

Economische sancties tegen Noord-Korea en Iran

Effectief of niet?

Sico van der Meer

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties legde eerder dit jaar opnieuw een aantal economische sancties op aan Noord-Korea, nadat het land voor de zoveelste keer verboden raket- en atoomproeven had uitgevoerd. Ook Iran wordt met economische sancties onder druk gezet om te stoppen met een verondersteld nucleair wapenprogramma. Maar hoe effectief zijn deze sancties eigenlijk?

Economische sancties zijn een beproefd instrument om landen die zich onwelgevallig gedragen onder druk te zetten om hun gedrag te veranderen. Door een land economisch te laten lijden, zo is de gedachte, worden de kosten van het betwiste gedrag hoger, zodat een kosten-batenanalyse uiteindelijk kan uitmonden in een beleidsverandering.

Een algehele economische boycot wordt tegenwoordig zelden meer afgekondigd, omdat het risico groot is dat vooral onschuldige burgers daarvan de dupe worden. Met name de ervaringen met Irak in de jaren '90 hebben een eind gemaakt aan zulke totaalboycots: terwijl de Irakese bevolking leed, konden Saddam Hoessein en zijn getrouwen hun luxe leventje voortzetten, intussen de schuld van de armoede onder de bevolking op 'buitenlandse vijanden' afschuivend.

Tegenwoordig worden met name doelgerichte sancties ingezet, die specifiek zijn gericht op bepaalde personen en organisaties. Maar hoe effectief zijn dergelijke sancties eigenlijk? Aan de hand van twee voorbeelden, achtereenvolgens Noord-Korea en Iran, wordt de effectiviteit van economische sancties hier tegen het licht gehouden.

Noord-Korea: 'schurkenstaat'

Noord-Korea wordt vaak als de ultieme schurkenstaat beschouwd. Het stalinistische regime schendt zo'n beetje alle internationale normen en waarden die te bedenken zijn; het is een dictatuur waar de mensenrech-

ten op grote schaal worden geschonden; het land is formeel nog steeds in oorlog met buurland Zuid-Korea; en de machthebbers zijn structureel betrokken bij internationale en grootschalige drugs- en wapenhandel, illegale gokactiviteiten en valsemunterij. De meeste aandacht trekken echter de provocaties op het gebied van wapenontwikkeling. Tegen alle internationale afspraken en VN-resoluties in blijft Noord-Korea openlijk nucleaire wapens en langeafstandsraketten ontwikkelen en testen.¹

De internationale gemeenschap heeft daarom een heel pakket aan sancties tegen het land ingesteld. VN-sancties verbieden bijvoorbeeld handel in wapens en in producten die mogelijk voor wapens gebruikt kunnen worden, evenals de export van luxegoederen naar het land. Ook zijn diverse personen en organisaties die zijn betrokken bij het Noord-Koreaanse nucleaire en rakettenprogramma op een 'zwarte lijst' geplaatst, zodat internationale transacties met hen verboden zijn. Hoewel verschillende landen hebben gepleit voor nog zwaardere sancties tegen Pyongyang, houden vooral de Veiligheidsraadleden China en Rusland uit strategische overwegingen strengere maatregelen tegen. Wel hebben diverse landen unilateraal verdergaande sancties ingesteld.

Zelfvoorzienend

Bijzonder effectief lijken de economische sancties tegen Noord-Korea vooralsnog niet te zijn. Om te beginnen is dat te verklaren uit de aard van de Noord-Koreaanse economie. Gebaseerd op de nationale Juche-



ideologie is het land sterk isolationistisch georiënteerd. Het regime streeft naar zelfvoorziening en kent daarom weinig internationaal handelsverkeer. Niet dat het land overigens veel te bieden heeft aan het buitenland – de industrie is sterk verouderd en veel grondstoffen heeft Noord-Korea ook niet. Het blokkeren van handel die er niet is, gaat nu eenmaal niet. Voor zover het land goederen exporteert, betreft het vooral producten in de illegale sfeer: wapens en wapenbenodigdheden, drugs en vals geld.² Dergelijke export speelt zich over het algemeen sowieso al af in het duister, of er nu wel of geen sancties zijn ingesteld. Weliswaar is deze handel nu nog lastiger omdat de sancties voorzien in verscherpte controle van Noord-Koreaanse schepen, maar de ervaring leert dat er genoeg manieren zijn om dergelijke goederen toch ongezien naar de afnemers te smokkelen.

Ook de importen van Noord-Korea zijn gering – niet alleen vanwege de ideologie van zelfvoorziening, maar ook vanwege een gebrek aan buitenlandse valuta om eventuele importen te kunnen betalen. Tekorten aan voedsel, brandstof en kunstmest worden weliswaar via import aangevuld (het merendeel onbetaald, als buitenlandse hulp om het land en de bevolking niet ten onder te laten gaan), maar dit is onder het huidige sanctieregime ook toegestaan. Overigens misbruikt het regime de sancties van de internationale gemeenschap ook als propagandamiddel richting de eigen bevolking: de verantwoordelijkheid voor de economische malaise en hongersnoden wordt hierop afgeschoven, in plaats van het eigen wanbeleid te erkennen.

Poreuze grens

Benodigdheden voor (nucleaire) wapenproductie zijn echter ook nodig, evenals luxegoederen voor de politieke en militaire elite van het land; zoals niet ongebruikelijk in dictaturen leeft de elite in weelde terwijl de bevolking hongersnood kent. Hoewel economische sancties in dit geval effectief zouden kunnen zijn in het onder druk zetten van het Noord-Koreaanse regime, valt dit in de praktijk tegen. De belangrijkste oorzaak hiervan is de poreuze grens met China. Niet alleen particuliere smokkelaars weten met smokkelwaar de grens te passeren, maar ook is de Chinese overheid niet extreem streng bij het controleren van commerciële transporten van en naar Noord-Korea. China hecht groot strategisch belang aan Noord-Korea als communistische bufferstaat en wil hoe dan ook voorkómen dat het Noord-Koreaanse regime instort, met chaos, vluchtelingenstromen en mogelijk Amerikaanse interventie als gevolg.³ Met name het oogluikend toestaan van de import van luxegoederen zorgt ervoor dat de Noord-Koreaanse elite ondanks de sancties relatief weinig buitenlandse druk voelt.

Export van wapens – in ruil voor harde valuta – is weliswaar bemoeilijkt door de internationale sancties, maar ook hier lijken sommige landen, China voorop, af en toe een oogje dicht te knijpen. Toen de VN-sancties na de kernproef in mei 2009 werden aangescherpt, stelde Noord-Korea dat iedere aanhouding van Noord-Koreaanse schepen als een 'oorlogsdaad' zou worden opgevat. Veel landen willen zich

daarom niet aan een dergelijke actie branden en kijken liever de andere kant op wanneer een mogelijk verdacht schip hun territoriale wateren passeert. Sommige experts menen bovendien dat er te weinig toezicht is op schimmige luchtvaartmaatschappijen uit met name voormalige Sovjetrepublieken, die vrijwel ongecontroleerd vluchten naar Pyongyang schijnen te kunnen maken. Daarnaast maakt Noord-Korea gebruik van ondoorzichtige financiële constructies en dekman-bedrijven. Zo blokkeerde Italië in juni 2009 de export van twee peperdure luxe jachten die uiteindelijk, via bedrijven in Oostenrijk en China, voor Noord-Korea bestemd leken te zijn.⁴ Criminele netwerken en smeergeldpraktijken kunnen behulpzaam zijn bij het ontduiken van sancties, en veel van de Noord-Koreaanse buitenlandse handel verloopt sowieso al via dergelijke kanalen – voor Noord-Korea is het ontduiken van sancties als het ware ‘business as usual’.

Financiële tegoeden

De enige economische sancties die tot op heden werkelijk ‘pijn’ deden in Pyongyang, zijn sancties die zijn gericht op buitenlandse tegoeden van verdachte personen en organisaties. Met name de Verenigde Staten zijn actief geweest op dit terrein, deels unilateraal, omdat men verder ging dan VN-sancties voorschreven. Het bekendste voorbeeld is het door de VS ‘besmet’ verklaren van Noord-Koreaanse banktegoeden bij de Banco Delta Asia in Macau, in 2007. Financiële naspeuringen brachten deze tegoeden in verband met Noord-Koreaanse witwaspraktijken en het militaire raketprogramma. Toen de bank op Amerikaans verzoek de betreffende bankrekeningen bevroor, reageerde Noord-Korea als door een wesp gestoken. Alle onderhandelingen over welke onderwerpen dan ook werden onmiddellijk opgeschort, en het vrijgeven van de circa 25 miljoen dollar op de rekeningen leek de hoogste prioriteit van het Noord-Koreaanse regime te zijn geworden.

*Voor Noord-Korea
is sanctieontduiking
‘business as usual’*

Uiteindelijk werd een overeenkomst gesloten die het vrijgeven van de tegoeden min of meer inwisselde voor nadere uitwerking van onderhandelingen over stopzetting van het nucleaire programma. Niet alleen Noord-Korea lijkt hevig van deze affaire geschrokken te zijn, maar ook

internationale banken zijn waakzamer geworden bij transacties door Noord-Koreaanse actoren. Dit laatste bemoeilijkt de (illegale) handel van het regime in Pyongyang weliswaar nog meer, maar in de praktijk blijken er genoeg banken in de wereld te zijn die minder beducht zijn voor Amerikaanse maatregelen; in de casus-Iran hieronder zal een vergelijkbare ontwikkeling aan de orde komen.

Iran: kernwapens of kernenergie?

Ook Iran heeft de afgelopen jaren te maken gekregen met economische sancties, met name in verband met het veronderstelde nucleaire wapenprogramma van het land en het daaraan gerelateerde raketontwikkelingsprogramma. De Iraanse regering zelf blijft stug volhouden dat het slechts uit is op kernenergie, maar soort en schaal van de nucleaire installaties lijken meer gericht op de bouw van kernwapens. Omdat Iran naar de mening van de VN-Veiligheidsraad te weinig opening van zaken geeft aan inspecteurs van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA), zijn sancties opgelegd. Net als bij Noord-Korea gaat het vooral om sancties gericht op personen en organisaties die zijn betrokken bij het nucleaire en raketprogramma, en op benodigdheden hiervoor. De sancties zijn echter relatief mild, omdat vooral China en Rusland om strategische redenen weigeren zwaardere sancties goed te keuren in de Veiligheidsraad.

Amerikaanse sancties

Naast de VN-sancties hebben diverse landen een unilateraal sanctieregime ingesteld, waarbij vooral de Verenigde Staten een effectieve vorm van sanctionering hebben bedacht. Zakendoen met Iran is al decennialang verboden in de VS, maar de nieuwe maatregelen richten zich op het internationale bankverkeer. Omdat de VS een belangrijk centrum van het internationale economische verkeer vormen, beschikt de Amerikaanse overheid over veel indirecte financiële macht. Niet alleen omdat veel multinationals beursnoteringen in de VS hebben, maar meer nog omdat transacties in Amerikaanse dollars – nog altijd de meest gehanteerde valuta in het internationale handelsverkeer – uiteindelijk altijd via de VS lopen. Daarom kreeg het Amerikaanse Ministerie van Financiën een hoofdrol in het sanctiebeleid tegen Iran toebedeeld. Net als de VN hanteert ook dit ministerie een (veel uitgebreidere) ‘zwarte lijst’ van allerlei personen en organisaties waarmee geen zaken mogen worden gedaan. Bedrijven die zaken doen in de VS, en dan vooral internationale financiële instellingen, dienen die zwarte lijst te respecteren willen ze zich geen sancties van het ministerie op de hals halen. In 2005 kreeg bijvoorbeeld een Nederlandse bank een boete opgelegd: ABN AMRO moest 80 miljoen dollar betalen omdat het geen adequate controle voerde op transacties door ‘verdachte entiteiten’ zoals die op de zwarte lijst vermeld staan.⁵

Door diverse instellingen uit Iran op de zwarte lijst te plaatsen, waaronder grote Iraanse banken, is het internationale betalingsverkeer met Iran een flinke slag toegebracht. Iedere financiële instelling die internationaal zaken doet, probeert transacties met deze ‘besmet verklaarde’ instellingen te vermijden, om Amerikaanse strafmaatregelen te voorkomen. Diverse internationale banken en andere bedrijven hebben inmiddels hun activiteiten in Iran beëindigd om risico’s te vermijden. Iraanse bedrijven hebben daardoor steeds meer problemen om internationale transacties te verrichten, hetgeen de buitenlandse



handel van Iran negatief beïnvloedt. Doordat deze sancties met name de economische elite in Iran treffen, namelijk de mensen die op grote schaal geld verdienen met buitenlandse handel, hopen de VS de binnenlandse druk op het Iraanse regime om het nucleaire beleid aan te passen te vergroten, en zo de relatieve kosten van het betwiste nucleaire programma te laten toenemen.

Ontwijkstrategieën

Tot op bepaalde hoogte weet Iran de handelsbelemmeringen te ontwijken. Zo hebben de afgelopen jaren opvallend veel Iraanse bedrijven hun (hoofd)kantoren verplaatst naar naburige landen, zoals de Verenigde Arabische Emiraten, Bahrein en Qatar. Ook wordt veel gebruik gemaakt van ‘tussenpersonen’ in deze landen (vaak zogenoemde ‘brievenbusfirma’s’). Op deze wijze kunnen internationale partners zaken doen met een formeel niet-Iraans bedrijf, terwijl de opbrengsten toch in Iran terechtkomen. Het economische verkeer tussen de Verenigde Arabische Emiraten en Iran is de afgelopen jaren bijvoorbeeld explosief gestegen.⁶

Zoals hierboven eveneens over Noord-Korea werd vermeld, verplaatst ook het Iraanse betalings- en handelsverkeer zich bovendien naar banken in landen waar men zich minder druk maakt om sancties van VN of VS. Met name Pakistaanse banken hebben een groot marktaandeel in Iran veroverd. Deze financiële instellingen hebben nauwelijks

tot geen (klanten met) banden in de VS of andere westerse landen, en hebben dus weinig te verliezen door Amerikaanse strafmaatregelen. Pas via een ondoorzichtige keten van kleinere en grote financiële instellingen staan de Iraanse financiële transacties uiteindelijk in verbinding met de wereldmarkt. Sommige deskundigen wijzen er dan ook op dat de sancties alleen maar meer schimmigheid rondom het Iraanse betalingsverkeer creëren, waardoor de kans op illegale transacties slechts is toegenomen.

Ook de Iraanse handel in het algemeen verschuift. Waar grote westerse bedrijven zich uit Iran terugtrekken, wordt hun plaats vaak direct ingenomen door concurrenten uit niet-westerse landen. Vooral China moet in dit verband opnieuw genoemd worden: de handel tussen China en Iran groeide de afgelopen jaren pijlsnel.⁷ Maar ook andere Aziatische landen en Rusland springen deels in het gat dat westerse bedrijven onder druk van de sancties achterlaten. Toen de Franse oliemaatschappij Total zich in 2008 terugtrok uit Iran, verkondigde de Iraanse Minister van Olie direct het Westen “niet nodig” te hebben, omdat er genoeg Aziatische partners te vinden zijn.⁸ Zolang er geen sterke internationale eensgezindheid bestaat over sancties jegens Iran, zal het land internationaal zaken kunnen blijven doen. Weliswaar verslechtert de Iraanse economie al een aantal jaren, maar dat ligt ook deels aan het binnenlandse economische beleid van de regering-Ahmadinejad. Niettemin schuiven de Iraanse machthebbers de schuld van de economische malaise graag in de schoenen van de

'vijanden' in het Westen – dit propagandistisch gebruik van de sancties om eigen falen te verbloemen werd hierboven ook al in Noord-Korea gesignaleerd.

Economische sancties: effectief of niet?

Het blijft de vraag hoe effectief de economische sancties tegen Noord-Korea en Iran nu werkelijk zijn. Zeker op de korte termijn kan pessimisme de overhand krijgen. Beide landen werken immers gewoon door aan hun nucleaire programma's, terwijl de sancties primair de beëindiging daarvan als doel hebben. Door gebrek aan eensgezindheid binnen de internationale gemeenschap lukt het niet om binnen de Verenigde Naties tot echt strenge, veelomvattende sancties te komen. Bovendien maken zowel Noord-Korea als Iran misbruik van de internationale verdeeldheid door de economische banden aan te halen met landen die de sancties minder streng handhaven, waarbij vooral China in beide gevallen een opvallende rol vervult.

Op de wat langere termijn is er echter ook plaats voor enig optimisme. De besluitvorming via de VN verloopt weliswaar lastig, maar er valt wel degelijk geleidelijke aanscherping van de sancties waar te nemen, waardoor zowel Noord-Korea als Iran steeds verder geïsoleerd raken. Internationale handel is lastiger geworden, wat vooral een negatieve invloed op de Iraanse economie heeft – Noord-Korea is al veel langer zo geïsoleerd dat het nauwelijks buitenlandse handel kent. Doordat de sancties specifiek gericht zijn op personen en organisaties die betrokken zijn bij de nucleaire programma's, worden de kosten hiervan opgestuwd. In zowel het Iraanse als het Noord-Koreaanse geval waren bovendien Amerikaanse pogingen succesvol om het internationale betalingsverkeer van en naar verdachte personen en organisaties lam te leggen. Hiermee worden de direct betrokkenen meteen geraakt. Weliswaar kunnen zij hun toevlucht zoeken tot schimmige banken uit landen als Pakistan, toch zijn internationale transacties hoe dan ook ingewikkelder en duurder geworden en is er altijd het risico op beslaglegging of bevrozing van tegoeden.

Tot besluit

Uiteraard zijn Noord-Korea en Iran slechts twee voorbeelden van landen die te maken hebben met economische sancties, en kunnen er niet zomaar alomvattende conclusies uit worden getrokken. In beide gevallen wordt echter duidelijk dat de effectiviteit van de sancties met name lijdt onder gebrek aan eensgezindheid binnen de internationale gemeenschap.

Over het algemeen worden de beleidsmogelijkheden om internationale regels en normen af te dwingen grofweg in drie categorieën ingedeeld: diplomatieke onderhandelingen, sancties en militair ingrijpen. Wat betreft Noord-Korea en Iran heeft diplomatie nog weinig resultaat gehad; jarenlange dialogen hebben in sommige gevallen weliswaar tot (tijdelijke) overeenkomsten geleid, maar in de praktijk

zijn de nucleaire programma's van beide landen gewoon doorgegaan. Aan de andere kant lijkt militaire actie tegen beide landen ook onrealistisch; als er al landen zouden zijn die een aanval op Noord-Korea of Iran overwegen, dan worden zij voorlopig tegengehouden door de rest van de internationale gemeenschap die militair ingrijpen te vervaardigt. Zo bezien zijn sancties ondanks alles het meest logische beleidsinstrument om beide landen onder druk te zetten om hun als illegaal bestempelde activiteiten te staken. Natuurlijk zal een mix tussen de instrumenten uiteindelijk het meest effectief zijn; sancties dienen ondersteund te worden door diplomatieke inspanningen, en wellicht door een dreiging van militair ingrijpen als laatste redmiddel.

Economische sancties lijken momenteel het beste middel dat de internationale gemeenschap ter beschikking heeft, ook al kan aan het instrument zelf nog heel wat gesleuteld worden. De beste manier om sancties effectiever te maken is het bereiken van meer eensgezindheid binnen de internationale gemeenschap, zodat landen de sancties minder makkelijk kunnen ontduiken. Dat is echter makkelijker gezegd dan gedaan.

Drs. S. van der Meer is onderzoeker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme*. Zijn onderzoek richt zich vooral op de verspreiding van massavernietigingswapens.

Wilt u reageren? Mail de redactie: info@atlcom.nl.

1. Voor meer achtergronden over het Noord-Koreaanse gedrag, zie bijvoorbeeld: Sico van der Meer, 'How Rogue States Play the Game. The Case of North Korea's Nuclear Programme', in: Jaap de Zwaan, Edwin Bakker & Sico van der Meer (red.), *Challenges in a Changing World. Clingendael Views on Global and Regional Issues*, T.M.C. Asser Press, Den Haag, 2008, pp. 221-232.
2. Sheena Chestnut, 'Illicit Activity and Proliferation. North Korean Smuggling Networks', *International Security*, jrg. 32 (2007) nr. 1, pp. 80-111.
3. Zie bijv.: Andrei Lankov, 'Pyongyang Strikes Back. North Korean Policies of 2002-08 and Attempts to Reverse "Destalinization from Below"', *Asia Policy*, juli 2009, pp. 47-71.
4. 'Italy Blocks Sale of Two Yachts It Fears Were Destined for N Korea', *Financial Times*, 23 juli 2009.
5. 'ABN Amro krijgt boete van 80 miljoen dollar', *de Volkskrant*, 20 december 2005.
6. 'Cat and Mouse: Iranians Scheme to Elude Sanctions', *The Wall Street Journal*, 13 februari 2008.
7. Michael Jacobson, 'Sanctions against Iran: a Promising Struggle', *The Washington Quarterly*, jrg. 32 (2008) nr. 3, pp. 69-88.
8. 'Total vertrekt, maar Iran heeft Westen "niet nodig"', *de Volkskrant*, 11 juli 2008.