

Redaktionelt forord

Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er »Kina i et internationalt politisk perspektiv«.

I den første artikel analyserer *Camilla Tenna Nørup Sørensen* Kinas rolle i det internationale sikkerhedspolitiske system. Hun finder, at Kinas hoveddilemma står mellem at varetage snævre sikkerheds- og indenrigspolitiske hensyn på den ene side og stærke interesser i, at spille en rolle som fredelig og ansvarlig stormagt.

Clemens Stubbe Østergaard søger i den anden artikel at finde frem til forklaringer på de ændrede relationer mellem Kina og USA siden Bush-administrationen kom til i 2001. Analysen er vigtig, fordi forholdet mellem USA og Kina er vor tids vigtigste relation. Han når frem til, at ikke mindst økonomiske interesser har betinget forbedringen. Samtidig er Taiwan imidlertid fortsat en kilde til interessekonflikt.

I den tredje artikel analyserer *Liselotte Odgaard* den amerikansk-kinesiske sikkerhedspolitik i Asien. Udgangspunktet er den dobbeltbundede karakter af Kinas sikkerhedspolitik. Den betyder, at Kinas nabostater lever i en vedvarende frygt for, at Kinas stormagts-

status ikke fortsat vil være så relativt samarbejdsorienteret, som den er nu.

Jørgen Delman og *Peter Kragelund* analyserer i den fjerde artikel Kinas politik i forhold til Afrika. Politikken har rødder tilbage til 1950'erne, men den er blevet stadig mindre ideologisk og en stadig mere »normal« stormagtspolitik, som drejer sig om at have »venner« og ressourcer.

I den femte og sidste artikel analyserer *Verner Worm* Kina i den internationale politik set fra et erhvervsperspektiv. Han fører os rundt i årsager til og virkninger af Kinas kolossale økonomiske fremskridt, siden reformpolitikken indledtes i 1978. Med hensyn til økonomisk styrke vil Kina om få år være en stormagt på linje med USA, men uden USA's militære styrke.

Dette nummer af *Økonomi & Politik* rundes af med en politisk kronik af *Lars Bille*.

Peter Nedergaard
Redaktør

Følgende personer har i 2006 fungeret som reviewere for *Økonomi & Politik*:

Jens Blom-Hansen
Anker Brink Lund
Janus Hansen
Hans Jørgen Nielsen
Peter Nedergaard

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 energieksporterende 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 gloriose 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, territorial 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 suverænitæt, 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 omdefineres 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 tydelig 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 antydning 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 territoriale 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 Strædet*⁹

Taiwan står øverst på dagsorden 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 sikkerhedspolitiske 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, territoriale 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 regimemæssig kollaps 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 aktuel 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*, RoutledgeGurzon, London and New York
- Zhao, Suisheng (ed.), 2006. *Debating Political Reform in China: Rule of Law vs. Democratization*, M.E. Sharpe Publishers

Kina – USA relationer under Bush og Powell: forklaringer på et gennembrud?

Af Clemens Stubbe Østergaard, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning¹

En af de mest positive internationale udviklinger i dette århundrede er ændringen i USA-Kina forholdet fra Bush-administrationens start i 2001 til udløbet af dens første periode i 2004. Fra en meget lidt lovende start, hvor 'Kina-truslen' syntes at skulle genoplives, nåede man i efteråret 2003 et punkt, hvor centrale aktører som Colin Powell og Richard Armitage talte om det bedste og mest konstruktive forhold i 30 år. (Armitage 2003: 3, US-China Cooperative relationship 2003)

USA og Kina har vor tids vigtigste indbyrdes relation. Den er nu ovre den tid hvor samarbejdet kunne baseres på en fælles fjende. Til gengæld åbnede 11. september-angrebet et 'vindue' med strategisk mulighed for de to nye ledelser. Nu var chancen der for at finde fælles interesser og bruge dem som et nyt fundament for relationen. Med Kinas hastige opstigen var det endnu vigtigere at stabilisere forholdet i tide. Derfor var det paradoksalt, at det tog op mod et år, før Kinas ret klare signalering af udstrakt samarbejdsvilje blev opfattet og 'handlet på' af Washington.²

Der er derfor to spørgsmål som kalder på en forklaring: hvorfor tog det næsten et år efter 9.11 før Kinas mange samarbejdsudspil gav nogen forandring i det bilaterale forhold, og hvorfor fik man efter gennembruddet »den bedste relation nogensinde«, som det hed i efteråret 2003? I det følgende bruger jeg en struktur-realistisk tilgang til at analysere det systemiske niveau (Ikenberry 2003), men udvider den med en 'domestic structure' tilgang (Evangelista 1997) hvor enhedsaktør-antagelsen afsvækkes for at vise indenrigspolitiske kilder og forhindringer.³ Endelig kommer analysen til at tillægge perceptionen af diplomatisk signalering og kommunikation selvstændig betydning. Kilderne er officielle dokumenter, udadrettede kinesiske tidsskrifter og intellektuel debat i tænketank-regi.

Efter et kort tilbageblik diskuterer og forklarer jeg først et gennembrud i løbet af 2002. Dernæst analyserer jeg to ret forskellige faser i løbet af Irak-krigens første år. Jeg belyser Kinas opfattelse af krigen mod terror samt den politik landet valgte i forskellige faser. Afslutningsvis samler jeg de fire anvendte

forklaringselementer, og belyser hvilke af Ikenberrys strategier Kina fortrinsvis har anvendt. Perspektivet for videre udvikling tager udgangspunkt i de mange fælles mål og interesser, stillet overfor den eneste eksisterende interessekonflikt, nemlig Taiwan-problemet.

Et resume af udviklingen i det første år efter 11. september må tage udgangspunkt i den omfattende samarbejdsvilje Beijing lagde for dagen på samtlige områder undtagen deltagelse i militære interventioner. Dels var de selv interesserede i at bekæmpe al-Qaeda og Taliban, dels forventede de nok 'side-payments' i form af en mindre pro-taiwanesisk politik fra Bush, og måske slækkelse af nogle post-Tiananmen sanktioner. Men i praksis vedblev USA blot at udvide sine alliancer og oprette stadig flere baser rundt om Kina, mens Pentagon trods 1-Kina politikken optrappede de militære forbindelser med Taiwan. Samarbejdet var startet godt, men mistede sin drivkraft. Når Kina forblev i 'koalitionen' var det dels udtryk for en langsigtet politik, dels et spørgsmål om »identitets-politik« nl. ønsket om at anses som en ansvarlig og respekteret magt. Der har været et udstrakt samarbejde siden det første stærke tilsagn til USA og kampen mod terrorisme. Men grundlæggende fandt de to magter i det første år den anden skuffende, mens de i det følgende år så nogle af de høje forventninger blive opfyldt.

2. En overgangsfase med et gennembrud, sommeren 2002

Vice-udenrigsminister Richard Armitages besøg i de sidste ti dage af august 2002 blev et længe ventet gennembrud. Han medbragte amerikansk anerkendelse af, at Øst-Turkestans Uafhængighedsbevægelse (ETIM) var en terrorist-organisation – dette efter et års undersøgelser af sagen –, planer for et nært Bush-Jiang Zemin topmøde på Crawford-ranchen, en vilje til at vende følsomme emner som menneskerettigheder og religiøs frihed til det positive i form af konkret samarbejde

herom, samt bekræftelse af, at USA ikke vil støtte taiwanesisk uafhængighed (Folkets Dagblad 9. Sept. 2002). Til gengæld fik han et hidtil uhørt kinesisk engagement i kontrol med missil-spredning, et (helt uønsket) tilbud om at nedskære missilerne ved Taiwanstrædet til gengæld for reduceret amerikansk våbensalg til øen, og en helt ny atmosfære omkring det bilaterale forhold. Den 6. september lød en overskrift i Folkets Dagblad: »Sino-US bånd ventes normaliseret til oktober.«

Hvordan kan dette næsten historiske skift analyseres med de ovenfor opstillede forklaringsfaktorer? Et skift der var så omfattende at Armitage et år senere kunne sige:

»For to år siden ... var der ikke et menneske her som ville hævde at USA kunne få .. et samdrægtigt forhold til Kina. Og dog har præsident Hu for nyligt sagt, at forholdet nu er det bedste man overhovedet har haft. ... Jeg kan tilføje, at vi er helt igennem fornøjede over tilstanden i vore forbindelser og den retning vi går i. (Armitage 2003: 3)

For det første var der klart en stærkt forbedret kommunikation og dermed klarere signalering. Der havde været tre topmøder over seks måneder, begyndende med Bushs besøg i Beijing i februar. Det var udadtil en fiasko, fuld af pro-Taiwan retorik og selvros til amerikansk samfund og religion. Men i selve forhandlingerne med Jiang Zemin synes der at være nået nogle konsensus-punkter om relationen (Sha 2002). Derefter var Bush senior i Kina, for at fortælle Jiang, at man ønskede en stærk forbindelse, og samtidig angreb han offentligt » de folk i USA som er forhippede på, at få et mere konfrontationspræget forhold til Kina« (Clifford 2002: 1) Endelig mødte Hu Jintao i maj mange ledere i Washington, heriblandt Cheney og Rumsfeld. I juni blev Peter Rodman, de neo-konservatives nære forbundsfælle, beordret til Beijing af Bush for at sætte skub i de militære relationer, som Rumsfeld negligerede. Fra den anden side havde kineserne i foråret sendt me-

get stærke signaler om utilfredshed. Det fulgte de op med at »spille Mellemøsten-kortet« dvs. forsøge en Mellemøststrategi ved besøg i Iran, Libyen og Ægypten, samt positive udmeldinger om Irak efter Bush kaldte Taiwan en republik (Sisci 2002b: 2). Andre tegn på utilfredshed var passivitet på områder USA var optaget af.

For det andet må vi se på indenrigs-strukturer og bureaukratisk politik. I USA er denne periode præget af 1) udformningen af en ny national sikkerhedsstrategi, som første gang lækkes 6.juni, 2) fokus på 'homeland defense' havde yderligere svækket offentlighedens interesse for en postuleret »Kina-trussel« udmeldt af Kongressen og Pentagon, 3) ønsker i forskellige dele af samfundet om forbedrede forbindelser. Det byggede på en nu overhængende recession og mangel på amerikansk og japansk vækst, med Kina som nu eneste 'vækst-lokomotiv'. (Perlez 2002). Amerikanske selskaber, især servicesektoren, er også afhængige af en god relation når kapløbet starter om at høste fordelene af Kinas WTO-medlemskab. Forud for Crawford-mødet gik milliard-kontrakter, og der var et klart 'bottom-up' pres fra finans- og forretningskredse. (Dao 2002). En kritisk perceptionsændring kan spores så tidligt som i præsidentens West Point tale 1. juni om »den bedste chance siden (1648) for at bygge en verden, hvor stormagter konkurrerer i fred fremfor at forberede krig«. Her skærer Bush også igennem bureaukratiet og beordrer de militære-til-militære forbindelser, som Kina tenderer til at se som et 'barometer' for forholdet, genoprettet (Wang 2002: 3). Efter et halvt års yderligere fodslæberi og sabotage må Pentagon i december give sig og adlyde sin 'øverstkommanderende'. Men alt i alt virker det, som om samfundets indflydelse i vigtige policy-netværk styrkes i denne periode, på bekostning af de dele af statsapparatet som er befolket med neo-konservative kræfter.

For det tredje skete der vigtige ting i det internationale strategiske miljø. Det blev tiltagende klart at Kinas nabo Afghanistan ikke var så let at tackle efter sejren: Karzai syntes mest at regere over Kabul. Men mere afgørende tyder meget på, at de første efterretninger om Nordkoreas opgaven af »The Agreed Framework« og genoptagelsen af plutoniumsproduktion nåede Washington allerede juni-juli (Sanger 2002). Korea-problemet krævede, som i 1994-95, Kinas hjælp. Det gjaldt også et tredje emne, nemlig den planlagte invasion og besættelse af Irak, som om ikke andet så af hensyn til Tony Blair skulle gennem Sikkerhedsrådet. Det krævede som minimum, at Kina afstod fra at stemme mod det, der blev Resolution 1441. En sidste brik i gennembruds-puslespillet faldt på plads, da Taiwans præsident Chen Suibian den 3. august skabte vrede i Washington, da han prøvede at lade halen logre med hunden ved at offentliggøre sin referendum-tanke som et fait accompli og dermed bruge USA i et indenrigspolitisk spil.

Alle de nævnte faktorer mindsker den rolle »Kina-høgene« får i beslutningstagningen. De tre faktorer forekommer tilstrækkelige til at forklare den afhængige variabel: forandringen i amerikansk Kina-politik. Måske er det rigtigere at sige 'formuleringen af en Kina-politik' for faktisk havde der ikke været nogen siden 1989! Den ny politik fremgik klart af en skelsættende tale som lederen af udenrigsministeriets planlægningsstab, Richard Haass, holdt 5. december. Med vendingen 'conditional partnership' satte den foreløbige punktum for en proces, hvis kulmination var det yderst vellykkede Bush-Jiang topmøde sidst i oktober (Zhang 2002, Wang 2002: 2.). Her blev Korea, Taiwan, Irak, anti-terror kamp og handelssikkerhed drøftet og Bush kaldte for første gang Kina for en allieret. Kinas blik var rettet mod Taiwan-politikken, Bush'es mod ikke-spredning, og begge fik resultater (Zhu Feng 2002). Erfarne observatører så en ny alliance (Schurmann

2002), og faktisk blev der oprettet betydningsfulde mekanismer på ministerniveau til diskussion af strategisk sikkerhed, multilateral våbenkontrol og ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben.

3. Kinas opfattelser og policy-respons under og efter Irak-angrebet

Det varme skær fra Crawford lunede endnu i december, og Kinas responser på amerikanske udspil i 2003 kan deles i to faser. Først en negativ, men ikke stærkt negativ, reaktion på udvidelsen af krigen til Irak, og så fra maj-juni indvarslingen af en periode med næsten hjertelige relationer. Forklaringer kan findes i indenrigspolitiske strukturer, i det internationale politiske system og i kvaliteten af 'signalering'. Man undervurderede dog ikke opgaven, som dette citat viser:

»Oprigtig talt, så er det selvfølgelig stadig et tungt og langsigtet job at få etableret et slags sino-amerikansk forhold med et aktivt hovedtema, og de strukturelle modsætninger i relationerne er jo ikke forsvundet som ved et trylleslag eller spredt som skyer på grund af 11. september.« (Fu 2002: 4)

4. Respons på en ny men ikke uventet krig

Udvidelsen af krigen mod terror til at omfatte invasion af Irak, med eller uden FN-støtte, kom ikke bag på Kina.⁴ Dilemmaet gjaldt nu balancen mellem den 'bandwagoning' der var bekræftet på Crawford, og hensynet til ikke at ofre traditionelle allierede og værdier. Løsningen blev en dobbelt politik. Responsen blev begrænset til kraftige formuleringer i artikler hvor terrorisme og amerikansk hegemonisme begge blev betegnet som trusler mod verdensfreden (Wang 2003: 17). Dertil obstruktion i samarbejdet om Korea-problemet og øget diplomatisk kontakt med meningsfæller som Rusland, Frankrig og Tyskland.⁵ Den 18. februar brød man tavsheden og angreb den planlagte krig direkte, samt USA's adfærd i Sikkerhedsrådet (Sing 2003: 1). Flere forskere tog også bladet fra munden⁶ (Wang 2003b, 2003c).

Men samtidigt fortsatte samarbejdet. Næste dag tog man fat på tredje runde af de vellykkede 'Counter-terrorism Talks' i Beijing. PLA's næstkommanderende fremlagde også et 'nyt sikkerhedskoncept', som syntes at svare på nogle af de betingelser for partnerskab som fremgik af Haass' vigtige tale i december (Xiong 2003: 1). SARS-krisen tog dog den nye kinesiske ledelses opmærksomhed, og der var fortsat vrede offentlige ytringer omkring USA. Men så meldtes Irak-krigen slut, »Mission accomplished«, og dermed begyndte en ny fase.⁷

For at forklare responserne i første del af 2003 kan vi bruge indenrigspolitisk struktur og det internationale politiske system. Kina var i en overgangssituation hvor en ny partiledelse var blevet indsat på 16. partikongres, mens regeringspersonale for det næste femår skulle udpeges på Den nationale Folkekongres' samling i marts. Der var stærke offentlige følelser imod krigen, som det sås i chatrooms og i underskriftsindsamlinger (Rong 2003: 1), men også nogen støtte (Yu 2003b). I almindelighed fandt opinionen, at ledelsen var for blød over for USA. Et survey i marts viste, at 90 pct opfattede koalitionen af de villige som aggressorer (AFP 24.3 2003). Regeringen forbød studenternes anti-krigs demonstrationer.

Blandt strategiske planlæggere var der stigende frygt ved udsigten til, at en serie krige ville give USA fuldstændig kontrol med Mellemøsten og dens resourcer⁸ (Gong 2003: 1). Olie var et udbredt diskussionsemne (Pang 2003, Armitage 2003: 2), og man mindede ofte USA om, at de amerikanske baser i Centralasien var midlertidige (Xinhua 2003: 1). I maj opstod der ligefrem debat om den høje prioritet USA-Kina relationerne havde (Fong 2003). Een fløj påpegede, at den tvetydige politik omkring Irak havde omkostninger i Den tredje Verden.

»Vi har ikke opført os som en stormagt og fulgt op på det vi hævder at stå for. ..Vi forskertsede en historisk lejlighed til at rette ind med Frankrig, Tyskland og Rusland imod et unilateralistisk USA. Vi kunne have ladet Frankrig gå i spidsen. Vi behøvede blot at følge Ruslands eksempel og lade forstå, at når det kom til stykket ville vi slutte os til vetoet... Ved intet at gøre mistede vi alles respekt...« (Fong 2003: 1)

Til dette svarede andre, at Kinas politik havde købt landet 5-10 års fred, eller at det at være pro-amerikansk var en af de få muligheder for at tøjle USA.

Er der forklaringsfaktorer i det internationale system? En tidlig analyse af Kinas sikkerhedsmiljø er faktisk ret optimistisk (Beijing Review 23.1.2003). Vel fortsatte USA sin ind dømningspolitik, men med en mere afslappet holdning, som gav Kina gunstige muligheder for at forbedre sikkerhedsmiljøet og økonomi. Samarbejdet voksede, og skønt angrebene i Afghanistan og Irak ikke fundamentalt ændrede USA's strategiske optagethed af Eurasien, så forsinkede det dog dets igangværende strategiske skift mod Østen – en gunstig ting. De store lande har også kunnet forbedre deres indbyrdes relationer, men de blev klart ikke anset som tilstrækkelig stærke og pålidelige til at muliggøre en ekstern balanceringspolitik overfor USA.

5. Krigens tilsyneladende afslutning betinget af en ny fase

Den hurtige afslutning på krigens invasionsfase, uden meget store civile tab, var en lettelse for Kina. Samtidig blev det hurtigt klart, at krigen fortsatte, men nu som en guerillakrig i et totalt efterkrigs-kaos. Et nyt sæt af stærkt positive udmeldinger kan opfanges fra Kina, som tager tråden op fra november-december 2002. Begyndende med Evian-topmødet, hvor Hu mødte Bush og nu som Kinas præsident, udvikles der et stærkt samarbejde om de vigtige efterkrigs FN-resolitioner nr. 1483, 1500 og ikke mindst 1511. Endelig fortsatte det hårde arbejde med at op-

rette de tre-parts eller seks-parts samtaler om Korea, som USA ønskede, og som blev virkelighed i december. Senere fortsatte Kina med at udbygge sit nye sikkerhedsbegreb ved at fokusere på ikke-traditionelle trusler som terrorisme, stoffer, smugleri og transnational kriminalitet. Ligesom det selv behøver militære øvelser med naboer om disse trusler, er det parat til at acceptere amerikanske øvelser med nabolande som ikke-truende⁹ (Xiao Zhou 2003: 40). Der var måske fortsat sorte skyer på himlen i form af spredningsproblemer, Taiwan-problematik, menneskerettigheder, og økonomiske sager. Men med Colin Powells ord i november: »Vi kan tale om disse spørgsmål ærligt og åbent. Det er sådan rigtige venner behandler hinanden. Det er sådan virkelige partnere går frem« (US-China 2003).

Forklaringer kan findes i ændringen i det internationale system, i aspekter af indenrigspolitiske strukturer, og i stærkt forbedret signaleringen/kommunikation.

Krigens forløb og dens efterslæt er meget vigtige faktorer. Man må mindes den måde Sovjets problemer i Afghanistan efter 1979-invasionen ændrede Kinas perception. Dets opfattede vanskeligheder tillod Deng Xiaoping at starte forsoningsprocessen med den formidable strategiske trussel. Det må stærkt påvirke Kinas situationsvurdering, at der er vedvarende og stigende problemer i Afghanistan og Irak, at 80 pct af USA's hær synes bundet på ubestemt tid og til en højrisikø set helt ineffektiv strategi.¹⁰ Samtidig fortsatte det stadig mere farlige Korea-problem med at kræve tæt amerikansk-kinesisk samarbejde. Et andet område for vellykket strategisk samarbejde var Sydøstasien. Haass henviser til »excellent discussions about reducing tensions in South Asia«, diskussioner som begyndte at blive institutionaliserede (Haass 2003: 3). De blev hemmeligholdt, men kan have medvirket til det indo-pakistanske rapprochement i starten af 2004.

Hvad indenrigspolitikken angår, var den kinesiske offentlighed lettet over, at krigen var mindre blodig end forventet, og at den umiddelbart ikke syntes at være den første af en række krige. Der var nyhedsdækning af den 24 timer i døgnet. Det var formentlig også en lettelse for kinesiske strategiske planlæggere at indse, at USA ikke med lethed kunne kontrollere Mellemøsten (Yu 2003c: 40). For eksportsektoren var det overordentlig vigtigt, at krigen ikke kom til at ødelægge amerikansk økonomi, som måske endda har fået et boost med militærindustrien som motor. På amerikansk side virkede det, som om Pentagon opgav sin modstand mod militære bånd til Kina, indledningsvist i december 2002 og et forsvarsdiplomati kunne begynde i oktober 2003, med det første besøg i syv år af en kinesisk forsvarsminister.¹¹

Økonomiske interesser må ikke glemmes, når man søger forklaringer på det varmere forhold. Allerede i 2003 afhang 400.000 amerikaneres job af den fortsatte eksport til Kina, mens Kinas handelsbalanceoverskud med USA voksede dramatisk. Det meget store og vedvarende amerikanske budgetunderskud finansieres som bekendt især af Kina og Japan, og man kan argumentere for, at de tre lever i et symbiotisk forhold, hvor drastiske ændringer i én vil medføre de andres fald.

Mens begivenhedsforløbet i Irak og Afghanistan rækker langt til forklaring af Kinas venlige respons og den bedre relation, så er forbedret kommunikation oplagt også vigtigt. Der har været intens diplomatisk kontakt omkring »det 21. århundredes farer«. Tre topmøder i anden del af 2003, fem udenrigsministermøder i årets to sidste måneder, samt – iflg. Powell: »Vi taler i telefon hele tiden«. Til dette kunne føjes de mange ministerbesøg og forskellige nye 'mekanismer'. Kommunikation og præcision i perceptionen blev markant forbedret, og selv neo-konservative måtte besøge Kina og måske ændre enkelte fordomme (Wang 2003). Der opstod en øget

gensidig tillid, som ofte omtaltes, og dalende kinesisk frygt for strategisk pression. Samtidig glemte man ikke kendsgerningen i amerikansk dominans, men værdsatte dens rolle som stabilisator i Stillehavet. Gennem multilaterale og samarbejdsprægede tilgange prøvede Kina at styre amerikansk politik og handling i retninger, som ikke direkte skadede kinesiske kerneinteresser.

6. Konkluderende

A. *Forsinkelser og samspillende forklaringsfaktorer*

På tærsklen til 2004 erklærede George Bush:

»Den hastige vækst i Kinas økonomi er en af vor tids største bedrifter ... Vi er partnere i diplomati, som arbejder sammen for at imødegå det 21. århundredes farer .. Kina er en stor civilisation, en stor magt og en stor nation ... mit land ser frem til at arbejde sammen med jer, mens Kina mere og mere indtager sin plads blandt verdens ledende nationer.« (Bush 2003: 1).

Efter 14 år så der ud til at være skabt et nyt grundlag for forbindelsen, baseret på en konvergens i de to landes strategiske interesser. (Zan 2003: 17)

Hvordan kunne det tage så lang tid – op mod et år – før kinesiske invitationer til samarbejde førte til nogen reel forandring, og hvorfor kunne anden halvdel af 2003 frembringe »den mest konstruktive relation i 30 år«? Svarene på begge spørgsmål ligger i den lange gæringsperiode i dannelsen af en ny amerikansk Kina-politik, i aspekter af hvert lands indenrigsstruktur, i ændringer i det internationale politiske og økonomiske system og i vigtigheden af kommunikation for korrekt perception og fortolkning.

Formuleringen af en Kina-politik var blevet udsat lige siden 1980'erne, hvor det blev klart, at Sovjet ikke længere udgjorde et strategisk rationale for samarbejde. Bush senior blev som følge af Tiananmen-begivenhederne forhindret i at tackle opgaven, og i stedet gik

hans forsvarsministerium, som var under stærk indflydelse af neo-konservative som Dick Cheney og Paul Wolfowitz, i gang med at udvikle en strategi for at hindre opkomsten af enhver tænkelig fremtidig global konkurrent til USA (Excerpts 1992: 14). Clinton forsøgte den vanskelige kombination af værdi-promovering og økonomisk samarbejde, men blev saboteret fra højrefløjen (Lampton 1994, Golub 1999: 11). Pentagons verdenssyn, sådan som det personificeredes af Donald Rumsfeld og andre civile, blev genindsat med Bush junior. For en tid så det ud, som om der kunne ventes en genopførelse af George Schultz' politik fra midt-80'erne. Hans daværende assistenter var nu ved roret, og Armitage/Wolfowitz visionen for Asien kan opsummeres som: prioritering af Japan, inddæmningspolitik via øgede militære midler, styrkelse af de fire nøgle-alliancer i regionen (Japan, Syd-Korea, Australien og Singapore), opbygning af sikkerhedsbånd med magter rundt om Kina, inkl. Indien og Pakistan, styrkelse af de politiske og militære bånd med Taiwan. Kina kan behandles venligt og uden moraliseringen, men i den anførte ramme af inddæmningspolitik. (Sutter 2003, Shambaugh 2002)

Hovedproblemet er, at verden og Kina har forandret sig siden, og firsernes politik er ikke gangbar i dag. Der er ingen interesse for den i regionen, når der bortses fra et svækket og stadig mere højreorienteret Japan. Men efter 11. september og samarbejdet med Kina blev de kvikkere dele af de neo-konservative, som Armitage og Wolfowitz, 'opdateret', og det blev en faciliterende faktor for større forandringer i indenrigspolitiske strukturer. Andre neo-konservative, som Douglas Feith, Dick Cheney og Donald Rumsfeld, synes fortsat at arbejde ud fra præmissen om en »Kina-trussel« som styrende og har under Bushs anden præsident-periode søgt at 'genopfinde' den. Det kan også være rundet af et ønske om at begrunde og fastholde forsvarsbudgettets højde. (Blasko 2006)

Indenrigs-strukturer i de to nationer rummer også svar på de to spørgsmål. Fordi vigtige grupperinger i begge stater var delt på spørgsmålet om hvor stor en trussel den anden udgjorde, har marginale ændringer kunne 'tippe vægten'.¹² I Kinas tilfælde har den kendsgerning, at parti og stat er forblevet stærke gjort det muligt for den 'pro-amerikanske' ledelse, at håndtere folkelig nationalisme, og at reducere indflydelsen via bureaukratisk politik fra de dele af det strategiske etablisement som er mest bekymrede over USA. Her kan det have været vigtigt at Jiang Zemin beholdt posten som formand for den Centrale Militære Kommission efter at have forladt alle sine andre hverv. Med reduktionen i forsvarsbudgettets vækst i 2002 sendte man et klart signal til USA. Som anført har private såvel som statslige kinesiske forretningsinteresser stor interesse i gnidningsløse forbindelser med USA. For USA's eget vedkommende giver indenrigsstrukturen et blandet billede: på den ene side kunne forretnings- og finansverdenen give et 'bottom-up' pres, som er stigende med den kinesiske økonomis vækst. På den anden side kom der fra Kongressen en stadig strøm af forsøg på at fremprovokere kinesiske overreaktioner via resolutioner om især »de tre T'er« (Taiwan, Trade, Tibet) og via bemærkninger (riders) hæftet på anden lovgivning samt rapporter af tvivlsom lodighed. Præsidenten og Det hvide Hus var tilsyneladende stærke nok til at sætte sig ud over dette pres, og præsidenten var også i stand til, om end måske kun midlertidigt og med hjælp fra Udenrigsministeriet under tidligere general Colin Powell, at stoppe Pentagons input til Kina-politikken. Til gengæld gjorde den øgede gensidige tillid, som samarbejdet med Kina skabte efter 11. september det også sværere at relancere »Kina-trussel« teorien. Forsøget på at lægge afstand til de neo-konservative kan også forklares af deres svækkede situation efterhånden som udviklingen i Mellemøsten blev tydelig, samt behovet for i et valgår at fremstå som moderat og tilhænger af fred og diplomati.

Bedre kommunikation er en del af forklaringen på den øgede indbyrdes tillid. Som vist ovenfor var der en omfattende vækst i mødeaktiviteten på højt niveau og en genuin forståelse mellem de to udenrigsministre blandt andet som følge af det kinesiske skift fra at have en Japan-ekspert på posten til at have en USA-erfaren mand som Li Zhaoxing.

Ændringer i det internationale system har klart været vigtige i prægningen af kinesiske responser og deres resultater. Allererst har planerne omkring, begivenhederne i og resultaterne af konflikterne i Mellemøsten været de vigtigste faktorer til forklaring af amerikansk modtagelighed, mens andenpladsen indtages af det nukleare problem i Nord-Korea (som er for kompliceret til at udredes her), der forværres fra sommeren 2002 og indebærer hidtil uset kinesisk 'shuttle diplomati'. Dernæst har det store antal af andre fælles diplomatiske opgaver i forbindelse med centrale internationale problemområder ført til en indbyrdes justering mellem de to lande, det være sig terrorisme, spændinger i Sydasien, ikke-traditionelle sikkerhedstrusler, frihandelsbarrierer, transportsikkerhed etc.

B. Kinas engagerings-strategier

I en bred kategorisering af responser ser Ikenberry (2003) dem som strategier. Inden for en struktur-realistisk ramme ser han to basale typer: modstandsstrategier og engagerings-strategier. Mellem ekstremerne Balanceren og Binding opstiller han en række andre strategier: *Buffering* – at man udvikler alternative regionale eller funktionelle politiske sfærer, *Baiting* – at man lokker den dominerende stat til at indgå i samspil med disse sfærer, *Bargaining* – at man købslår om sit samarbejde eller sine legitimeringer af stormagtens handlinger, *Bandwagoning* – man lægger en politik der støtter og akkommoderer den dominerende magt. En sidste engagerings-strategi er *Arbejdsdeling*, – hvor man søger niche-specialiteter på det økonomiske

og militære område, som gør det sværere for den dominerende stat at ignorere én.

De strategier Kina har anvendt er, efter vigtighed:

1. *Bandwagoning* – akkommodering og støtte til USA er ganske omfattende som vist ovenfor. Kina har endda ændret på grundlæggende principper for udenrigspolitikken for at kunne respondere på amerikanske diplomatiske behov.

2. *Buffering* – I en indirekte respons har Kina været særdeles aktiv i sin region, og satte i oktober 2003 en krone på værket ved en serie topmøder, som anbragte landet som politisk, diplomatisk og økonomisk leder i regionen (Zhai & Kuang 2003: 40). De to vigtigste resultater er ASEAN-Kina Frihandelsområdet som starter om tre år, men så småt er begyndt, og Shanghai Cooperation Organisation som indebærer tiltagende sikkerheds- og økonomisk samarbejde med Centralasien og Rusland (Xu 2003: 42).

3. *Bargaining* – der blev gjort et halvhjertet forsøg omkring Irak, men Kina har haft en del succes med at kæde sin egen policy-dagsorden sammen med krigen mod terror og udnytte sin økonomiske vægt og rolle som 'integrator' i Østasiens produktionshierarki.

4. *Binding* – det er muligt at se Kinas hjælp til USA med FN- Irak-resolutionerne efter krigens invasionsfase som et forsøg på at sikre, at USA forbliver indenfor denne og andre multilaterale kontekster. En indirekte respons fra Kina har været at øge dets egen overholdelse af internationale normer og dets medlemskaber af traktater og regimer, i en læreproces som også har skabt nye epistemiske fællesskaber.

5. *Balancing* – der har været spæde forsøg på øget samarbejde med andre magter: EU, Indien, Rusland, Mellemøsten, og der tales

stadig om, at multipolarisering på sigt må erstatte unipolen. Det kan dog næppe kaldes en strategi. Tilsvarende er den militære udvikling reaktiv med henblik på at håndtere en eventuel amerikansk intervention i en Taiwan-konflikt.

7. Fremtiden?

Måske er der en konvergens mellem de to stater omkring internationale mål og interesser.¹³ Begge er meget opmærksomme på egen territorial integritet og suverænitet. Begge er afhængige af global handel og investering og derfor indtil videre basalt set interesserede i frihandel, transportsikkerhed og regional stabilitet. Kinesiske multinationale selskaber har også brug for adgang til at investere overalt. Begge har ydermere det vigtige fælles mål, at sikre at islamisme ikke spredes, og at fx Pakistan og Central-asien forbliver sekulært styret. Begge er afhængige af importeret energi, hvad der styrker samarbejde om de netop nævnte mål, men også konkurrence om globale energi-resourcer. Som atom-magter er begge interesserede i ikke-spredning, i at begrænse klubbens medlemstal. Som stormagter er de begge bekymrede over ikke-traditionelle sikkerhedsrisici som terrorisme, narkotika, transnational kriminalitet og sygdom. De er muligvis endda begge status quo magter, som tænker i indflydelsessfærer, selvom USA kan virke revisionistisk i øjeblikket. Økonomi er en drivende kraft i relationen, og som nævnt er økonomierne symbiotisk vokset sammen og derfor svære at adskille.

Taiwan er den eneste alvorlige interessekonflikt. Den rager op over alle mindre tvister og er for Kina en national kerne-interesse, lige så central som 'homeland defense' er for USA. Den nuværende dobbeltsidede amerikanske politik er ikke bæredygtig. Kombinationen af en 1-Kinapolitik og venlige relationer til Kina med det voksende, åben-endede sikkerhedssamarbejde med Taiwan som Rumsfeld har udfoldet,¹⁴ sågar med inddragelsen af Taiwan's gamle kolonimagt Japan,

volder allerede store problemer. Den er især farlig under den ustabile taiwanesiske politik som flyder fra præsident Chen Suibian, efter at han pga korruptionsskandaler har mistet grebet om såvel befolkning som eget parti. Krisestyring omkring dette kan USA og Kina blive kastet ud i med kort varsel, men efter lidt usikkerhed i det første år af Bush-administrationens anden periode, synes der nu at være en *modus vivendi*.

Kina er opsat på at nå så langt man overhovedet kan med forbedringer af forholdet til USA, idet man håber at udvidelsen af regerings-, virksomheds-, økonomiske og militære bånd vil reducere, om ikke eliminere, faren for en større strategisk rivalisering. Antiterrorisme kan forekomme at være vore dages funktionelle ækvivalent til anti-kommunisme under den kolde krig. Når det bliver klart, at krigen mod terror ikke kan vindes ved et opskruet forsvarsbudget, kan der igen blive en tilbagevenden til en national sikkerhedsstrategi, som fokuserer på en større rival et eller andet sted i Østasien. Kinas politik vil fortsat være beregnet på at undgå denne eventualitet og faren for det, der i sidste ende kan blive nuklear krig. Det burde USA's politik også være.

Noter

1. Jeg takker Jesper Krogstrup for forskningsassistance.
2. Udviklingen i det første år efter 11. september er analyseret i CSØ: "Blev verden en anden – set fra Kina" i Mehdi Mozaffari (red): *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, System 2002 pp.149-165.
3. 'Domestic structure' repræsenterer forholdet mellem stat og samfund, deres relative styrke og karakteren af de policy-netværk der forbinder dem. Opmærksomheden rettes mod de vigtigste komponenter i indenrigsstrukturen, især parti, stat og samfund og måden de indvirker på regeringens politik. Staten er den nexus der forbinder indenrigs og internationale analyseniveauer.
4. Man forudså, og gik også imod, udviklingen så tidligt som i januar 2002. Se fx Liu Guofu: "Will

- Iraq be the next target of US attacks?, *Beijing Review* January 17, 2002, p. 13.
5. Ved Powells besøg 23.februar sagde en kinesisk rådgiver, iflg. Washington Posts John Pomfret: "Vi kæder ikke tingene sammen. Men det vi siger er: de Forenede Stater kan ikke forvente at vi bliver ved med at give, hvis de ikke også giver noget. That's how the real world works." (Washington Post Feb . 24, 2002).
 6. Der var fortalere for en ekstern balanceringsstrategi. Den nationalistiske forsker Cheng Yawen blev citeret for at mene, at den bedste måde at værne om Kinas sikkerhed var at kappe linen til USA, koble sig til Asien, slå kræfterne sammen med Europa, inclusive Rusland.
 7. For samtidige overblik over Kinas politik omkring Irak, se fx "An analysis of China's policy on the Iraq issue", *Peoples Daily*, March 4, 2003, eller Foreign Minister Tang Jiaxuan's speech to the Security Council on February 5, 2003. Also "China's stance and diplomatic effort to solve the Iraq issue", *Peoples Daily*, March 3, 2003.
 8. Nogle i militære kredse var også bekymrede over amerikanske træk i retning af militarisering af det ydre rum, under dække af missil-skjold udviklingen.
 9. For de tunge tilføjede forfatteren: "Denne accepterende holdning overfor US militært samarbejde med Kinas nabolande på specifikke områder er meget sjælden i de Sino-amerikanske militærrelationers historie. Det kan være et vigtigt budskab som regeringen er parat til at sende til det kinesiske folk og verden som helhed. Det er et symbol på yderligere justeringer i Kinas sikkerhedspolitik som en respons på den nye sikkerhedssituation i verden." pp. 40-41.
 10. Langt senere konstaterede den erfarne amerikanske diplomat Richard Holbrooke at Afghanistan og Irak-æventyrene først og fremmest var til gavn for Iran og Kina.
 11. Militære forbindelser genoptoges i december 2002 med flådebesøg og møder mellem CINCPAC Thomas Fargo og PLA's Generalstabschef. På typisk vis sparkede Kina til denne udvikling ved lige efter Crawford at invitere en række tidligere top forsvars navne som William Perry, Brent Scowcroft og Admiral Prueher til Beijing.
 12. Strategiske bekymringer i USA var fokuseret på frygt for Kinas hastige opstigen, mens det i Kina var frykten for omringelse af et aggressivt hegemonisk USA.
 13. Se tale af Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs Thomas J. Christensen: "China's Role in the World: Is China a Responsible Stakeholder?" til en kongres-kommission 3. august 2006 for en fuldstændig gennemgang af konkrete samarbejdsdimensioner og meningsforskelle. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/69899.htm>
 14. Det er gået fra nogle få kontakter i snævert definerede områder (efterretningsarbejde) til en uvidet række af direkte militær-til-militær aktiviteter. Frygten gælder en de facto genskabelse af den gensidige forsvarstraktat med Taiwan, hvis ophævelse var en betingelse for oprettelsen af diplomatiske relationer mellem USA og Kina i 1979.

References

- Bush calls US, China »Partners in diplomacy«, *USInfo*, December 9, 2003.
- US-China Cooperative relationship is growing fast, Powell says, *USInfo*, November 5, 2003.
- Armitage – US »delighted« with relations with China, *USInfo*, August 13, 2003. Remarks by the President and Chinese President Jiang Zemin in Press Conference, Crawford, Texas, October 25, 2002. *USInfo*.
- Armitage, Catherine (2003), »China must decide who is its best friend«, *The Australian* March 3.
- Blasko, Dennis: »Rumsfeld's take on the Chinese Military: A dissenting view,« *Current History* September 2006 pp.263-269.
- Evangelista, Matthew (1997): »Domestic structure and International Change«, pp. in Doyle and Ikenberry (ed), *New Thinking in International Relations Theory*, Westview Press.
- Excerpts (1992), Excerpts from Pentagon's Plan »Prevent the Re-emergence of a New Rival«, *New York Times*, March 8, p. 14.
- Fong, Leslie (2003), »Tricky road ahead«, *Straits Times*, May 24.
- Golub, Philip (1999): »Washington and Beijing, a tale of distrust,« *Le Monde Diplomatique*, October, p. 11.
- Gong Zhenxi (2003): »The United States adjusts its Middle East strategy,« *Liaowang* February 24,
- Haass, Richard (2002): »China and the future of US-China relations,« *USInfo*, December 5.
- Ikenberry, John G. (2003): »Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity,« *National Intelligence Council*, www.odci.gov/nic/confreports.

- Lampton, David (1994): America's China policy in the age of the finance minister, *China Quarterly* 139 pp. 597-621.
- Lii Haibo (2002): »Time for Bush to articulate his China policy,« *Beijing Review*, October, 24, p. 7.
- Liu Jianfei (2003): »The period of strategic opportunity and Sino-US ties,« *Liaowang*, January 20, pp. 56-57 (WNC).
- National Security Strategy of the USA. www.whitehouse.gov/asc/ass.html
- Ostergaard, C.S. (1983): »Multipolarity and Modernization. Sources of China's foreign policy in the 1980 s,« *Cooperation and Conflict*, Vol. 18 (4), pp. 245-267.
- Pang Changwei (2003): »The triangular energy relationship between China, Russia and the United States,« *Ta Kung Pao* (HK), January 12, p. B1.
- People's Daily (2002): »Sino-US ties expected to come to normal this October,« September 6.
- Perlez, Jane (2002): »China races to replace US as economic power in Asia,« *New York Times*, June 28.
- Rong Feiwen (2003): »Iraq and a great leap for Chinese intellectuals,« *Straits Times*, April 14.
- Sanger, David (2002): »North Korea says it has a program on nuclear arms,« *New York Times*, October 17.
- Schurmann, Franz (2002): China replaces Russia as America's global partner, Pacific News Service Nov. 4.
- Sha Benwang (2002): »Sino-US relations have entered a new stage of favorable interaction,« *Liaowang*, October 21, p. 8-9.
- Shambaugh, David (2002): »Sino-American relations since September 11. Can the new stability last?« *Current History*, September, pp. 243-249.
- Sing Tao Jih Pao (2003): »Beijing Paper attacks US war on Iraq for first time,« Hong Kong, February 19.
- Sisci, Francesco (2002a): »Beijing's hawks down but not out,« *Asia Times Online*, March 19.
- Sisci, Francesco (2002b): »China plays the Middle East card,« *Asia Times Online*, April 23.
- Sutter, Robert (2003): Bush Administration Policy toward Beijing and Taipei, *Journal of Contemporary China* 12(36) pp.477-492.
- Tang Baodong (2002): »US intensifies weaving of new 'Space Net',« *Jiefangjun Bao*, December 25, p. 12 (WNC).
- Wang Dejun (2002): »Turnaround in China policy of the Bush administration,« *Ta Kung Pao* (HK) (WNC).
- Wang Yiwei (2003a): »Yilake zhanzheng qishi lu [Iraq War attention points],« 18 April, *Mimeo*, Shanghai.
- Wang Yiwei (2003b): »Zai tuoxie yu jinqu zhijian. cong yilake zhanzheng kan Zhongguo waijiao de yiyu yu tiaozhan. [Between compromise and progress. A look at opportunities and challenges for Chinese diplomacy as seen from Iraq war]« no date, *Mimeo*, Shanghai.
- Wang Yusheng (2003): »Why does the world remain unstable?,« *Beijing Review*, January 16, p. 13-17.
- White Paper (2003) *White Paper* on proliferation. MFA, Beijing.
- Xiao Zhou (2003): »China's untraditional thoughts on security,« *Beijing Review*, 46 (48), p. 40-41.
- Xinhua (2003): Spokesman on US influence in Central Asia, March 11.
- Xiong Guangkai (2003): »The Global Challenge of International Terrorism,« Munich Conference on Security Policy, www.securityconference.de/konferenzen.
- Xu Tao (2003): »Exercising for regional defense fitness,« *Beijing Review*, 46 (34), p. 42-43.
- Yang Wenjing (2002) Harsh words on Sino-US relations, *Beijing Review* Mar 21.
- Yang Chengxu (2002): The world is moving towards multipolarity, *Beijing Review* Mar. 1.
- Yu Jie (2003b): »A war to defend universal values,« *Wall Street Journal Online*, March 17.
- Yu Wanli (2003c): »Mired in military quicksand. Will Iraq be a Vietnam-like trap for the US in the Middle East?« *Beijing Review*, December 11, p. 40-41.
- Zan Jifang (2003): »Healthy Sino-US ties serve both sides,« *Beijing Review*, November 27, p. 16-17.
- Zhai Kun & Kuang Ji (2003): »East Asian Community now possible,« *Beijing Review*, Vol. 46 (44).
- Zhu Feng (2002): »Wind vane for Sino-US relations in the future,«

Stabil ustabilitet: Amerikansk-kinesisk sikkerhedspolitik i Asien¹

Af Liselotte Odgaard, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

»USA kan godt lide boksning, mens Kina foretrækker skygeboksning.«²

Citatet fremhæver en fundamental forskel mellem amerikansk og kinesisk sikkerhedspolitik. Washingtons sikkerhedspolitiske linie er relativt gennemskuelig med sin fokus på unilateralisme, hegemoni samt på forebyggende angreb, beslaglæggelse af materiel der formodes at bidrage til spredning af masseødelæggelses våben og arrestation af individer på formodet mistanke om støtte til terrorisme. Gennemførelsen af disse politikker er baseret på det amerikanske alliancesystem og har som langsigtet målsætning at udbrede den liberale udgave af retsstaten og demokratiet. Amerikansk sikkerhedspolitik er præget af den opfattelse at USA's økonomiske og militære overlegenhed tillader Washington at gennemtvinge sin vilje over for andre stater.

Fordelen ved USA's politik er, at midlerne og målsætningerne er klare. Washington gør ingen hemmelighed ud af sine intentioner om at forandre koldkrigstidens principper for adfærd. Drivkraften bag forsøget på at ændre på den gamle verdensorden er overbevisningen om, at principperne der ligger til grund for USA's politik er alle andre moralsk overlegen. I 1990'erne eksperimenterede USA med at basere sin sikkerhedspolitik på overtalelse.

På daværende tidspunkt var der en tro på, at attraktionerne ved USA's liberale model var tilstrækkelige til at overbevise omgivelserne om, at USA's liberale udgave af en ny verdensorden var det eneste attraktive alternativ, efter at kommunismen faldt i miskredit med Sovjetunionens opløsning. Gevinsterne ved 1990'ernes politik viste sig at være begrænsede, fordi adskillige stater og samfund uden for den vestlige halvkugle forblev modstandere af USA's definition af, hvordan man skal forvalte politisk autoritet med henblik på at tilvejebringe mest velfærd for det største antal mennesker.

USA konkluderede ikke på baggrund af 1990'ernes erfaringer, at det måske kunne være en god idé at tilpasse sin politik efter det forhold, at de fleste andre stater konfronteres med andre regionale omgivelser og har andre definitioner af civilisation og af, hvad der er til folkets bedste, der ikke er umiddelbart forenelige med den liberale samfundsmodel. Ansporet af terrorangrebene på World Trade Center og Pentagon opfattede USA i stedet situationen som en historisk chance for at gennemtvinge revisioner i verdensordenen efter amerikanske værdier og interesser. Det betyder ikke, at USA kan ignorere andre staters synspunkter, men de bliver hovedsagelig taget i betragtning hvis de vurderes at bidrage til at fastholde amerikansk dominans. For

eksempel styrker USA båndene til allierede som Pakistan, som ikke opfylder USA's kriterier for legitim adfærd, blandt andet som følge af Musharrafs autoritære styre og Pakistans utilstrækkelige kontrol med sit våbenprogram.

Ulempen ved Washingtons politik er, at den indbyggede arrogance der ligger i forsøget på at gennemtvunge USA's ønsker til en verdensorden genererer betydelig modstand. På den anden side synes det for de fleste stater at være en formildende omstændighed, at USA's intentioner er nogenlunde velkendte, selvom det nogle gange betyder, at de må acceptere at der tages midler i brug, som går på tværs af deres interesser. Den største gevinst ved at bakke op om Washingtons politik er de sikkerhedsgarantier, det udløser og som beskytter staterne mod, hvad der opfattes som et større onde, nemlig en orden domineret af Kina.

Kina er skygebokseren i den forstand, at Beijings strategier og intentioner sjældent fremstår klare for omgivelserne. Frygten for den store ubekendte er måske hovedårsagen til modviljen mod en asiatisk orden baseret på kinesiske værdier og interesser. Beijing fører en uforudsigelig sikkerhedspolitik, der indebærer elementer af samarbejde, unilateralisme og støtte til udviklingen af en multipolær verdensorden på grundlag af koldkrigstidens FN-system. Formålet med denne politik kan være gradvist at indføre en kinesisk orden baseret på hierarki og genforening af det kinesiske moderland. Eller er det formålet? Det spørgsmål forbliver ubesvaret og er årsagen til usikkerheden om målsætningerne og intentionerne bag kinesisk udenrigspolitik. Samtidig er Kinas fordel netop den ubestemmelighed, der omgærer Beijings udenrigspolitik, eftersom dette karakteristikon tillader en høj grad af fleksibilitet, således at Kina hurtigt kan justere sin politik i takt med forandringer i omgivelserne.

I 1990'erne begyndte Kina at eksperimentere med multilateralisme på det sikkerhedspolitiske område i Sydøst- og Centralasien. Internationalt samarbejde der er mere forpligtende end dialogstadiet kræver kompromisvilje, som for eksempel at sylte spørgsmålet om suverænitetsstridigheder i Det Sydkinesiske Hav til gengæld for muligheden for at knytte økonomiske og sikkerhedspolitiske bånd med de sydøstasiatiske lande. Hovedgevinsten ved den samarbejdsorienterede linie var Kinas succes med at etablere partnerskaber med amerikanske allierede og strategiske partnere, hvormed Beijing gjorde indhug i det amerikanske alliancesystem ved at tilbyde alternative gevinster som for eksempel bevaring af koldkrigstidens FN-system.

På sin vis kan man godt sige, at Kina overtog USA's overtalelsesstrategi fra 1990'erne, formentlig fordi det var nødvendigt, eftersom Kinas økonomiske og militære kapabiliteter er for beskedne til at muliggøre en gennemtvingelsesstrategi. Kina gør en betydelig indsats for at overbevise omgivelserne om sine fredelige intentioner, først og fremmest ved at indlejre sin udenrigspolitik i koldkrigstidens FN-system og dets principper om absolut suverænitet, effektiv kontrol og FN's Sikkerhedsråds autoritet. En yderligere gevinst ved denne politik er, at den udstiller de elementer i amerikansk udenrigspolitik som afviger fra FN-systemet som amoralske. Det virker til en vis grad. I løbet af meget få år har Kina fået adskillige strategiske partnere undtagen i sit umiddelbare nærområde i Nordøstasien, hvor det amerikanske alliancesystem også har sit stærkeste fodfæste.

Svaghederne i Kinas sikkerhedspolitiske koncept kommer også tydeligst til udtryk i Nordøstasien fordi Beijing insisterer på, at Taiwan hører under folkerepublikkens jurisdiktion, og fordi Kina ikke kan indpasse Japan i sin udgave af regional orden. Kinas betændte forhold til Taiwan og Japan betyder, at de to lande opfattes som nogle af de største

trusler mod Folkerepublikkens sikkerhed. Trods voksende succes med at overbevise omverdenen om, at Kina er en ansvarlig stormagt, fortsætter Beijing derfor med at forlade sig på unilateralisme, om end primært i form af passiv militær oprustning kombineret med en fortsat modvilje mod at indgå i stabile alliancer. Dermed afslører Beijing, at den samarbejdsorienterede sikkerhedspolitik og opbakningen til FN-systemet stadigvæk er på det eksperimentelle stadium og kan blive ændret ved en senere lejlighed, når Kina har tilstrækkelige økonomiske og militære kapaciteter til at gennemtvinge en orden baseret på kinesiske interesser og værdier.

Hagen ved Beijings sikkerhedspolitik er dens dobbeltbundede karakter, som betyder at Kinas nabostater ikke føler sig overbeviste om, at Kinas opstigning til stormagtsstatus vedbliver med at være ledsaget af en samarbejdsorienteret sikkerhedspolitik. Derfor er der kun delvis støtte til Kinas udgave af regional orden, og hovedparten af de asiatiske stater vil efter al sandsynlighed fortsætte med at forlade sig på amerikanske sikkerhedsgarantier for at beskytte sig mod muligheden for fremtidig kinesisk aggression. Skygeboksning tillader måske nok Beijing at øve langt mere indflydelse på international politik end landets økonomiske og militære kapaciteter berettiger til, men skygeboksning giver ikke de loyale allierede og strategiske partnere der ville betyde, at Kinas indflydelse er på linie med USA.

Givet forskellene mellem USAs og Kinas kapaciteter, strategier og målsætninger, hvad er så mulighederne for etablering af en orden baseret på sameksistens, der tillader USA og Kina at løse konflikter baseret på fælles opfattelser af reglerne for magtanvendelse, fælles definitioner af regimelegitimitet, samt enighed om hvilke institutioner, der kan bruges til styring af de mellemstatslige relationer? Den resterende del af artiklen vil give et bud på de væsentligste karakteristika ved det

amerikansk-kinesiske forhold samt betydningen heraf for international orden i det 21. århundrede.

2. Rivalisering frem for samarbejde

Det sidste tiår har set meget få fremskridt i retning af en regional orden baseret på sameksistens. Samspillet mellem USA og Kina bærer præg af, at de to stater prioriterer at implementere konkurrerende begreber om regional orden frem for at fokusere på mulighederne for kompromis. Washington fremmer sin version af regional orden ved hjælp af gennemtvungelse og magtanvendelse, hvimod Beijing fremmer sin version af regional orden ved hjælp af diplomatiske instrumenter.

USA's sikkerhedsstrategi indebærer, at USA koncentrerer sig om aktiviteter som for eksempel omorganisering af sin militære tilstedeværelse med henblik på at forøge det fremskudte forsvars fleksibilitet samt forebyggende magtanvendelse, som for eksempel opbringning af fartøjer og arrestation af personer alene på mistanke for terrorvirksomhed, involvering af det amerikanske forsvar i andre staters sikkerhedspolitiske beslutninger og implementering, og opretholdelse af koldkrigstidens alliancesystem som grundlag for permanente sikkerhedspolitiske arrangementer i Asien-Stillehavsområdet.

Kina fokuserer i stigende grad på at indgå kompromisser og sikkerhedspolitisk samarbejde med sekundære magter som f.eks. Rusland, de sydøstasiatiske lande og Sydkorea, der som minimum delvist bakker op om Kinas krav om at bevare principperne om absolut suverænitet, politisk autoritet i henhold til udøvelsen af effektiv kontrol med et afgrænset geografisk territorium og dets befolkning, og sikkerhedspolitiske institutioner baseret på koldkrigstidens FN-system. Kravet om at fastholde det gamle system afspejler den svagere magts ønske om at udsætte permanente ændringer i Asiens sikkerhedsarrangementer indtil Kina er tilstrækkeligt

stærkt til at udøve indflydelse på linie med Washington.

Med så store forskelle mellem USA's og Kinas sikkerhedspolitiske strategier og målsætninger er der ikke de store udsigter til en regional orden baseret på sameksistens. Afstanden mellem de to regionale stormagters udenrigspolitiske krav og interesser kommer især til udtryk i Nordøstasien, som er hjemsted for den formentlig svageste af alle Asiens sekundære magter, Sydkorea, hvis strategiske rækkevidde ikke når ud over den koreanske halvø og som er stærkt afhængig af USA's sikkerhedsgarantier. Det amerikanske alliancesystem er stærkest i Nordøstasien, og samtidig er Kinas FN-baserede institutionelle netværk svagest her. Som følge heraf har Beijing ikke etableret en effektiv modvægt til Washingtons bestræbelser på at konsolidere sin version af regional orden i Nordøstasien.

Kina kan ikke distancere sig fra rivaliseringen med USA i sit eget nærområde, men på samme tid kan Beijing heller ikke bruge sin foretrukne udenrigspolitiske strategi så overbevisende, som tilfældet er i de øvrige asiatiske sub-regioner Sydøst-, Central- og Sydasi-en. Her udspiller der sig en form for tavs rivalisering mellem USA og Kina, der indebærer at Kina gør indhug i USA's alliancer og strategiske partnerskaber, promoverer alternativer til USA's sikkerhedspolitiske principper samt til USA's forsvar for den liberale retsstat og demokrati. De to regionale stormagters voksende gensidige inddragelse i et ureguleret og dermed ustabilt rivaliseringsmønster kan være forløberen for en orden baseret på sameksistens, fordi voksende rivalisering kan føre til den erkendelse, at Washington og Beijing må yde en ekstra indsats med henblik på at etablere fælles regler for adfærd trods fortsat uenighed om spørgsmål som ønskeligheden af at udbrede det liberale demokrati, FN-systemets indretning, etc.

3. Nordøstasien og svaghederne i Kinas sikkerhedspolitiske strategi

Samspillet mellem USA og Kina følger ikke dette mønster i Nordøstasien, fordi USA har så stærkt fodfæste i denne sub-region. Samtidig er den lokale sekundære magt, Sydkorea, forholdsvis svag. Nordøstasien er derfor den mest ustabile asiatiske sub-region og risikoen for magtanvendelse er størst i dette område. I forholdet mellem Kina, Japan, Taiwan og USA promoveres der ikke på samme måde som i de øvrige sub-regioner konkurrerende sæt af principper for staters adfærd.

I Nordøstasien er Beijing alene om at forsvare sin version af international orden over for Washington og USA's kerneallierede Japan samt Taiwan, USA's strategiske partner i praksis. Japan og Taiwan accepterer stort set hele den pakked løsning USA tilbyder på spørgsmålet om regional orden og sætter sin lid til, at Beijing bliver nødt til at underlægge sig amerikansk hegemoni og acceptere en unipolær verdensorden. Kina kan ikke svare igen med skygeboksnings, fordi Beijing ikke har stærke partnere i Nordøstasien; da Kina står alene over for kernen i USA's alliancesystem, tvinges Beijing til direkte at afvise USA's krav til fremtidens sikkerhedsarkitektur.

I forhold til Taiwan bruger Kina således ikke sin foretrukne strategi, der går på at sylte suverænitetssstridigheder og dermed udskyde spørgsmålet om formel jurisdiktion til en senere dato. Tværtimod accepterer Kina ingen kompromiser på spørgsmålet om 'et Kina' princippet og fastlands-Kinas suverænitet over Taiwan. Denne politik betyder, at Taiwan forbliver ekskluderet fra flertallet af internationale institutioner og netværk, især på det sikkerhedspolitiske område. Taiwan er medlem af Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), som beskæftiger sig med spørgsmål vedrørende international økonomi. Men Taiwan forbliver udelukket fra medlemskab af centrale regionale og formelle sikkerhedsinstitutioner, som for eksempel

ASEAN Regional Forum samt de Forenede Nationer.

I forhold til Japan bruger Kina ikke sin foretrukne strategi med at indgå strategiske partnerskaber med centrale regionale magter, som også samarbejder med USA om strategiske spørgsmål. I stedet forsøger Kina at stemple Japan som en moralsk angribelig stat hvis sikkerhedspolitik alene er baseret på national interessebevaretagelse, og som ignorerer staternes fælles interesser. Kinas referencer til Japans historiske militarisme og imperialism i Asien i første halvdel af det tyvende århundrede har klangbund i adskillige andre asiatiske stater, som for eksempel Sydkorea og Malaysia. De er bekymrede for en remilitarisering af Japan, blandt andet som følge af amerikanske planer om, at det japanske forsvar påtager sig en større del af ansvaret for at bevare fred og stabilitet i regionen. Tokyos vedvarende insisteren på Japans ret til et permanent sæde i FNs Sikkerhedsråd opfattes som en selvsk handling motiveret af Japans ambitioner om at implementere sin nationalistiske udenrigspolitik, der tager sigte på at fremme japanske interesser i international politik uden hensyntagen til omgivelsernes krav og forventninger. Modsat opfattes Indiens forsøg på at opnå et permanent sæde i FN's Sikkerhedsråd positivt som et forsøg på at ændre på ubalancen mellem udviklede lande og udviklingslande i FN, selvom Kina kun støtter Indiens kandidatur på det retoriske plan. Kinas modvilje mod Japan afholder ikke Tokyo fra gradvist at udvide sin portfolio af frihandelsaftaler med asiatiske lande og sammenslutninger som ASEAN, fortsætte moderniseringen af de japanske selvforsvarne styrker og styrke alliancerelationerne til USA.

Kina har tilnærmet sig Sydkorea, ikke mindst fordi de to lande har en fælles interesse i gradvis integration af Nordkorea i det internationale samfund med henblik på at undgå gennemgribende reformer af Nordkoreas po-

litiske system i tråd med USA's anbefalinger. Men dette årtis krise om det nordkoreanske atomvåbenprogram har også afsløret problemerne i Kinas vision for asiatisk sikkerhedsarkitektur i det 21. århundrede. På den koreanske halvø har Kina med betydelig succes præsenteret sig som den partshaver i konflikten, der bringer de stridende parter sammen med henblik på at finde frem til et kompromis i modsætning til USA, der opfattes som uvillig til at give køb på kravet om øjeblikkelig afnuklearisering af den koreanske halvø for at nå frem til en løsning.

På den anden side antyder Kinas fortsatte bistand til Nordkorea under krisen, at Kina i realiteten håber på at konflikten løber ud i sandet og at status quo opretholdes, uden at der indgås aftale om en omfattende international tilstedeværelse i Nordkorea eller at der stilles spørgsmålstejn ved Nordkoreas alliance med Kina og Pyongyangs fortsatte dybe afhængighed af økonomisk bistand fra Kina. Kina så sig nødsaget til at underskrive FNs Sikkerhedsråds resolution 1695 og 1718 fra 2006, der kræver, at Nordkorea suspenderer alle aktiviteter relateret til Pyongyangs atomvåbenprogram, og at omgivelserne undlader at bidrage til Nordkoreas a-våbenprogram.

Resolution 1718 betragtes som en diplomatisk sejr for Kina fordi forhandlingerne om Nordkoreas a-våbenprogram returneres af FNs sikkerhedsråd til sekspartsforhandlinger mellem USA, Kina, Nordkorea, Rusland, Japan og Sydkorea. Kina har desuden udtrykt fordømmelse af stater som Japans og Australiens indførelse af yderligere sanktioner mod Nordkorea. Kinas godkendelse af sikkerhedsrådsresolutionerne var nødvendig for at opretholde Kinas troværdighed som forsvarer for koldkrigstidens FN-system som grundlag for forholdet mellem stater. Dette element i kinesisk udenrigspolitik er ikke blot et middel til at overbevise omverdenen om, at Kina er en ansvarlig stormagt, men er et helt centralt instrument til at bevare det kinesiske

kommunistpartis legitimitet, som udfordres af USAs krav om reformer af FN-systemet med henblik på at sænke tærsklen for legitim indblanding i andre staters indre anliggender. Ikke desto mindre er det utvivlsomt, at fortsat kinesisk økonomisk støtte til Nordkorea er afgørende for Pyongyangs evne til at opretholde sit a-våbenprogram. Kinesisk bistand til Nordkorea stiller derfor spørgsmålstegn ved, om Beijings sikkerhedspolitik i praksis holder sig inden for de principper for staters internationale adfærd, som FN-systemet udstikker.

Hullerne i Kinas sikkerhedspolitiske koncept er alvorlige, fordi de udgør barrierer for etablering af en orden baseret på sameksistens i Asien. Sikkerhedsdynamikkerne i Nordøstasien afviger betydeligt fra dem, der dominerer det øvrige Asien fordi interaktionen i denne sub-region bærer præg af ren magtpolitik, der ikke er baseret på konkurrerende kodeks for adfærd, der lægger begrænsninger på de midler, stater anvender med henblik på national interessebevaretagelse. Kina er den dominerende stat i Nordøstasien, men Beijing holder sig ikke til sine sædvanlige udenrigspolitiske strategier og målsætninger i dette område. Samtidig ligger nøglen til fremtidens asiatiske sikkerhedsarkitektur her, eftersom Nordøstasien er hjemsted for Kina, som er den væsentligste udfordrer til USA's sikkerhedspolitiske visioner i Asien. I tilgift hertil stiller Kinas nordøstasiatiske sikkerhedspolitik spørgsmålstegn ved Beijings langsigtede intentioner i Asien som helhed. Nordøstasien er så centralt et område, at Beijings påstand om, at Kina har til hensigt at fastholde en samarbejdsorienteret politik kommer til at fremstå som lidet overbevisende, fordi denne strategi kun i meget begrænset omfang forfølges i Nordøstasien. Beijing kan heller ikke definere Nordøstasien som en speciel sub-region, hvor andre spilleregler gør sig gældende, hvis en holdbar asiatiske sikkerhedsarkitektur skal opbygges med generelt accepterede principper for adfærd, der bidrager til mel-

lemstatslig konfliktløsning blandt samtlige stater i regionen.

4. Sydøst-, Central- og Sydasien: Svaghederne i USA's sikkerheds- politiske strategi

I Sydøst-, Central- og Sydasien, Asiens øvrige sub-regioner, er Washingtons indflydelse mindre end i Nordøstasien. Derfor kommer svaghederne i USA's vision for en asiatiske sikkerhedsarkitektur først og fremmest til syne her. I Sydøst- og Centralasien tenderer USA mod at prioritere stabilitet frem for spredning af liberalt demokrati og menneskerettigheder. Denne prioritering indebærer, at USA støtter autoritære regimer, der systematisk overtræder de civile og politiske rettigheder som udgør en del af FN systemet, om end USA samtidig hævder at være fortalere for en international orden, der placerer disse rettigheder på linie med koldkrigstidens principper absolut suverænitet og ikke-intervention. USA forsvare sin politiske linie med argumentet, at indenrigspolitisk stabilitet er en forudsætning for spredning af demokrati og retsstatsprincipper, hvis der skal være tale om langvarige, konsoliderede strukturer i stat og samfund og ikke blot retoriske greb, der dækker over, at autoritære strukturer i realiteten er blevet bevaret.

Problemet med denne argumentation er, at USA i Sydasien prioriterer det autoritære pakistanske styres interesser mindst lige så højt som det demokratiske Indien. I Sydøstasien har det autoritære styre i Singapore høj prioritet i USA's alliancesystem, samtidig med at Washington fortsat forholder sig relativt kritisk over for Indonesien på trods af Jakartas demokratiseringsbestræbelser. I Centralasien fokuserede USA indtil for nylig på Usbekistan som sin centrale strategiske partner på trods af, at det er en af de mest totalitære stater i regionen. På det grundlag synes den egentlige grund til USA's prioriteringer ikke så meget at være argumentet om, at stabilitet kommer før demokrati i betragtning af at Sin-

gapore har været et stabilt autoritært regime i årtier og Indien et konsolideret sekulariseret demokrati i endnu længere tid. I stedet er Washingtons politik snarere betinget af ønsket om at bevare USA's dominerende stilling i Asien.

USA har foretaget tilpasninger i sin politiske linie med henblik på at forbedre relationerne til Indien, der aldrig har været særligt nære. Disse tilnærmelser har imidlertid ligeledes afsløret svagheder i Washingtons vision for fremtidens asiatiske orden. Det gælder især USA's accept af Indiens modvilje mod at underskrive ikke-spredningstraktaten (NPT) trods Washingtons præference for ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben. USA's hensyntagen til New Delhis sikkerhedspolitiske interesser repræsenterer en langsigtet trend i Washington's Sydasien politik. På kort sigt er Pakistan blevet USA's kerneallierede, fordi Washington har brug for Islamabad's bistand til at fremme fred og stabilitet i Afghanistan. Desuden er Musharraf-regimets overlevelse truet af den islamiske opposition, en opposition der efter USA's mening er et lidet attraktivt alternativ til det nuværende autoritære styre.

På langt sigt tyder alt dog på, at USA prioriterer Indien frem for Pakistan af den årsag, at såfremt Indien bliver Washingtons loyale strategiske partner, kommer USA's version af regional orden formentlig til at dominere hele det indiske subkontinent. USA accepterer den risiko, der er forbundet med at gå på kompromis med de principper Washington sædvanligvis er fortalende for med det formål at undgå at Indien, der som udgangspunkt er særdeles kritisk over for en Pax Americana i Asien, i stedet ender med at indgå i et tæt strategisk partnerskab med Kina, som tilfældet har været med Rusland.

Inkonsistenserne i USA's Asien-politik gør det attraktivt for regionens stater delvist at støtte det kinesiske alternativ til regional or-

den med henblik på at undgå amerikansk hegemoni. Selv om flertallet foretrækker Washingtons version af regional orden, er de samtidig opmærksomme på, at USA's dominans i Asien formentlig vil være ensbetydende med en lavere amerikansk tolerance-tærskel og accept af lokale staters krav og interesser end tilfældet er for øjeblikket. Disse stater er især glade for de dele af Kinas udenrigspolitik der er baseret på samarbejde, fremme af en multipolær verdensorden og bevarelse af koldkrigstidens FN-system eftersom disse elementer forhindrer USA i at blive for dominerende. Nogle af landene, som for eksempel Malaysia og Rusland, er især utilfredse med USA's intention om spredning af liberale demokratiske institutioner og retsstatsprincipper. Andre lande, som for eksempel Indien og Sydkorea, er bekymrede over Washingtons tendens til at ty til unilateralisme og militære løsninger på sikkerhedsproblemer. På den anden side vil disse stater ikke købe hele den sikkerhedspolitiske pakke Kina tilbyder fordi en kinesisk baseret orden opfattes som et endnu værre alternativ end en Pax Americana.

5. Stabil ustabilitet i Asiens sikkerhedsarkitektur

Hovedtendensen i forholdet mellem USA og Kina er, at de modarbejder hinanden på spørgsmålet om fremtidens asiatiske sikkerhedsarkitektur. Den nuværende ustabile regionale orden, som kendetegnes ved en lav grad af forudsigelighed, en høj grad af handlefrihed og fluktuerende mønstre af konflikt og samarbejde, synes allerede at være konsolideret som Asiens regionale sikkerhedsarkitektur i det 21. århundrede. Det giver stater og sammenslutninger som ASEAN, Rusland, Sydkorea og Indien uforholdsmæssig stor indflydelse på regionens sikkerhedspolitik fordi de er tilstrækkeligt vigtige til at hverken USA eller Kina har råd til at ignorere dem. Samtidig er det set fra disse sekundære magters synspunkt ikke ønskeligt at USA eller Kina kommer til at dominere regionen. For

det første tilbyder ingen af de to stater et bud på regional orden der er ubetinget attraktivt. For det andet, og måske nok så væsentligt, har de sekundære stater langt større indflydelse, når to stormagter konkurrerer om indflydelse, end hvis stormagterne kunne blive enige om fælles principper for staters adfærd. Prisen for denne ustabile orden er fraværet af en konsolideret sikkerhedsarkitektur med entydige retningslinier for konfliktløsning.

Væksten i strategiske partnerskaber og samarbejde med et stadigt større antal asiatiske stater afspejler, at Kina har haft held til at forhindre konsolideringen af en Pax Americana. Men udviklingen afspejler også, at de sekundære stater hverken har været villige eller set sig nødsaget til at vælge mellem USA's og Kinas bud på en regional orden. På det grundlag synes USA at have to muligheder for at bevare USA's overlegne position. En mulighed er, at USA tager hensyn til kinesiske krav til en asiatisk sikkerhedsarkitektur og går på kompromis med nogle af USA's ønsker til regional orden. Washingtons prioritering af sin nordøstasiatiske allierede Japan og af USA's strategiske partner Taiwan tyder dog på, at USA i stedet fokuserer på at støtte udbygningen af disse landes forsvar.

Enighed mellem Washington og Beijing om regler, der tillader sameksistens uden rivalisering kræver, at USA begrænser udbygningen af sit alliancesystem, eftersom disse bestræbelser tilskynder Kina til at svare igen med at øge sit forsvarsbudget. Beijings fortsatte prioritering af militær modernisering og en passiv form for unilateralisme kan være en følge af USA's fokus på sit alliancesystem, der gør det for risikabelt for Kina at bekende sig fuldstændigt til en samarbejdsorienteret udenrigspolitik med vedvarende fokus på mellemstatslig politisk koordination og samarbejde med udgangspunktet i staternes fælles interesse i fred og stabilitet.

Måske endnu vigtigere er Washingtons bestræbelser på at sprede liberalt demokrati og retsstatsprincipper ikke acceptabelt for Kina. Selv om USA udviser en tendens til at vægte stabilitet højere end demokratiet og retsstaten, forfølger Washington de sidstnævnte mål, når lejlighed byder sig. Det var tilfældet i 2005 med drabene på civile i Andijon i Usbekistan, hvor USA's kritik førte til Usbekistans krav om at amerikanske tropper rømme de usbekiske baser. Den samme tendens har gjort sig gældende i tilfælde, hvor USA's nationale sikkerhed er truet. Et eksempel er USA's intervention i Afghanistan i 2001. I forhold til Kina afventer USA, at en demokratiseringsproces kommer til udfoldelse, en proces der ville fjerne det kinesiske alternativ til USA's version af regional orden fra den internationale politiske dagsorden. USA's forventninger til fastlands-Kinas indenrigspolitiske fremtid udgør set fra et kinesisk synspunkt den væsentligste langsigtede forhindring for et kompromis mellem amerikanske og kinesiske krav til en regional orden, eftersom det kinesiske kommunistparti ikke vil risikere at forpligte sig på en orden, der indebærer at partiet mister sin nuværende position som Kinas ubestridte ledelse.

Hvis Kina havde et alternativ til USA's liberal-demokratiske styreform, der var salgbart i nabostaterne, ville spørgsmålet om regimers legitimitet måske ikke føre til så alvorlige uoverensstemmelser mellem USA og Kina som tilfældet er nu. I sådan en situation ville USA nemlig ikke have haft så gode muligheder for at udbrede sin egen model for forholdet mellem stat og samfund i Kinas hjemregion. Kungfutsianistisk politisk filosofi, som er baseret på kollektive og hierarkiske principper, fremhæves indimellem som et muligt udgangspunkt for at konstruere en alternativ asiatisk model for forholdet mellem stat og samfund. Det kræver dog, at der på det grundlag etableres politiske institutioner der kan implementeres i praksis. Det står endnu hen i det uvisse, om sådan en samfundsmodel

er realiserbar. Indtil videre er kungfutsianismen fortrinsvis blevet brugt som en undskyldning for at afvise liberale politiske reformer frem for til at konstruere en levedygtig model for legitim politisk autoritet.

Uden et overbevisende alternativ til politisk liberalisme står Kina sig bedst ved at gøre sig til fortaler for, at koldkrigstidens FN-system bevares. Dette system giver nemlig mulighed for at bevare heterogene politiske systemers legitimitet, fordi det er baseret på principperne om absolut suverænitet og ikke-indblanding i staters indre anliggender. Det er ikke et specielt konstruktivt tiltag, fordi hovedformålet er at forhindre USA i at gennemtvinge sine foretrukne principper for regimelegitimitet uden at præsentere et overbevisende alternativ. Denne svaghed i Kinas forslag til en asiatisk sikkerhedsarkitektur giver Washington gode muligheder for at fremme politisk liberalisme som det eneste levedygtige grundlag for forholdet mellem stat og samfund. Derfor er der ikke udsigt til et kompromis mellem Kina og USA på spørgsmålet om regimelegitimitet der kunne fremme en asiatisk orden baseret på sameksistens.

6. Konklusion: Fordele og ulemper ved stabil ustabilitet

Spørgsmålet er, om den nuværende ustabile orden varer ved så længe at man kan konkludere, at det er så meget orden som vi får at se i det 21. århundrede. Hvis det er tilfældet, kender vi allerede dens væsentligste karakteristika: Ustabile alliancer, en høj grad af uforudsigelighed, men også en betydelig grad af handelfrihed, der tillader hurtige udenrigspolitiske justeringer i takt med forandringer i de internationale omgivelser. Denne forlængede ustabile form for orden har både fordele og ulemper.

For USA består fordelene ved den eksisterende orden først og fremmest i, at USA kan fremme sine økonomiske interesser stort set hvor det måtte være ønskeligt. Kinas accept

af liberale markedsøkonomiske strukturer er centralt for USA's krav til regional orden og udgør en betydelig forbedring sammenlignet med det kommunistiske økonomiske alternativ som Østblokken implementerede under den kolde krig. Dertil kommer, at USA p.t. har en enestående chance for at fremme politisk liberalisme, ikke blot fordi Kina ikke kan præsentere et attraktivt alternativ, men også fordi USA's styrkelse af det amerikanske alliancesystem samtidig styrker de demokrati-er, der udgør kernen i dette system.

Omkostningerne ved den nuværende orden er selvfølgelig højere sammenlignet med en situation, hvor USA dominerede Asiens sikkerhedsarkitektur fuldstændigt. Især udgør de sekundære magters delvise opbakning til Kinas version af regional orden et betydeligt irritationsmoment for Washington. Ruslands udenrigspolitiske skifte væk fra USA og over mod Kina sidst i 1990'erne har været det største tab på den konto sammenlignet med starten af 1990'erne, hvor Moskva var forholdsvis loyal over for Washington. Skuffelse over de beskedne gevinster Rusland høstede til gengæld for sin opbakning til USA kombineret med voksende utilfredshed med USA's kritik af Ruslands synspunkter på regimelegitimitet betød, at Moskva i stedet begyndte at køre et tæt udenrigspolitisk parløb med Kina. Erfaringerne med Rusland er formentlig en af grundene til, at Washington i forhold til det USA-kritiske indiske politiske establishment er gået på kompromis med dets principper om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben for at forhindre, at den samme udvikling finder sted i forholdet mellem Washington og New Delhi. De sydøstasiatiske ASEAN-landes tilnærmelse til Kina tilskynder ligeledes USA til at tage hensyn til disse landes centrale interesser. For eksempel har en grund til USA's tilbagetog i forhold til kravet om amerikanske troppers patruljering i Malacca strædet formentlig været kinesisk støtte til Indonesien og Malaysias krav om fortsat lokal kontrol med dette farvand.

Disse problemer med den nuværende asiatiske orden ændrer dog ikke ved, at USA hjemtager betydelige gevinster ved de eksisterende arrangementer, som fortsat placerer USA i en overlegen position sammenlignet med de øvrige lande. USA's overlegenhed blev for eksempel demonstreret ved ASEAN Regional Forums (ARF)³ topmøde i 2005, som den amerikanske udenrigsminister Condoleezza Rice valgte at udeblive fra, en beslutning der fik Kina til efterfølgende også at melde afbud. Og selvom Kina har haft betydelig succes med at gøre indhug i USA's regionale alliancer og strategiske partnerskaber, så forlader hovedparten af Asiens stater sig fortsat på amerikanske sikkerhedsgarantier.

Selv hvis Kina havde de militære kapabiliteter der skal til for at konkurrere med USA på traditionel strategisk vis, ville de fleste asiatiske stater ikke vælge at forlade sig på sikkerhedsgarantier fra Beijing; i sidste ende foretrækker flertallet en Pax Americana frem for en kinesisk baseret orden, hvis de blev tvunget til at vælge. Det gælder flertallet af de sydøstasiatiske ASEAN-lande, Sydkorea og Indien og selvfølgelig amerikanske kerneallierede som for eksempel Taiwan, Japan, Australien og New Zealand. Rusland forlader sig i stedet på sit eget forsvar. Washington ville selvfølgelig foretrække at implementere sin model for asiatisk sikkerhedsarkitektur uden konkurrence og arbejder derfor fortsat på militær inddæmning af Kina ved hjælp af sit alliancesystem med henblik på at skabe forudsætningerne for amerikansk hegemoni i regionen. De nuværende sikkerhedspolitiske omgivelser er dog tilstrækkeligt i tråd med amerikanske interesser til, at USA profiterer betydeligt deraf, og da Washington trods sin overlegne position desuden er nødt til at tage hensyn til sekundære magters krav og interesser, bidrager USA's udenrigspolitik først og fremmest til at opretholde den nuværende orden.

Kina befinder sig rimeligt godt med en høj grad af uforudsigelighed og et lavt forpligtel-

sesniveau, eftersom det er disse vilkår der giver Kina mulighed for at opretholde usikkerheden omkring Beijings strategier og målsætninger. En høj grad af uforudsigelighed og få forpligtelser har været en bevidst kinesisk udenrigspolitisk strategi siden slutningen af 1970'erne. Den havde til formål at beskytte Kina mod, at stærkere stater varetog deres interesser på Kinas bekostning. Selvom Asien efter udenrigsminister Henry A. Kissingers besøg i Beijing i 1971 ofte blev beskrevet som tripolært, udgjorde Kina aldrig nogen seriøs udfordrer til USA's og Sovjetunionens dominerende stilling under den kolde krig.

I anden halvdel af den kolde krig forekommer det mere fornuftigt at beskrive Kina som en sekundær magt på linie med for eksempel post-koldkrigstidens Indien og Rusland, det vil sige at Kina var tilstrækkeligt indflydelsesrig til at unddrage sig stormagtsdominans samt stabile alliancer med Sovjetunionen og USA. Kinas a-våbenprogram kombineret med betydelige lavteknologiske konventionelle kapabiliteter tillod Beijing at føre en relativt uafhængig udenrigspolitik. Dertil kom, at Kina gentagne gange demonstrerede sin vilje til magtanvendelse i tilfælde af fremmede magters forsøg på at anfægte Folkerepublikkens territoriale integritet og suverænitet, selv mod en langt stærkere magt som Sovjetunionen.⁴

Kinesisk sikkerhedspolitisk tænkning indeholdt desuden et betydeligt element af pragmatisme, som antydte af Folkerepublikkens manglende vilje til at alliere sig med såvel den liberale vestblok som den kommunistiske østblok. I stedet baserede Beijing sine udenrigspolitiske beslutninger på vurderinger af, hvilken side der ville bidrage mest til Kinas interessevaretagelse på et givet tidspunkt. Som følge af Kinas relative uafhængighed af de to globale stormagter, var der plads til at Beijing kunne opbygge en selvstændig kinesisk udenrigspolitisk profil. Kina plejede sit image som et udviklingsland,

der arbejdede for fredelig sameksistens, en ny økonomisk verdensorden og alliancefrihed. I modsætning til USA og Sovjetunionen var Kina ikke tilstrækkeligt indflydelsesrigt til at Beijing havde den store succes med at eksportere sin udviklingsmodel til andre lande. Det kinesiske alternativ forblev i det store og hele en retorisk mekanisme, der havde til formål at fremhæve Kinas sikkerhedspolitiske uafhængighed, eftersom Beijing ikke på daværende tidspunkt indtog en position i den globale verdensorden, der tillod Kina at definere grundprincipperne for staters adfærd. Hovedgevinsten ved kinesisk sikkerhedspolitik var de betydelige strategiske, økonomiske og politiske gevinster som den selvstændige profil resulterede i. Men Kina bidrog ikke til fundamentale forandringer i de spilleregler USA og Sovjetunionen fulgte med henblik på at undgå alvorlige stormagts konfrontationer.

Kinas indflydelse i international politik har længe været større end landets økonomiske og militære ressourcer berettiger til. En forklaring herpå var Kinas evne til at manøvrere mellem koldkrigstidens to globale stormagters divergerende krav og interesser. USA og Sovjetunionen var aldrig helt komfortable med Folkerepublikken, der undlod at vælge side og prioriterede en høj grad af handlefrihed med henblik på at kunne foretage øjeblikkelige udenrigspolitiske justeringer i takt med forandringer i de bipolære internationale omgivelser. Denne udenrigspolitiske stil har Kina ikke ændret på efter den kolde krig. Man kan derfor argumentere for, at den nuværende asiatiske orden allerede er tilpasset kinesiske krav og interesser.

Forskellen mellem den nuværende asiatiske orden og den globale orden, der kendetegnedes den kolde krig er, at Kina ikke længere er en sekundær magt, der kan manøvrere mel-

lem rivaliserende alliancer. I stedet bærer samtidens kinesiske udenrigspolitik præg af, at Folkerepublikken er en stormagt *in spe*. I længden er det vanskeligt at udfylde rollen som stormagt på de gamle betingelser. Beijings ønske om stabile internationale omgivelser sender da også signaler om, at Kina foretrækker at koncentrere sig om økonomisk udvikling frem for udenrigspolitisk manøvrering. Omkostningerne ved løbende udenrigspolitiske justeringer er høje på et tidspunkt, hvor Kina har behov for at fastholde høje økonomiske vækstrater med henblik på at tilfredsstille befolkningens voksende forventninger til levestandard. Men såfremt USA viser sig at være fast besluttet på at fremme amerikansk hegemoni og konsolidere en Pax Americana baseret på amerikanske interesser og principper for adfærd, har Kina ikke så mange andre muligheder end at fortsætte sin nuværende udenrigspolitik baseret på skygeboksnings logik.

Noter

1. Artiklen er baseret på Liselotte Odgaard, *The Balance of Power in Asia-Pacific Security*, London: Routledge, udkommer december 2006.
2. Interview med embedsmand fra det kinesiske kommunistpartis centrale partiskole, Beijing, 2. november 2004.
3. ASEAN Regional Forum er det vigtigste forum for sikkerhedspolitisk dialog i Asien og omfatter Australien, Brunei, Cambodia, Canada, Kina, EU, Indien, Indonesien, Japan, Nordkorea, Sydkorea, Laos, Malaysia, Myanmar, Mongoliet, New Zealand, Pakistan, Papua New Guinea, Filippinerne, Rusland, Singapore, Thailand, Timor Leste, USA og Vietnam.
4. De mest alvorlige sammenstød mellem Kina og Sovjetunionen fandt sted langs Ussuri Floden i 1969 som en udløber af de to staters strid om den bilaterale grænsedragning i dette område. Jf. Chih-yu Shih, *China's Just World: The Morality of Chinese Foreign Policy*, Boulder: Lynne Rienner, 1993, pp. 84-6.

Kina i Afrika

– gamle alliancer med nye globalpolitiske perspektiver?

Af Jørgen Delman, direktør for NIAS Nordisk Institut for Asienstudier
Peter Kragelund, projektforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier

Kinas fremfærd i Afrika er et varmt emne såvel i debatten om Kinas »opstigen« og voksende globale indflydelse som i diskussionen om Afrikas fremtid. Kinas afrikanske eventyr er blevet særdeles synligt i de seneste år, og det rejser en række spørgsmål om Kinas hensigter, landets rolle i international politik og konsekvenserne for Afrika.

I den internationale debat, som i høj grad har været drevet af amerikanske observatører og interesser,¹ har der især været fokus på Kinas tørst efter råstoffer, specielt olie, samt viljen til at arbejde selv de steder, hvor Vesten og vestlige interesser har trukket sig ud. Kina kritiseres for sin ubekymrethed for at samarbejde med »banditregimer« og sin insisteren på ikke at knytte politiske betingelser til Kinas mangeartede engagementer i Afrika.

Argumentet i denne artikel er, at Kinas nye afrikanske »safari«² kapitaliserer på et langvarigt engagement i Afrika, som strækker sig tilbage til begyndelsen af 1950'erne. En midlertidig vaklen i den kinesiske Afrika-politik i 1980'erne rokker ikke ved det indtryk, at Afrika altid har været strategisk vigtigt for Kinas udenrigspolitik og internationale stilling, bl.a. i forbindelse med anerkendelsen af Folkerepublikken Kina som den retsmæssige repræsentant for Kina internationalt, herun-

der i FN. Mens indenrigs- og udenrigspolitiske hensyn har gået hånd i hånd i forbindelse med Kinas aktiviteter i Afrika, i det seneste tiår med fokus på Kinas internationale integration og deltagelse i globaliseringen, er Kinas tilgang til Afrika konsistent blevet artikulert omkring ønsket om, at Kina og dets afrikanske partnere skulle have gensidig nytte af samarbejdet, selvom virkelighedsbilledet ofte har været anderledes.

Det nye i Kinas engagement er, at det konstant vokser, uddybes og spreder sig over stadigt flere typer af aktiviteter. Det bliver stedse mere forpligtende, især i forbindelse med omfattende og langsigtede kinesiske investeringer, specielt inden for udvinding af råstoffer.

I sidste instans efterlader Kinas afrikanske engagement et stadigt tydeligere indtryk af et regime, der er blevet en normal aktør og som mestrer *Realpolitik*. Under den ideologiske fernis forfølger Kina pragmatisk sine materielle mål, som er afgørende for at sikre Kinas vækst og stabilitet.

1. Kinas skiftende strategier over for Afrika

Kinas afrikanske engagement startede for alvor nogle år efter Folkerepublikkens oprettelse i 1949,³ nærmere betegnet i midten af

1950erne, hvor Kina ekspanderede sin udenrigspolitiske arena fra Asien og den kommunistiske blok til også at inkludere Afrika. Frem til 1980erne udviklede Kina en række grundlæggende principper for sit forhold til Afrika på basis af fem principper for fredelig sameksistens,⁴ først nedfældet af Kina og Indien i 1954 og derefter underskrevet af 29 asiatiske og afrikanske lande på Bandung konferencen i 1955.

Kinas synspunkt var, at Afrika og Kina tilhørte samme klub; de var udviklingslande, der havde et skæbnefællesskab i opgøret med kolonialismen og post-kolonialismens følger. De havde fælles fjender, primært de europæiske kolonimagter, men også USA, som Kina havde været i konflikt med siden Korea-krigen i begyndelsen af 1950erne. Konflikten blev senere defineret som en konflikt mellem Nord og Syd, og i 1964 foreslog Zhou Enlai, Kinas daværende premierminister, et Syd-Syd samarbejde der skulle bestå af gensidig økonomisk bistand mellem fattige venner. Kinas engagement skulle følge en konsistent kurs, hvor man støttede afrikanske frihedsbevægelser i deres kamp mod kolonimagterne, finansielt og teknisk, såvel som med fødevarer, medicin, våben og militær træning af guerillaledere. Samtidig havde Kina som politisk hovedmål at sikre sig afrikansk støtte til ét-Kina politikken og til at Folkerepublikken skulle overtage Kinas sæde i FN og Sikkerhedsrådet fra Taiwan. Regimet i Beijing opfattede sig som Kinas legitime styre og anså Taiwan for en provins, der løstrev sig fra Kina i 1949. Taiwan var allerede særdeles aktiv i Afrika, og målet for Kina var at jage »renegat provinsen« ud af kontinentet. Efter selvstændigheden fra kolonimagterne rådede Afrika over mere end 50 stemmer i FNs Generalforsamling, og henover årene støttede et stigende antal afrikanske lande Kina (og ikke Taiwan) i de årlige afstemninger om, hvem der skulle beklæde Kinas sæde i FN. På trods af USA's modstand og taiwanesiske modkampagner lykkedes det i 1971

Folkerepublikken at vinde tilstrækkeligt mange afrikanske stemmer til at samle flertal i FN og blive anerkendt som retsmæssig repræsentant for Kina i FN.⁵

Kina ville også vise, at der eksisterede et alternativ til den vestlige bistandsindsats. Kinesisk bistand skulle demonstrere solidaritet med afrikanske fæller og vilje til at yde ofre bl.a. ved at yde bistand fra sine sparsomme ressourcer. Centrale principper i den kinesiske bistand, såsom lavt forrentede eller rentefrie lån, lange tilbagebetalingsperioder, og løfter om at kinesiske bistandsarbejdere skulle have samme løn og leve på samme vilkår som deres afrikanske modparter, blev allerede formuleret i 1964.⁶

Kina satsede på at udbrede sin ideologi, som utvivlsomt havde en grad af overbevisnings- og tiltrækningskraft, bl.a. i kraft af både den materielle og den militære støtte til afrikanske samarbejdspartnere. Men virkelighedsbilledet så ofte anderledes ud. Kina manglede de økonomiske ressourcer, som både Sovjetunionen og de vestlige lande var i besiddelse af.⁷ Herudover var Kinas engagement i Afrika præget af ønsket om at kunne skabe en front mod supermagterne. Kina var involveret i den Kolde Krig med USA og Sovjetunionen som hovedfjender,⁸ og Afrika blev på godt og ondt både en alliancepartner og en slagmark i Kinas forsøg på at undgå international isolation.⁹

Frem til slutningen af 1980erne efterlod Kinas engagement et stadigt klarere indtryk af, at Beijing var blevet en mester i *Realpolitik*. Afrikapolitikken var nok moralsk-ideologisk, men samtidig usædvanligt pragmatisk. På den ene side ydede Kina rundhåndet støtte til befrielsesbevægelser, både moralsk og finansielt, og nye afrikanske regimer fik udviklingshjælp uden politiske betingelser.¹⁰ På den anden side havde kampen mod USA's og Sovjetunionens »hegemoni« og indflydelse i Afrika fået Kina til at alliere sig med nogle af

kontinentets største forbrydere, f.eks. Nime-ri, diktator i Sudan, som havde gjort det af med Sudans kommunister, og Mobuto fra Za-ire.¹¹ Herudover handlede Kina med Sydafrika under apartheid systemet, selvom Kina i øvrigt tog politisk afstand fra Sydafrika.¹²

Marginalisering af Afrika

Kina foretog en dramatisk kursændring fra plan- til markedsøkonomi fra slutningen af 1970erne, og marchen mod modernitet og økonomisk udvikling medførte, at Kina i 1980erne blev en af de hurtigst voksende økonomier i verden. Selvom der indimellem hørtes kritiske røster om manglende politiske reformer og overtrædelse af menneskerettigheder, betød det intet for Kinas kurs. Beijing fortsatte med at søge internationalt engagement og international anerkendelse. I Afrika dæmpede Kinas reformer dog begejstringen hos nogle socialistiske befrielsesbevægelser og unge regimer. Samtidig nedspillede Kina sin rolle på kontinentet i 1980erne og begyndelsen af 1990erne, om end Kinas magthavere fortsat forfægtede Kinas rolle som ledende tredje verdens nation, ligeværdig partner og nyslået talsmand for markedsøkonomiens velsignelser. Herudover betød Kinas forbedrede forhold til såvel Washington, der havde anerkendt Kina ved at etablere diplomatiske forbindelser i 1979, som til Moskva, at Afrika rent geopolitisk blev mindre betydningsfuldt for Kina.

Afrika spillede ikke umiddelbart nogen materiel rolle for Kinas modernisering, og Kina betragtede efterhånden Afrika på lige fod med andre regioner i verden. Nærmest med ét sluttede den betydelige bistand og de storstilede infrastrukturprojekter i Afrika. Men Kinas selvvalgte position som tredje verdens leder gjorde dog, at relationerne til de afrikanske lande blev vedligeholdt gennem flittige statsbesøg. Ønsket var, at samarbejdet nu skulle være gensidigt givtigt, ellers ville Kina trække sig.¹³

Kinas fornyede interesse i Afrika

Kinas nyerhvervede status som respektabel international partner fik dog et skud for boven ved den brutale nedkæmpelse af protestbevægelser i hele Kina i juni 1989. Håndteringen blev kraftigt fordømt af de vestlige lande, kritikken i vestlige medier var hård, og både USA og EU indførte en våbenembargo mod Kina, som stadig håndhæves.

Kina måtte nu søge international støtte og anerkendelse andre steder fra. Støtten kom bl.a. fra afrikanske ledere, som enten ikke fordømte massakren, eller ligefrem støttede »de resolute handlinger for at knuse det kontra-revolutionære oprør«, som Angolas udenrigsminister udtrykte det.¹⁴ Afrikanske topledere var også de første til at besøge Kina efter juni 1989.¹⁵ Der kan være tre grunde til opbakningen fra mange afrikanske ledere. For det første opfattede de deres egen situation som meget lig den kinesiske. De var ikke demokratisk valgte, og opstande blandt vilkårlige befolkningsgrupper blev anset som en trussel mod deres magt – en trussel som måtte bekæmpes akkurat som i Kina. For det andet var de imod den »neo-imperialistiske« indblanding i et andet udviklingslands interne anliggender. Sluttelig ville en fordømmelse af den kinesiske ledelse i forbindelse med massakren kunne have betydet et totalt stop for kinesisk bistand, som ville medføre, at de afrikanske ledere ville være overladt til vestens luner.¹⁶

Murens fald i 1989 ændrede Kinas globale analyse, og gennem de sidste mere end ti år har Kina udviklet en ny international strategi, som for alvor har foldet sig ud efter årtusindskiftet. Kina har søgt en stadig større international integration og har udviklet sine bilaterale relationer både i bredden og i dybden. Beijing spiller en stadig mere aktiv rolle i internationale organisationer. Folkerepublikken har meldt sig ind i det globale handelsregime i WTO, har indgået en lang række forpligtende handelsaftaler, har engageret sig

stærkt i både regionalt og internationalt samarbejde og har underskrevet en lang række internationale konventioner. Kina præsenterer sig og fremtræder indtil videre som en ikke-truende og ansvarlig global aktør og er selv med til at skabe nye internationale institutioner, som f.eks. Shanghai Cooperation Organization med fokus på udvikling og sikkerhed i Centralasien. Kina er særdeles aktiv for at styrke samarbejdet på alle niveauer i Øst- og specielt Sydøstasien. Udenrigspolitikken er blevet både fleksibel og sofistikeret samtidig med, at den er blevet afpersonaliseret og institutionaliseret i et omfang, som ingen havde forudset i begyndelsen af 1990'erne.¹⁷

Aktuelle udenrigspolitiske analyser fra kinesisk side opererer med følgende opfattelse af den aktuelle verdensorden: (a) Efter Østblokkens kollaps ønsker USA at være verdens leder og forestiller sig en verden med én supermagt og adskillige stærke (vestlige) lande; (b) en række europæiske lande og Japan ønsker en verden med en begrænset multipolaritet, hvor de selv og USA er de stærke poler; (c) endelig er der udviklingslandene – herunder Kina – som tilstræber en multipolær verden, hvor forskellige samfundssystemer er i balance.¹⁸ Hvor USA og andre vestlige lande således, efter Kinas opfattelse, søger globalt lederskab (læs »hegemoni«) i den post-kommunistiske verden, ser Kina altså sig selv som et af centrene, med stor- eller supermagtstatus, i en multipolær verden og som forsvarer af udviklingslandenes nationale interesser.

Kinas vigtigste strategiske mål er at skabe fredelige internationale rammer omkring sin egen udvikling og at skabe basis for en genforening med Taiwan uden indblanding udefra. Afrika er stadig en vigtig brik for at nå disse mål. Støtte fra afrikanske lande kan bruges til at modvirke, hvad den kinesiske ledelse opfatter som USAs »bløde« inddæmningspolitik. Samtidig har Kina brug for den

energi, som Afrika kan levere, kinesiske kommercielle interesser er på udkig efter nye markeder for både kapital og varer i takt med en stadig mere ekspansiv globaliseringsstrategi, og Afrikas markeder råber på billige konsumvarer og investeringer.¹⁹ Kina har også erkendt, at selvom Afrika kan virke svagt, så står afrikanske lande ofte sammen og stemmer i fællesskab i internationale organisationer som FN.

Siden begyndelsen af 1990'erne har Kinas topledere igen vist stor interesse for at rejse til Afrika, og efter årtusindskiftet har de aflagt besøg i en lang række afrikanske lande, underskrevet et stort antal bilaterale aftaler og haft penge med til bistand og lån til statslige investeringsprojekter.²⁰ Alene fra januar til juli 2006 havde Kinas præsident, premierministeren og udenrigsministeren aflagt besøg i sammenlagt 16 afrikanske lande.²¹ Rejserne og tilsvarende afrikanske topbesøg i Kina har resulteret i mange bilaterale aftaler, der binder Kina og Afrika stadig tættere sammen. I 2000 tog Kina ydermere initiativ til at etablere et »Kina-Afrika Forum«, som har holdt to møder på højt niveau i hhv. 2000 (Beijing) og 2003 (Addis Abeba), og i november 2006 skal det tredje Forum afholdes nu på toplederniveau, denne gang i Beijing.²²

Strategisk partnerskab

Under en rundtur i Afrika i foråret 2006 understregede Kinas præsident, Hu Jintao, ved et besøg i Nigeria, at Afrika har righoldige råstoffer og markeder, mens Kina har viden og praktisk erfaring med at håndtere udvikling, som Afrika kan nyde godt af. »*China's development will not pose a threat to anyone. On the contrary, it will bring more development opportunities to the world,*« argumenterede Hu.²³ Hus tur fulgte offentliggørelsen af Kinas første egentlige Afrikastrategi i januar 2006. Den lagde op til et strategisk samarbejde på basis af den udenrigspolitiske analyse, som blev gennemgået ovenfor. Den anerkendte Afrikas betydning globalt og for Kina

samt de gældende principper for samkvemmet. Derudover blev der fremlagt en bred palet af instrumenter, som cementerer Kinas aktuelle engagement i Afrika (se Box 1). Hvor strategien giver et samlet bud på Kinas hensigter og forventninger, er der dog i praksis kun tale om en sammenfatning af eksisterende politikker og aktiviteter. Strategien byder hverken på visioner eller nytænkning, og udeladelserne er måske mest interessante. USA bliver ikke nævnt med et ord, og der bliver ikke sat tal på hvad det måtte koste, at Kina ønsker at øge sit engagement på det afrikanske kontinent. Endelig mangler der forslag til, hvordan den kinesiske indsats i Afrika kan eller skal koordineres. Ledelsen i Beijing kan nok sætte en dagsorden, men den kan ikke mere kontrollere eller koordinere den brede vifte af offentlige og private kinesiske aktører, som har engageret sig i Afrika

de senere år (se Afsnit 4). Det er samtidig markant, at Kina forfægter sit privilegium til at give bistand uden politiske betingelser, hvilket har været konsistent kinesisk politik siden vedtagelsen af de fem principper for fredelig sameksistens (se ovenfor). I denne sammenhæng er det dog vigtigt at notere, at Kinas ønske om at give bistand uden politiske betingelser kan blive en anstødssten i forhold til NEPADs ønske om at fremme demokrati samt god politisk og økonomisk rege-
ringsførelse.²⁴

Afrika strategien har haft flere mål: Den skulle sende et stærkt politisk signal til Afrika om, at Kina mener sin stadigt voksende interesse for kontinentet alvorligt. Ydermere var strategien et signal til det internationale samfund om, hvor betydningsfuldt Afrika er for Kina²⁷ (og *vice versa*), og at ingen skal

Box 1

Kinas nye Afrika strategi – januar, 2006

Målsætninger: (1) Politisk samarbejde: styrkelse af politiske forbindelser på alle niveauer, herunder gensidige besøg af topledere, udveksling mellem lovgivende forsamlinger, forbindelser mellem politiske partier, oprettelse af diverse konsultative organer, blandede komitéer o.lign., samarbejde i internationale organer, herunder FN, samt endelig samarbejde mellem regionale myndigheder; (2) økonomisk samarbejde, herunder udvikling af den gensidige handel, etablering af et sino-afrikansk handelskammer og forhandling af frihandelsaftaler, investeringsfremme, aftaler om beskyttelse af investeringer, investeringsstøtte til kinesiske virksomheder, fremme af samarbejde mellem finansielle institutioner, samt inden for landbrug (hvor der skal udarbejdes et egentligt program), infrastruktur (hvor den kinesiske regering vil støtte kinesiske virksomheders deltagelse i statslige infrastrukturprojekter i Afrika), energi og turisme. Kina vil endvidere fortsætte sin bistandsindsats uden politiske betingelser (不附加政治条件的援助) samt styrke samarbejdet i de internationale organisationer; (3) samarbejde inden for uddannelse, videnskab, kultur, medier, sundhed, offentlig administration, mellemfolkelig udveksling (især unge og kvinder), miljø, katastrofer og humanitær bistand; (4) militært samarbejde: udveksling af militære delegerationer på højeste niveau, opbygning af kapacitet i Afrikas militære styrker gennem træning, samt støtte til konfliktløsning og fredsbevarende opgaver gennem FN systemet; (5) samarbejde på det juridiske område såvel som omkring bekæmpelse af transnational kriminalitet og inden for ikke-traditionel sikkerhed, herunder udveksling af informationer, og diskussion af et udvidet samarbejde omkring bekæmpelse af terrorisme, smugling af håndvåben, narkotikahandel og anden kriminalitet. (6) Endelig understreger strategien betydningen af at fortsætte dialogen inden for rammerne af det nyetablerede »Kina-Afrika Forum«²⁵ samt af at undersøge, hvordan »Kina-Afrika Forum« og det afrikanske »New Partnership for Africa's Development« (NEPAD) kan samarbejde på den mest frugtbare måde.²⁶

forsøge at stikke en kæp i hjulet på samarbejdet. Strategien havde også det indenrigspolitiske formål, at den skulle informere befolkningen om betydningen af den afrikanske »safari«, og samtidig skulle den motivere den brede vifte af aktuelle og mulige aktører til at engagere sig yderligere i Afrika med den visshed, at der er politisk, og i mange tilfælde finansiell opbakning til deres aktiviteter fra centralt hold.

*En mangfoldighed af kinesiske aktører*²⁸

I skrivende stund er en lang række offentlige og private kinesiske aktører engageret i Afrika. På det centrale niveau er det Kommunistpartiets Internationale Departement,²⁹ Udenrigsministeriet og Handelsministeriet som har førertrøjen på, utvivlsomt med Partiet i en ledende rolle. En række fagministerier er ansvarlige for bistandsprojekter inden for deres fagområde, for uddannelsesmæssige tiltag eller lignende. I princippet har alle ministerier et kontor, som er ansvarligt for Afrika, herunder også forsvarsministeriet, som dog ikke er rundhåndet med oplysninger om sine aktiviteter i Afrika. Herudover er der en del forskningsorganisationer, både centralt og på universiteterne, som beskæftiger sig med Afrika relaterede spørgsmål, men både tilgang, metoder og mulighed for feltarbejde halter langt efter standarden andre steder i Verden. Kinas tilgang til Afrika er åbenlyst ikke informeret af forskning, og forskningen – også de kilder, der er citeret i denne artikel – har primært til hensigt at understøtte officiel kinesisk politik. Herudover beskæftiger en række halvofficielle foreninger, som også er centralt styrede, sig med mellemfolkelige relationer. Der er »spejl«-organisationer i provinserne, som udover centralt pålagte opgaver, forfølger deres egne spor med projekter i Afrika (se Box 2). Samtidig deler provinserne opgaver imellem sig efter anvisning fra Beijing, f.eks. inden for sundhedsprogrammerne i Kina, hvor hver kinesisk provins er ansvarlig for et eller flere lande i Afrika.³⁰ Denne arbejdsdeling er ligeledes et spejlbil-

lede af den måde, som de kinesiske myndigheder organiserer egne udviklingsprojekter på. De kinesiske ambassader i Afrika er blevet udvidet i de senere år og fokuserer stadig mere på at fremme samhandelsrelationerne.

I de seneste år er både offentlige og private virksomheder kommet til Afrika i stort tal. Det er virksomheder der deltager i offentlige infrastrukturprojekter (ofte vundet i udbud), virksomheder som investerer i råstofudvinding og andre projekter, samt handelsvirksomheder. I alt er der – ifølge en officiel kilde – mere end 600 kinesiske virksomheder, som opererer i Afrika.³¹ Det er stadig de statslige kinesiske aktører, der er dominerende i Afrika, men de private aktører agerer mere og mere uafhængigt. De er dog vanskelige at følge, og der mangler både information og forskning på området.

Det er imidlertid tydeligt, at Kinas nye Afrikastrategi bliver implementeret i en situation, hvor der sker en decentralisering af beslutningsprocesser i Kina og en gradvis frigørelse af en stadig større del af aktørerne fra direkte statslig indflydelse. At en flerhed af aktører er på banen betyder, at myndighederne gradvist må slække på kontrollen. Centralmagten vil i højere grad skulle fokusere på at fastlægge politikker og strategier samt at etablere rammebetingelser for de kinesiske aktører, herunder støtteprogrammer, som der findes en del af.

Mange af aktørerne vil således få mere frihed til at agere, oftest i konkurrence med andre nationers aktører. Men de statslige initiativer vil blive ved, og parti-staten vil fortsat ønske at markere sin stærke interesse i at deltage i alle aspekter af Kinas afrikanske »safari«. Men hvor den kinesiske stat tidligere havde hånd i hanke med alle kinesiske aktører, så er Kinas private virksomheder også begyndt at agere i Afrika. Det betyder, at den kinesiske stat bevæger sig fra at være styrende til at være mere støttende for det kinesiske engagement.

2. Hvad er Kinas aktuelle interesser i Afrika og hvad får Kina ud af det?

Der er ingen større uoverensstemmelser mellem substansen i den kinesiske politik og en række vestlige iagttageres opfattelse af Kinas engagement. F.eks. argumenterer både Alden og Shinn for, at Kinas aktuelle interesser i Afrika skyldes mindst fire forhold: (1) Adgang til ressourcer, især olie; (2) nye markeder og investeringsmuligheder; (3) international anerkendelse gennem diplomatiske relationer; og (4) opgøret med vestlig, og især amerikansk, hegemoni.³² Disse forhold kan naturligvis vægtes forskelligt, men de er alle bundet til klare indenrigspolitiske hensyn.

Ressourcerige Afrika

Afrikas ressourcer, især olie, mineraler og træ, udgør en meget væsentlig årsag til, at Kina fra begyndelsen af 1990'erne, specielt siden Kina blev netto olieimportør i 1993, år for år har intensiveret sit engagement i Afrika. Argumentet underbygges af, at Kinas tilstedeværelse på kontinentet er blevet forøget i takt med opdagelsen af nye forekomster. Kinas hurtigt voksende økonomi kombineret med en kraftig urbanisering har betydet en øget efterspørgsel efter energiressourcer. Således betyder Kinas nuværende økonomiske vækst på 9 % om året, at Kinas forventede oliebehov vil være 214 % højere i 2025 end i 2002.³³ Behovet skal dækkes af import, i og med at Kinas produktion af olie forventes at være stabil i perioden. I 1996 var Kina nødt til at importere 11 % af sit olieforbrug og i 2020 forventes det i ét scenarie at være steget til 60 %, eller 5.32 mill. tønder per dag.³⁴ Adgang til energi, især olie, er helt centralt for Kinas vækst og dermed dets interne stabilitet. Derfor har energisikkerhed været et nationalt sikkerhedsanliggende i Kina siden 1998. Kina har satset kraftigt på at diversificere importen af især olie. Hvor importen var nogenlunde ligeligt fordelt mellem Mellemøsten og Asien-Stillehavsregionen i midten af forrige årti voksede afhængigheden af Mellemøsten i begyndelsen af dette årti. Det har medført, at Ki-

na, med de statsejede kinesiske olieselskaber i spidsen, nu i stor stil udvinder olie i tidligere sovjetiske republikker, Iran, Indonesien, Venezuela, og i Afrika. Kina får for indeværende omkring 30 % af sin olie fra Afrika og Angola er nu Kinas næstmest betydningsfulde leverandør af olie (efter Saudi Arabien).³⁵

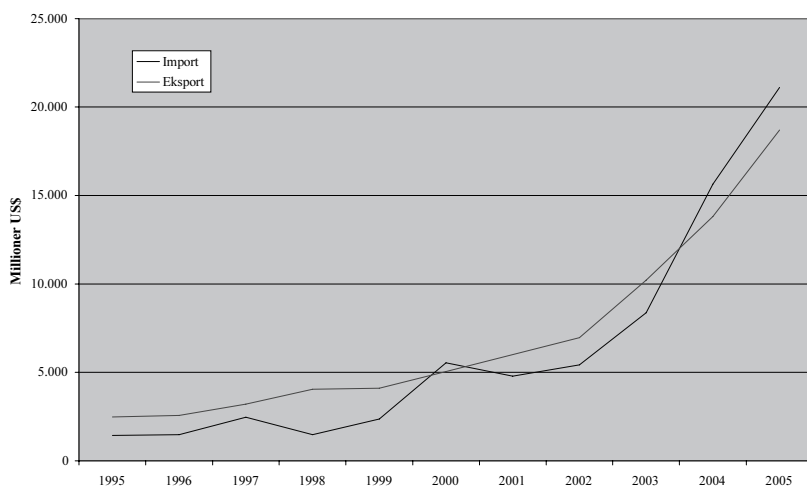
Der tegner sig et tilsvarende billede i forbindelse med andre ressourcer som kobber (Zambia), nikkel, jernmalm (Sydafrika), træ (Gabon og Congo), bomuld (Burkina Faso og Benin) og på det seneste også fødevarer. Argumentet er, at disse råvarer er nødvendige for Kinas økonomiske udvikling – kobber bruges til fremstilling af kabler og udstyr inden for elsektoren, og jern, nikkel, bomuld og træ i forarbejdningsindustrien og i bygge- og anlægssektoren. M.h.t. fødevarer presses Kina allerede på sine resurser, specielt jord. For det første vil et øget befolkningspres slide yderligere på resurserne. For det andet er al jord i Kina opdyrket, og fortsat urbanisering og udbygning af infrastruktur vil kombineret med den industrielle udvikling lægge beslag på stadig mere god landbrugsjord. For det tredje vil kinesernes øgede velstand betyde en ændring i diæten hen imod mere kød, som også kræver mere jord. Det betyder, at Kina på sigt bliver nødt til at importere fødevarer fra Afrika, og at denne import også kan blive et nationalt sikkerhedsanliggende.³⁶

Nye markeder og muligheden for at lære at begå sig globalt

Figur 1 giver en forklaring på, hvorfor internationale medier til stadighed fremkommer med overskrifter som: »Forget Mao, let's do business«, »China's trade safari in Africa«, »A Tsunami of investments«, og »Red Star, Black Gold«. Samhandlen mellem Kina og Afrika er steget markant i absolutte tal de sidste fire-fem år, men det skal samtidig noteres, at Afrikas eksport til Kina ikke udgør en væsentlig større del af Kinas samlede import i dag end den gjorde for 30 år siden, nemlig mellem to og tre procent. Det samme gælder

for Afrikas import fra Kina, som i dag er knap to en halv procent, en procent højere end for ti år siden, men kun en anelse højere end for 30 år siden. Den absolutte stigning som fremgår af figur 1 skal altså snarere ses som en konsekvens af Kinas vækst og stadig stigende integration i verdensmarkedet. Samtidig må det noteres, at havde det ikke været for olien, ville Afrika ikke have beholdt sin andel af Kinas samlede udenrigshandel.

og til dels Gabon, udelukkende olieeksportører. Blandt de mest importerede kinesiske produkter i Afrika finder man udover en række forbrugsgoder som tøj, sko, telefoner, radioer, batterier, computere knallerter og motorcykler, også te. Forskellen mellem koncentration af hhv. eksport og import betyder tillige at kun nogle få ressourcerige afrikanske lande har et egentligt handelsoverskud med Kina, nemlig Angola, Congo, Ækvatorial Guinea, Sudan, Gabon, Zambia, Chad, Burkina Faso, og Congo DR.³⁹ Resten har underskud.



Figur 1. Sino-afrikansk handel 1995-2005³⁷

Herudover er det vigtigt at notere, at det ikke er alle afrikanske lande der er en del af Kinas »handelssafari«. Ti lande i Afrika stod i 2005 for 93 % af kontinentets eksport til Kina (Tabel 1). Koncentrationen er ikke nær den samme på Kinas eksportmarkeder. De 10 vigtigste afrikanske importører³⁸ af kinesiske produkter tegner sig således for 78 % af al importen. Figur 1 skjuler også sammensætningen af hhv. eksport og import. Som det fremgår af Tabel 1 er Afrikas ti vigtigste eksportører til Kina, med undtagelse af Sydafrika, Zambia, Congo

Tabel 1. Kinesisk import fra Afrika: De 10 vigtigste eksportører i 2005⁴⁰

	<i>mio. US\$</i>	<i>Heraf udgør olie</i>
Angola	6.580,68	99,91 %
Sydafrika	3.443,64	0,00 %
Sudan	2.614,71	98,47 %
Congo	2.278,01	90,32 %
Ækvatorialguinea	1.486,07	95,12 %
Nigeria	527,06	95,59 %
Gabon	347,96	65,69 %
Zambia	251,78	0,00 %
Tchad	199,72	89,96 %
Congo, Dem. Rep.	175,71	0,00 %

Tallene fortæller os også, at Afrikas eksport til Kina hovedsageligt består af primære produkter, der er kendetegnet ved at skabe enklaveøkonomier, der især gavner eliten i samfundet,⁴¹ og som kan have negative konsekvenser for resten af økonomien gennem f.eks. opskrivning af valutaen, som det eksempelvis er sket i Zambia efter øget kinesisk efterspørgsel efter kobber.⁴² Herudover er det værd at lægge mærke til, at Tchad, som kun netop har oprettet diplomatiske relationer med Kina, er den niende vigtigste eksportør til Kina. Disse tal understøtter tydeligvis argumentet om, at Kinas adgang til olie har meget stor betydning for Kina, i de fleste tilfælde har de større betydning end principperne, diplomatiet og den internationale politiske arena.

Handelsstatistikkerne peger også på, at Afrika er blevet et marked for kinesiske produkter (især lette forbrugsgoder). Disse produkter distribueres i stor stil via kinesiske forhandlere.⁴³ Det er usikkert hvordan importen af disse produkter påvirker de Afrikanske lande. På den ene side kan importen føre til øget konkurrence for lokale producenter og dermed lukning af disse, og på den anden side kan det være en fordel for forbrugerne, idet de får adgang til billigere produkter. Der er kun lavet få analyser af konsekvenserne af denne import, og kun på et relativt højt aggregeringsniveau, men resultaterne peger på at, bortset fra tøjindustrien (og til dels læder- og skoindustrien), er der kun et meget lille overlap mellem importen af kinesiske forbrugsgoder og afrikansk produktion. Konklusionen er derfor, at, bortset fra Nigeria og enkelte tøjproducerende lande i det sydlige Afrika, vil de Afrikanske lande vinde ved den øgede samhandel med Kina.⁴⁴

Kinas økonomiske interesse i Afrika er ikke begrænset til at skaffe råstoffer og finde nye markeder for egne produkter, selvom hovedparten af investeringerne dog stadig kommer fra helt eller delvist statsejede virksomhe-

der,⁴⁵ som søger at sikre adgang til ressourcer. Deres virke er ofte tæt knyttet til kinesisk bistand, og de har som regel en meget lang tidshorisont for deres investeringer (se Box 2). Diverse nyhedsmedier fortæller dog også om, at et stigende antal private kinesiske virksomheder er på vej til Afrika.⁴⁶

Box 2⁴⁷

Mozambique (Kina) center for fremme af investeringer og Handel

(莫桑比克中国投资开发贸易促进中心)

blev indviet i 2003 og er et af 11 centre, som er oprettet i Afrika med støtte fra kinesiske myndigheder. Centrene har officielt til formål at fremme kinesiske investeringer og handel i Afrika. Centret i Mozambique er blevet oprettet i et partnerskab mellem de centrale myndigheder, provinsmyndighederne i Anhui repræsenteret ved provinsens udenrigshandelsmyndigheder og et statsejet firma 'Guohe'. Selskabet som driver centret er registreret i Mozambique under navnet Hua An, og centret er beliggende i Maputo. Der er i første omgang investeret 12 mill. USD i en 16 etagers bygning. Centret er delt op i et stormagasin, udstillingsområde, hotel og kontorfaciliteter til udlejning. Investerings- og handelsefremme Centret har adresse i bygningen, hvis ejerskabskonstruktion er ukendt.

Afrika er vigtig i den kinesiske læringsproces. To årtiers reformproces i Kina kombineret med massive udenlandske direkte investeringer har ikke ændret ved det faktum, at kinesiske statsejede virksomheder lakker bag efter de globale ledere.⁴⁸ Afrika fremstår i denne henseende som et muligt valg i og med at transnationale virksomheder generelt lægger anderledes strenge risikovurderinger ned over deres investeringer end investerin-

ger i Afrika mestendels inviterer til. Med andre ord er der lettere adgang under mindre konkurrence for kinesiske virksomheder, som nyder godt af den nødvendige beskyttelse, om end de sjældent nyder fordel af fuldstændigt monopol. Ydermere kan Afrika ses som et led i en kinesisk internationaliserings- og diversificeringsproces som tog sit udgangspunkt i 1997-krisen i Asien. Krisen medførte, at Kina søgte at åbne og diversificere sin økonomi for at undgå at blive trukket med ned i en tilsvarende fremtidig krise.⁴⁹

Diplomatiske relationer og opgøret med vestligt hegemoni

Der er væsentlige udenrigspolitiske aspekter af Kinas tilstedeværelse i Afrika. Den understøtter Folkerepublikkens ét-Kina politik, hvor Kinas charmeoffensiv fortsætter for at sikre diplomatisk anerkendelse fra de få afrikanske regimer, der endnu har diplomatiske forbindelser med Taiwan.⁵⁰ Herudover har de afrikanske lande spillet en vigtig rolle i forbindelse med Kinas optagelse i WTO i 2001 og dermed dets anerkendelse som en markedsøkonomi. De afrikanske lande har desuden ofte spillet en rolle i forbindelse med vestens ufrugtbare indsats for at fordømme Kinas menneskerettighedssituation i FNs Menneskerettighedskommission; de afrikanske lande har simpelthen undladt at stemme eller stemt mod fordømmelserne.⁵¹

I tråd med de kinesiske analyser påpeger Al-den, at Kinas udenrigspolitik er styret af en bekymring for amerikansk hegemoni.⁵² Den kinesiske ledelse er af den opfattelse, at landets nuværende økonomiske magt også skal udmønte sig i en politisk magt. Kina er på vej mod supermagtstatus som en af polerne i en multipolær verden. Med op til 53 stemmer i bl.a. FN-systemet repræsenterer det Afrikanske kontinent et vigtigt instrument for Kina til at indskrænke USAs magt.

Mere »blød« magt⁵³

Herudover er Kinas tilstedeværelse hverken begrænset til ressourcerige afrikanske lande eller til de primære sektorer i disse lande, men inkluderer udviklingsbistand i form af billige eller rentefrie lån, gældslettelser, og gavebistand, især i form af teknisk bistand. Bistanden er ganske omfattende og inkluderer bl.a. støtte til sundhedssektoren, demonstrationsprojekter i landbruget, kulturelle projekter og støtte til uddannelse og træning. F.eks. annoncerede Kinas premierminister i 2003, at Kina ville øge sit bidrag til uddannelse og træning af afrikanske professionelle, så programmet ville omfatte 10.000 personer i perioden fra 2003 til 2006.⁵⁴ Som andre donorer har Kina eftergivet de 31 fattigste lande i Afrika en betragtelig gældsbyrde. I 2000 afskrev Kina således 1,2 mia USD i gæld i forbindelse med det første »Kina-Afrika Forum«,⁵⁵ og i 2003 blev der afskrevet yderligere 750 mill USD.⁵⁶

Kinas bistand til Afrika har dog, på trods af erklærede grundprincipper, aldrig været uden betingelser. Gennem årene har Kina gået fra at give politisk rettet hjælp til en mere sofistikeret hjælpepakke. Hjælpen er stadig politisk bestemt, men gavebistand er i mange tilfælde blevet erstattet af favorable lån, som er bundet til indkøb i Kina.⁵⁷

Militær interesse – større eller strategisk engagement?

Kina kan endnu ikke udøve militær magt i Afrika, men Afrikastrategien fra 2006 (se ovenfor) var utvetydig i sit ønske om at fortsætte og udvikle eksisterende militært samarbejde, primært udveksling af besøg, støtte til lokal militær kapacitetsudvikling samt fredsbevarende missioner. Våbeneksport nævnes ikke i rapporten, men Kina er en betydningsfuld, om end mindre våbeneksportør i global sammenhæng.⁵⁸ Til gengæld er Kina den tredjestørste våbeneksportør til Afrika med en eksport på omkring 500 mil. USD i perioden 2000-2003.⁵⁹ Eksporten har bl.a. stor betyd-

ning for en række regimer, som af politiske grunde har svært ved at finde vestlige leverandører. Det er lande, som Kina har andre forbindelser med, primært for at sikre sig råstoffer, og der indgås ofte våben-for-råstof aftaler, f.eks. med Sudan, Tchad og Liberia.⁶⁰ Hvor Amnesty International beskylder Kina for at eksportere våben til lande i konflikt og som begår alvorlige overgreb på menneskerettighederne, afviser Kina, at våbeneksporten er i modstrid med internationale principper. Der er et kontrolregime på plads, hævdes det, som er baseret på tre principper: Eksporterede våben skal (a) hjælpe modtagerlandet til at opbygge forsvarskapacitet, (b) ikke bringe international sikkerhed og stabilitet i fare, og (c) ikke bruges til indblanding i andre landes indre anliggender.⁶¹ Uanset øjnene der ser, vil Kinas politik på våbeneksportområdet fortsat være omgærdet af mistro, både i Afrika og internationalt.

Selvom Kina til stadighed øger sit forsvarsbudget, er der på nuværende tidspunkt intet, der tyder på, at Kina vil matche sine strategiske interesser i Afrika med et tilsvarende militær-strategisk engagement. Kina vil strække sig langt for at forhandle sig til rette, men Afrika politikken er blevet så vigtig, at det ville være naivt at tro, at Kina ikke vil bringe sin militære kapacitet i anvendelse, i hvert fald truslen om brug af den, hvis det skulle komme til en egentlig konfrontation omkring vitale interesser i Afrika.

3. Hvad får Afrika ud af det?

Konsekvenserne for Afrika af Kinas stadig mere omfattende engagement på kontinentet er vanskelig at svare entydigt på, men der kan dog ses nogle tendenser. For det første giver Kinas tilstedeværelse i Afrika afrikanske ledere et større manøvrerum. Dels er de ikke længere udelukkende afhængige af vestlige donorer og disses krav om god regeringsførelse, demokratiske valg og lignende. De kan nu vende sig mod Kina, der ikke stiller samme typer af krav.⁶²

For det andet giver Kinas og Taiwans kamp om diplomatiske relationer de afrikanske ledere øget adgang til ressourcer. Taiwan tilbyder nu afrikanske ledere massive bistandspakker for at modstå Kinas hastige fremmarch på kontinentet. Både Kina og Taiwan søger til stadighed at udvide deres diplomatiske relationer i Afrika og en række afrikanske ledere har udnyttet denne rivalisering til enten at forhandle gode aftaler hjem eller ændre diplomatisk status ved udsigten til et bedre tilbud.⁶³ Forholdet til Taiwan er et kardinalpunkt i Kinas udenrigspolitik, så længe der ikke er sket en genforening, og det kan blive en akilleshæl, fordi pludselige ændringer i afrikanske politikeres opfattelse af Kina-Taiwan forholdet til fordel for Taiwan, uden yderligere varsel tvinger Kina til at afsende stærke advarsler og dermed blande sig i interne afrikanske anliggender, stik imod sine erklærede grundprincipper for udenrigspolitikken. I begyndelsen af september 2006 advarede Kinas ambassadør i Zambia således om, at Kina ville afbryde sine diplomatiske forbindelser med Lusaka, hvis oppositionspolitikeren Michael Sata blev valgt til præsident for Zambia. Sata havde omtalt Taiwan som en »uafhængig stat« og kritiseret arbejdsforholdene i kinesiske virksomheder i Afrika.⁶⁴

For det tredje kan kinesiske investeringer i Afrika fungere (a) som katalysatorer for udvikling, (b) som konkurrenter, og (c) som kapacitetsopbyggere. Kinas enorme behov for råstoffer kan hovedsageligt siges at have virket som katalysator for den lokale produktion, i og med at netop Kinas tilstedeværelse, qua behovet for råstoffer, enten har igangsat eller genoplivet en produktion lokalt. F.eks. var Sudan indtil 1999 nettoimportør af olie, men kinesiske investeringer har ændret situationen, således at Sudan nu er nettoeksportør af olie. Kinesiske virksomheder kan foretage deres investeringer, fordi de, modsat vestlige transnationale virksomheder, endnu ikke lader sig udfordre af NGO'er, der kræver at de

holder sig fra diktatoriske regimer, eller af aktionærer, der dels vil have sikkerhed for deres investering og dels ønsker at bevare virksomhedens image.

Omvendt kan kinesiske investeringer i infrastruktur og bygge- og anlægssektoren karakteriseres som konkurrerende. Kinesiske investeringer i disse sektorer er tæt knyttet til kinesisk bistand⁶⁵ og dermed adgang til billig kredit. Dette kan medvirke til at udkonkurrenere såvel lokale som internationale firmaer. Sluttelig kan kinesiske investeringer være med til at opbygge lokal kapacitet gennem overførsel af teknologi og viden ved længerevarende samarbejder eller gennem simpel demonstrationseffekt. Denne proces er tilsyneladende i gang i den zambiske tekstilsektor, der ligesom kobberindustrien er af stor betydning for landets økonomi, men som modsat netop minedriften er karakteriseret ved tæt samarbejde med lokale underleverandører såvel som salgs- og marketingskanaler. Nye investeringer i denne sektor kan altså medføre en helt nødvendig opgradering af mange led i sektoren.

Ovenstående analyse har kun set på de direkte konsekvenser af kinesiske investeringer og ikke taget hensyn til de afledte effekter. Blandt disse er det på negativsiden værd at nævne problemer med enklaveøkonomier som omtalt ovenfor, gentagne problemer med at overholde miljø- og sikkerhedsforskrifter samt arbejdstagerrettigheder. På positivsiden kan de kinesiske investeringer skabe mere interesse for Afrika blandt andre investorer,⁶⁶ og den kinesiske tilstedeværelse i Afrika kan bringe værdifuld information om Kina til afrikanske forretningsfolk.⁶⁷ Sluttelig kan investeringerne (i nogle sektorer) tvinge afrikanske virksomheder til at blive mere konkurrencedygtige.

For det fjerde bliver resultatet af den øgede import af kinesiske forbrugsgoder til Afrika, som beskrevet ovenfor, generelt vurderet po-

sitivt,⁶⁸ men vurderingerne er selvfølgelig nuancerede. Et hovedargument er, at der kun er lidt overlap mellem de varer, der importeres og dem der produceres lokalt, hvorfor handlen kommer forbrugerne til gode. Denne aggregerede betragtning dækker dog over nogle vigtige undtagelser såsom tøj-, sko- og læderindustrien i det østlige og sydlige Afrika. Her er konkurrencen fra den billige kinesiske import stor og fagforeninger taler om mistede jobs i hundredtusindvis i disse regioner. Konsekvenserne af den kinesiske handel med Afrika skal ikke kun anskues ud fra den nuværende situation, men bør ses i et længere perspektiv. Den kinesiske import kan underminere muligheden for en fremtidig industrialisering i Afrika. Herudover bruger kineserne også kinesiske butikker til at handle kinesiske varer.⁶⁹ Importen har således ikke kun konsekvenser for forbrugerne og producenterne men også for de handlende.

Ovenstående argumenter har stort set udelukkende relateret sig til den politiske og økonomiske elite i Afrika, men hvordan ser billedet ud, hvis vi vender os mod den almindelige befolkning? Igen er billedet tvetydigt. Minus-siden: Kina åbner mulighed for, at nogle afrikanske despoter kan holde fast i magten og dermed forhindre eller udskyde nødvendige reformer til gavn for den fattige befolkning; efterspørgslen efter råstoffer, der historisk set ikke har gavnet en særlig stor del af befolkningen, fører til opskrivning af den lokale valuta til skade for anden eksport; mange kinesiske (statsejede) virksomheder er vertikalt integrerede, hvilket betyder, at samarbejdet med lokale entreprenører, og dermed muligheden for at overføre viden, er begrænset; og rygter svirrer om krænkelse af rettigheder på de kinesisk ejede virksomheder. Omvendt betyder strømmen af billige kinesiske forbrugsgoder til Afrika, at der nu endelig er »varer vi har råd til at købe«, som en sydafrikansk handlende fortalte til Reuters.⁷⁰

4. Kinesisk engagement i Afrika under forandring

Gennem årtier har Kina pragmatisk udviklet sit netværk af alliancepartnere i Afrika og fået en uvurderlig erfaring, blandt andet hvad angår håndteringen af afrikanske aktører, som ikke ville vælge side.⁷¹ Kina har arbejdet med fokus på udenrigspolitisk samarbejde, teknisk og humanitær bistand, økonomisk samarbejde, investeringer, militært samarbejde og våbensalg. Derudover har Kina skabt en række institutioner, som kan arbejde med Afrika. Endelig har Folkerepublikken sikret sig, at indenrigspolitiske og udenrigspolitiske hensyn har gået i spand i Afrika politikken.

Den fælles forståelse og professionalisme, som er opnået på det bilaterale plan, er vigtig for Afrikas fremtid. Selvom billedet af konsekvenserne af det kinesiske engagement langt fra er entydigt, og selvom konsekvenserne slår forskelligt igennem i forskellige sammenhænge, er der nemlig intet der tyder på, at Kinas ekspansion i Afrika fundamentalt vil ændre ved Afrikas marginaliserede position i verden. Afrikanske nationer kan ikke konkurrere med Kina, hverken i dag eller på kort sigt. De bliver derfor fastholdt i et mønster, hvor de eksporterer kapitalintensive råstoffer og importerer arbejdsintensive forbrugsgoder. Dette misforhold kan medføre, at Afrika bidrager til at skabe jobs i Kina, mens Kinas eksport underminerer det afrikanske jobmarked. Kun hvis en dialog kan etableres mellem de enkelte aktører på det Afrikanske kontinent, kan denne udvikling vendes.

Kina har tydeligvis besluttet sig for at sætte sit klare fingeraftryk på Afrikas politiske og økonomiske scene i de kommende år. Den til tider udtalte konflikt mellem en stærkt artikuleret ideologisk politik og realpolitik for at fremme egne interesser på jorden ser ikke ud til at kunne bringe Kina ud af kurs. Folkerepublikken er blevet en »normal« aktør på den afrikanske scene, en aktør som agerer på

kontinentet med samme ret (eller uret) som andre store aktører. Kina håndhæver – i princippet – andre grundsætninger for sit engagement end Vesten. Men det vil være uhenigtsmæssigt at dæmonisere Kina, selv om Beijing i nogle sammenhænge går veje, der kritiseres eller fordømmes i Vesten, især på råstof- og bistandsområderne. Det vil snarere være nyttigt at indgå i kritisk dialog og, om muligt, i samarbejde med kinesiske aktører med henblik på at udvikle fælles forståelser for hensigtsmæssige rammebetingelser.

Noter

1. Eksemplerne er legio. Der henvises løbende til en del af dem i artiklen.
2. Udtrykket stammer fra Mooney, P. (2006). China's African Safari. *YaleGlobal*, 03.01.2005, <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=5106>, hentet 13.09.2006.
3. For en analyse af de historiske forbindelser mellem Kina og Afrika, se eksempelvis Gao, J. (1984). "China and Africa: The Development of Relations over Many Centuries." *African Affairs* 83(331): 241-250.
4. (1) Gensidig respekt for hinandens territoriale integritet og suverænitet; (2) gensidig ikke-aggression; (3) Ikke-indblanding i hinandens interne affærer; (4) lighed og gensidig udbytte; og (5) fredelig sameksistens.
5. Snow, P. (1988). *The Star Raft: China's Encounter With Africa*. London, Weidenfeld And Nicolson; Yu, G.T. (1988). "Africa in Chinese Foreign Policy." *Asian Survey* 28(8): 849-862.
6. Snow; Yu; Snow, P. (1994). China and Africa: Consensus and Camouflage. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*. T. W. Robinson and D. Shambaugh. Oxford, Clarendon Press: 283-321.
7. Muekalia, D. J. (2004). "Africa and China's Strategic Partnership." *African Security Review* 13 (1): 5-11.
8. I f.eks. Mozambique og Zimbabwe støttede både Kina og Sovjetunionen frihedsbevægelser, men ikke de samme. Afrika blev anset for en passende arena for ideologiske slagsmål.
9. Snow *The Star Raft: China's Encounter With Africa*; Snow China and Africa: Consensus and Camouflage.
10. Shih, C.-y. (1993). *China's Just World. The Mor-*

- ality of Chinese Foreign Policy. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers Ltd.
11. Snow *The Star Raft: China's Encounter With Africa*.
 12. Ibid.
 13. Yu; Taylor, I. (1998). "China's foreign policy towards Africa in the 1990s." *Journal of Modern African Studies* 36(3): 443-460.
 14. Taylor.
 15. Wang, Q. (1998), 汪勤梅, 中国与非洲关系发展新时期, 和平与发展, 1998 no. 3, 48-52.
 16. Selvom kinesisk bistand til Afrika var for nedadgående i den sidste halvdel af 1980'erne, beløb den sig til US\$ 4.783 millioner fra 1956-1987. Taylor, I. (2004). The 'all-weather friend'? Sino-African interaction in the twenty-first century. *Africa in International Politics. External involvement on the continent*. I. Taylor and P. Williams. London, Routledge: 83-101.
 17. Medeiros, E.S. and M.T. Fravel (2003), China's New Diplomacy. *Foreign Affairs*, November/December, from: 2003<http://www.foreignaffairs.org/20031101faessay82604/evan-s-medeiros-m-taylor-fravel/china-s-new-diplomacy.html>, hentet 28.08.2006. Saunders, P. (2006), *China's Global Activism: Strategy, Drivers, and Tools*. Institute for National Strategy Studies, Occasional Paper 4, Washington DC: National Defense University Press.
 18. Zhang, H.M. 张宏明 (2000). "面向21世纪的中非政治合作", 西亚非洲双月刊, no. 5, s. 27-30
 19. Saunders, P. (2006).
 20. Chronology (2006). *Chronology: Key events of Chinese leaders' visits to Africa*, Chinese Government web site, http://english.gov.cn/2006-04/24/content_262517.htm, hentet 03-09-2006.
 21. <http://www.fmprc.gov.cn/zfl/chn/>, hentet 12.09.2006,
 22. Zhongguo (2006). Zhongguo (2006), 中国计划明年秋天召开中国非洲合作论坛首脑峰会 (http://news.xinhuanet.com/world/2005-08/23/content_3390643.htm, hentet 24.5.2006) 中国计划明年秋天召开中国非洲合作论坛首脑峰会 (http://news.xinhuanet.com/world/2005-08/23/content_3390643.htm, hentet 24.5.2006).
 23. BBC News (2006). "China's Hu urges more Africa ties", *BBC News* 27.04.2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4949688.stm>, hentet 13.09.2006.
 24. Shinn, D.H. (2006). *Africa and China's Global Activism*, Paper presented at the National Defense University Pacific Symposium on "China's Global Activism: Implications for U.S. Security Interests, Fort Lesley J. McNair, June 20, <http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2006/shinnpaper.pdf#search=%22David%20H.%20Shinn%20Africa%20and%20China's%20Global%20Activism%22>, Hentet 05-09-2006.
 25. <http://www.fmprc.gov.cn/zfl/chn/>.
 26. China Africa (2006). 中国对非洲政策文件 (二〇〇六年一月), http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_212161.htm hentet 24.5.2006. NEPADs hovedprincipper er at arbejde for: (1) fred og sikkerhed; (2) demokrati, god politisk og økonomisk regeringsførelse samt god virksomhedsledelse; (3) regionalt samarbejde og integration; (4) kapacitetsudvikling.
 27. Lu G. (2006). *China Approaches Africa – Lu Guozeng, Chinese Vice Foreign Minister, Accepts an Exclusive Interview with China Radio International on January 18, 2006*. Chinese Ministry of Foreign Affairs website, 19 January (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t232312.htm>) hentet 03-09-2006).
 28. En del af organisationerne som nævnes i dette afsnit kan findes på denne side: <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/zf/426976.htm>, hentet 03-09-2006.
 29. <http://www.idcpc.org.cn/about/jgsz.htm>, hentet 12.09.2006
 30. Thompson, D. (2005). "China's Soft Power in Africa: From the "Beijing Consensus" to Health Diplomacy." *China Brief* V(21): 1-4
 31. Zhongguo Q. (2006). 中国企业欲参建非洲水力大坝 发电量为三峡2倍, <http://news.sina.com.cn/c/2006-09-07/00029953197s.shtml>, hentet 12.09.2006.
 32. Alden, C. (2005). "China in Africa." *Survival* 47 (3): 147-164. Shinn (2006).
 33. Klare, M. and D. Volman (2006). "America, China & the Scramble for Africa's Oil." *Review of African Political Economy* 33(108): 297.
 34. Downs, E. S. (2000). *China's Quest for Energy Security*, Rand Corporation.
 35. Klare and Volman; Tull, D.M. (2006). "China's engagement in Africa: scope, significance and consequences." *Journal of Modern African Studies* 44(3): 459-479.

36. Kane, T.M. and L.W. Serewicz (2001). "China's Hunger: The Consequences of a Rising Demand for Food and Energy." *Parameters* **31**(3): 63-75.
37. Sandrey, R. (2006). "The African Trading Relationship with China." Retrieved May 29th 2006, 2006, from http://www.tralac.org/pdf/20060301_china_trade.doc. Denne figur omfatter hele det afrikanske kontinent. I 2005 udgjorde Nordafrikas eksport til Kina knap 9% af kontinentets samlede eksport, hvorimod Nordafrikas import fra Kina udgjorde godt 26% af den samlede import
38. Sydafrika, Nigeria, Sudan, Benin, Ghana, Togo, Kenya, Elfenbenskysten, Tanzania, og Etiopien.
39. Zimbabwe, Namibia, Mali, Swaziland, og den Centralafrikanske Republik havde tillige et lille handelsoverskud i 2005.
40. Sandrey. "The African Trading Relationship with China."
41. UNCTAD (2005). *Economic Development in Africa. Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. New York & Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.
42. De problemer, der er forbundet med afhængighed af eksport af et primært produkt er samlet i konceptet 'Dutch Disease', der kort fortalt påpeger, at en forøgelse af indtægter fra naturressourcer vil de-industrialisere en nation ved at appreciere landets valuta og dermed gøre andre produkter mindre konkurrencedygtige internationalt.
43. Dobler, G. (n.d.). South-South business relations in practice: Chinese merchants in Oshikango, Namibia. www.ids.ac.uk/asiandrivers, hentet 12.09-2006
44. Chen, M.-X., A. Goldstein, et al. (2005). China and India: What's in it for Africa? OECD Development Centre; Jenkins, R. and C. Edwards (2006). "The Asian Drivers and Sub-Saharan Africa." *IDS bulletin* **37**(1): 23-32; Kaplinsky, R. and M. Morris (2006). Dangling by a thread: how sharp are the Chinese scissors. Sussex, Institute of Development Studies: 85; Stevens, C. and J. Kennan (2006). "How to Identify the Trade Impact of China on Small Countries." *IDS bulletin* **37**(1): 33-42.
45. Data vedr. kinesiske investeringer i Afrika er meget mangelfulde, og kun sjældent skelner de mellem forskellige typer af investeringer (oversøiske kinesere, statsejede virksomheder, og private virksomheder). Med disse forbehold in mente ser det ud til, at kinesiske investeringer i Afrika er stigende således at Kina nu er den tredjestørste investør i Afrika efter USA og Frankrig, men samtidig at investeringerne i Afrika er faldende i forhold til kinesiske investeringer i andre dele af verden Liu, X., T. Buck, et al. (2005). "Chinese economic development, the next stage: outward FDI?" *International Business Review* **14**(1): 97-115.
46. Kaplinsky, R., D. McCormick, et al. (2006). The Impact of China on Sub-Saharan Africa. Sussex, Institute of Development Studies: 38. Hilsum, L. (2006) We Love China. *Granta Volume*, DOI:
47. <http://xyf.mofcom.gov.cn/aarticle/ztxx/ab/200512/20051201204880.html>, hentet 5-9-2006.
48. Nolan, P. and J. Zhang (2002). "The Challenge Of Globalization For Large Chinese Firms." *World Development* **30**(12): 2089-2107. Resultater fra et studie af transnationale olieselskaber i Sudan understøtter dette argument. Her viser det sig for det første at de kinesiske selskaber teknologier var under international standard og for det andet at de ikke kun var i Sudan for at sikre adgang til energi, men også for at lære Patey, L. A. (2006). A Complex Reality: The Strategic Behaviour of Multinational Oil Corporations and the New Wars in Sudan. Copenhagen, Danish Institute for International Studies: 60..
49. Kina er naturligvis ikke alene om at opdyrke sine interesser på det afrikanske kontinent. Ud over traditionelle vestlige aktører, er flere andre asiatiske lande aktive i Afrika, ofte i konkurrence med Kina, f.eks. Indien (Goldstein et al. 2005) og Japan (Cornelissen & Taylor 2000).
50. Fem afrikanske lande opretholder nu diplomatiske forbindelser med Taiwan: Burkina Faso, Gambia, Malawi, São Tomé e Príncipe, og Swaziland, og har dermed ikke officielle forbindelser med Folkerepublikken Kina.
51. Tull "China's engagement in Africa: scope, significance and consequences."
52. Alden.
53. For en mere omfattende gennemgang se Thompson (2005).
54. "China's assistance to Africa sincere, without political conditions: Premier", *People's Daily Online*, 16.12.2003., http://english.people.com.cn/200312/15/eng20031215_130466.shtml, hentet 13.09.2006.
55. "Africa Welcomes China's Debt-Relief Move", *People's Daily online*, 11.10.2000, http://english.people.com.cn/english/200010/11/eng20001011_52381.html, hentet 23.09.2006.

56. Eisenman, J. and J. Kurlantzick (2006). "China's Africa Strategy." *Current History* (May 2006): 219-224.
57. van de Looy, J. (2006). *Africa and China: A Strategic Partnership?*, ASC Working Paper, 67/2006, Leiden, The Netherlands, African Studies Centre.
58. Kina var nr. 11 på listen over våbeneksporterende lande i perioden 2001-2005 med en eksport der udgjorde omkring 1/18 af eksporten fra hver af hhv. Rusland (nr. 1) og USA (nr. 2) ("Armaments, Disarmament, and International Security". *SIPRI Yearbook 2006*. Oxford University Press: Appendix 10.
59. Shinn.
60. Amnesty (2006). *People's Republic of China, Sustaining conflict and human rights abuses. The Flow of arms accelerates*, Amnesty International.
61. China Daily (2006). *China's Weapon Exports, 'legal, unimpeachable'*, 13.06.2006, http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-06/13/content_615026.htm, hentet 12.09.2006.
62. To gode eksempler på denne nye mulighed for de Afrikanske ledere er Robert Mugabe, Zimbabwe, der har erklæret en national "Look East" politik, og Angola, der for nylig kunne undgå at implementere IMF's krav om gennemsigtighed og god regeringsførelse ved at vende sig mod Kina, der gav Angola et lån på US\$ 2 milliarder mod at få rettigheder til olieudvindingen i landet.
63. Thompson, D. (2004). "Economic Growth and Soft Power: China's Africa Strategy." *China Brief IV*(24): 3-5. Tchad er den sidste i rækken af gode eksempler (for nylig har også Senegal og Liberia 'skiftet hest'). Tchad valgte i begyndelsen af august 2006 at afbryde diplomatiske forbindelser med Taiwan for at genetablere forbindelserne med Kina – den omvendte proces fandt sted for ni år siden. Ikke overraskende forlyder det nu, at kinesiske olieselskaber skal overtage udvindingen af den olie som hhv. et amerikansk og et malaysisk firma har stået for indtil de i slutningen af august blev smidt ud af landet på baggrund af beskyldninger om skatteunddragelse. Nako, M. (2006). Chad orders Chevron, Petronas to leave. *Businessweek Online*, Businessweek Online.
64. Reed, J. (2006). China issues Zambian election threat, *Financial Times (electronic version)*, 06.09.
65. NCCZ (2004). Development of Contractor Registration Scheme with a Focus on Small Scale Civil Work Contractors. Lusaka, National Council for Construction Zambia: 111.
66. USA er et klassisk eksempel, men nu er Japan også begyndt at udforske det afrikanske kontinent.
67. Blandt de mere kuriøse tiltag i denne henseende kan nævnes åbningen af et 'Confucius Center' samt lanceringen af en kinesisk ejet radiokanal i Nairobi i 2006. Begge skal promovere kinesisk kultur og sprog i Kenya. Zimbabwe holder sig heller ikke tilbage. Zimbabwes nationale politikommissær har netop opfordret de nye aspiranter på politiskolen til at lære kinesisk. Leonard, T. (2006). Africa, China Bonds Have Mutual Benefits. *Washington Post*.
68. Jenkins and Edwards; Stevens and Kennan "How to Identify the Trade Impact of China on Small Countries."
69. Haugen, H.Ø. and J. Carling (2005). "On the edge of the Chinese diaspora: The surge of baihuo business in an African city." *Ethnic and Racial Studies* 28(4): 639-662; Dobler, G. (n.d.). The way to consumption. International commodity flows and trade networks in Oshikango, Namibia.
70. Reuters (2006). Africa: China's great leap into the continent. *Reuters AlertNet*.
71. En officiel kronologi (på kinesisk) over Kinas relationer med Afrika fra 1949-2003 kan findes på denne adresse: <http://www.china.org.cn/chinese/HIAW/445819.htm>.

Kina i international politik – et erhvervsmæssigt perspektiv

Af Verner Worm, Asia Research Centre, Copenhagen Business School

1. Indledning

I en planøkonomi, der eksisterede i Kina indtil 1978, fandtes der ikke et erhvervsliv i traditionel forstand, da økonomiens rolle var underlagt politik-feltet. I Kina var dette forhold ekstremt, da man enten var for revolutionen eller for økonomisk udvikling på mere markedsøkonomiske vilkår. Tilslutning til revolutionen skulle danne det mentale grundlag for at alle ydede efter evne og nød efter behov. Man forsøgte at realisere det kommunistiske samfund selvom alle erkendte at produktivkræfterne ikke var udviklet i tilstrækkeligt omfang til at realisere den kommunistiske utopi i marxistisk forstand.

Kina har som bekendt ikke fulgt en »big-bang« strategisk som Rusland, men en gradvis proces, hvor det spirende erhvervsliv har fået en stadig mere fremtrædende rolle. Det er næppe forkert at sige, at de forskellige udviklingsprocesser i Kina i høj grad er drevet af erhvervslivets krav. Men de strategiske ændringer, nemlig at etablere et moderne samfund, er ikke fuldendt endnu, selvom de blev igangsat for 25 år siden.

I denne artikel vil vi diskutere spørgsmålet om hvad erhvervslivets bidrag til Kinas økonomiske vækst siden 1978 har været. Da den politiske infrastruktur for at etablere en markedsøkonomi ikke eksisterede vil udviklin-

gen af denne infrastruktur også blive analyseret.

Artiklen bygger på sekundære kilder samt egne observationer fra årlige rejser i Kina siden 1974

2. Økonomisk vækst

Bruttonationalproduktets (BNP) vækst i Kina fra reformperiodens start i 1978 til og med 2005 har været på 9,6 % årligt i gennemsnit.¹ Ved udgangen af 2005 havde Kina et bruttonationalprodukt (BNP) 18.2 billioner yuan (China statistical abstract, 2006) hvilket ved en kurs på 8,1 svarer til på 2.24 billioner US dollars. Det betyder at Kina nu er verdens fjerde største økonomi, kun overgået af USA, Japan og Tyskland. Væksten fortsatte ind i 2006 med en vækst 10,9 % i første halvår af 2006. Tallene viser at Kina er unikt på den måde at man aldrig har haft et land der har indtaget en central plads i verdensøkonomien så hurtigt i nyere tid. Hvis man skal tænke på paralleller så skulle det være Europa efter industrialiseringen og USA efter anden verdenskrig.

3. Purchasing power parity (PPP)

Efter købekraftprincippet er Kinas økonomi af størrelsesordenen godt US \$ 8,6 billioner eller ca. 70 procent af den amerikanske økonomi.²

Hvis man opgør økonomien i per capita opgørelser, så er Kinas per capita indkomst kun på US\$ 1723 i 2005 eller US\$ 6615 udregnet efter PPP-tallene og under forudsætningen af at befolkningen er på 1,3 milliarder mennesker, hvilket er det officielle tal.³

4. Direkte udenlandske investeringer

Kina er sammen med USA verdens to største modtagere af Foreign Direct Investment (FDI). FDI er på ca. US\$ 60 mia. pr år og en akkumuleret investeringsmængde på godt US\$ 500 mia.⁴

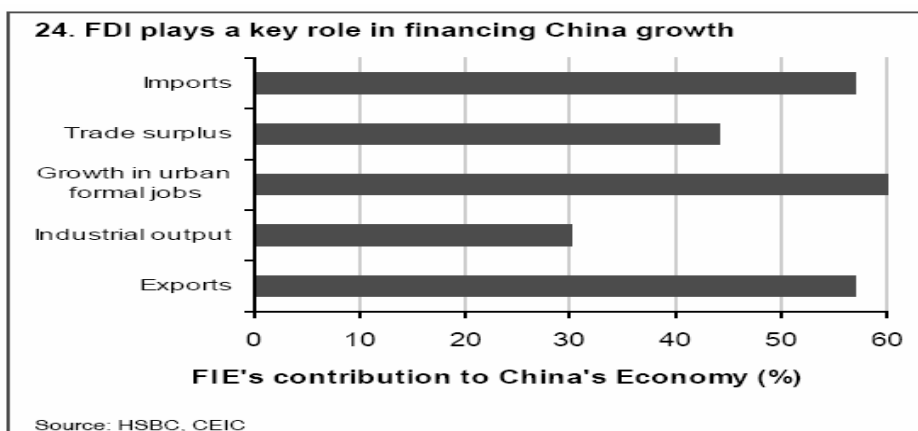
US\$ 60 mia. kan synes lidt når man tænker på et de samlede investeringer er på næsten 1000 mia. US,⁵ men de kinesiske investeringer går i høj grad til infrastruktur og under-skudsgivende statsejede virksomheder, samt rekapitalisering af det finansielle system og opbygning af et socialt sikringssystem.

Den kinesiske udviklingsmodel er i høj grad drevet af FDI, da ca. 35% af Kinas industriproduktion er på udenlandske hænder. Det paradoksale er at denne økonomiske udviklingsmodel har både gode og dårlige aspekter for Kina.

Udenlandske investeringer har været med til at øge det industrielle output, men på den anden side har Kina ikke i samme grad kontrol over den udenlandskejede industri, som den har over lokalindustrien.

Huang (2003) har i den forbindelse argumenteret for, at de gode forhold for de udenlandske firmaer, såsom skattelettelser og fritagelse fra importtold, hindrede udviklingen af en national kinesisk industri, men det er svært at se, hvor kapitalen ellers skulle komme fra i 1990'erne, da de statsejede virksomheder stadig lagde beslag på store mængde af Kinas likviditet.

Der er dog ingen tvivl om at den store udenlandske andel af, og dermed kontrol over, industrien er en usikkerhedsfaktor. Selvom der ikke er noget der tyder på industriflugt fra Kina i skrivende stund, så er diskussionen dukket op i provinsen Guangdong, der har den største andel af de udenlandske investeringer. Efterhånden som lønpresset stiger, vil den del af forarbejdningsindustrien, der kræver det laveste teknologiske niveau, se sig om efter andre markeder, der er billigere, såsom Vietnam, Cambodia m.fl. Det er en na-



Figur 1. Betydningen af FDI for Kinas økonomi

turlig udvikling, men det kræver at Kina i mellemtiden er blevet i stand til at lave mere avancerede produkter, dvs at der sker en teknologioverførsel.

5. Udenrigshandel

Som det fremgår af figur 1 kan over halvdel af Kinas udenrigshandel henføres til udenlandskejede virksomheder, hvilket betyder at disse virksomheder bruger Kina som deres produktionsbase, fordi arbejds lønnen er lav.

Råmaterialer og halvfabrikata skibes til Kina og de færdige produkter skibes ud igen, hvilket betyder at værditilvæksten i Kina primært ligger i forarbejdningen.

Kina bliver ofte kaldt verdens produktionsværksted, hvilket udenrigshandelstallene også taler for, men problemet er at der er mindre og mindre tjent i produktionsleddet sammenlignet med andre aktiviteter i værdikæden såsom produktudvikling og markedsføring. Det peger i retning af at Kina skal forsøge at få en større del af værdikæden placeret i landet.

Den kinesiske udenrigshandel er steget kraftigt de seneste år. Fra i 2004 at være på US\$ 1.16 bio. steg den i 2005 med 19% til US\$ 1,42 bio. US\$ fordelt på 762 mia. US\$ i eksport og 660 mia. i import (China Statistical Abstract, 2006), hvilket i 2005 gav et handelsoverskud på over 100 mia. US\$. Kina er dermed den 3. største udenrigshandelsnation i verden. Overskuddet på udenrigshandelsbalance er bemærkelsesværdigt, da handelsoverskuddet i perioden 2001 – 2004 lå mellem 20 – 30 mia. US\$ årligt (Ibid). Der var således i 2005 tale om en tredobling af handelsoverskuddet, hvilket også viser at udenlandske virksomheder bruger Kina som en produktionsbase i hurtigt stigende omfang.

Når det er sagt, så er tiden for ubegrænsede udenlandske investeringer ved at rinde ud. I

september 2006 udstedte den kinesiske regering et regulativ, der begrænser udenlandsk ejerskab i skibsværfter til 49 % og andre lignende tiltag er undervejs. Den tid hvor de udenlandske virksomheder kunne gøre som de ville er ved at være forbi, fordi kineserne ikke mangler kapital længere.

De vigtigste udenrigshandelspartnere er USA og EU, da det er de store multinationale virksomheder, der de seneste år primært har investeret i Kina. Det kan man se af at der bliver relativt færre projekter, men de enkelte projekter bliver større. I 1980'erne var det i høj grad kinesere fra Hong Kong og andre oversøiske kinesere, der flyttede deres produktion til Kina, mens de store vestlige virksomheder var tøvende på grund af den manglende infrastruktur i bred betydning. Der var ikke kun tale om manglende veje og havnefaciliteter, men også om at ejendomsretten, ophavsretten mv. ikke var på sikret.

De oversøiske kinesiske investorer var mindre bekymrede over disse mangler, da de primært sikrede sig ved at opbygge gode personlige relationer, de såkaldte *Guanxi* til de politiske magthavere (Worm, 1997). Dermed sikrede de sig beskyttelse og opnåede konkurrencefordele ved at blive advaret af deres kontakter om nye erhvervspolitiske tiltag. Det er det John Child har kaldt en »complexity absorption« strategi. (Child 2001). I dag hvor investeringerne er dominerede af store vestlige multinationale virksomheder er det i højere grad den modsatte strategi, der er dominerende, nemlig det Child kaldte »complexity reduction«, hvilket betyder at de udenlandske virksomheder forsøger at påvirke den kinesiske regering i retning af større gennemsigthed og legalitet.

Regeringen på centralt eller lokalt plan blander sig i varierende grad i driften af de forskellige udenlandske ejendomsformer. Det skal dog påpeges at den udenlandske sektor generelt har langt større frihedsgrader end de

andre ejendomsformer. Således har det hidtil været sådan at virksomheder, der var helejede af udlændinge (WFOEs) stort set har fået lov at gøre hvad de ville så længe de betalte skat. Skatten er dog lavere end den, de kinesiske virksomheder betaler, da mange af de udenlandske virksomheder ligger i de såkaldte økonomiske zoner. De første zoner blev oprettet allerede i 1979, da der var dyb mistro til den kinesiske regering på dette område. Så sent som i 1977 havde KKP's teoretiske tidsskrift proklameret at man aldrig ville tillade FDI, da det mindede om tiden før 1949, da de imperialistiske magter havde koncessioner i de større kinesiske byer.

Der er meget der tyder på, at der er noget større direkte indblanding fra regeringens side i de andre former for virksomheder med deltagelse af udenlandsk kapital, nemlig »equity joint ventures« (EJVs) og »contractual joint ventures« (CJVs). Forskellen på de to former, der ligesom WFOEs altid er tidsbegrænsede er, som navnet siger, at i EJVs fordeles tab eller gevinst i samme forhold som investeringen, mens fordelingen for CJVs er bestemt af kontraktens indhold. Blandt de to joint venture former er EJV langt den mest udbredte. Men der findes CJVs for eksempel inden for hotelbranchen, hvor en ikke-kinesisk hotelkæde får en stor andel af overskuddet de første år og så trækker sig ud efter en kortere årrække, når kineserne selv mener, de er i stand til at drive hotellet og den udenlandske hotelkæde har fået sit dækningsbidrag. Der findes især mange CJVs inden for service sektoren, hvor det tidligere var påtvunget at indgå i joint ventures. Undertegnede boede i sommeren 2006 på et hotel i Nanjing, der tidligere var drevet af Hilton. Hotellet var Nanjings bedste, men levede ikke længere op til den service, som man forventer af et hotel, der er drevet af Hilton-kæden.

Der er ikke noget der tyder på at WFOEs er mere profitable end JVs (Xu, 2006). En forklaring på at udenlandske virksomheder ikke

fremstår så profitable kunne være transfer pricing, hvor indtægterne placeres i mere eller mindre fiktive selskaber i Hong Kong, hvor skatten er lavere.

De helejede udenlandske virksomheder har til gengæld den fordel, at der ikke er to parter, en kinesisk og en vestlig, der skal være enige. Kineserne har i mange år talt om »sammen bed, different dreams«, som en talemåde, der dækker over at de to parter ikke har samme strategiske mål. Ofte er den kinesiske partner mere interesseret i profit og teknologioverførsel, mens den vestlige partner er mere interesseret i markedsandele.

6. Lokalindustri

Op gennem Folkerepublikkens historie har fordelingen mellem den statslige og den kollektive sektor varieret meget, mens den private og den udenlandske sektor har været uden betydning for industriproduktionen. Mindre tjenesteydelser har dog i det meste af Folkerepublikkens historie kunnet udføres i privat regi.

Der er svært at opgøre erhvervsstrukturen i Kina. Den udenlandske sektor bidrog, som nævnt ovenfor, med en tredjedel af den industrielle produktion i 2005. Det er et stort skift i forhold til den traditionelle planøkonomi, hvor stort set hele BNP stammede fra den statsejede sektor. Denne sektor tegnede sig for mindre end 30% i slutningen af 2005 (The Economist 25th March 2006)

Ser man på de bogførte værdier, så er over halvdelen dog stadig i hænderne på de statsejede virksomheder (SOEs), der udgør 140.000 firmaer med over 60 mio. ansatte. Af de statsejede virksomheder var kun 169 direkte kontrolleret af de centrale myndigheder, mens de andre er decentraliseret til provinsniveau eller derunder (The Economist 25th March 2005). Selvom mange statsejede virksomheder blev privatiseret, slået sammen med andre eller lukket i 1990'erne, så kører

over halvdelen af de resterende 140.000 virksomheder med underskud, hvorfor visse udpegede statsejede banker stadig skal yde lån, som de ved de aldrig vil få igen (Zhang, 2005). Når regeringen er tvøvede med at erklære disse virksomheder konkurs, skyldes det frykten for høj arbejdsløshed i visse regioner. Arbejdsløsheden er i forvejen høj i det folkerige land.

Reformeringen af de statsejede virksomheder har været en større opgave end den kinesiske regering havde forudset. Dels var de statsejede virksomheder ineffektive, hvilket drænedes bankerne for finansielle midler gennem de såkaldte »non-performing loans«, der er lån, givet uden forventning om tilbagebetaling. Dels var hovedparten af arbejdskraften i byerne ansat i disse virksomheder. Da man i midten af 1990'erne for alvor gik i gang med at reformere disse SOEs var der pludselig en generation fra 45 år og op, der kun havde kompetencer, der var relevante for disse virksomheder, og som de udenlandske virksomheder ikke var interesserede i at ansætte, da der var unge nok at tage af. Denne generation, der i dag typisk er i halvtredserne er dybt desillusionerede, men har holdt sig i ro, så der har ikke i væsentlig omfang været protester i byerne, måske bortset fra Manchuriet i det nordøstlige Kina.

De 26 mio. privatejede firmaer klarer sig tilsyneladende godt i Kina. De private virksomheder havde en registreret kapital på 3,9 bio. yuan og en årlig omsætning på 2,4 bio. yuan (Brødsgaard, 2006). De bidrager med ca. 40% af produktionen og beskæftiger 90 mio. mennesker. Forklaringen på deres succes er formentlig, at de primært ligger i den vestlige del af Kina og derfor ikke i særligt omfang konkurrerer med de udenlandske virksomheder, som stort set alle ligger i kystområdet. De private virksomheder har i gennemsnit kun 14 ansatte, men tallet dækker over at en del store private virksomheder vælger at give sig selv til amtet eller provinsen, hvorefter

entreprenørerne forpagter virksomhederne og reelt driver den som en privat virksomhed (se under hybridformer). Det giver større beskyttelse for virksomhederne og de har lettere ved at slippe for at betale skat. Man skal huske at det først var i 1988 at statsrådet fremsatte regulativer for de private virksomheder i dokumentet »Tentative Stipulations on Private Enterprises«, der gjorde private profitorienterede virksomheder legitime (Delman, 2003). Når det er sagt skal det også fremhæves at udviklingen derefter er gået hurtigt. Ifølge den officielle kinesiske statistik er det også den kategori af virksomheder, der er vokset hurtigst i perioden 2001-2005 (China Statistical Abstract, 2006)

7. Hybridformer

Ejerskab er et kompliceret begreb i Kina. Dels er det kun staten, der kan eje jord, dels er virksomhedernes ejendomsforhold ofte uklart. Det skyldes de mange hybridformer, der findes. De vigtigste vil blive nævnt her.

Private entreprenører – ofte tidligere embedsmænd – leaser en kollektiv virksomhed og driver den som deres egen, selvom de formelt skal betale en leje.

En anden form er det man kalder »firmaer med røde hatte«. Her er der tale om at en ejer søger beskyttelse hos staten ved at registrere firmaet, som et kollektivejet firma.

En tredje form opstår ved repatriering af indenlandsk kapital. Den kinesiske kapital sendes til et skuffeselskab typisk i Hong Kong og tilbageføres derefter som udenlandsk kapital, der kan indgå i et joint venture med en kinesisk virksomhed. Derved opnår joint venturet de fordele som virksomheder med udenlandsk kapital har haft siden begyndelsen af 1980'erne, såsom skattebegunstigelser, fritagelse for importtold, lettere adgang til udenlandsk valuta mv.

Endelig nævner Delman (2003), hvorfra den typologi stammer, partnerskab med statslige eller kollektive virksomheder. Mange private erhvervsdrivende har lavet joint ventures med statsejede eller kollektive virksomheder for at undgå at blive forfulgt af lokale kadrer, der har lettere ved at opkræve skatter fra private virksomheder end fra virksomheder, de selv delvis ejer.

Hybridformerne, der er aftagende, viser at den juridiske og mentale infrastruktur ikke har været på plads eller måske mere korrekt at det tager tid at implementere sådanne ændringer, da der altid vil være nogle der mister magt i forbindelse med en så omfattende transformation af det økonomiske system. I forbindelse med indførelse af markedsøkonomi og privat ejendomsret er det kadrerne i det politiske system, der har mistet indflydelse.

Siden 1999 har Kina villet udvikle »worldclass« multinationale kinesiskejede virksomheder, men har ikke været særlig succesfulde på denne front endnu. Der er kun dukket 14 kinesiske firmaer op på Forbes 500 selvom Kina reelt er verdens næststørste økonomi i dag. Nogle få kinesiske virksomheder som Lenovo, der opkøbte IBMs PC-division, hvoraf en del ligger i Danmark (Erhvervsbladet, 5. december 2005) og Huawei er kendte, men der er stadig langt til at kinesiske virksomheder bliver lige så kendte som de amerikanske multinationale virksomheder.

Ifølge Nolan (2004) skyldes det, at det er langt sværere at opbygge sådanne firmaer i dag end det var da Vesten og Japan opbyggede sine store veletablerede virksomheder henholdsvis efter industrialiseringen og Anden Verdenskrig. Det, der især er sket i globaliseringens tidsalder, er at kombinationen af kompetencer, der skal til for at drive en succesfuld multinational virksomhed, er blevet langt mere komplicerede end de var tidligere. Det tager derfor længere tid at opbygge sådanne kombinationer sammenlignet med

tidligere. Man skal således ikke undervurdere de udfordringer, som det kinesiske erhvervsliv står over for.

Et andet problem er at de eksisterende kinesiske virksomheder bruger relativt lidt på produktudvikling. Det betyder at selv på det kinesiske marked har de lokale virksomheder svært ved at etablere en vedvarende konkurrencefordel. De kopierer eksisterende produkter og forbedrer dem eventuelt marginalt, hvilket sammen med bedre kendskab til det kinesiske marked, betyder at de kan udkonkurrere de vestlige multinationale virksomheder, der opererer i Kina i en periode, men når disse så kommer med en ny generation af teknologi, så skifter konkurrenceforholdet tilbage igen og de vestlige firmaer overtager en dominerende markedsandel igen. På denne måde har det f.eks. været med mobiltelefoner.

Situationen bliver ikke bedre af at Kina har forpligtet sig til at reducere importtolden fra 24% til 9% for industrivarer i forbindelse med den fulde implementering af optagelsen i WTO, der blev vedtaget i 2001, men reglerne skal implementeres over en periode på 5 år (Guthrie, 2006). Den gennemsnitlige importtold var i begyndelsen af 2006 på 9,9 %, så kineserne er tæt på at have nået målet.⁶

8. Teknologioverførsel

Det diskuteres heftigt i Kina om der sker en teknologioverførsel fra de udenlandske virksomheder til de kinesiske i tilstrækkeligt omfang. Debatten bør breddes ud til at fokusere mere på vidensoverførsel, og de kinesiske virksomheders kapacitet til at absorbere denne viden. Der er stadig en teknologifiksering i Kina selvom vidensledelse vinder frem (Xu, 2004). En forudsætning for at teknologi kan bringes i anvendelse er at der løbende foregår ledelsesudvikling, dvs. at der etableres lærende organisationer.

Det skal dog understreges at udenlandske virksomheder for nyligt i stigende grad er be-

gyndt at henlægge udviklingsaktiviteter til Kina. Virksomhedernes motivation er at kinesisk arbejdskraft er veluddannet og billig, og for Kina betyder det at mange af de ingeniører, der bliver uddannet i Kina, får yderligere udviklet deres kompetencer gennem at arbejde i en vestlig virksomheds udviklingsafdeling, hvilket på sigt kan bruges i de kinesiske virksomheder. Selvom Kina ofte fremfører, at der sker en meget begrænset vidensoverførsel, fordi de udenlandske virksomheder vælger at etablere helejede virksomheder i Kina, så sker der i hvert fald en opgradering af landets arbejdskraft, som man ikke selv ville kunne generere, da hovedparten af de kinesiske virksomheder bruger meget lidt til kompetenceudvikling.

Bilindustrien bliver ofte nævnt som et eksempel på at der trods alt foregår en væsentlig teknologioverførsel, men eksemplet har sine begrænsninger. For det første har man inden for bilindustrien krævet at de udenlandske bilproducenter indgik i joint ventures. For det andet har kineserne stillet krav om at en vis procentdel af bilerne skulle produceres i Kina for ikke at blive beskattet som en importeret bil. Dertil kommer, at mange af de internationale bilproducenter er interesserede i at købe dele til biler i Kina for at gøre de færdige biler billigere andre steder i verden. Dette er ikke mindst blevet relevant efter at Kina er blevet medlem af WTO, hvilket medfører betydelig sænkning af importtolden for biler.

Endelig skal det nævnes at der er en overkapacitet inden for bilproduktionen i Kina. Onde tunge påstår at Kina bevidst kræver at de udenlandske bilproducenter opbygger en overkapacitet i Kina, så virksomhederne senere kan eksportere biler til Sydøstasien. Det vil betyde, at de ikke-kinesiske bilproducenter bliver nødt til at lukke deres fabrikker i andre sydøstasiatiske lande, som Thailand og Malaysia.

Generelt gælder det for områder, som den ki-

nesiske regering finder essentielle, at de stiller krav om lokalindhold. Således skal 70% af vindmøllerne være produceret i Kina for at udenlandskejede virksomheder kan byde på udliciterede kinesiske vindmølleparker.

Den kinesiske regering giver de udenlandske firmaer frie vilkår, men hvis de vil opfattes som en national virksomhed, så bliver de nødt til at overføre teknologi, hvilket nogle virksomheder gerne gør, da Kina har gode og billige ingeniører. Kina uddanner 2.8 mio. nye ingeniører hvert år, og deres løn ligger betydeligt under lønniveauet i Vesten. Dertil kommer at mange kinesere, der har studeret i E. Lyppert [eva_lyppert@yahoo.dk]esten, vender hjem. Tallet er ukendt, men givet over 100.000 om året. For nogles vedkommende er det ikke frivilligt, men fordi de i lande som Danmark ikke kan få opholdstilladelse, hvis de ikke har arbejde.

Dertil kommer at med kinesernes vægt på uddannelse, så vil Kina uddanne flere phd'er i 2008 end USA. Kvaliteten er på nogle af uddannelsesinstitutionerne endnu ikke så høj som i Vesten på grund af mangel på kvalificerede vejledere, men det afgørende er at Kinas førende universiteter internationaliserer i en grad man ikke tidligere har set i et udviklingsland. Oversøiske kinesere »lokkes« tilbage til Kina med tilbud om gode lønninger, og lignende tilbud giver man vesterlændinge, der er villige til at undervise i Kina i en periode eventuelt på deltid. På den måde integreres uddannelsessystemet i det internationale uddannelsesmarked på samme måde som økonomien med Kinas indtræden i WTO integreres i verdensøkonomien på en måde der hidtil har været uset for et »catch-up« land.

Det skal dog nævnes i forbindelse med denne diskussion at en afgørende forudsætning for at Kina kan øge sin andel af de udenlandske virksomheders udviklingsaktiviteter er at landet implementerer bedre beskyttelse af patenter og andre intellektuelle ejendomsret-

tigheder. Når Danfoss, med J.K. Clausens ord, primært henlægger knofedt forskningen til Kina, så skyldes det netop at man er bange for at den patentbeskyttede viden siver ud i det kinesiske samfund, så problemet kan kun løses helt ved at kineserne forbedrer deres juridiske system og øger befolkningens juridiske bevidsthed, hvilket vil tage nogen tid, da det er hurtigere at udvikle materielle ting end det er at ændre folks mentalitet.

9. Energiforbrug

Som det blev vist ovenfor har indførelse af markedsøkonomi medført en hurtig økonomisk udvikling af Kina. Denne modernisering vil forårsage en kolossalt stigning i energiforbruget. Allerede i 2005 var Kina storforbruger af energi, som det ses af nedenstående figur.

det første har Kina forsøgt at sikre sig olieressourcer i visse lande i Mellemøsten, såsom Iran. Dertil kommer Centralasien, Afrika og Australien og Sydamerika, hvor Kina er på god fod med regeringerne i oliestaterne i disse områder. Især Centralasien har ved sin beliggenhed tæt på Kina en stor fordel. I 2006 åbnedes en rørledning fra Kasakhstan til Kina med en kapacitet på 20 millioner ton olie pr år. Centralasiens placering har den fordel at energien ikke skal transporteres ad søvejen, og dermed i en krisesituation kunne blokeres af USA. I øvrigt er USA ikke særligt centralt placeret i det centralasiatiske område endnu.

Det andet er at Kina åbner op for samarbejde med andre lande for udforskning af olieforekomster i det Sydkinesiske Hav.

- China is the world's 2nd largest petroleum consumer.
- China is the largest consumer and producer of coal in the world.
- Net oil importer from 1993
- Production of electricity 10% under demand
- Constant blackouts and rationing in cities
- Now, 9.8% of world total energy consumption. Projected to rise to 14.2% by 2025
- Oil dependency in 2030: 75% (imports equal US 2004)
- rationing in cities

Figur 2. Kinas energiforbrug i 2005

Kinas vigtigste energikilde i dag er kul, der forurenar voldsomt, hvorfor landet er begyndt at se sig om efter andre energikilder.

Som det fremgår af figur 2 er mangel på olie især et presserende problem for Kina, da Kina i 2030 vil være lige så afhængig af olieimport som USA. Den kinesiske regering og de statsejede kinesiske firmaer er da også gået i gang med at sikre forsyningerne. Der har været anvendt to fremgangsmåder. For

Det skal dog understreges at Kina også satser på udnyttelse af andre energiformer. Især atomkraft står centralt i billedet, da Kina planlægger at bygge 30 atomkraftværker inden for de næste 20 år. I 2009 står verdens største vandkraftværk – Three Gorges – færdig med en kapacitet på 18 mio. kw. pr år

Som noget nyt er Kina begyndt at samarbejde med Indien på energiområdet, således købte de to lande sammen Petro-Canadas sy-

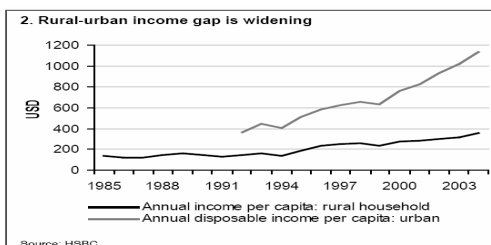
riske aktiviteter og har planer om i fællesskab at tilbyde 2 mia. dollar for Nation Energy, der kontrollerer Karazhanbas oliefeltet i Kasakhstan (Ørstrøm Møller, 2006).

10. Sociale forhold

Resultatet af kinesernes anstrengelser for at trænge ind på verdensmarkedet er en meget skæv indkomstfordeling, da fagforeninger er forbudte, bortset fra den officielle kommunistisk domineret fagforening, der ikke på traditionel vis varetager arbejdernes interesse på arbejdsmarkedet, men eksisterer for at fremme KKP's gennemslagskraft i befolkningen. Uligheden i Kina svarer til uligheden i USA med en gini-koefficient på omkring 0,4 (Nolan, 2004). Den store ulighed medfører at kineserne ikke er kommet i gang med at øge forbruget, hvilket formentlig til dels skyldes den ulige indkomstfordeling og de forholdsvis lave lønninger, der betyder at det er en lille del af befolkningen, der har likvider. Prisstigninger på huse og lejligheder i de større byer gør også sit til at mange kinesere med middelklasseindkomster på nuværende tidspunkt enten ikke har råd til privat forbrug eller vælge at spekulere i fast ejendom, og derfor udskyde deres forbrug til senere. Den lille og meget rige overklasse kan næppe påvirke det overordnede forbrugsmønster. Endelig bliver forbrug først hoveddrivkraften i en økonomi, når BNP pr. indbygger når op på ca. US\$ 3.000 pr år (Brødsgaard, 2006)

Den sociale skævhed er i dag så udbredt at ca. halvdelen af de, der har behov for lægelig behandling ikke opsøger en læge, fordi det er for dyrt ifølge det officielle China Daily (China Daily 20.september 2006). Det viser at skævheden er ved at nå et niveau, hvor den kan blive eksplosiv, hvis forholdene ikke forbedres.

Manglen på makroøkonomisk styring har især vist sig som et problem i landområderne, der løbende sakker agter ud, således at forskellen mellem indkomsten på landet og i byerne er voksende.



Figur 3. Forskellen mellem indkomsten i landområder og byområder

Figur 3 viser at forskellen på indkomsterne i byerne og på landet er forøget op gennem 1990'erne og denne tendens fortsætter til trods for at den kinesiske regering har ophævet skatten på landbrugsprodukter.

Markedsøkonomien har hovedsagelig været til fordel for byområderne. Det er især provinserne Guangdong lige nord for Hong Kong og Jiangsu ved siden af Shanghai der er dominerende inden for industriproduktion.

Store forskelle i indkomsten per capita blandt provinserne er ikke et nyt fænomen, men det er et fænomen der bliver forværret af markedsøkonomiens indførelse.

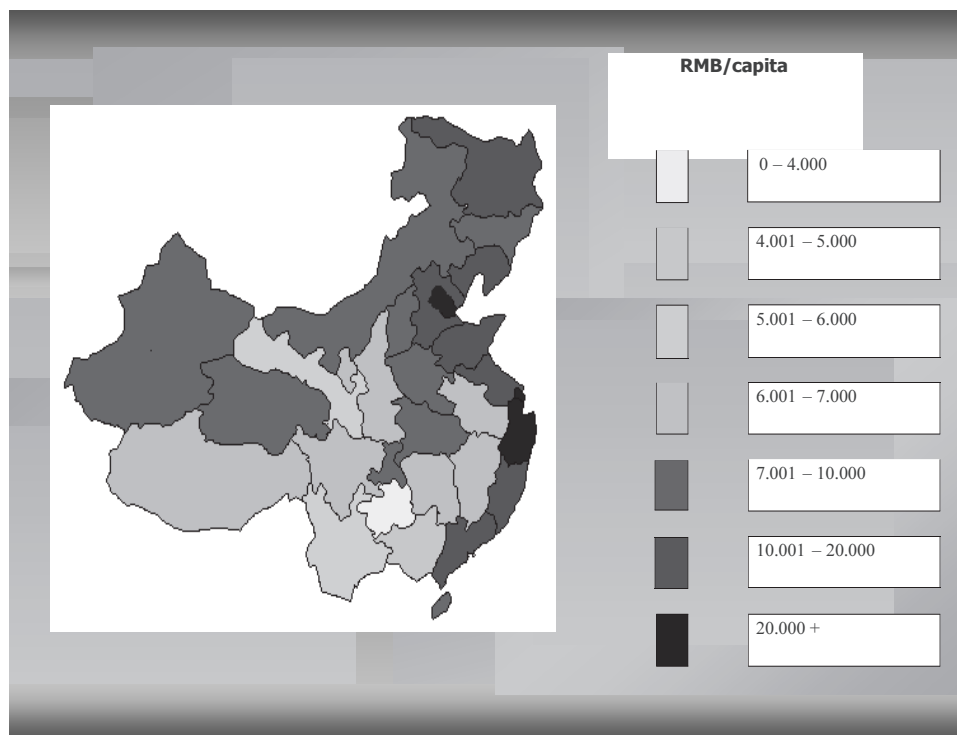
De rigeste provinser ligger i kystområderne, hvor især provinsen Guangdong har haft store fordele af reformprogrammet og de udenlandske investeringer, mens de fattigste provinser er Guizhou, Guangxi og Gansu, hvor der stort set ingen FDI er.

I 2002 havde Zhejiang provins en BNP på US\$ 2.034 mens Guizhou, som den fattigste provins, kun havde en BNP på US\$ 381 per capita. Når disse uligheder er påpeget skal det også nævnes at 200 mio. mennesker er blevet løftet ud af absolut fattigdom grundet den økonomiske vækst. Der er således i dag mere tale om en relativ fattigdom end en absolut fattigdom, selvom den absolutte fattig-

dom ikke er helt afskaffet. Et andet forhold, der bør bemærkes, er at efter reformernes gennemførelse møder man tiggere i storbyerne. Før reformerne blev gennemført fik de ikke lov at opholde sig i byerne, men blev gemt ude på landet, hvor udlændinge ikke havde adgang.

tion og svage skatteopkrævningsmetoder (The Standard, June 29, 2006).

Ifølge »International transparency corruption index« var Kina placeret som nr. 78 i 2005, hvilket er et fald fra nr. 66 i 2003.⁷



Figur 4. Indkomstfordelingen pr. capita i 2002 i de forskellige provinser

11. Korruption

I en markedsøkonomi, som Kina bør henføres til, selvom staten spiller en aktiv rolle på mikroniveau, er korrumpere kadrer eller embedsmænd, der er valgt oppefra, en af de største udfordringer. Det kinesiske offentlige bureaukrati bliver da også mere og mere korrump efterhånden som markedsøkonomien gennemføres. Den kinesiske regering mistede mere end US\$ 2.2 mia. i 2005 ved korrup-

Korruption er i høj grad en funktion af fattigdom og deraf manglende udbygning af offentlige institutioner, hvilket også fremgår af »International Transparency«. Det er i de fattigste lande i verden embedsmændene er de mest korrupte.

Ifølge et forskningsprojekt ledet af Luo Yandong (2005) er følgende forhold med til at øge korruptionen:

- * Non-transparent governmental behavior and decisions
- * Weak counter-corruption institutions
- * Intertwined gift-giving culture
- * Ambiguous business-government relations
- * Subtle networking practice.
- * Shortage of independent and well-functioned market institutions.

Alle de forhold Luo nævner findes i varierende grad i det reformerede Kina. Som det fremgår af listen bør velfungerende markedsinstitutioner reducere omfanget af korruption. Det største problem i Kina er som sagt at kadre er valgt oppefra og at de institutioner, der skulle træde i kraft, når der klages over en kadre ikke er effektive nok, hvorfor kadre ofte slipper af sted med at dække over sig selv. Et andet problem er at kadrenes løn forekommer relativt lavere efterhånden som der er flere og flere velhavende private erhvervsdrivende, der har behov for kadrenes tjeneste. Det er derfor oplagt i et land, hvor der ikke findes en høj juridisk bevidsthed at prøve at presse erhvervsfolkene for ekstra ydelser. Selv udenlandske virksomheder skal være forberedt på at blive stillet over for krav om bestikkelse. Som regel foregår det indirekte ved at tingene ikke bliver gjort. På et tidspunkt lader en kadre så et ord falde om at hans datter gerne vil studere i udlandet. Så er det op til den vestlige erhvervsmand at tage stilling. Kineserne er vant til at kommunikere indirekte (Worm, 1997).

Kina er dog et af de lande, der gør noget for at bekæmpe korruptionen. Der var således over 100.000 kadre, der blev dømt for korruption i 2005, men det er kun en dråbe i havet. Regeringen er klar over at korruption kan blive dens skæbne, men den ved ikke hvad den skal stille op, da den er bange for at for stor eksponering af korruptionens omfang vil gå ud over partiets renommé.

12. Økonomisk politik

Kina har opbygget en udenlandsk valutareserve, der nærmer sig 1 billion dollars, hvilket udover den store forarbejdningsindustri, blandt andet skyldes at den kinesiske valuta er undervurderet. (Berlingske Tidende 23. september 2006)

Hovedparten af den kinesiske valutareserve er placeret i amerikanske statsobligationer, hvilket indirekte giver den kinesiske regering et pressionsmiddel, da et salg af disse ville bringe dollaren i knæ. På den anden side ville Kina også selv miste ved at spille med musklerne på den måde, da de faldende obligationspriser ville indbringe Kina mindre. Det Kina er i gang med er dels gradvis at opskrive sin valuta, dels at sprede sin portefølge af udenlandsk valuta, der hidtil stort set har været holdt i dollars.

Dertil kommer at med en vækstrate på næsten 10 % om året er den kinesiske økonomi ved at løbe ind i flaskehalsproblemer med stigende lønninger og mangel på energi. Den kinesiske regering forsøger at styre den løbske udvikling ved gennemførelsen af en effektiv pengepolitik, men det støder på det problem, at det ikke er hele Kina, der har behov for en opbremsning. Som vist ovenfor har markedsøkonomien øget forskellen på kystregionen, hvor udviklingen galopperer af sted, mens der mangler økonomisk aktivitet mange andre steder i landet. Kinas såkaldte »go west« politik, der skulle få firmaer til at investere i det vestlige Kina, er ikke lykkedes. Derfor leder Kinas regering efter mulige indgreb, der kan varieres geografisk, såsom forskellige regler for banker alt efter hvor de er placeret i landet.

Som tidligere antydnet har det finansielle system ikke kunnet følge den økonomiske udvikling. Det tager tid at opbygge et finansielt system, der er tilpasset markedsøkonomien. Et sådant system kræver at de finansielle midler bliver kanaliseret ud i givtige projek-

ter og ikke brugt på håbløse lån til statsejede virksomheder.

Selvom udenlandske opkøb af kinesiske virksomheder er stigende i disse år, så er genomsigtigheden stadig for begrænset. Den udenlandske opkøber står stadig med en stor usikkerhed over for hvad han har købt, da det ofte kun er dele af virksomheden, der er sat til salg, hvilket antyder at regnskabsafgivelsen heller ikke lever op til international standard (Walter & Howe, 2003).

De kinesiske myndigheder er også oppe imod det problem, at de simpelt hen ikke har de fornødne kompetencer til at styre en kapitalistisk økonomi. Det skyldes naturligvis manglende erfaring, men også at de styringsredskaber, som man forsøger at benytte sig af, ikke altid trænger igennem på lokalt niveau. Mange af de lokale kadrer udfører af forskellige grunde ikke de ordrer, de modtager, og det er vanskeligt at kontrollere dem.

13. Kinas kommunistiske Parti og fremtiden

Det mest overraskende er at Kinas Kommunistiske Parti (KKP) tilsyneladende på mange områder har kunnet følge med den hurtige økonomiske udvikling (Nolan, 2004). Således har private erhvervsdrivende siden 2002 kunnet blive medlemmer af Det kommunistiske parti og mange har valgt at blive det, fordi det legitimerer deres aktiviteter. På den anden side så må den markedsøkonomiske udvikling på et eller andet tidspunkt generere en middelklasse, der kræver en demokratisering af Kina. Men som korrekt påpeget af Nolan (2004) og andre er kineserne bange for kaos, da det historisk altid har ført til økonomisk tilbagegang i et land hvor den gennemsnitlige GNP per capita stadig er lav især i landområderne.

Der er næppe traditionelle politiske kræfter, der kan vælte det kommunistiske styre i dag. En stor udfordring kommer, som det var

tilfældet i Polen alle forskelle til trods, fra den tiltagende religiøsitet, da antallet af kristne formentlig allerede overskrider 40 mio. mennesker (Kristof, 2006)

Som Kristof påpeger er det lykkedes kommunisterne at gøre det som aldrig lykkedes for de vestlige missionærer indtil 1949, nemlig at kristne en del af befolkningen. De fleste er næppe politisk aktive, men de er sværere at håndtere end kapitalisterne set fra KKP's synspunkt, fordi mange af dem ikke vil være medlemmer af partiet. Den anden udfordring er at KKP skal passe på ikke at få de religiøse imod sig, som det er sket med Falonggong, da sådanne netværksbevægelser er svære at kontrollere, som det viste sig da de organiserede en demonstration i Beijing, som KKP ikke anede noget om.

Selvom man næppe kan slutte fra markedsøkonomi til demokrati, så er det klart at en åben økonomi eksponerer befolkningen både gennem udenlandsrejser, men også gennem internettet til langt større indsigt i forholdene uden for Kina. Hvad der peger i samme retning er at der forekommer flest protestdemonstrationer i Guangdong, hvor markedsøkonomien er mest udviklet og gennemsnitsindkomsten høj.

Guthrie (2006) har argumenteret for at der allerede findes demokratiske kræfter inden for KKP, hvortil han regner Hu Yaobang og Zhao Ziyang, der begge blev udrenset, men folk fra samme fløj er på vej frem igen under Hu Jintao. Måske vil det vise sig at være ønsketænkning, men jeg vil tillade mig at støtte hans argumentation. Hvis han har ret, vil KKP lidt efter lidt udvikle sig i mere demokratisk retning, hvilket vi allerede har set, men spørgsmålet er om det er hurtigt nok.

14. Konklusion

I begyndelsen af denne artikel stillede vi spørgsmålet om hvad erhvervslivets rolle for Kina økonomiske udvikling var. I den forbin-

delse kan det være på sin plads at fremhæve at hvis Kina ikke havde skiftet politisk kurs i slutningen af 1978, så havde Kina ikke haft et erhvervsliv i markedsøkonomisk betydning. I perioden efter 1978 kan erhvervslivets rolle næppe undervurderes.

Udviklingen af et erhvervsliv i Kina har betydet at Kina økonomisk har udviklet sig med raket fart, og landets økonomi er blevet integreret i verdensøkonomien, men det har samtidig stillet krav til staten om at spille en helt anden rolle end den har været vant til. Selvom regeringen forsøger at leve op til de nye krav om at spille en aktiv, men indirekte, rolle i det kinesiske samfund, så er et af problemerne at regeringen er for svag. Den har ikke kapacitet til at opkræve de skatter, der burde opkræves ifølge den vedtagne lovgivning, hvilket medfører at bankerne ikke kan refinansieres og at der ikke bliver opbygget et socialt sikringssystem for landets borgere (Zhang, 2005)

Det kan forudses at Kina ikke mindst takket være den førte erhvervspolitik i økonomisk henseende vil blive en af de to stærkeste magter i verden, men uden USAs militærstyrke til at bakke denne økonomiske styrke op. Selvom den økonomiske situation ser lysende ud, så vil det vare mange år før kinesiske virksomheder er dominerende på Forbes 500-listen. Virksomhederne er endnu ikke blevet lærende organisationer, der kan udkonkurrere andre landes virksomheder, så på dette punkt har Kina stadig brug for udenlandske investorer.

Det, den kinesiske regering gør i dag, er at styrke økonomien gennem en aktiv erhvervspolitik, og bringe sig i en position, så landet ikke pludselig kan lammes af USA's hegemoni, blandt andet ved at sikre sig olieforsyninger fra Centralasien, og uddanne befolkningen, men kineserne har ikke glemt at de i 1820 havde ca. 30 % af verdens GNP, og der er ingen tvivl om at de på sigt ønsker at gen-

indtage en sådan position. Det kan betyde at verden får to supermagter i løbet af de næste 50 år. Erhvervslivet har ydet sit til at bidrage til den økonomiske udvikling og til at positionere Kina i det internationale samfund, men som det er vist har det også haft store sociale konsekvenser, så der er brug for et mere socialt bevidst erhvervsliv.

Fremtidig forskning vil kunne generere relevant viden ved at se de udenlandske investeringers rolle ud fra en kinesisk synsvinkel heriblandt især spørgsmålet om vidensoverførsel. Et andet felt, der fortjener øget opmærksomhed, er udviklingen af Kinas nationale industri. Kina vil næppe lade sig styre af ikke-kinesiske investorer i længden.

Noter

1. (<http://www.chinability.com/GDP.htm>. Accessed 1 August 2006
2. http://siteresources.worldbank.org/datastatistics/resources/GDP_PPP.pdf.
3. www.tdctrade.com. Accessed 1.6.2006
4. www.tdc.org.hk. Accessed 1.8.2006
5. www.tdc.org.hk. Accessed 1.8.2006
6. <http://www.tdctrade.com/main/china.htm> 1.8.2006
7. <http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html>

Referencer

- Brødsgaard, K.E. (2006). Den kinesiske drage. I *Jeg skal til Kina*. Red. af K.E. Brødsgaard. København: Jepsen og Co.
- Berlingske Tidende 11. november.2005
- Berlingske Tidende 23.september 2006
- Child, J. (2001). China and International Business. I *The Oxford Handbook of International Business*. Red. af Rugman, A & T. Brewer. Oxford: Oxford University Press.
- China Daily 20.september 2006
- Delman, J. (2003) Kinas Private Erhvervsliv og partistaten. *Politologiske studier* 6 (2) 83-93.
- Erhvervsbladet, den 5. december 2005
- Guthrie, D. (2006). China and Globalization. New York: Routledge
- Huang, Y. (2003) *Selling China*.Cambridge: Cambridge University Press
- Kristof, N. *Keeping faith in China*. International Herald Tribune 26.7.2006

- Lieberthal, K.(1995) *Governing China: From Revolution to reform*. New York: W.W.Norton & Co.
- Luo, Y. (2005) An Organizational Perspective of Corruption. *Management and Organizational Review* Vol.1 (1) 119- 155
- Nolan, P. (2004) *China at the Crossroads*. London: Polity.
- National Bureau of Statistics of China (2006) *China Statistical Abstract, 2006*. Beijing: China Statistical Press.
- Shanghai Daily 12.6, 2006
- The Economist. 25th March 2005.
- The Economist Intelligence Unit Ltd. (2006) Country Report – China. July.
- The New York Times, 22.juli 2006
- The Standard. June 29, 2006
- Walter, C. & Howe, F (2003). *Privatizing China*. Singapore: John Wiley & Sons
- Worm, V. (1997) *Vikings and Mandorins*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press
- Xu, D. (2006) Præsentation på AIB Konference i Beijing 24-26 juni.
- Xu, X.(2004) Zhili ziben guanli (Intellectual capital management) skrevet på kinesisk. Beijing: Huaxia Publicer
- Zhang, J. Lokomotiv. Der skal reformer til. Ellers brænder Kina sammen. Politiken 1.12.2005
- Ørstrøm Møller, J. (2006) Magtskifte i energiforbruget skaber nye økonomiske alliancer. Mandag Morgen 19. juni.

Politisk kronik

1. halvår 2006

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Ud over de sædvanlige emner på den indenrigspolitiske dagsorden såsom skattestop, beskæftigelsessituationen, forskning, uddannelse, efterløn, pensionsalder, velfærdsreform mv., var det nødvendigt, at statsminister Anders Fogh Rasmussen i nytårstalen også forholdt sig til den spændte situation, der var opstået i forholdet til den muslimske verden som følge af offentliggørelsen af 12 karikaturtegninger af profeten Muhammed i Jyllands-Posten den 30. september 2005.

Statsministeren gjorde det klart, at han for-dømte enhver udtalelse, handling eller tilkendegivelse, som forsøgte at dæmonisere grupper af mennesker på baggrund af deres religion eller etniske baggrund. Den gode danske tradition for en vidtgående ytringsfrihed skulle foregå i gensidig respekt og forståelse, og de enkelte utilladeligt krænkende ytringer, der havde været, og som han tog klart afstand fra, skulle ikke overskygge den kendsgerning, at tonen i den danske debat i almindelighed både var redelig og ordentlig. Han sagde videre, at der i Danmark var en sund tradition for at stille kritiske spørgsmål til alle autoriteter, hvad enten de var politiske eller religiøse, og at netop dette afslappede forhold til autoriteterne med brug af humor og satire havde skabt fremskridtet i det danske samfund. Derfor var ytringsfriheden så afgørende, og den kunne ikke gradbøjes. Den var ikke til forhandling. Men hver enkelt havde et ansvar for at forvalte den på en sådan måde, at der ikke opildnedes til had og ikke

splintrede det fællesskab, som var én af Danmarks stærke sider.

Den 4. januar modtog Udenrigsministeriet officielt Den Arabiske Ligas protestskrivelse mod tegningerne, som ligaen havde vedtaget den 29. december 2005. I skrivelsen blev den danske regering opfordret til at gå ind i sagen. Den 5. januar havde udenrigsminister Per Stig Møller en telefonsamtale med ligaens generalsekretær, og de blev enige om at søge sagen bilagt. I et efterfølgende brev til generalsekretæren medsendtes dele af statsministerens nytårstale, som generalsekretæren ville videresende til medlemmerne af ligaen. Per Stig Møller gjorde det i øvrigt klart under samtalen, at flere arabiske aviser havde misinformeret om danske forhold.

Blandt andet at Danmark var i gang med at udgive en censureret oversættelse af Koranen, at Jyllands-Posten ikke var en selvstændig avis, men styret af regeringen, og at islamiske trossamfund ikke var anerkendt i Danmark.

De fejlagtige informationer var muligvis – her stod påstand mod påstand – fremkommet under rejser til Egypten, Syrien og Libanon, som delegationer af herboende muslimer havde foretaget i december måned 2005. Rejserne var et led i bestræbelserne på at skabe et internationalt pres mod den danske regering for at få den til at fremkomme med en undskyldning for offentliggørelsen af tegn-

gerne, samt forover for religiøse og politiske ledere at gøre opmærksom på den efter delegationsdeltagernes opfattelse generelt marginaliserede og ikke-respekterede situation muslimer levede under i Danmark.

En drivende kraft bag disse bestræbelser på at lægge et internationalt pres på den danske regering var Det Islamisk Trossamfund og dets leder imam Ahmed Abu Laban. Det var – ifølge hans eget udsagn – repræsentanter for Det Islamiske Trossamfund, der havde opfordret Den Arabiske Liga til at tage sagen op på udenrigspolitisk plan, og det havde også havde rejst sagen over for den egyptiske ambassadør Mona Omar Ottia, der herefter sammen med ti andre ambassadører fra muslimske lande havde anmodet om et møde med den danske regering, hvad den havde afslået. Hun fandt, at førnævnte telefonsamtale var et skridt i den rigtige retning, men at sagen endnu ikke var slut. Ahmed Abu Laban mente heller ikke at sagen var slut. Der manglede en undskyldning, så sagen levede stadig i mange muslimske lande.

Heri havde han ret. Den 26. januar hjemkaldte Saudi Arabien sin ambassadør til konsultationer samtidig med, at saudiske religiøse og politiske ledere opfordrede til boykot af danske varer, en opfordring der blev fulgt, og som især ramte Arla's produkter. Boykotten spredte sig hurtigt og effektivt til andre muslimske lande. Herefter tog begivenhederne for alvor fart.

Den 28. januar udtalte direktør i Dansk Industri Hans Skov Christensen, at tiden nu var kommet til, at Jyllands-Posten brugte sin ytringsfrihed til at forklare, hvordan bladet forholdt sig til det faktum, at avisens Muhammed-tegninger havde krænket følelserne hos større befolkningsgrupper, og de konsekvenser det havde for erhvervslivet. Bestyrelsesformanden for Grundfos Niels Due Jensen mente den 29. januar, at det ikke ville skade Jyllands-Posten at give en undskyldning, selvom

avisen mente, at den havde ret i alt, hvad den havde gjort. Pia Kjærsgaard opfordrede i en intern email til partigruppen, at de skelnede klart mellem islam og fundamentalistiske islamister, og at det var mod de sidstnævnte, Dansk Folkeparti skulle rette kritikken.

Den 29. januar afbrændte demonstranter foran de rullende tv-kameraer Dannebrog i Nablus på Vestbredden. Samme dags aften bragte den arabiske tv-station Al-Jazeera et live-interview med Jyllands-Postens kulturredaktør Flemming Rose, som indledte med at sige, at det ikke havde været avisens intention at krænke nogen. Denne indledning blev dog ikke oversat af simultantolken. En meget presset statsminister brød den 30. januar en ugelang tavshed. På TV2 fastholdt han regeringens principielle standpunkt i sagen, men tilføjede, at han havde en sådan respekt for menneskers religiøse overbevisning, at han personligt aldrig selv ville fremstille Muhammed, Jesus eller andre religiøse skikkelser på en måde, som kunne krænke andre mennesker. Samme dag udsendte Jyllands-Posten gennem alle nyhedsbureauer i Mellemøsten en erklæring, hvori avisens undskyldte, at mange muslimer var blevet krænket.

På et udenrigsministtermøde i Bruxelles den 30. januar fik Danmark de øvrige EU-landes opbakning, hvis striden med den muslimske verden om tegningerne udviklede sig til en officiel handelsboykot af danske varer, ligesom udenrigsministrene fordømte trusler og angreb på nordiske borgere. Regeringen intensiverede den diplomatiske storoffensiv samtidig med at flere flagafbrændinger og afbrændinger af billeder af Anders Fogh Rasmussen fandt sted. Kravet var en klar og utvetydig officiel undskyldning fra den danske regering og Det Islamiske Trossamfunds talsmand Ahmed Akkari fandt, at Jyllands-Postens undskyldning ikke var god nok. Statsminister Anders Fogh Rasmussen konkluderede den 31. januar, at Danmark var oppe imod ustyrlige kræfter, der

krævede en helt særlig indsats. Og det havde han ganske ret i.

Knap 150 aviser over hele Europa offentliggjorde af principielle grunde i et forsvar for ytringsfriheden alle eller nogle af Jyllands-Postens karikaturtegninger, hvilket yderligere skærpede konflikten i og uden for Europa. Også den folkerigeste islamiske stat Indonesien sluttede sig nu til protestbevægelsen. Situationen var så alvorlig, at regeringen tog to usædvanlige skridt. Dels gav statsminister Anders Fogh Rasmussen den 2. februar et interview på den arabiske nyhedskanal Al-Arabiya, dels inviterede den samtlige diplomatiske repræsentationer i København til et møde den 3. februar for at orientere om regeringens holdning og standpunkt.

Den egyptiske ambassadør Mona Omar Attia, en af nøglefigurerne i det muslimske diplomatiske korps, erklærede efterfølgende, at hun på mødet ikke havde fået tilstrækkeligt at vende tilbage med. Hun efterlyste en klokkeklar undskyldning fra Jyllands-Posten, og hun lagde ikke skjul på ønsket om, at den danske regering hjalp en sådan undskyldning på vej. Det var hendes opfattelse, at regeringen selvfølgelig kunne gribe ind over for avisen, når Danmarks nationale sikkerhed og økonomi var på spil. Hun mente, at krisen ville fortsætte en tid endnu, hvilket udtalelserne og tonen i fredagsbønnen i de arabiske moskeer også pegede på.

Den 4. februar afbrændte rasende demonstranter den danske ambassade i Syriens hovedstad Damaskus og dagen efter blev det danske konsulat i Libanons hovedstad Beirut under voldsomme uroligheder også nedbrændt, og dagen efter igen gik det ud over ambassaden i Iran. Danmark stod nu ifølge udenrigsminister Per Stig Møller midt i den største udenrigspolitiske krise siden 1945. Den danske offentlighed var slet og ret chokeret.

I den følgende uge kom der tegn på, at krisen havde toppet. I og med at aviser i en lang række andre lande havde offentliggjort tegningerne, var fokus ikke længere alene på Danmark. De shia-muslimske Ashura-helligdage, hvor millioner af shiamuslimer deltog i religiøse optog, forløb uden yderligere voldsomheder. EU's diplomatiske indsats syntes også at have en effekt. Det samme kan siges om den skriftlige erklæring 41 af verdens mest betydningsfulde islamiske lærde og muftier udsendte den 13. februar, hvori de tog afstand fra den seneste tids voldelige protestdemonstrationer og ambassadeafbrændinger. Fredagsbønnen blev ikke brugt til eskalation. I løbet af de næste måneder aftog krisens omfang og dybde gradvist.

Tilbage stod en rystet dansk offentlighed med et i store dele af verden nyt og andet internationalt image, end det danskerne var vant til at leve med. Den goodwill, danskerne normalt blev mødt med ude i verden, kunne ikke længere tages for givet. Danske turister pillede Dannebrog af rygsækken. Muhammed-krisen og tilstedeværelsen af danske kamptropper i Irak og Afghanistan bevirkede, at Danmark ikke længere var det lille puslingeland, der hyggede sig i smug. Det var rykket direkte ind i centrum af en af de store globale konfliktdimensioner.

Indenrigspolitisk blev der selvfølgelig spurgt til, hvordan det havde kunnet udvikle sig, som det gjorde. Vælgerne umiddelbare reaktion kunne aflæses i meningsmålingerne. De viste øget tilslutning til Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre og et fald i tilslutningen til Socialdemokraterne, som havde udvist nogen signalforvirring med hensyn til den borgfred, partierne havde erklæret at ville holde under krisen. Krisen skabte også en indenrigspolitisk polarisering.

Der rejstes selvfølgelig krav om en undersøgelse af forløbet. Dansk Folkeparti ville have de danske imams og den egyptiske re-

gerings rolle undersøgt til bunds. Det fik tilslutning fra oppositionen, som i tillæg hertil også ville have en uvildig undersøgelse af regeringens håndtering af sagen. Det fandt Dansk Folkeparti slet ikke, at der var nogen grund til. Så det forslag kom ikke videre, og oppositionen måtte i stedet nøjes med stille kritiske spørgsmål til ministrene i folketings-salen.

I et interview i Berlingske Tidende den 26. februar sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen om den hjemlige debat under krisen, at han virkelig syntes, at der havde været tale om en principløshed over en bred kam. Det var en principløshed, der rakte fra brede kredse i erhvervslivet over til brede kredse i kultur- og medielivet. Han gentog, at som statsminister tilkom det ikke ham at redigere aviserne. Han nøjedes med at konstatere, at for hans vedkommende var fårene blevet skilt fra bukkene. Denne svada blev to dage efter fulgt op af skatteminister Kristian Jensen, som erklærede, at man klarere fra Dansk Industris side skulle have bakket op om de frihedsrettigheder, det danske samfund byggede på, og at dele af erhvervslivet havde ført en dobbeltstandard for at tækkes afsætnin-gen, og at det i denne sag for alvor havde sat profit højere end principper.

Disse udfald blev mødt med en skarp reakti-on fra dele af erhvervslivet og fra medie- og kulturverdenen for ikke at tale om oppositi-onspartierne til venstre for regeringen. De mente, at statsministeren unødigt gravede dy-be grøfter og såede splid, og de efterlyste, hvem statsministeren mente, der var bukke, og hvem der var får. Ja, selv i Det Konserva-tive Folkeparti var der bekymring over udtalelserne. Statsministeren nægtede at uddybe, hvem fårene og bukkene var, og det gjorde han med den begrundelse, at han ville holde debatten på det principielle plan.

På det retlige plan blev sagen afgjort den 15. marts af Rigsadvokaten, som vurderede, at Muhammed-tegningerne hverken overtrådte

blasfemi- eller racismeparagraffen. Det hed i afgørelsen, at selvom der ikke var grundlag for at rejse tiltale i sagen, var der med hen-visning til diverse paragraffer i straffeloven ikke en fri og ubegrænset adgang til at ytre sig om religiøse emner. Det var således ikke en rigtig gengivelse af gældende ret, når det i artiklen i Jyllands-Posten anførtes, at det er uforeneligt med ytringsfriheden at gøre krav på hensyntagen til religiøse følelser, og at man må være rede til at finde sig i hån, spot og latterliggørelse.

Muhammed-krisen fik også den konsekvens, at mange danske muslimer ikke var enige i og ikke følte sig repræsenteret af de syns-punkter Det Islamiske Trossamfund og andre danske imamer stod for og havde arbejdet for at virkeliggøre på muslimernes vegne under krisen. På initiativ af det radikale folketings-medlem Naser Khader mødtes en kreds af danske muslimer den 4. februar for at indle-de dannelsen af en forening med navn De-mokratiske Muslimer. Interessen for forenin-gen var stor og den havde op mod 1.000 med-lemmer, da den formelt blev stiftet den 1. marts. Hertil kom et stort antal medlemmer af en støtteforening.

Foreningens formål er at være et samlende, toneangivende talerør og debatforum for bor-gere i Danmark med muslimsk baggrund og at fremme forståelsen for, at Islam er forene-lig med en demokratisk stat. Foreningen er et partipolitisk uafhængigt forum for borgere i Danmark med muslimsk baggrund, der be-kender sig til Grundloven, retsstaten, demo-kрати og menneskerettigheder, som disse er defineret i FN's og Europarådets menneske-rettighedskonventioner samt EUs charter om grundlæggende rettigheder.

Flere medlemmer var dog begyndt at melde sig ud igen på grund af chikane og dødstru-sler fra radikale muslimske miljøer. En illu-stration af det hadefulde klima fremkom, da et fransk tv-hold med skjult kamera filmede

imam Ahmed Akkari, mens han sagde, at hvis Naser Khader en dag blev minister for udlændinge eller integration, skulle man så ikke sende to fyre ud for at sprænge ham og hans ministerium i luften? Selv beklagede han bagefter, at udtalelsen, som han sagde, udelukkende var fremsat som en spøg, var blevet taget for alvor. Medierne og de politiske partier kritiserede i meget stærke vendinger udtalelsen. De tog episoden som endnu et bevis på, at nogle af de ledende imamer, inklusive Ahmed Akkari, under hele krisen havde talt med to tunger, en beregnet til den danske offentlighed og en til den muslimske, en anklage som imamerne selvfølgelig fandt både urigtig og urimelig.

Der skete dog også andet i dette halvår. Den 8. januar lagde Socialdemokraternes tidligere formand Mogens Lykketoft op til i et interview, at partiet skulle adoptere regeringens skattestop. Socialdemokraterne havde hidtil været en stærk modstander af skattestoppet. De havde siden 2001 tre gange i stedet forsøgt sig med en ny skattepolitik, der indeholdt et skatteloft. Uden succes. Det var Mogens Lykketofts vurdering, at det for eksempel under valgkampen i 2005 havde været for nemt for regeringen at så tvivl om, hvorvidt en socialdemokratisk ledet regering ville føre til stigende skatter. Her lå en af forklaringerne på valgnederlaget. Skattestoppet var nemlig nemt og enkelt at forstå og forklare, skatteloftet var mere kompliceret sammensat og derfor mere tidkrævende at forklare for vælgerne. Udtalelsen vakte bekymring hos partieren i regeringsalternativet Det Radikale Venstre. Den skabte også uro i Socialdemokraternes eget bagland, hvor de kendte fløje igen rørte på sig. Efter et gruppemøde den 10. januar måtte partiformand Helle Thorning-Schmidt berolige ved at sige, at partiet ikke accepterede regeringens skattestop rub og stub, men at skatterne skulle holdes i ro, og at partiet i løbet af kort tid ville komme med et nyt skattepolitisk udspil.

Allerede den 28. januar kunne den socialdemokratiske ledelse præsentere et udspil, som på møder i folketingsgruppen og i hovedbestyrelsen havde fået overvældende opbakning, som Helle Thorning-Schmidt udtrykte det, hvilket var en anden måde at sige det på, at der ikke var en enstemmig tilslutning. Hovedindholdet i udspillet var en accept af regeringens skattestop, altså en fredning af skatter og afgifter, men Socialdemokraterne ville også indføre et takststop i form af stop for stigende brugerbetaling på kollektiv trafik, daginstitutioner samt voksen- og efteruddannelse. Desuden skulle lejerne i de dyreste almene boliger have nedsat huslejen, og der skulle gøres en indsats for at lukke skattehuller, skattefiduser og skattespekulation. Partiet ville arbejde for en skattereform med lave re skat på arbejde, uændret skattetryk og forenkling af skattesystemet. Reformen skulle hvile på en bred politisk enighed, hvorfor de borgerlige partier blev givet en vetoret.

Det var den socialdemokratiske ledelses opfattelse, at staten ikke manglede penge. Det modsatte var faktisk tilfældet. Der var derfor slet ikke var behov for skattestigninger. Den mente, at en af de store forskelle i dansk politik i de kommende år ville blive, at regeringen ville spare op til en skattelettelse, som skulle gives umiddelbart inden afholdelsen af det næste valg. Socialdemokraterne derimod ville investere i at hæve kvaliteten i velfærden blandt andet ved at give kommunerne lov til at øge deres udgifter til for eksempel skoler, sygehuse og børnehaver mere, end regeringen ville og så vente med at gennemføre en skattelettelse, indtil der ud fra en velfærdsbetragtning rent faktisk var råd til det.

Kritikerne af Socialdemokraternes accept af skattestoppet forholdt sig udadtil tavse. Men det var nok ikke uden forbindelse med den nye linie, at Pernille Blach Hansen den 28. marts valgte at forlade Folketinget til fordel for et job som ny direktør i Ny Randers Kommune. Det samme gjaldt formentlig Elise Pedersen,

som trak sig fra aktiv politik efter hun led nederlag om hvem, der skulle være formand for Socialdemokraterne i Region Syddanmark. Det tyndende ud i partiets venstrefløj, og det på et tidspunkt, hvor partiets tilslutning i opinionsmålingerne var historisk lave. Atter blev der sat spørgsmålstegn ved Helle Thorning-Schmidts lederevner. Det blev ikke mindre efter hun 29. marts appellerede til den radikale leder Marianne Jelved om at give Socialdemokraterne mere plads til at være oppositionens ledende parti ved at de radikale koncentrerede sig om at rette deres kritik mod regeringen og ikke mod Socialdemokraterne.

Den øgede afstand på vigtige politiske sagsområder mellem Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, som gradvist havde udviklet sig i de foregående halvår, blev nu endnu mere tydelig. Marianne Jelved afviste blankt Helle Thorning-Schmidts appel, og i en ikke ubetydelig del af den radikale folketingsgruppe øjnedes der muligheder for et fremtidigt samarbejde med Venstre og Det Konservative Folkeparti, så Dansk Folkepartis indflydelse kunne mindskes ad den vej. Den 3. april udtalte Naser Khader, som under Muhammed-krisen havde fået et folkeligt genembrud og dermed styrket sin position i partiet, at han gerne ville være integrationsminister i en VKR-regering. Den 4. april afviste de radikales landsformand Søren Bald ikke på forhånd et samarbejde med Venstre og Det Konservative Folkeparti, ligesom han heller ikke afviste et samarbejde med Socialdemokraterne. Det første var den vigtigste politiske melding.

Frustrationerne over den efter fleres opfattelse perspektivløse alliance med Socialdemokraterne blomstrede blandt medlemmerne af den radikale folketingsgruppe. Den 7. april meddelte Marianne Jelved, at folketingsgruppen havde besluttet, at den ikke længere automatisk indgik i en alliance med Socialdemokraterne. I det hele taget skulle de radikale mandater ikke på forhånd tælles med no-

gen steder. Derfor ville de radikale pege på Marianne Jelved som partiets statsministerkandidat og ingen andre. Baggrunden for at bryde det 13 år lange samarbejde med Socialdemokratiet lå også i de radikales fremgang i flere meningsmålinger, og i et ønske om at spille på den kritik, der var internt i dele af Venstre og Det Konservative Folkeparti af regeringens tætte samarbejde med Dansk Folkeparti. Spillet om regeringsmagten var her efter åbnet. Den nye kurs blev organisatorisk fulgt op den 27. april, da Naser Khader og Morten Østergaard, begge tilhængere af det radikale frihedsbrev, blev indvalgt i gruppeledelsen, da den blev udvidet fra tre til fem medlemmer.

Ovenpå de radikales brud og en meningsmåling, der vist en tilslutning på sølle 19 procent, den laveste i 103 år, kunne der nok være behov blandt socialdemokraterne for en saltvandsindsprøjtning. Den 10. april modtog de omkring 50.000 socialdemokratiske partimedlemmer et særnummer af partibladet Socialdemokraten, hvori de kunne læse »Samling om Fornyelse«. Heri stod de visioner og programpunkter, der skulle genrejse partiet og bringe det tilbage til regeringskontorerne. Det centrale budskab var, at den offentlige sektor skulle styrkes mærkbart, så kvaliteten i velfærden forbedredes gennem massive investeringer i blandt andet ældrepleje, børnepasning, sundhed, uddannelse, boliger og integration.

Partiformanden erklærede, at Socialdemokraterne var bedre end regeringen til at sikre velfærden og en god offentlig sektor for alle, bedre til at løse problemerne med stigende ulighed i samfundet og bedre til at sikre, at alle danskere stod godt rustet til at klare globaliseringen og den stigende internationale konkurrence. Endnu en gang blev forskellen trukket op: Øget velfærd eller skattelettelser, offentlig sektor eller privat sektor. Partiets politiske modstandere stillede sig skeptisk over for, hvordan programpunkterne skulle finan-

sieres, mens udspillet, som også betegnedes »Socialdemokratiet Classic«, blev godt modtaget af partifæller fra begge fløje og af fagbevægelsen. Det virkede samlende på partiet.

Den rokade i ledelsen af partiet, som partiformanden gennemførte den 25. april skal ses i samme perspektiv. Nogle af Helle Thorning-Schmidts støtter fra formandsvalget et år tidligere blev ofret. Det gjaldt Lotte Bundsgaard, som måtte forlade posten som politisk ordfører til fordel for Henrik Sass Larsen, hvis finansordførerskab blev givet til Jan Petersen. Han blev afløst som formand for folketingsgruppen af Carsten Hansen, som åbenlyst havde modarbejdet valget af Helle Thorning-Schmidt. Venstrefløjen var blevet styrket i partiledelsen. Om det så faktisk ville virke samlende eller splittende på partiet, at formanden havde gennemført den første alvorlige ofring, stod foreløbig hen i det uvisse.

Når Det Radikale Venstre med bruddet med Socialdemokraterne også ønskede at spille på uenigheder internt i regeringspartierne om samarbejdet med Dansk Folkeparti, så var det ikke grebet helt ud af den blå luft. I et interview i Berlingske Tidenden den 22. marts sagde det konservative medlem af Europaparlamentet Gitte Seeberg i forbindelse med en vurdering af Muhammed-krisens betydning for Danmarks omdømme i udlandet, at danskerne stod over en korsvej. Enten kunne de følge Dansk Folkeparti ind i kolonihavehuset eller de kunne vende ansigtet udad og tage udfordringen fra globaliseringen op. Den udtalelse fik støtte fra flere fremtrædende erhvervsfolk og konservative tillidsmænd. De udtrykte også bekymring for de konsekvenser regeringens vedholdende og tætte samarbejde med Dansk Folkeparti var ved at få for Danmarks fremtid. Nogle luftede muligheden for et tættere samarbejde med de radikale. En Gallup-måling viste, at hver anden konservativ vælger mente, at regeringens samarbejde med Dansk Folkeparti skadede Danmarks omdømme i udlandet.

I de sidste dag af marts erklærede Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten, at den konservative forbrugerminister Lars Barfoed burde gå af efter afsløringer af svigt i fødevarekontrollen. Dansk Folkeparti kunne levere de afgørende stemmer og partiet ville gå i tænkeboks. Regeringen forhandlede med Dansk Folkeparti om hvilke krav, der skulle stilles til ministeren, hvoraf det vigtigste var, at hele sagen skulle underkastes en uvildig undersøgelse.

Da Dansk Folkepartis fødevareordfører Christian H. Hansen overspillede sine kort i et interview i TV-avisen den 6. april ved at sige, at hans partis krav var ultimative, og at ministeren ville blive sat under administration af Finansministeriet, satte statsministeren hælene i jorden. Han gjorde det klart, at han ville betragte et mistillidsvotum til forbrugerministeren som et mistillidsvotum til hele regeringen. Sagen blev gjort til et kabinetspørgsmål. Desuden afviste han blankt, at ministeren skulle sættes under administration.

Herefter måtte Dansk Folkepartis gruppeformand Kristian Thulesen Dahl glatte ud og selv føre forhandlingerne til ende. Sådan kan det gå, når et topstyret parti sender en underofficer til vigtige forhandlinger. Det undlod de andre oppositionspartier ikke at gøre offentligheden opmærksom på, samtidig med at de konstaterede, at det endnu en gang var vist, at når det for alvor blev alvorligt, så faldt Dansk Folkeparti ned som et lam. Omvendt kunne statsministeren bruge episoden til at vise, at det trods alt var Dansk Folkeparti, der holdt regeringen i live.

Efter påskeferien gik Pia Kjærsgaard til angreb på De Konservative. Hun mente, at de for længe havde kørt frit løb med kritik af Dansk Folkeparti. Hun mindede i et meget alvorligt tonefald regeringen om, at den sad på hendes partis stemmer, samtidig med at hun forlangte, at den konservative partiformand

Bendt Bendtsen iredtesatte baglandet og folketingsgruppen. Som en slags magtdemonstration og tak for sidst fik Dansk Folkeparti den 27. april flertal i Folketinget uden om regeringen for et forslag, der opfordrede regeringen til at flytte fødevarekontrollen fra forbrugerminister Lars Barfoed.

Det er imidlertid statsministerens klare prerogativ at afgøre ressortfordelingen ministre imellem, så han behøvede ikke at rette sig efter forslaget. Selvom der således var mere demonstrationspolitik end realpolitik i Dansk Folkepartis initiativ, var det alligevel usædvanligt, at det ikke havde orienteret regeringen på forhånd. En forsoningsfrokost mellem Pia Kjærsgaard og Bendt Bendtsen den 28. april blev ifølge deres egne udsagn afholdt i en urban tone, dog uden at det resulterede i nogen forbrødring. Pia Kjærsgaard forventede helt enkelt at se en mere markant konservativ formand i fremtiden.

Det var på forhånd ventet, at den politiske dagsorden det første halvår af 2006 ville blive klart domineret af forhandlingerne om en velfærdsreform. Regeringen havde annonceret, at den ville komme med et udspil i slutningen af februar, men den fik ganske enkelt ikke tid til at færdiggøre det på grund af Muhammed-krisen. Den 13. januar var Dansk Folkeparti kommet med en overraskende melding. Partiet var nu parat til at hæve efterlønsalderen fra 60 år til 62 år og folkepensionsalderen fra 65 år til 67 år. Meldingen var overraskende, fordi partiet hidtil havde stået fast på, at efterlønnen ikke på nogen måde måtte forringes. Partiet ville da heller ikke være med til hverken at ændre på efterlønnen som en rettighed eller i vilkårene for at få efterløn. Meldingen blev modtaget meget positivt af de potentielle forligspartier, hvortil hverken Socialistisk Folkeparti eller Enhedslisten hørte. Der tegnede sig nu et klart flertal for en senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.

Gruppeformand Kristian Thulesen Dahls begrundelse for kursskiftet var, at ved at melde sig ved forhandlingsbordet om dette dagsordenspunkt kunne partiet bedre forhindre regeringen og Socialdemokraterne i at vedtage reformer, der var mere vidtgående, end Dansk Folkeparti brød sig om. Der syntes ud fra mediernes dækning, at være forståelse internt i partiet om kursændringen, men det forhold kunne også skyldes, at Kristian Thulesen Dahl inden han bragte nyheden på TV, havde sendt en intern email, hvori han bad tillidsfolkene om at henvise alle journalistiske henvendelser til ham.

Nogen uro i baglandet var der dog alligevel, for Kristian Thulesen Dahl sagde nogle dage senere, at partiet helst ville bevare efterlønnen, som den var, og at partiet ikke havde ændret holdning, men blot ændret strategi. Han stillede endvidere krav om, at der også blev lavet en ny velfærdsordning for de 60 til 62-årige, hvis efterlønsalderen blev hævet. Ordet løftebrud sneg sig ind i debatten, og det havde siden 1998 været det værste ord, der kunne kobles sammen med efterlønnen. Så i et forsøg på at berolige kernevælgerne erklærede Pia Kjærsgaard den 28. marts, at partiet ikke ville gå med til ændringer i efterlønnen, uden at der også gennemførtes stramninger i kravene til familiesammenføring.

Regeringens velfærdsudspil »Velfærdsreformer og investeringer i fremtiden« blev offentliggjort den 4. april. Ved den direkte tv-transmitterede præsentation sagde statsminister Anders Fogh Rasmussen, som var flankeret af vice-statsministeren, økonomi- og erhvervsminister Bendt Bendtsen og finansminister Thor Pedersen, at udspillet var et af de bedst forberedte projekter i nyere tid. Det var i hvert fald en kendsgerning, at det havde været længe undervejs, byggede på et stort kommissionsarbejde og for centrale deles vedkommende været genstand for megen offentlig debat. Offentligheden var på forhånd

blevet grundigt forberedt på, at reformer var nødvendige.

Det var den også blevet, da regeringen den 16. marts havde præsenteret sit globaliseringsudspil. Det bestod af 333 konkrete initiativer, som regeringen selv havde uddraget af Globaliseringsrådets arbejde og diskussioner. De udgjorde tilsammen den strategi, regeringen ville forfølge for at bringe Danmark op i verdensklasse, når det gjaldt uddannelse, forskning og innovation. Danmark skulle i 2015 være det mest konkurrencedygtige samfund i en globaliseret verden. Det krævede endog særdeles omfattende investeringer i forskning og i uddannelse på alle niveauer og for at få råd til det, var det nødvendigt med velfærdsreformer.

Hovedindsatsområderne i regeringens velfærdsudspil var 1) investeringer i fremtiden: Forskning og udvikling, uddannelse, innovation og iværksætteri, 2) flere aktive år på arbejdsmarkedet: Hurtigere gennemførelse af uddannelserne, senere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og en styrket arbejdsmarkedspolitik, 3) Bedre integration: flere indvandrere og efterkommere i arbejde og fremtidig indvandring med bedre kvalifikationer. Konkret betød det blandt andet forslag om, at der gradvist opbyggedes en globaliseringspulje til investeringer i fremtiden, så den i 2015 udgjorde 13 milliarder kroner, at mindst 95 procent af en ungdomsårgang gennemførte en ungdomsuddannelse i 2015, at 10.klasse nedlagdes og erstattedes af en ungdomsklasse, der målrettedes unge, der havde brug for at forbedre deres forudsætninger for at gennemføre en erhvervsuddannelse, at mindst 50 procent af en ungdomsårgang fik en videregående uddannelse i 2015, at der afsattes en pulje på 1 milliard kroner til forbedringer af voksen- og efteruddannelserne, at det offentlige bidrag til forskning og udvikling blev bragt op på 1 procent af BNP fra 2010, at SU-stipendiet blev gjort afhængig af tidlig studiestart og fremdrift i studiet, at SU

blev begrænset til studiets normerede tid, at folkepensionsalderen hævedes gradvist fra 65 år til 66 år i 2023 og til 67 år i 2025, at efterlønsalderen hævedes gradvist fra 60 år til 61 år i 2017, til 62 år i 2019 og til 63 år i 2021, at efterlønnen målrettedes personer med et langt arbejdsliv bag sig, at bidraget til arbejdsløshedsforsikring sattes ned og efterlønsbidraget sattes tilsvarende op, at dagpengereglerne strammedes, at sanktionerne skærpedes for ledige, som reelt ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet, at der blev givet løntilskud til virksomheder, der ansatte indvandrere, at en håndholdt indsat via jobkonsulenter styrkedes, at der indførtes en green card-ordning for særligt kvalificerede udlændinge, at der indførtes en test i dansk og danske samfundsforhold forud for familiesammenføring, og at der indførtes en integrationseksamen med nye krav for tidsbegrænset opholdstilladelse og ret til kontanthjælp i stedet for starthjælp.

Da regeringen på forhånd adskillige gange havde tilkendegivet, at den seriøst gik efter et bredt forlig, havde den forsynet både Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti med en de facto veto, selvom statsministeren ikke direkte havde brugt det ord. Deres udmeldinger var da også på den ene side præget af en vilje til konstruktive forhandlinger og på den anden at pege på områder, hvor indrømmelser fra regeringen absolut var nødvendige. Både Socialdemokraterne og Dansk Folkeparti ville for eksempel have, at efterlønsalderen ikke skulle være 63 år, men 62, og at især Dansk Folkeparti ville have, at indfasningsperioden på 10 år skulle være længere. Socialdemokraterne protesterede voldsomt over, ja kaldte det et løftebrud, at dagpengesatserne for de 25-29 årige blev halveret, hvis de ingen uddannelse havde eller ikke var forsørgere, og at regeringen ville fjerne den forlængede dagpengeregel for de 55-59 årige. Begge partier stillede sig også skeptiske over for forudsætningerne bag de økonomiske beregninger, der lå til grund for regeringens ud-

spil. De fandt dem for barske og pessimistiske og at regeringens udspil var præget mere af pisk end af gulerod.

Ændringerne af SU-reglerne blev hurtigt opgivet, fordi regeringen i 2004 havde indgået et bredt SU-forlig, hvori også Socialistisk Folkeparti deltog. Partiets formand Villy Søvndal erklærede, at de foreslåede ændringer var et klart forligsbrud. Finansminister Thor Pedersen fastslog herefter, at regeringen ville overholde alle indgåede aftaler og følge de almindelige parlamentariske spilleregler, hvilket han udlagde sådan, at et forlig kun kan opsiges i forbindelse med et folketingsvalg.

Fagbevægelsen søgte at lægge pres på forhandlerne ved at indkalde til protestdemonstrationer den 17. maj mod regeringens planer om forringelser af efterlønnen, dagpenge og SU. Statsministeren advarede mod at piske en stemning op, der kunne vanskeliggøre forhandlingerne. Socialdemokrater deltog alligevel aktivt i planlægningen af demonstrationen og Pia Kjærsgaard udtalte sympati for formålet med demonstrationen. Dansk Folkeparti forsøgte at lægge pres på Socialdemokraterne forud for demonstrationen ved at erklære, at hvis Socialdemokraterne sagde nej til ændringer af efterlønnen, ville Dansk Folkeparti også sige nej og dermed blokere totalt for ændringer. Men udspillet blev ikke taget seriøst og alene betragtet som et taktisk fif. Med mellem 65.000 og 100.000 deltagere blev demonstrationen den største siden 1985-demonstrationen mod Schlüterregeringens overenskomstindgreb.

Hverken Socialistisk Folkeparti eller Enhedslisten deltog i forhandlingerne, som der i øvrigt ikke slap ret meget ud om til pressen. Kun at der var bevægelse hos parterne, og at de mange uformelle kontakter på kryds og tværs mellem partierne gavnede de officielle forhandlinger hos finansministeren. Og den 20. juni kunne regeringen, Socialdemokrater-

ne, Dansk Folkeparti og Det Radikale Venstre præsentere det forlig, de var nået frem til.

Efterlønnen var bevaret som en rettighed og kunne stadig oppebæres i fem år. Efterlønsalderen blev sat op til 62 år og folkepensionsalderen til 67 i 2022, men der var en klausul om, at efterlønsalderen og pensionsalderen skulle stige i takt med, at befolkningens gennemsnitsalder steg, og det kunne, hvis levetiden fortsatte med at stige i samme takt, som den hidtil havde gjort, betyde, at pension- og efterlønsalderen i 2025 blev henholdsvis 68 år og 63 år.

Fortolkningen af dette teknisk smarte kompromis blev straks gjort til et konfliktpunkt. Dansk Folkeparti fastholdt, at efterlønsalderen kun var sat op til 62, og at det klart fremgik af forligsteksten, at partierne skulle mødes i 2015, og der stod det selvfølgelig partierne frit, om de ville løse udfordringen ved at justere i efterlønsalderen eller noget andet. Socialdemokraterne fandt det rimeligt, at en stigende levealder også førte til en senere tilbagetrækning. Planerne om at halvere dagpengene for de 25-29 årige var blevet erstattet af en tidligere aktivering. Særreglen for de ledige 55-59 årige afskaffedes mod, at de fik garanti for et servicejob i den offentlige sektor. 10. klassen blev ikke afskaffet. Stramnningerne på udlændingeområdet var skrevet i et sidekapitel og alene aftalt mellem regeringen og Dansk Folkeparti, for hvem de havde været et hovedkrav.

Der var enighed om at bruge 10 milliarder kroner til investeringer i forskning, styrkelse af uddannelserne og efteruddannelserne, og der oprettedes en fond på tre milliarder kroner til forebyggelse af fysisk og psykisk nedslidning, ligesom arbejdsmiljøtilsynet styrkedes. Den senere tilbagetrækningsalder fra arbejdsmarkedet betød sammen med de øvrige tiltag til fremme af beskæftigelsen, der lå i forliget, at en væsentlig del af opgaven med at udvide antallet af beskæftigede

og sikre et økonomisk råderum og dermed grundlaget for bevarelsen af velfærdssamfundet årtier frem, efter forligspartiernes opfattelse var løst.

Nu skal man altid passe på med at hæfte betegnelsen historisk på begivenheder. Men dette forlig hørte afgjort til i den klasse. Et forlig, der omfattede social-, uddannelses-, forsknings-, arbejdsmarkeds-, integrations- og udlændingepolitik, ja stort set alle politiske sagområder, og som oven i købet havde en så usædvanlig lang varighed og dertil et meget bredt flertal bag sig, var ganske enkelt helt usædvanligt. Det vidnede om et modent og velfungerende partisystem, som trods den konstante indbyrdes kamp mellem partierne om vælgernes stemmer kunne løfte sig op over den kortsigtede interessevaretagelse.

Dermed ikke sagt, at den ikke også havde haft indflydelse på udfaldet. Socialdemokraternes formand Helle Thorning-Schmidt havde bevist, at hun kunne indgå store politiske aftaler med bred opbakning fra fagbevægelsen. Det havde hun endog meget brug for. Det gjorde det sværere for hendes modstandere i og udenfor Socialdemokratiet at fremstille hende som en politisk novice uden politisk tyngde. Dansk Folkeparti havde bevist dets regeringsduelighed ved, at det også i situationer, hvor regeringen havde brug for andre partier, var rede til at tage ansvar for beslutninger, som partiet ellers havde agiteret stærkt imod. Trods de radikales ønske om helt at afskaffe efterlønnen havde de medvirket aktivt og placeret sig centralt i forhandlingsprocessen og sikret sig, at de var med i den fremtidige udmøntning af det omfattende forlig.

Velfærdskommissionen var en konservativ idé og velfærdsreformer en konservativ mærkesag, så på trods af at efterlønnen ikke var blevet afskaffet, var reformerne efter de konservatives opfattelse alligevel et stort skridt i den rigtige retning. Det næste, som annonce-

res med det samme, skulle være en skatteletelse. Forliget var en klar sejr for statsministeren og hans parti, hvilket vel egentlig bedst ses af, at Mogens Lykketoft erkendte, at det ville komme til at gå denne reform bedre, end den han var med til at strikke sammen i 1998. Den var bedre forberedt denne gang og holdningerne var modnede og at læren var, at reformer skal komme med et meget, meget langt varsel. Det var lige før, han kom til at rose Venstres kontraktspolitik.

Halvåret havde budt på nok så vigtige begivenheder. Grundlæggende principper i et demokratisk samfund havde været genstand for en omfattende offentlig debat. Danmark havde oplevet at komme i det internationale brændpunkt på en uønsket og konsekvensrig måde, hvis vigtigste indenrigspolitiske effekt var en polarisering af et centralt politisk sagområde og en ransagelse i det muslimske miljø. Der var blevet gravet grøfter og sat skel, men sammenhængskraften på det partipolitiske plan var dog ikke blevet mere svækket, end at et stort historisk velfærdsforlig kunne vedtages.

Samarbejds mønsteret var grundlæggende uforandret, men de små bevægelser, der havde kunnet konstateres efter valget i 2005, blev yderligere forstærket. Vigtigst var Det Radikale Venstres opgivelse af på forhånd at ville pege på en socialdemokratisk ledet regering. De havde udstedt et frihedsbrev og ville nu i stedet pege på Marianne Jelved. Det var heller ikke uden betydning, at Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti i stigende grad var på kollisionskurs. Mange konservative kiggede gerne over mod de radikale. Halvåret bød også på intern kritik i Venstre både af topstyring og af bindingen til Dansk Folkeparti. Socialdemokraterne havde i alt væsentligt formået at samle sig og var efter et voldsomt dyk i meningsmålingerne ved indgangen til det næste halvår tilsyneladende på vej frem igen med en nyformuleret velfærds politik.

Anmeldelser

Steen Andersen (2006)

De gjorde Danmark større.

*Danske entreprenører i krise og krig
1919-1947*

L&R, 574 s.

Som det er let at iagttage, skrives der på livet løs om besættelsestiden, og emnerne for historikere synes uden ende. Noget er mere vigtigt end andet, hvis vi skal forstå det store spil, og der er ikke tvivl om, at historikeren Steen Andersen har haft fat i en lang ende, da han tog fat på de store danske entreprenørvirksomheder og deres virke i årene op til og under Anden Verdenskrig. Det ville være naivt at tro, at krigen uden videre blev et afbræk i gennemførelsen af store projekter. Nogle holdt sig tilbage, men for de entreprenører, som kendte deres besøgstid og var indstillet på, at betragte den tyske værnemagt som en forretningspartner som alle andre, var der fortsat nok at gøre, og det er det, som Steen Andersen skriver om i sin bog, der er en frugt af arbejdet i det Center for Virksomhedshistorie, der er knyttet til CBS. Det er en afhandling om internationale danske virksomheder og tidens politiske forhold, om beslutningstagere og deres motiver, hvor de særlige forhold affødt af den tyske besættelse af Danmark står centralt.

Det er en kendt sag, at danske entreprenørvirksomheder slap nådigt gennem retsopgøret efter besættelsen. Mest omtale fik firmaet Wright, Thomsen og Kier, der var den største danske entreprenørvirksomhed i 1940. Som bekendt sikrede firmaet sig regeringens godkendelse af, at man allerede fra besættelsens første måneder påtog sig opgaver for den tyske værnemagt. Da det kom frem efter besættelsen, var tænderne trukket ud på det frontalangreb på de store entreprenører, som Carl Madsen som statsadvokat prøvede at lancere. Det hele endte lidt usselt med, at især mindre og nye virksomheder blev dømt for værnemageri, mens entreprenørerne enten ikke blev tiltalt eller frifundet, da det meste entreprenørvirksomhed, hvad enten der nu forelå en udtrykkelig godken-

delse eller ej, ansås dækket af regeringens politik. At det gik sådan er almindelig bekendt, og interessen for entreprenørerne i forbindelse med retsopgøret har da også været mindre, når altså bortses fra konstateringen af, at de ikke var sådan at komme efter. Men det er der. Steen Andersen anlægger i sin bog et risikosynspunkt og ser på de enkelte beslutningstageres overvejelser over risikoen ved at påtage sig arbejde for værnemagten i forhold til indtjeningsmuligheden, og den ikke overraskende konklusion er, at mange var villige til at gå vidt i risiko, men at de også tog sig betalt for det. Steen Andersens synsvinkel er dermed en anden end retsopgørets og dermed den juridiske, hvor spørgsmålet var, om der i forhold til værnemagerloven fra 1945 var handlet "utilbørligt" og dermed forskyldt en straf.

Da denne anmelder for mere end tyve år siden under sin gennemgang af retsopgøret nåede frem til værnemagersagerne måtte træffes et fundamentalt valg. Enten måtte fremstillingen holde sig til de sager, som var offentliggjort eller især var blevet debatteret, eller også måtte endnu et uoverskueligt kildemateriale gennemgås for at afgøre, om der var reel sammenhæng mellem opgøret og de store entreprenørers – og en række andre virksomheders – handlinger under krigen. Jeg valgte at begrænse mig til opgøret for dog at blive færdig. Steen Andersen har nu med denne bog afsløret, hvad der skjulte sig i arkiverne. Jeg synes ikke, at han er helt retfærdig, når han skriver, "at værnemagersagerne har ikke haft Tamms interesse". Opgøret med værnemagerne spiller faktisk en nøglerolle i hele opgøret, fordi entreprenørerne blev bakket op af regeringen i modsætning til så mange andre, der også mere eller mindre med rette troede på, at regeringens holdning legitimerede deres handlinger. Men det måtte den gang blive ved udenværkerne. At skrive udtømmende om værnemagerne er mere end en enkelt mands værk. I den forbindelse er der også grund til at fremhæve, at der er forskel på en fremstilling af entreprenørerne ud fra et juridisk og et historisk perspektiv. Det kræver noget andet at afsige en

juridisk dom end en historisk. S. 153 diskuterer forfatteren Christmas Møllers erklæring om regeringens støtte til WTK i 1945. Den blev skarpere end han havde udtalt sig tidligere. For domstole og anklagemyndighed måtte den sidste udtalelse være afgørende, og blev det, men historisk er det interessant, hvis man kan følge en udvikling i Møllers sprogbrug.

Steen Andersen har med sin bog, der især kommer ind på Højgaard & Schultz, Christiani & Nielsen, WTK og Kampsax derfor virkelig kastet nyt lys over en væsentlig side af besættelsetidssamarbejdet og gjort det med energi og talent og et udmærket øje for penges magiske kraft, når det gælder om at holde hjulene i gang. En del er selvfølgelig kendt. Lederen af Christiani & Nielsen, ingeniør Rudolph Christiani blev straks efter krigen undsagt af sine egne for sin mere end almindeligt veludviklede evne til at se bort fra, at Tyskland de facto var en fjende. Det blev senere næsten glemt, så det er godt at få historien om firmaets byggeri på en U-bådsbunker i Bordeaux i 1941 og en række andre arbejder for den tyske marine, som fik stor betydning for den tyske krigsførelse. Steen Andersens sammenfatning af denne massive støtte til krigen på tysk side, er diskret underspillet. Hvem gider også mere blive forarget, selv om der var grund nok til det. Ofte virker den klinisk nøjagtige fortælling stærkere end mange ord.

Bogen viser, at entreprenørerne handlede meget forskelligt ofte betinget af forskellige situationer. Nogle påtog sig slet ikke arbejde for besættelsesmagten. Andre som Kampsax identificerede sig i Iran med de allierede. Atter andre virksomheders valg af opgaver var bestemt af politiske interesser og risici. Udgangspunktet var naturligvis overlevelse og økonomisk gevinst. Forretning er forretning, og en virksomhedsleder må også som en væsentlig faktor lade hensynet til virksomheden og dens ansatte indgå i sine overvejelser. Steen Andersen påviser både, at mennesker nu en gang er forskellige, når det gælder de faktorer, der leder deres beslutning, og han viser også, at der naturligvis er stærke indslag af opportunisme knyttet til be-

slutningerne, og at de fleste havde forstået signalet om, hvor det bar hen i 1943/44 og derfor søgte at komme ud af de mere risikofyldte opgaver. De tonede "falsk flag", når de senere hævdede, at de handlede ud fra hensynet til almenvellet. Det er rigtigt i den forstand, at hensynet til virksomheden formentlig gik forud, og at det for nogle er let at identificere egen vinding med gevinst for samfundet.

Læsningen af bogen gør det forståeligt at kommunisten Carl Madsen gerne havde gjort op med de store entreprenører, hvis man ville det bestående samfund til livs. Steen Andersen har utvivlsomt ret i, at Carl Madsen ikke var grundig nok, men det havde næppe ændret billedet. Politisk var der ikke vilje til et opgør med entreprenørerne, som var en del af det kommende Danmark, der skulle ligne det gamle Danmark mest muligt. Derfor kan man også sætte spørgsmålstegn ved berettigelsen af Steen Andersens afsluttende påkaldelse af filosofien Kants kategoriske imperativ som målestok for hvordan virksomhedsledere skal handle. Filosofisk går det i fisk. Kants princip er formelt og giver ingen vejledning i en så kompleks situation som den, danske virksomheder stod over for. Det fremgår med al ønskelig tydelighed af denne læseværdige og dygtigt researchede bog, der finder en god balance mellem respekt for virksomhedsledernes ønske om at bevare firmaet og et underliggende moralsk krav om også at skele til modstående hensyn. For denne anmelder har det været en særlig glæde at læse bogen. Den har bestyrket rigtigheden af at lade dele af værnemageropgøret ligge dengang og overlade emnet til andre. At anskue entreprenørerne i en rent juridisk sammenhæng og alene i retsopgørets perspektiv ville være alt for snævert. Det og meget mere ved man, når man har afsluttet denne bog, der fremstår som et af de seneste års allervæsentligste bidrag til besættelsetidshistorien.

Ditlev Tamm
Professor
Københavns Universitet