

Kinas rolle i det internationale system »En fredelig udvikling?«

– perspektiver og udfordringer i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Af Camilla Tenna Nørup Sørensen

Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Introduktion

Siden starten af de økonomiske reformer i slutningen af 1970'erne er Kinas globale og regionale økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske betydning og indflydelse steget markant. Der har været, og er fortsat, diskussion i akademiske og politiske kredse om, hvorvidt Kinas udvikling skal karakteriseres som en trussel eller en mulighed i forhold til international økonomisk vækst, stabilitet og sikkerhed. Denne diskussion er ikke særlig relevant eller konstruktiv, da det er ikke givet, at Kina vil blive enten en trussel eller partner, men hvad der er en realitet er, at Kina i dag er en regional og global stormagt, som i årene frem vil kræve at få regional og global indflydelse, som svarer til denne opnåede styrke. Kineserne fremhæver selv deres udvikling som »en fredelig udvikling«, hvor Kina ikke vil søge hverken regional eller global dominans, men vil agere som en fredsøgende, ansvarlig og konstruktiv stormagt (White Paper, 2005). Forud ligger imidlertid store udfordringer for de kinesiske ledere, såvel indenrigspolitiske som udenrigspolitiske, og Kinas udvikling stiller også det inter-

nationale system og de øvrige stormagter over for store udfordringer. Nordkoreas prøveaffyring af missiler i starten af juli og de vedvarende trusler om at foretage atomprøvesprængninger samt Irans atomprogram viser tydeligt, hvordan det internationale system har brug for Kina som en ansvarlig og konstruktiv stormagt. Kinas aktuelle politik i forhold til Nordkorea og Iran viser imidlertid de modstridende interesser og svære dilemmaer, som de kinesiske ledere står overfor i bestræbelserne på at sikre Kinas »fredelig udvikling«.

Denne artikel har til formål at introducere udviklingen af Kinas rolle i det internationale system. Artiklen er opbygget således, at der først indledes med at klarlægge, hvad det er for et Kina, der tales om i forhold til de væsentligste faktorer i en traditionel sikkerhedspolitisk analyse, nemlig geo-strategisk placering og relative kapabiliteter. Herefter ses der nærmere på traditionelle principper i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og her bevæger artiklen sig ud over en traditionel sikkerhedspolitisk analyse, idet den histo-

riske og kulturelle kontekst, som har stor betydning for udviklingen af Kinas rolle i det internationale system, præsenteres. Dette lægger op til den efterfølgende vurdering af nye tendenser og udviklinger i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik. Herefter følger en kort introducerende analyse af Kinas sikkerhedspolitiske relationer til USA og Japan samt af udviklingen i Taiwan Strædet. Dette er, sammen med hensynet til at sikre fortsat høj økonomisk vækst og stabilitet, de væsentligste faktorer for udviklingen i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik. Til sidst vil modstridende interesser og dilemmaer i Kinas politik blive trukket op ved at se nærmere på Kinas rolle og interesser i forhold til Nordkorea.

2. Kina – styrker og svagheder

Ifølge den dominerende tilgang indenfor international sikkerhedspolitisk teori, Kenneth Waltz' neo-realisme, bestemmes en stats rolle i det internationale system primært af statens geo-strategiske placering og relative kapaciteter, hvilket er et spørgsmål om størrelsen af befolkning og territorium, økonomisk og militær styrke samt politisk stabilitet (Waltz, 1979: 131).

Befolkning, territorium og geo-strategisk placering

Kina har med de ca. 1,3 mia. indbyggere verdens højeste indbyggertal og dækker et areal på omkring 9,6 millioner kvadratkilometer. Dette gør Kina til verdens fjerde største land efter Rusland, Canada og USA. Kina har verdens anden længste landegrænse med 14 naboer samt hav-grænse til yderligere 6 stater. Geo-strategisk set har Kina således en central placering, men også en potentiel meget sårbar placering afhængig af Kinas relative økonomiske og militære styrke samt forholdet til de omkringliggende stater.

Økonomiske reformer og politisk stabilitet

Kina har siden de økonomiske reformer tog fat i slutningen af 1970'erne haft årlige

vækstrater på omkring 9-10 procent og er i dag verdens sjette største økonomi målt i forhold til BNP og anden største økonomi målt i forhold til købekraftsparitet (CIA World Factbook, China).¹ Kina har således udviklet sig til at være en afgørende aktør i forhold til den internationale økonomiske udvikling. Dog er der mange udfordringer for de kinesiske ledere at takle. Kina har fortsat en lav BNP pr. indbygger, og der er stigende sociale og regionale forskelle, hvor store dele af befolkningen, særligt på landet og i Midt- og Vestkina, lever i dyb fattigdom. Udfordringerne ligger derfor ikke kun i at sikre fortsat høj økonomisk vækst, men også i at få den fordelt.

I forhold til politisk stabilitet, så har kommunistpartiet haft monopol på magten siden afslutningen af borgerkrigen i 1949, og de omtalte økonomiske reformer er ikke blevet fulgt op af politiske reformer i retning af demokrati. Forsat er ingen opposition til partiet tilladt, og der bliver slået hårdt ned på ethvert tiltag. Dette betyder ikke, at der ikke sker udviklinger i det kinesiske politiske system. En økonomisk reformproces, som den Kina går igennem, kræver store tilpasninger i det politiske system med en højere grad af fleksibilitet og gennemsigtighed. Der er i akademiske kredse stor uenighed om, hvorvidt kommunistpartiet kan holde til disse tilpasninger.² Udviklingen så vidt støtter, at partiet formår at omstille sig og optage nye magtfulde grupper og tendenser, men der er dog ingen tvivl om, at de kinesiske ledere er mere bekymrede angående fastholdelse af magtmonopolet og egen legitimitet. Kommunistpartiets legitimitet er i høj grad bundet om på partiets evne til at sikre social stabilitet og fortsat økonomisk vækst, og her giver særligt de omtalte voksende sociale og regionale forskelle samt den stigende korruption i partiet anledning til stigende bekymring. Der er stor vækst i demonstrationer over hele Kina – ifølge officiel kinesisk statistik var der 85.000 »incidents of protest« i 2005 op fra

74.000 i 2004 og 58.000 i 2003 (Halloran, 2006). Samtidig med, at demonstrationerne stiger i antal, bliver det vanskeligere at håndtere og isolere disse.

Den politiske stabilitet er således fortsat høj, men der er ingen tvivl om, at de indenrigspolitiske udfordringer er store, og at de kinesiske ledere er bekymrede. Dette har betydning for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som i stigende grad har fået en række konkrete opgaver i forhold til at sikre fortsat høj økonomisk vækst, bl.a. at åbne markeder og mobilisere udenlandske investeringer. Det er også i denne sammenhæng, at det stigende fokus på energiekporterende regioner og stater i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik skal ses. Kinas diplomatiske aktivitet i Afrika, Latin- og Sydamerika, Centralasien og Mellemøsten har ændret karakter og intensitet de senere år, hvor Kina indgår økonomiske aftaler og strategiske partnerskaber i et hidtil uset omfang (Gill & Huang, 2006: 24-25). Sikring af energi er en afgørende drivkraft bag denne diplomatiske aktivisme, men som det vil fremgå nedenfor, så stiller dette store udfordringer for de kinesiske ledere i forhold til også at opretholde billedet af Kina som en ansvarlig og konstruktiv stormagt og i forhold til udviklingen i Kinas relationer til de øvrige stormagter.

Militærets rolle og udvikling

Det kinesiske militær, People's Liberation Army (PLA), er underlagt partiet, men der er indikationer på, at militæret har fået en større selvstændig rolle på områder vedrørende Kinas sikkerheds- og forsvarspolitik de senere år. Her er det vigtigt at understrege, at der tilsyneladende ikke er tale om nogen form for splid mellem partiet og militæret med hensyn til mål, men der er indikationer på en vis uenighed om midler og tidshorisont. Generelt gælder det, at de militære ledere er mere konservative og nationalistiske, og især sikring af genforening med Taiwan har stor betydning for militærets selvopfattelse (Shambaugh, 2002).

Kinas militær gennemløber i disse år en drastisk modernisering og professionalisering.³ Særligt siden Golfkrigen i 1991, hvor kinesiske militære ledere blev overrasket over, hvor overlegent det amerikanske militær var, har Kina satset på at modernisere militæret med fokus på højteknologiske våben og informationsteknologi. Kina køber primært russiske våben og teknologi, hvilket også skyldes den amerikanske og europæiske våbenembargo, der har været opretholdt siden Tiananmen i 1989. Som led i moderniseringen og professionaliseringen skæres der kraftigt ned på landstyrkerne, som ellers tidligere har været helt dominerende. Kina har dog fortsat verdens største militær målt i antal af personel med ca. 2,2 millioner soldater, plus ca. 1,5 millioner i reserven. Fokus i Kinas militære modernisering er særligt på flåden og luftvåbnet, hvilket også skal ses i sammenhæng med militærets fokus på at ændre militærbalancen i Taiwan Strædet til fordel for Kina. Ligeledes er der fokus på at øge Kinas langtrækkende kapabiliteter og mobilitet samt styrke Kinas »second-strike« kernevåbenstyrke, hvilket særligt er blevet aktuelt efter de amerikanske planer om et nationalt og regionalt missilforsvar med Japan og evt. Taiwan som deltagere. Der satses også kraftigt på at forbedre ledelses – og kommandostrukturen, bl.a. ved udnævnelse af yngre militære ledere, som har større erfaring i forhold til koordination og samarbejde mellem de forskellige værn og i forhold til samarbejde med andre staters militær og internationale organisationer. Der ses generelt en større åbenhed hos det kinesiske militær i forhold til at etablere samarbejder og holde fælles øvelser med andre staters militær, og Kinas deltagelse i FN's fredsbevarende operationer er også kraftigt stigende.⁴

Størrelsen af det kinesiske militærbudget er svært at fastsætte, da der er meget lidt åbenhed herom. Det officielle budget for 2006 er på 35,1 mia. dollars, hvilket er en stigning på 14,1 procent fra 2005 (PD, 2006a). Estimerer for det reelle kinesiske militærbudget er der

stor uenighed om.⁵ Det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon, præsenterer traditionelt de højeste estimater i deres årlige rapporter angående udviklingen i kinesisk militær, og i den seneste af disse rapporter fra maj i år angives det kinesiske militærbudget til ca. 105 mia. dollars (Pentagon, 2006b). Dette er dog på det kraftigste blevet afvist af Kina, og også af flere anerkendte amerikanske PLA-forskere.⁶ Der er imidlertid stor enighed om, at Kina i forhold til militær-teknologi er langt efter USA.

Styrker og svagheder

Ses der samlet på Kinas kapabiliteter og udviklingen heri, så er der ingen tvivl om, at Kinas rolle i det internationale system er under forandring i disse år. I forhold til økonomisk og militær styrke er Kina ved at udvikle sig til en regional og global stormagt. Spørgsmålet om, hvilken karakter Kinas rolle vil tage, er der som antydning ovenfor ikke noget entydigt svar på. Ved i nedenstående at se nærmere på den historiske og kulturelle kontekst samt de traditionelle principper i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik er det imidlertid muligt at forbedre grundlaget for at identificere og vurdere de igangværende udviklinger samt implikationerne heraf, også i forhold til spørgsmålet om hvilken karakter Kinas rolle vil tage.

3. Historisk og kulturel kontekst samt traditionelle principper og overordnet strategi

Historisk og kulturel kontekst

I Kina er bevidstheden om og stoltheden over den glørværdige fortid som »Riget i Midten« meget stærk og spiller afgørende ind på Kinas opfattelse af udviklingen i det internationale system og af sig selv som international aktør. Ligeledes er myten om »100 års ydmygelser« et stærkt element i den kinesiske opfattelse.⁷ Der er således i Kina stor generel konsensus om, at Kina igen skal være en af verdens stormagter og have den indflydelse og respekt, som hører hertil. I forhold til sikkerhedspraksis og strategisk kultur kan der i

Kinas lange historie findes både krigeriske og fredelige eksempler på, hvordan udenrigspolitik føres og konflikter løses. Generelt bygger Kinas sikkerhedspraksis og strategiske kultur dog på en dybtliggende historisk udviklet realpolitisk overbevisning. De væsentligste principper bag Kinas politik er gensidig respekt for suverænitet, territoriell integritet samt ikke-indblanding, og disse principper genfindes langt tilbage i den kinesiske historie.

Opfattelse af det internationale system samt overordnede sikkerhedspolitiske strategi

Kinas opfattelse af det nuværende internationale system er, at der er en supermagt, USA, og flere stormagter, men udviklingen vil gå mod en multipolær struktur. Kineserne anerkender dog, at den nuværende unipolære magtstruktur vil forblive de næste mange år frem som følge af USA's styrkemæssige overlegenhed. I denne situation er det Kinas officielle sikkerhedspolitiske strategi at søge samarbejde med USA og de øvrige stormagter samt øge Kinas økonomiske og militære styrke. Kina karakteriserer således de første 20 år af det 21. århundrede som »en periode med vigtige strategiske muligheder« (Yahuda, 2004: 283, 306). Denne opfattelse ligger bag Kinas mere samarbejdsorienterede internationale adfærd, hvor Kina har bevæget sig væk fra den passive og reaktive udenrigs- og sikkerhedspolitiske adfærd, som karakteriserede Kina i 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne under Deng Xiaopeng – jf. nedenfor angående udviklingen af et nyt kinesisk sikkerhedsbegreb. Det er ligeledes denne opfattelse, som ligger bag Kinas fokus på regionen og på at styrke Kinas regionale økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske anseelse og indflydelse (Goldstein, 2005: 22-26). I Kinas nuværende sikkerhedspolitiske strategi er udfordring af USA's globale position således ikke centralt.

4. Udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

De traditionelle principper om suverænitet, territorial integritet og ikke-indblanding står fortsat centralt i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, men fortolkningen og udøvelsen af disse principper i forhold til den reelle politik har været under forandring siden midten af 1990'erne. Samtidig har andre hensyn og interesser fået en større rolle i udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Nyt sikkerhedsbegreb

Fra starten af 1990'erne udvikles gradvist et nyt kinesisk sikkerhedsbegreb »cooperative security«. Denne udvikling sker særligt som reaktion på en stigende frygt, i regionen og i USA, for, at Kina vil blive en regional og global sikkerhedspolitisk trussel, og som følge af den ovenfor omtalte ændrede kinesiske opfattelse af det internationale system. Dette nye sikkerhedsbegreb understreger fire elementer som værende grundlæggende elementer i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse er gensidig tillid (ikke lade forskelle i ideologi eller social system influere), gensidige fordele (respektere andre staters sikkerhedsinteresser), lighed (ikke-intervention) og koordination (fredelige løsninger og koordination af fælles sikkerhedsinteresser) (White Paper, 2004; Yahuda, 2004: 300-301). Det er tydeligt, at dette sikkerhedsbegreb bygger på de fem principper om fredelig sameksistens udviklet med Indien i midten af 1950'erne.⁸ Det nye sikkerhedsbegreb indikerer imidlertid også, at Kina er i en proces, hvor de traditionelle principper omdefinieres og tilpasses. Sikkerhedsbegrebet er således bredere og omfatter ikke-traditionelle sikkerhedstrusler som terrorisme og transnational kriminalitet samt fokuserer på dialog og forhandling. Generelt gælder det, at kineserne gradvis overtager den bredere forståelse af sikkerhed, som har været fremherskende i det internationale system siden afslutningen af den kolde krig. Dette nye kinesiske sikkerhedsbegreb og de igangværende tilpasninger

af dette kan således ses som tegn på, at Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitiske eliter i højere grad end tidligere er i stand til at ændre deres opfattelser, strategier og politikker i forhold til udviklinger i den nationale, regionale og globale sikkerhedssituation.

Mere pragmatisk og proaktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Det nye kinesiske sikkerhedsbegreb er led i udviklingen af en mere pragmatisk og proaktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Kina også har udviklet et mere positivt syn på multilaterale instrumenter og institutioner. Disse indgår i stigende grad som vigtige elementer i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket særligt er tydeligt i regionen ved Kinas voksende rolle i »ASEAN Regional Forum« (ARF) og »ASEAN+3« (Kina, Japan og Sydkorea), og i Centralasien, hvor Kina er en aktiv og ledende aktør i »Shanghai Cooperation Organisation« (SCO) (Yahuda, 2004: 302). Ligeledes har Kina med initiativet til sekspartsforhandlingerne i august 2003 taget en ledende rolle i forhold til at sikre en fredelig løsning på konflikten om Nordkoreas atomvåbenprogram. Her har Kina satset enorm prestige og ressourcer, men som det vil fremgå nedenfor, har Kina ikke stor succes med at få Nordkorea (og USA) til at spille med, og sekspartsforhandlingerne udstiller i stigende grad de modstridende interesser og svære dilemmaer i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Aktiv diplomati og multilateralisme – motiver bag?

Det kan, og bliver, diskuteret, hvilke udviklinger og motiver, der ligger bag Kinas aktive diplomati og stigende brug af multilaterale instrumenter og institutioner. Er det et resultat af en socialisering af Kina i det internationale system, af den stigende økonomiske interdependens, som Kina vikles ind i, eller er der i højere grad tale om bagvedliggende realpolitiske overvejelser, hvor de primære motiver er at sikre Kinas snævre øko-

nomiske, politiske og sikkerhedspolitiske interesser? Dette er der ikke noget entydigt svar på, og der er højst sandsynligt tale om en kombination af de nævnte udviklinger og motiver. Et klart realpolitisk motiv bag Kinas strategi i Asien med aktivt diplomati og multilateralisme er imidlertid at modvirke, hvad kineserne frygter, er en langsigtet amerikansk inddæmningsstrategi i forhold til Kina. Her henviser kineserne til, at USA særligt siden slutningen af 1990'erne har styrket politiske og militære relationer til Kinas nabostater samt styrket egen militær kapacitet i regionen. Kina søger at modvirke denne udvikling ved at styrke egne økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske relationer i regionen samt øge de regionale staters tillid til Kina. Det er hensigtsmæssigt for Kina at bruge multilaterale instrumenter og institutioner for derved at undgå, at de regionale stater places i en svær situation, hvor de føler sig tvunget til at vælge mellem Kina og USA.

Stigende nationalisme

Som antydnet ovenfor har Kinas økonomiske og militære udvikling medført en stigende national bevidsthed og stolthed, som også spiller ind på udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Denne stigende nationale bevidsthed og stolthed bruges af de kinesiske ledere til at sikre egen legitimitet, men der er imidlertid ingen tvivl om, at der ligeledes er udviklet en stærk folkelig nationalisme, som bygger på ønsket eller snarere kravet om at genrejse Kina – jf. myterne om »Riget i Midten« og »100 års ydmygelser« (Lampton, 2001: 255-257). En sådan folkelig nationalisme er ikke pr. definition negativ for en stat som Kina, men særligt siden midten af 1990'erne er denne blevet drejet i en negativ retning til en mere aggressiv form for nationalisme, og er også blevet sværere for de kinesiske ledere at kontrollere (Gries, 2005). I denne mere aggressive form for nationalisme bliver eksterne magter, særligt USA og Japan, fremstillet som imperialistiske magter, der atter søger at holde Kina nede, og der stilles krav om en

kontant og aggressiv udenrigs- og sikkerhedspolitik. Tiltag og udviklinger, der opfattes som værende gående mod Kinas nationale interesser og stolthed resulterer således i stærke protester og endda voldelige demonstrationer i Kina. Her frygter de kinesiske ledere, at vreden kan blive vendt mod dem, og de reagerer derfor også skarpt – de kinesiske ledere vil således ikke fremstå som eftergivende i forhold til andre stater (Gill & Huang, 2006: 29-30). Dette var for eksemplet tilfældet i forhold til udviklingen vedrørende det amerikanske spionfly, der i april 2001 måtte nødlande på Hainan, og det er i høj grad tilfældet i forhold til det nuværende lavpunkt i Kinas politiske og sikkerhedspolitiske relation til Japan, hvilket der ses nærmere på nedenfor (Goldstein, 2005: 96; Pei & Swaine, 2005). Den folkelige nationalisme er således et instrument, som de kinesiske ledere anvender for at sikre egen legitimitet, men nationalismen udgør også en potentiel trussel mod deres fortsatte legitimitet, hvis de ikke formår at leve op til de nationalistiske løfter og krav.

Udvikling i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Udviklingen viser således tegn på en mere pragmatisk og proaktiv kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik samt en mere sofistikeret strategisk linje med et positivt syn på multilaterale instrumenter og institutioner. De traditionelle principper vejer imidlertid fortsat tungt, og selvom fortolkningen og udøvelsen af disse er under forandring, så stemmer udviklingen i den kinesiske politik på nogle områder ikke overens med billedet af Kina som en ansvarlig og konstruktiv stormagt. Dette skal også ses i sammenhæng med den indenrigspolitiske udvikling, hvor særligt hensynet til at sikre fortsat økonomisk vækst samt den stigende folkelige nationalisme spiller ind på udviklingen i udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

5. Vigtigste bilaterale sikkerhedspolitiske relationer samt udviklingen i Taiwan Strædet

Nedenfor ses der nærmere på Kinas sikkerhedspolitiske relationer til USA og Japan samt på udviklingen i Taiwan Strædet. Udviklingen i disse relationer samt i Taiwan Strædet udgør, sammen med hensynet til at sikre fortsat høj økonomisk vækst og stabilitet, de væsentligste faktorer for udviklingen i Kinas udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Relationen til USA

Kina opfatter klart relationen til USA som deres vigtigste bilaterale sikkerhedspolitiske relation. Generelt søger Kina at udbygge samarbejdet med USA på globalt niveau, hvilket anses som en forudsætning for den fortsatte økonomiske udvikling og modernisering samt for at øge Kinas anseelse og indflydelse. De kinesiske ledere er imidlertid meget forsigtige med hensyn til implikationerne af den amerikanske sikkerhedspolitiske strategi for kinesisk sikkerhed og nationale interesser. Kineserne har stor frygt for, at USA vil hindre Kina i at indtage den retsmæssige regionale og globale rolle og indflydelse. Denne frygt er styrket under Bush-administrationen, som påbegyndte embedsperioden med at betegne Kina som en »strategisk konkurrent« samt styrke politiske og militære relationer til Taiwan og Japan. Kampen mod terrorisme tog imidlertid Bush-administrationens fokus væk fra Kina som største sikkerhedspolitiske trussel, og med Kinas støtte til kampen mod terrorisme udvikledes et pragmatisk samarbejde mellem USA og Kina (Yahuda, 2004: 303-305). Den grundlæggende mistillid og bekymring angående langsigtede intentioner fortsatte imidlertid med at dominere såvel Kinas som USA's udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi. Pentagon's seneste »Quadrennial Defence Review« (QDR) rapport samt den yderligere styrkelse af den sikkerhedspolitiske alliance mellem USA og Japan, hvori Taiwan i februar 2005 officielt inkluderes som en fælles

strategisk bekymring, indikerer, at fokus på Kina igen er øverst på USA's sikkerhedspolitiske dagsorden (Pentagon, 2006a). Også i Kina er der tegn på, at de grupper, der adværer om en styrket amerikansk inddæmningspolitik overfor Kina, har fået fornyet gennemslagskraft (Wu, 2006).

Relationen mellem Kina og USA er således præget af både samarbejde og konflikt. I både Beijing og Washington er fokus på at sikre en fredelig udvikling og et pragmatisk samarbejde, men den igangværende forandring i magtstrukturen, særligt på det regionale niveau, resulterer i stigende sikkerhedspolitisk spænding. Hvordan Kina og USA håndterer disse igangværende forandringer på sigt vil blive afgørende for udviklingen i det internationale sikkerhedspolitiske system og Kinas rolle heri. Som antydnet tegner den fælles håndtering af den igangværende udvikling i den regionale magtstruktur ikke positivt, hvilket også skal ses i sammenhæng med udviklingen i både Kinas og USA's sikkerhedspolitiske relationer til Japan og de igangværende udviklinger i japansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Relationen til Japan

Relationen mellem Kina og Japan er den mest komplekse relation i regionen præget af stærk historisk mistillid og voksende strategiske konflikter, men også af kulturelle bånd og styrkede økonomiske relationer. Den politiske og sikkerhedspolitiske relation mellem Kina og Japan er kraftigt forværret de senere år, og befinder sig i dag på et lavpunkt. Forværringen i relationen skyldes mange sideløbende udviklinger, som dog primært kan føres tilbage til udviklingen i Kinas økonomiske og militære styrke de seneste årtier. Denne udvikling har ført til stigende bekymring i Japan, og dermed intensiveret de japanske bestræbelser på at blive en »normal stat« og ophæve forfatningens begrænsninger i forhold til det japanske militær samt styrke alliancen til USA (Sørensen, 2006 b).

Dette øger den kinesiske frygt for japansk militarisme samt for fælles japanske og amerikanske bestræbelser på at holde Kina nede. Ændringerne i den regionale magtstruktur og den efterfølgende stigende frygt og mistillid i både Kina og Japan har betydet, at andre konfliktspørgsmål intensiveres. Det gælder særligt for spørgsmålene om territorielle rettigheder i det Østkinesiske Hav, udgivelse af japanske skolebøger, som underspiller de japanske krigsforbrydelser før og under Anden Verdenskrig i Kina og Sydkorea, samt japanske politikeres, særligt premierminister Koizumi, besøg ved krigsmindesmærket, Yasukuni, hvor også japanske krigsforbrydere mindes. Den stigende nationalisme i både Kina og Japan gør det kun endnu sværere for såvel de kinesiske som de japanske ledere at håndtere relationen.

Udviklingen i relationen mellem Kina og Japan er i høj grad nøglen til stabilitet i regionen, og her har USA som antydning ovenfor også en vigtig rolle at spille. Manglen på en langsigtet amerikansk regional strategi, der fokuserer på at sikre stabilitet i relationen mellem Kina og Japan, er medvirkende til forværringen i relationen mellem Kina og Japan de senere år (Pei & Swaine, 2005).

Udviklingen i Taiwan Strædet⁹

Taiwan står øverst på dagsordenen for kineserne. For det første er Taiwan for kineserne et spørgsmål om den nationale ære og stolthed, hvor sikring af genforening med Taiwan anses som det sidste udestående fra tiden under imperialistiske magter – jf. myten om »100 års ydmygelser«. Som nævnt ovenfor er »genforening af moderlandet« også et grundelement i kommunistpartiets legitimitet samt i det kinesiske militærs selvopfattelse. For det andet er Taiwan kun ca. 130 kilometer fra Kinas kyst, og har derfor en vigtig strategisk placering for Kina, særligt i en situation med stigende sikkerhedspolitisk spænding i relationerne til USA og Japan. Særligt siden Taiwan-krisen i 1995-96 har det stået klart, at

de kinesiske ledere ikke militært vil tvinge en genforening igennem her og nu, da de anerkender, at det vil få store omkostninger for Kinas økonomiske udvikling samt anseelse og indflydelse i det internationale system. Der er dog ingen tvivl om, at de med alle midler vil sikre, at muligheden for genforening fortsat eksisterer.

Den sikkerhedspolitisk spænding over Taiwan Strædet har særlig været høj siden præsidentvalget i 2000. Her vandt Chen Shui-bian, hvis parti, Democratic Progressive Party (DPP), bygger på en uafhængighedsdagsorden.¹⁰ De politiske relationer mellem Kina og Taiwan har været afbrudt siden 1999, og kineserne insisterer på, at de taiwanske ledere accepterer »et Kina«-princippet for at genoptage relationerne, hvilket er politisk umuligt for de nuværende DPP-ledere. Der er dog en stigning i andre relationer mellem Kina og Taiwan, hvor Kina i dag er Taiwans største handelspartner og den primære modtager af taiwanske investeringer, og taiwanere flytter i stort antal deres virksomheder til Kina. Ligeledes er der flere unge taiwanere, der tager deres uddannelse i Kina. I dag bor der ca. 1,5 million taiwanere i Kina, hvilket er ca. 6,5 pct. af den taiwanske befolkning på 23 millioner.

Det er svært, for ikke at sige umuligt, at forudsige, hvad der vil ske i Taiwan Strædet. Kina vil sandsynligvis fortsat satse på at isolere præsident Chen samt støtte og tiltrække den taiwanske opposition og befolkning samtidig med at den militære afskrækkelse styrkes. Samtidig vil kineserne fortsætte med at lægge pres på USA (og andre stater) for at trække støtten til præsident Chen. Udviklingen de næste to år, indtil det næste præsidentvalg på Taiwan i 2008, er særdeles afgørende for fremtidige perspektiver i forhold til at sikre en politisk løsning på konflikten i Taiwan Strædet. Kineserne satser på, at Ma Ying-jeou fra Nationalistpartiet (KMT) vinder præsidentvalget i 2008. Ma har ikke udtrykt ønske om

taiwansk uafhængighed, men han har på den anden side heller ikke udtrykt klar støtte til genforening under de nuværende betingelser. Dette er de kinesiske ledere dog villige til at leve med, hvilket støtter, at forhindring af uafhængighed, snarere end sikring af genforening, er kinesernes prioritet.

Vigtigste bilaterale sikkerhedspolitiske relationer og Taiwan Strædet

De vigtigste bilaterale sikkerhedspolitiske relationer for Kina er relationerne til USA og Japan, og disse relationer er præget af stigende sikkerhedspolitisk spænding i disse år, hvilket særligt skyldes de ændrede vilkår og krav, som Kinas udvikling stiller såvel de kinesiske som de amerikanske og japanske ledere overfor. Kinas, USA's og Japans håndtering af udviklingen i den regionale og globale magtstruktur er af afgørende betydning for Kinas fremtidige rolle i det internationale system, og her spiller udviklingen i Taiwan Strædet også ind.

6. Modstridende interesser og dilemmaer – Nordkoreas atomvåbenprogram

Nordkorea udgør i dag en stor sikkerhedspolitisk udfordring og et svært dilemma for Kina. På mange måder er det et lignende dilemma, som Kina står over for i forhold til andre aktuelle internationale sikkerhedspolitiske spørgsmål såsom Iran og Sudan. På den ene side er hensynet til at stå fast på de traditionelle principper om suverænitæt, territorielle integritet og ikke-intervention, og på den anden side er hensynet til at fremme Kinas image som en ansvarsfuld og konstruktiv stormagt samt sikre et pragmatisk samarbejde med USA, hvor Bush-administrationen har gjort Kinas politik særligt i forhold til Nordkorea, Iran og Sudan til en form for tests i forhold til, om Kina kan, og vil, indtage rolle som »responsible stakeholder« (Christensen, 2005: 2-3; PD, 2006b).¹¹ Herudover er der snævre nationale interesser indblandet, særligt at sikre energi og modvirke Taiwans bestræbelser på at opnå international anerkendelse.

I forhold til Nordkorea er dilemmaet for Kina særlig komplekst.¹² Nordkorea er Kinas nabo, og Kina har historisk tætte bånd til styret i Pyongyang, og samtidig har Kina som nævnt investeret enorm prestige og ressourcer i sekspartsforhandlingerne. Kina er uden tvivl den stat, der har størst indflydelse på det nordkoreanske regime, men de seneste måneders udvikling, hvor Nordkorea i starten af juli på trods af stærke kinesiske advarsler prøveaffyrede missiler, antyder, at den kinesiske indflydelse i dag er begrænset. Der er ingen tvivl om, at kineserne i stigende grad er bekymrede og frustrerede i forhold til udviklingen på Korea-halvøen, og de forsøger med alle diplomatiske og økonomiske midler at forhindre en yderligere forværring – bl.a. at Nordkorea som truet med de seneste uger vil foretage en atomprøvesprængning. Kineserne frygter imidlertid også, at et for massivt pres på styret i Nordkorea, særligt som følge af internationale sanktioner, vil føre til regimemekollaps og efterfølgende humanitær krise med store flygtningestrømme ind i Kina. Derfor ses det insisterende kinesiske, og sydkoreanske, fokus på at fremme økonomiske reformer og udvikling i Nordkorea. Af mere strategiske regionale sikkerhedspolitiske hensyn vil Kina også fastholde Nordkorea som bufferstat, og er derfor ikke interesseret i et forenet Korea med tilstedeværelse af amerikansk og/eller japansk militær. Som nævnt ovenfor er de sikkerhedspolitiske relationer mellem Kina og Japan kraftigt forværret de senere år, og her spiller udvikling på Korea-halvøen en væsentlig rolle. Kina hævder, at Japan bruger Nordkorea som undskyldning for at opbygge eget militær og styrke alliancen med USA. Her frygter Kina især, at atomvåben i Nordkorea vil resultere i, at Japan opbygger deres eget atomvåbenprogram, hvilket er et skrækscenarium for Kina. Det bedste scenarium for Kina er derfor, at forhandlingerne mellem Nordkorea og USA kommer i gang, og at disse vil lede til den fra Nordkorea krævede amerikanske sikkerhedsgaranti samt standsning af det nord-

koreanske atomvåbenprogram og økonomiske reformer i Nordkorea. Perspektiverne for Kina ser på nuværende tidspunkt, hvor der ikke er udsigt til forhandlinger mellem USA og Nordkorea, således ikke opløftende ud, og den nordkoreanske leder, Kim Jong-il, forsøger tydeligvis også at begrænse Kinas økonomiske og politiske indflydelse i Nordkorea (Snyder, 2006: 118-119). Hvis det antages, at den primære drivkraft for det nordkoreanske regime er at sikre egen overlevelse, så er stigende sikkerhedspolitisk spænding i regionen kun til dets fordel og øger regimets strategiske handlerum. Yderligere forværrede kinesiske sikkerhedspolitiske relationer til USA og Japan vil således presse Kina i defensiven og styrke militaristiske konservative fraktioner i den kinesiske ledelse, som generelt føler stærkere forpligtelse til Nordkorea og samtidig prioriterer Nordkoreas militære værdi som bufferstat. Dette vil mindske det kinesiske pres for økonomiske reformer og snarere øge den kinesiske bistand til regimet. Det er også i denne regionale sikkerhedspolitiske kontekst, at det nordkoreanske regimes handlinger og udtalelser samt den kinesiske politik skal ses – det nordkoreanske regime er bevidst om den svære situation, som de kinesiske ledere står i, og udnytter dette.

7. Et komplekst billede

Billedet af Kinas rolle i det internationale sikkerhedspolitiske system er komplekst, og der er ingen klare svar på, hvordan Kinas rolle bedst kan karakteriseres i dag og hvordan den vil udvikle sig i fremtiden. Ovenstående præsentation og introducerende analyse antyder, hvordan de kinesiske ledere i udviklingen af udenrigs- og sikkerhedspolitikken står overfor modstridende interesser og svære dilemmaer. Traditionelle principper samt snævre sikkerhedspolitiske og indenrigspolitiske hensyn står overfor stærke interesser i at sikre Kinas image som en fredelig, ansvarlig og konstruktiv stormagt og i at sikre et pragmatisk samarbejde med USA. Hvordan Kina håndterer disse udfordringer og dilemmaer er

et afgørende spørgsmål i forhold til karakteren af Kinas fremtidige rolle i det internationale system, men at sikre Kinas rolle som en fredelig, konstruktiv og ansvarlig stormagt er også en udfordring for det internationale system og de øvrige globale og regionale stormagter.

Noter

1. Statistik angående størrelsen af den kinesiske økonomi er fortsat præget af usikkerhed. Således offentliggjorde Kina i december 2005, at Kinas BNP for 2004 var 17 procent større end hidtil offentliggjort. Dette støtter, at Kina er verdens fjerde største økonomi målt i forhold til BNP (Barboza, 2005).
2. For debatten se for eksempel Bruce Gilley (2004) og Suisheng Zhao (2006).
3. For en omfattende og nuanceret diskussion se David Shambaugh (2005).
4. Opgjort i august 2005 har Kina 4000 soldater sendt ud i 14 fredsbevarende FN-operationer, og set over de senere år har Kina sendt flere soldater ud på fredsbevarende FN-operationer end de øvrige faste medlemmer af FN's Sikkerhedsråd (Gill & Huang, 2006: 22).
5. Jf. David Shambaugh (2005: 79).
6. Jf. den seneste rapport fra Rand Cooperation (Crane et al., 2005).
7. Kina var i 1820'erne verdens største økonomi med over 30 procent af verdens BNP, men havde ikke fulgt med den (våben)teknologiske udvikling, hvilket blev tydeligt under Opiumskrigen (1839-1842), som resulterede i en opdeling af Kina mellem stormagterne. Dette bliver i Kina anset som starten på "100 års ydmygelser" (1839-1949), hvor eksterne magter søgte at kontrollere og holde Kina nede.
8. De fem principper er respekt for suverænitet samt forskellighed i politiske systemer, ikke-intervention, lighed og gensidige fordele.
9. For en analyse af den aktuelle indenrigspolitiske situation på Taiwan og implikationer heraf for den sikkerhedspolitiske udvikling i Taiwan Strædet se Camilla T. N. Sørensen (2006a).
10. Chen Shui-bian genvandt præsidentposten i marts 2004 med en historisk lav margin på ca. 29.518 stemmer ud af de 13 millioner afgivne stemmer.
11. Kina som "responsible stakeholder" i det interna-

tionale system blev introduceret af den tidligere amerikansk vice-udenrigsminister Robert B. Zoellick og er siden blevet den dominerende linje i USA's Kina-politik – se for eksempel 2006 QDR-rapporten (Pentagon, 2006a: 27-32).

12. Se Scott Snyder (2006) for en interessant og aktuell analyse af udviklingen i Kinas Nordkorea-politik.

Referencer

- Barboza, David, 2005. "China Economy even larger than thought", *International Herald Tribune* (21. december 2005) (<http://www.iht.com/articles/2005/12/20/business/chicon.php>)
- Christensen, Thomas, 2005. "Will China Become A 'Responsible Stakeholder'? The Six Party Talks, Taiwan Arms Sales, and Sino-Japanese Relations", *China Leadership Monitor*, Issue 16
- Crane, Keith, Roger Cliff, Evan S. Medeiros, James C. Mulvenon, William H. Overholt, 2005. "Modernizing China's Military. Opportunities and Constraints", *Rand Cooperation*
- CIA World Factbook, China (<https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ch.html>)
- Gill, Bates & Huang, Yanzhong, 2006. "Sources and Limits of Chinese 'Soft Power'", *Survival*, Vol. 48, No. 2, 17-36
- Gilley, Bruce, 2004. *China's Democratic Future. How It Will Happen And Where It Will Lead*, Columbia University Press
- Goldstein, Avery, 2005. *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press
- Gries, Peter Hays, 2004. *China's New Nationalism: Pride, Politics, and Diplomacy*, University of California Press
- Halloran, Richard, 2006. "Conventional Wisdom Overlooks China's Troubles", *Real Clear Politics* (14. april 2006) (http://www.realclearpolitics.com/articles/2006/04/troubled_china.html)
- Lampton, David M., 2001. *Same bed, different dreams: Managing US-China-relations 1989-2000*, University of California Press
- PD, 2006a. "China's defense budget to increase 14.7% in 2006", *Peoples Daily* (5. marts 2006) (http://english.peopledaily.com.cn/200603/05/eng20060305_247883.html)
- PD, 2006b. "Rice Says China showing evidence of becoming responsible stakeholder", *Peoples Daily* (22. juli 2006) (http://english.people.com.cn/200607/22/eng20060722_285669.html)
- Pei, Minxin & Swaine, Michael, 2005. "Simmering Fire in Asia: Averting Sino-Japanese Strategic Conflict," *Policy Brief - Carnegie Endowment*, No. 44 (November 2005).
- Pentagon, 2006a. *Quadrennial Defence Review Report*. Office of the Secretary of Defence
- Pentagon, 2006b. *Annual Report to Congress. The Military Power of the People's Republic of China 2006*, Office of the Secretary of Defence
- Shambaugh, David, 2002. *Modernizing China's Military. Progress, Problems, and Prospects*, University of California Press
- Shambaugh, David, 2005. "China's Military Modernization: Making Steady and Surprising Progress" i Ashley J. Tellis & Michael Wills (eds.), *Strategic Asia 2005-06. Military Modernization in an Era of Uncertainty*, NBR: The National Bureau of Asian Research
- Snyder, Scott, 2006. "China-Korea Relations: A Quarter of False Starts", *Comparative Connections*, Vol. 8, No. 2, 117-127
- Sørensen, Camilla T.N., 2006a. "Indenrigspolitik former storpolitik", *Udenrigs*, Nr. 1 (Forår 2006)
- Sørensen, Camilla T.N. 2006b. "The Strategic 'Triangularity' in Northeast Asia. The Sino-Japanese Security Relationship and the Implications of the U.S. Policy", *Asian Perspective*, Vol. 30, No. 3, 2006, 99-128.
- Waltz, Kenneth, 1979. *Theory of International Politics*, Reading, Mass: Addison-Wesley
- White Paper, 2004. *White Paper on National Defence 2004*, State Council Information Office (<http://www.china.org.cn/e-white/20041227/index.htm>)
- White Paper, 2005. *White Paper on Peaceful Development Road*, State Council Information Office (<http://www.china.org.cn/english/features/book/152684.htm>)
- Wu, Xinbo, 2006. "The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance," *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 119-130.
- Yahuda, Michael, 2004. *The International Politics of the Asia-Pacific*, RoutledgeCurzon, London and New York
- Zhao, Suisheng (ed.), 2006. *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*, M.E. Sharpe Publishers