reëel als ze is, is voor Zuid-Korea niet levensbedreigend meer. Ook al blijft het Noord-Koreaanse leger in getalsterkte het Zuid-Koreaanse overtroeven, technologisch is het ver achterop geraakt. Bovendien is het defensiebudget (vijftien procent van het nationale budget in 2003) voor Noord-Korea een ware aderlating, terwijl de economische ontwikkeling in Zuid-Korea Seoul toegelaten heeft een proportioneel steeds kleiner deel aan modern wapentuig te spenderen.²⁰

¹⁸ Bij de historische topontmoeting in Pyongyang was Kim Jong Il duidelijk meester van de situatie. Hij orchestreerde als gastheer het hele gebeuren, waarbij zijn ongedwongen houding fel contrasteerde met de vrij houderige formaliteit van Kim Dae Jung.

¹⁹ Daarnaast verscheurt een generatieconflict de Koreaanse samenleving. Roh Moo-hyun is door de zogenaamde 386-generatie verkozen; ondertussen al niet meer zo jonge dertigers die in de tachtiger jaren in het studentenactivisme actief waren, en geboren zijn in de loop van de jaren zestig. Deze naoorlogse generatie is lang niet zo anticommunistisch als de oudere generatie. Het is diezelfde 386-generatie die de parlementaire afzettingprocedure tegen Roh Moo-hyun zag als een 'parlementaire staatsgreep' van de gevestigde elite tegen de non-conformistische president. Zij gingen de straat op om de democratie waar ze in de tachtiger jaren voor gestreden hadden, nu te vrijwaren. De nieuwe Uri-partij, die bij de parlementsverkiezingen van 15 april 2004 een klinkende overwinning behaalde, vertegenwoordigt die sociale groep.

²⁰ Het Noord-Koreaanse leger is dan nog lang niet een papieren tijger, het is wel een schim van wat het ooit was. Tegenover de 163.000 dollar die het Zuid-Koreaanse leger per soldaat kan besteden, heeft het Noord-Koreaanse leger slechts 1134 dollar. Bovendien heeft Zuid-Korea toegang tot de meest hoogtechnologische snuffjes uit het Amerikaanse wapenarsenaal, daar waar Noord-Korea verder moet met verouderd Sovjet-Russisch wapentuig waarvoor het ook steeds minder wisselstukken heeft. John Feffer, *North Korea South Korea. US Policy at a time of crisis* (New York: Seven Stories Press, 2003) pp.60-70.

Waar Seoul tot twintig jaar terug zonder Amerikaanse ruggesteun vreesde genadeloos onder de voet gelopen te worden, is het Zuid-Koreaanse leger vandaag technologisch vele malen superieur aan Noord-Korea. Die voor-sprong maakt het mogelijk om de numerieke overmacht van het Noorden te neutraliseren. Bovendien heeft het veiligheidsbeleid van Zuid-Korea een aanzienlijke niet-militaire hefboom door de diplomatieke relaties die het met de bondgenoten van Noord-Korea heeft opgebouwd. De notoire onvoorspelbaarheid van Pyongyang is daarmee drastisch ingeperkt. De directe en indirecte kennis in Seoul over hoe het Noorden reilt en zeilt is aanzienlijk toegenomen als gevolg van de internationale contacten in de regio. De groeiende economische verstrengeling maakt het Noorden bovendien steeds afhankelijker van Zuid-Korea.

Critici stellen vaak dat Noord-Korea nog geen substantiële concessies gedaan heeft, maar enkel beloftes doet om vooral veel economische hulp te ontvangen. Ook al gaat deze opmerking ten dele op, het is onmiskenbaar dat de relatie tussen beide staten in de afgelopen vijftig jaar nooit zo ontspannen geweest is als nu. Het is bovendien uitermate interessant te kijken naar wat wel al bereikt is en om vast te stellen dat de 'zonneshijnpolitiek' tot een opmerkelijke verandering geleid heeft. Ook al besteedt de internationale pers er slechts mondjesmaat aandacht aan, de toegenomen contacten, van toerisme in het Kumgang-natuurpark, tot culturele en academische uitwisselingen, economische samenwerking (het industriepark in Kaesong), humanitaire hulp, gezamenlijke infrastructuurwerken (spoor- en wegverbindingen), familieherenigingen (intussen zo ritueel dat zelfs een permanent trefcentrum in het Kumganggebergte gebouwd is),

²¹ Niets is volmaakt. Zo zijn de familieherenigingen erg geënceneerde ontmoetingen. Bovendien blijven het voorlopig eenmalige contacten, maar voor hen die na decennia hun directe familieleden kunnen terugzien, is het een erg aangrijpende ervaring.

tot zelfs militair overleg toe, maken dat de spanning tussen beide staten minder acuut geworden is.²¹

China en Zuid-Korea

Economische belangen mogen China en Zuid-Korea in elkaars armen gedreven hebben, de goede relaties tussen beide staten drijven ook steeds meer op een gezamenlijk belang. Beide zijn gebaat bij stabiliteit in de regio, waarbij ze in eerste instantie aan Noord-Korea denken. Wars van abrupte of overhaaste ontwikkelingen sturen ze aan op een geleidelijke evolutie in Noord-Korea die het land er in eerste instantie economisch op vooruit moet helpen. Instabiliteit, en in het slechtste geval implosie van het regime, zou China opzadelen met honderduizenden vluchtelingen, wat tot een erg instabiele situatie in Mantsjoerije zou kunnen leiden. De Zuid-Koreaanse economie is eveneens gebaat bij stabiliteit. Iedere suggestie van een dreigende crisis leidt tot ongerustheid onder investeerders en zet de economische heropleving op de tocht. Bovendien kan de Zuid-Koreaanse economie een abrupte implosie van Noord-Korea en plotse hereniging niet dragen. Het zou het land in een neerwaartse spiraal brengen die tot een gevaarlijke instabiliteit in de regio leidt. Vandaar dat de Zuid-Koreaanse diplomatie samen met China een bemiddelende rol speelt in de aanhoudende crisis tussen Noord-Korea en de vs. De defacto-alliantie die bestaat tussen Seoul en Peking is daarbij historisch gezien opmerkelijk te noemen.

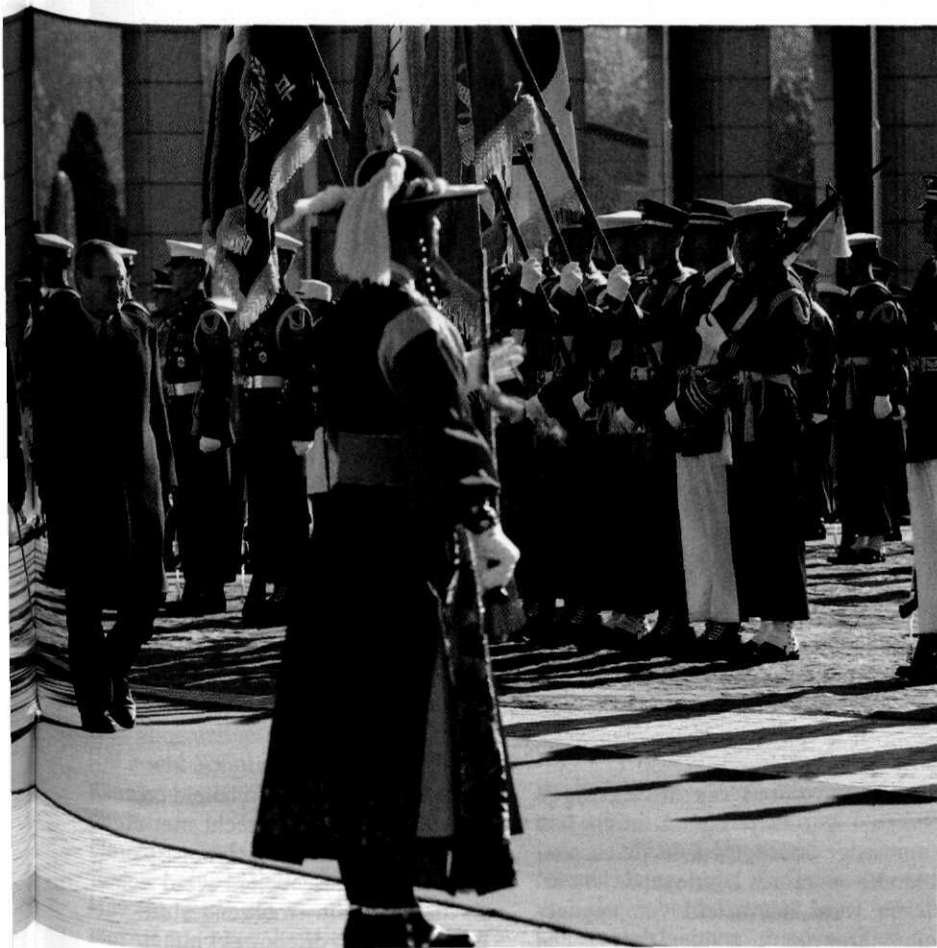
Actieve diplomatie

Het is duidelijk dat de aanzet tot deze niet enkel pragmatische, maar ook actieve diplomatie te vinden is in de persoonlijkheid van Kim Dae Jung. Gelouterd door jaren vervolging, gevangenschap en verbanning werd hij geen verbitterd politicus die vastgeklonken zat aan het verleden, maar een staatsman – door de internationale



pers vaak omschreven als de 'Nelson Mandela van Azië' – die oplossingen zocht voor zich voortslepende nijpende problemen. Hij nam daarbij het heft in eigen handen, eerder dan schools in de pas van de oude bondgenoot te lopen. Kim Dae Jung zag dat de toekomst voor Korea in de regio lag, en maakte van verbetering van de betrekkingen met zijn naaste burens een hoofdprioriteit.

Historisch was zonder meer het bezoek dat hij in oktober 1998 bracht aan Japan. Het onverwerkte verleden had de politieke relaties tussen beide staten decennialang parten gespeeld. Kim Dae Jung maakte van zijn staatsbezoek gebruik om duidelijk te maken dat hij een toekomstgerichte relatie wenste. Het verleden kon en mocht niet over het hoofd gezien worden, maar het mocht de toekomst niet belemmeren. Dit alles resulteerde in



Minister van Defensie Donald Rumsfeld geëscorteerd door de Zuid-Koreaanse minister van Defensie Cho Yong-kil tijdens een inspectie van de troepen bij het nationaal oorlogsmuseum in Seoel, 17 november 2003

(Foto: US Air Force, A. Dunaway; collectie: IMG/KL)

een nieuw partnerschap voor de 21ste eeuw. De Koreaanse overheid liet zich niet meer betrappen op anti-Japanse spelletjes en begon met het opheffen van het embargo tegen Japanse cultuurproducten. Ook werd de veiligheidssamenwerking geïntensifieerd, met gezamenlijke reddingsoperaties op zee en overleg tussen de respectievelijke legerstaven.

Militair overleg met China werd ook geïnstitutionaliseerd in het kader van ministeriële overlegondes (vanaf 1999). Het bleef overigens niet enkel bij bilateraal politiek en militair overleg. Zuid-Korea ontpopte zich in de regio tot een voorvechter van multilaterale veiligheidssamenwerking en overleg. Het was op initiatief van Zuid-Korea dat bij iedere ASEAN + 3 (China, Japan en Zuid-Korea)-vergadering een afzonderlijke Oost-Aziatische politieke overlegronde gehou-

den wordt die moet bijdragen aan een betere verstandhouding en samenwerking.²²

Bij alle dynamiek die Kim Dae Jung ontwikkelde vergat hij de traditionele banden met de vs niet, maar hij drong wel aan op meer overleg onder de alliantiegenoten.

Het is niet voor niets dat onder zijn bewind een trilaterale overlegcommissie, de *Trilateral Coordination and Oversight Group*, in het leven geroepen werd om het beleid van de vs, Japan en Zuid-Korea tegenover Noord-Korea beter op elkaar af te stemmen.

Met name in het beleid naar Noord-Korea nam Zuid-Korea onder Kim Dae Jungs leiderschap een nieuwe voortrekkersrol op zich. Dankzij zijn reputatie van voorvechter voor democratische hervormingen in Zuid-Korea, kon hij op heel wat krediet rekenen bij de Clinton-regering. Daar waar voorheen Washington dwars lag bij teveel Zuid-Koreaans engagement naar Noord-Korea, kreeg Kim Dae Jung nu vrij baan. Daarbij valt te betwijfelen of hij zou hebben toegegeven aan enige Amerikaanse druk. Zeker na de top in Pyongyang in juni 2000, was het duidelijk dat de vs Seoul een voortrekkersrol lieten spelen.²³ Het was op aandringen van de Zuid-Koreaanse president dat Washington Cho Myoung Rok, de Noord-Koreaanse vice-voorzitter van de militaire defensiecommissie, in augustus 2000 op het Witte Huis ontving en dat Madeleine Albright in oktober van datzelfde jaar een bezoek bracht aan Pyongyang.

²² Het aanzwengelen van regionaal multilateraal overleg begint niet met het presidentschap van Kim Dae Jung. Roh Tae Woo had al eerder de idee van een multilateraal veiligheidskader gelanceerd. Economische belangen lagen bovendien ten grondslag aan de actieve interesse die Zuid-Korea toonde bij de oprichting van APEC (Asia Pacific Economic Forum) in 1989. Kim Dae Jung diversifieerde de multilaterale samenwerking en gaf er een nieuwe impetus aan.

²³ Nog belangrijker dan Kim Dae Jung was de doorlichting die Bill Clinton had laten maken van het Noord-Koreabeleid. Het Perry-rapport (2000) concludeerde eveneens dat in eerste instantie een politiek van engagement de best mogelijke optie was.



Minister van Defensie Rumsfeld en minister van Defensie Cho Yong-kil bij aanvang van de jaarlijkse 'Security Consultative Meeting' in Seoel

(Foto: US Air Force, A. Dunaway; collectie: IMG/KL)

Amerikaans onbegrip

De dynamiek die zich in 2000 ontwikkelde, sneuvelde op het altaar van de ideologie. De Republikeinse partij had altijd al wantrouwig gestaan tegenover de akkoorden van Genève die het vaak omschreef als *appeasement*. Nadat George W. Bush ingezworen

²⁴ In een poging om invloed te winnen in Washington ging de Zuid-Koreaanse regering al in februari principieel akkoord met het sturen van troepen naar Irak. Pas na lang parlementair getouwtrek kreeg de regering in juni 2004 een parlementair fiat voor het zenden van 3000 extra troepen in augustus. Ook al is het beduidend minder dan de 10.000 troepen oorspronkelijk door Washington gevraagd, toch levert Seoul daarmee het grootste contingent troepen na de VS en Groot-Brittannië. Het is niet helemaal toevallig dat de beslissing viel aan de vooravond van een nieuwe ronde in het zeslandenoverleg, waar de VS voor het eerst sinds het aan de macht komen van Bush, blijk gaven van enige soepelheid. Het doel blijft de totale, controleerbare, en onomkeerbare ontmanteling van Noord-Korea's nucleaire programma's. Waar de Amerikaanse houding voordien was dat het doel moest zijn bereikt voor er van enig gesprek met Pyongyang sprake kon zijn, heeft Washington nu zijn houding meer in lijn gebracht met het stappenplan van Seoul dat die ontmanteling als einddoel stelt.

was als president van de Verenigde Staten, liet hij het Koreabeleid (opnieuw) doorlichten, in de tussentijd alle contacten bevrozend. Uiteindelijk werd het beleid van engagement afgevoerd, zonder dat er een geloofwaardig alternatief kwam. De Bush-regering was verdeeld in twee kampen die het wel eens waren over het uiteindelijke doel, ineenstorting van het Noord-Koreaanse regime, maar het grondig oneens waren over de methode waarop dat moest gebeuren. Door deze politiek dreven de twee bondgenoten steeds verder uit elkaar. Dat de vs daarmee de Zuid-Koreaanse regering voor het hoofd stootten, leek Washington te ontgaan.

In Seoel pikt de publieke opinie een dergelijk hooghartige houding niet meer. Het is deze arrogantie die het anti-Amerikanisme in de straten van de Zuid-Koreaanse hoofdstad voedt.

Het bezoek van Kim Dae Jung in maart 2001 is al eerder aangehaald. Het was een koude douche voor Kim Dae Jung, maar bovenal het startpunt van een steeds groter wordende kloof tussen Zuid-Korea en de vs. Kim Dae

Jung hield vast aan zijn beleid en eiste voor Zuid-Korea het recht met eigen stem te spreken over Noord-Korea. Het Amerikaanse beleid werd echter steeds meer een stoorzender die verbetering van de betrekkingen met Pyongyang parten speelde. Kim Dae Jungs opvolger Roh Moo-hyun, riep daarom publiekelijk op de Zuid-Koreaanse-Amerikaanse relaties op een andere, meer gelijkwaardige leest te schoeien. De tegenstellingen die bestaan tussen beide regeringen leiden op korte termijn tot steeds grotere spanningen binnen de alliantie. In bijvoorbeeld het zeslandenoverleg rond de Noord-Koreaanse nucleaire dreiging, is het merkwaardig dat Zuid-Korea en China samen inpraten op Washington om zijn harde en onwerkbaar beleid bij te stellen.²⁴ Deze pragmatische alliantie tussen China en Zuid-Korea kan op termijn de alliantie met de vs ondergraven. Veel hangt daarbij af van de openheid van Washington. Het unilateralisme dat daar nu zegeviert is niet in lijn met de Zuid-Koreaanse belangen. Het zijn die belangen die steeds meer het Zuid-Koreaanse beleid domineren. De relatie tussen Zuid-Korea en Ame-

rika is geëvolueerd naar een bipolaire alliantie waarbij wederzijdse belangen niet meer volledig overlappen. Seoul smeekt om een dialoog, maar de regering in Washington blijft daarvoor doof.

Conclusie

Het einde van de Koude Oorlog heeft tot een aanzienlijke herschikking van de verhoudingen in Oost-Azië geleid. Noord-Korea raakte politiek steeds verder geïsoleerd, terwijl de economie na wat sputteren bijna geheel in elkaar klapte. Het contrast met Zuid-Korea kon niet sterker. De snelle economische ontwikkeling van Zuid-Korea wekte de belangstelling van Pyongyangs voormalige bondgenoten. Seoul gebruikte zijn economie als hefboom om uiteindelijk ook diplomatieke betrekkingen aan te knopen met voormalige vijanden. Tegelijkertijd zocht Seoul de dialoog met Pyongyang.

De democratisering bracht in Zuid-Korea het publieke debat tot leven. Het einde van de Koude Oorlog kon niet zonder gevolgen blijven op het Koreaanse schiereiland. Democratische politici kwamen met nieuwe ideeën, gedreven door de historische missie vrede op het Koreaanse schiereiland te bespoedigen. Daarbij werden traditionele machtsverhoudingen ter discussie gesteld. Zuid-Korea sprak steeds meer met eigen stem en nam actief deel aan ontspanning in de regio.

Het traditionele fatalisme heeft plaats gemaakt voor een zelfbewust en actief beleid dat streeft naar een open dialoog op basis van vertrouwen.

Dit geldt zowel voor de contacten met Noord-Korea, als die met de traditionele bondgenoot Washington, en met de landen uit de regio.

Zuid-Korea herdefinieert zijn rol in de regio niet vanuit een zwaktepositie. Seoul kan zich niet veroorloven de permanente Noord-Koreaanse militaire dreiging te negeren. Militair blijft Zuid-Korea steunen op zijn alliantie met de vs, en blijft het verder investeren in zijn eigen defensiepotentieel. Politiek maakt het echter duidelijk dat het niet uit is op ondermijning van het Noord-Koreaanse regime, maar op een geleidelijke verbetering van de betrekkingen. Drijvende kracht achter dit engagement is een sterk gevoel van historische verantwoordelijkheidszin.

Politieke leiders in Korea zijn het aan het volk en de natie verplicht te streven naar een oplossing voor de tweedeling.

Seoul definieert veiligheid nu ruimer dan louter militaire afschrikking tegen de Noord-Koreaanse dreiging. Noord-Korea blijft de focus van het veiligheidsbeleid maar dat beleid wordt steeds meer door politici en diplomaten gedomineerd en gestuurd vanuit Seoul, in plaats van te reageren op een militair imperatief aangeleverd vanuit Washington. Veiligheid heeft ook een veel ruimere definitie gekregen. De Zuid-Koreaanse belangen zijn sinds de democratisering geherdefinieerd. Economische veiligheid staat mede bovenaan de agenda. Bovendien stuurt een nationaal bewustzijn dat de grenzen van Zuid-Korea overschrijdt het beleid. De Koreaanse natie strekt zich uit tot aan de grens met China, het veiligheidsbeleid van Zuid-Korea moet, ook gedreven door de publieke opinie, steeds meer rekening houden met het Noord-Koreaanse volk. Het Noord-Koreaanse regime is een beheersbare militaire bedreiging voor Zuid-Korea, maar het is bovenal een bedreiging voor de Noord-Koreaanse bevolking. De politiek van engagement en samenwerking probeert juist een antwoord te vinden op het lijden van het Noord-Koreaanse

volk. Met een regime dat alles op alles zet om overeind te blijven, spreekt het voor zich dat politieke vooruitgang moeilijk blijft. Humanitaire en economische samenwerking zorgen echter voor een toenemende graad van vervechting, waarbij het voor het Noord-Koreaanse regime steeds moeilijker wordt zich daaraan te onttrekken.

Net zoals Zuid-Korea niet meer de les gelezen wil krijgen door de vs, zo wil Seoul ook Pyongyang niet voorhouden wat het moet doen. Het beleid is erop gericht het Noord-Koreaanse regime een optie te geven voor de toekomst, maar misschien is dat slechts een neveneffect van het ultieme doel, Korea een toekomst te geven: een autonome toekomst. ■

Literatuur

- Cumings, Bruce. *North Korea Another Country*. New York and London: The New Press, 2004
- Feffer, John. *North Korea South Korea. US Policy at a time of crisis*. New York: Seven Stories Press, 2003
- Gleysteen, William H. Jr. *Massive Entanglement. Marginal Influence. Carter and Korea in Crisis*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1999
- Harrison, Selig S. *Korean Endgame. A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002
- Kim, Samuel S. *The International Relations of Northeast Asia*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Ltd., 2004
- Oberdorfer, Don. *The Two Koreas. A Contemporary History*. London: Little, Brown and Company, 1998
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers. Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998
- Canada-DPR Korea E-Clipping Service: <http://www.cankor.ligi.ubc.ca/>
- Comparative Connections. *An E-Journal on East Asian Bilateral Relations*: <http://www.csis.org/pacfor/ccejournal.html>
- Foreign Policy in Focus: <http://www.fpiif.org/index.html>
- Korea National Statistical Office: <http://www.nso.go.kr/eng/>
- Korea.net Gateway to Korea: <http://www.korea.net/>
- The Nautilus Institute for Security and Sustainability: <http://www.nautilus.org/>