

# En (for) hurtig kinesisk opstigen til stormagt. Hvor er pauseknappen?

**Camilla Tenna Nørup Sørensen**

Adjunkt i Statskundskab ved Københavns Universitet.

Hvad er Kina for en type stormagt? Den dominerende analyse i Vesten er, at Beijing i stigende grad agerer selvsikkert og aggressivt med fokus på at varetage egne snævre nationale interesser. Udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik de seneste år afspejler imidlertid også en usikker kinesisk ledelse, som både internationalt og indenrigspolitisk står overfor nye og komplekse problemstillinger og i håndteringen heraf prøver sig frem. Eksempler herpå er Beijings forskellige håndtering af de igangværende konflikter i Libyen og Syrien.

Kinas position, rolle og interesser i det internationale system er under forandring. Kina er over en relativt kort årrække gået fra at være et internationalt isoleret udviklingsland til i dag at indtage en status som internationalt økonomisk vækstlokomotiv og stormagt. Det er gået stærkt, måske endda for stærkt. Kinas håndtering af den igangværende konflikt i Syrien afspejler således tydeligt, hvordan det er en stor udfordring for Beijing at indfri de stigende forventninger, der er udviklet i kølvandet på Kinas ændrede rolle og interesser i det internationale system, samtidig med at værne om de traditionelle kinesiske principper og interesser. Hertil skal lægges de mange komplekse indenrigspolitiske udviklinger og udfordringer, som de kinesiske ledere også står over for i disse år. Der er ikke noget at sige til, at der ofte spores en rådvildhed og tøven fra Beijing, og at kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år udvikler sig på uforudsigelig og modsætningsfyldt vis.

Med Kinas stigende relative økonomiske og militære magt er de kinesiske ledere kommet til at stå overfor nye og komplekse problemstillinger og dilemmaer. Den kinesiske ledelse er klar over, hvad der internationalt forventes – at Kina i stigende grad tager medansvar for at håndtere

globale udfordringer og løse internationale sikkerhedspolitiske konflikter. De indenrigspolitiske forventninger hersker der heller ikke tvivl om i Zhongnanhai – det politiske hovedkvarter i Beijing. Som den indenrigspolitiske reaktion på den igangværende strid med Japan over territoriale rettigheder i Det Østkinesiske Hav også viser, så forventes der, at Kinas stigende økonomiske og militære formåen omsættes til stigende international respekt og imødekommenhed over for kinesiske krav og synspunkter. Hvis disse blot ignoreres eller afvises, som det set fra Kina er tilfældet nu i forhold til Det Østkinesiske Hav, så er forventningen, at Beijing agerer og sikrer, at der bliver lyttet. Såvel den kinesiske ledelse som den kinesiske befolkning har imidlertid fortsat fokus rettet indenrigspolitisk, hvor fastholdelse af økonomisk vækst og fremgang samt social og politisk stabilitet er øverst på dagsordenen. Set fra Beijing, er der bare så mange forstyrrende og besværlige internationale udviklinger. Dette lige fra et Nordkorea, der ikke lytter til Kinas råd og advarslers men ufortrødent fortsætter med udviklingen af atomvåben til social og politisk uro i Nigeria, som truer sikkerheden af de kinesiske statsborgere og kinesiske økonomiske investeringer og aktiviteter i landet. Der er nok at se til, og som en af Kinas fremtrædende International Politik forskere, professor Zhu Feng fra School of International Studies ved Peking Universitetet, udtrykker det, så er der „ikke noget at sige til, hvis den kinesiske ledelse nogle gange ønsker at trykke på pauseknappen, trække vejret og tænke sig godt om“.<sup>1</sup>

Den ovenstående indledende analyse stemmer ikke godt overens med den dominerende analyse i Vesten de senere år, hvor det snarere er udviklingen af et mere selvsikkert og aggressivt Kina i det internationale system, der fremhæves.<sup>2</sup> Dette er der også elementer af, men kinesisk usikkerhed, manglende fokus og erfaring samt manglende evne til at koordinere et stadig større antal kinesiske indenrigspolitiske aktører, som deltager i at formulere og

udføre udenrigs- og sikkerhedspolitikken, karakteriserer i lige så høj grad Kina i det internationale system i disse år.

Med udgangspunkt i en karakteristik af Kina i det internationale system i dag er formålet med denne artikel at give en mere nuanceret og grundig analyse af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år med særligt fokus på identifikation og diskussion af de ændrede internationale og indenrigspolitiske betingelser for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren. Artiklen er opbygget således, at der først indledes med at få placeret Kina og debatten om Kina teoretisk. Hvordan kan vi teoretisk karakterisere Kina i det internationale system i dag? Hvilken type stormagt er Kina? Dette leder videre til en analyse af de magtbaser, som Kinas stormagtsstatus i dag bygger på, og hvordan disse er udviklet over tid. Her tages der fat i udviklinger i de væsentligste faktorer i en traditionel sikkerhedspolitisk analyse, nemlig geo-strategisk placering og relative kapabiliteter, men også den historiske og kulturelle kontekst, som har så stor betydning også i dag for den kinesiske analyse af udviklinger i det internationale system og i Kinas rolle heri, præsenteres. Herefter følger analysen af udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år, hvor Beijings forskellige håndtering af de igangværende konflikter i Libyen og Syrien tages under særlig behandling.

### Trussel eller mulighed?

Kinas (gen)opstigen som stormagt forårsager stor international opmærksomhed, usikkerhed og debat. Især er der stor usikkerhed og debat om de kinesiske hensigter – hvad vil Kina i det internationale system? Der tales meget om truslen eller udfordringen fra Kina mod det eksisterende internationale økonomiske og politiske system og de principper, som det bygger på (Ikenberry 2008; Buzan 2010). Historisk har det også vist sig vanskeligt fredeligt at indpasse en ny stormagt i et eksisterende internationalt system (Kennedy 1998). Spørgsmålet om Kinas hensigter og om, hvorvidt Kina vil arbejde inden for det eksisterende system eller udfordre dette, kan teoretisk indfanges i valget mellem status quo og revisionisme (Schweller 1999). Er Kina en status quo-orienteret stormagt, som er tilfreds med det eksisterende system og ikke vil forsøge at ændre dette eller ekspandere eget territorium? Eller er Kina en revisionistisk magt, som er utilfreds og vil forsøge at ændre systemet og ekspandere? Det er vigtigt at understrege, at der er tale om et kontinuum, hvor Kinas grad af status quo/revisionisme i forhold til det eksisterende system påvirkes af mange indenrigspolitiske og internationale udviklinger og 'går' frem og tilbage (Sørensen 2008, 139-153). Argumentet her er dog, at Kina overordnet er at karakterisere som en status quo-orienteret stormagt, der er stærkt afhængig af fortsat stabilitet

og åbenhed i det internationale politiske og økonomiske system og ydermere har fokus rettet mod den indenrigspolitiske scene. Særligt Kinas nabostater frygter dog, at Kina, i takt med at kinesisk relativ økonomisk og militær magt yderligere øges, vil blive mere revisionistisk. Det er langt fra givet, hvilken type stormagt Kina videre vil udvikle sig som. Generelt gælder det imidlertid, at sikringen af Kinas fortsatte udvikling som en status quo-orienteret stormagt og dermed som en mulighed for – snarere end en trussel mod – international udvikling og stabilitet ikke kun afhænger af udviklinger og beslutninger i Kina. Der skal også gøres 'plads' til Kina i det eksisterende system og foretages de nødvendige justeringer.

### Kina som stormagt

For nærmere at kunne karakterisere og vurdere Kina i det internationale system i dag er det hensigtsmæssigt at se nærmere på hvilke magtbaser, som Kinas stormagtsstatus bygger på, og hvordan disse er udviklet over tid. Dernæst på hvilke særlige historiske erfaringer og kulturelle træk, som Kina har med i bagagen. Historien og kulturen påvirker den måde, hvorpå kineserne i dag ser udviklinger i det internationale system og Kina i det internationale system og udgør således en vigtig del af grundlaget for de beslutninger, som træffes i Beijing.

#### *Kinas magtbaser og udviklinger heri*

Når stater rangeres i forhold til deres internationale status, fokuseres der ofte på fire faktorer, nemlig geo-strategisk styrke, som særligt handler om territoriets og befolkningens størrelse samt statens placering i forhold til andre stater, relativ økonomisk og militær styrke samt politisk stabilitet (Waltz 1979).

*Geo-strategisk styrke.* Kina har med ca. 1,36 mia. indbyggere – en femtedel af verdens befolkning – verdens højeste indbyggertal og dækker et areal på omkring 9,3 millioner kvadratkilometer. Dette gør Kina til verdens tredje største stat efter Rusland og Canada. Kina har verdens anden længste landegrænse med 14 nabostater samt hav-grænse til yderligere 6 stater. Geo-strategisk set har Kina derfor en central placering, men også en potentiel meget sårbar placering afhængig af Kinas relative økonomiske og militære styrke samt relationer til nabostaterne (Nathan & Scobell 2012, 3-7). Dette er baggrunden for, at Kinas fokus er på regionen og på at styrke relationerne til nabostaterne.<sup>3</sup>

*Økonomisk styrke.* 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 andenstørste økonomi målt i forhold til BNP. Kina er henover de seneste 30-35 år gået fra internationalt økonomisk isolation til i dag at være dybt integreret i den internationale økonomi

og endda være en afgørende aktør – et vækstlokomotiv – for den internationale økonomiske udvikling. Dette er særligt blevet tydeligt med den globale finanskrisen, hvor Kina som en af ganske få stater har været i stand til at fastholde høje vækstrater og dynamik i økonomien. De kinesiske ledere står dog overfor mange indenrigspolitiske udfordringer i bestræbelserne på at fastholde økonomisk vækst og fremgang samt social og politisk stabilitet. Kina har fortsat et lavt BNP pr. indbygger – ca. US\$ 6.091 (2012), hvor Danmark til sammenligning har et BNP pr. indbygger på ca. US\$ 56.210 (2012) – og der er stigende sociale og regionale uligheder, hvor store dele af befolkningen, særligt på landet og i Midt- og Vestkina, lever i fattigdom. Ligeledes er der store problemer med korrupsion, og den økonomiske vækst har betydelige negative konsekvenser for miljøet. Udfordringerne for de kinesiske ledere er derfor ikke *kun* at sikre fortsat høj økonomisk vækst, men også at få væksten 'renere', 'grønnere' og mere ligeligt fordelt (de Jonquieres 2012).

*Militær styrke.* Det kinesiske militær, Folkets Befrielsehær („People's Liberation Army“ (PLA)), gennemløber en gennemgående modernisering og professionalisering. Kina har i dag verdens næststørste militæruddgifter – dog er USA's militæruddgifter ca. ti gange større end Kinas. Dette betyder imidlertid ikke, at Kina er verdens næst stærkeste militærmagt, idet Kinas udgangspunkt har været meget lavt og især teknologisk hænger Kina stadig langt bagefter (Lanteigne 2009, 9). Særligt siden Golfkrigen i 1991, hvor kinesiske militære ledere blev overrasket over det amerikanske militærs overlegenhed, har Kina satset på at modernisere militæret med fokus på højteknologiske våben, informationsteknologi og asymmetrisk krigsførelse, hvor der specifikt udvikles kinesiske militære kapaciteter, som kan kompensere for Kinas underlegne militære styrke i forhold til USA og udnytte amerikanske svagheder (Nødskov 2010). Der skæres kraftigt ned på landstyrkerne i det kinesiske militær, som tidligere har været helt dominerende, og der fokuseres særligt på at styrke Kinas flåde og luftvåben. Dette fokus skal også ses i sammenhæng med ønsket om at styrke Kinas evne til at projicere militær magt uden for Kinas nærområde, hvilket særligt er blevet aktuelt i takt med Kinas stigende afhængighed af import af olie- og naturressourcer og Kinas generelt voksende geografiske interessesfære og tilstedeværelse – Kina har ikke som USA militære baser udenfor eget territorium. Ligeledes forudsætter kinesisk internationalt engagement og bidrag til for eksempel FN's fredsbevarende operationer og bekæmpelse af pirater også modernisering af kinesisk militær. Det er værd at bemærke, at der generelt ses en større åbenhed hos det kinesiske militær over for etablering af samarbejder og afholdelse af fælles øvelser med andre staters militær. Kinas

deltagelse i FN's fredsbevarende operationer er ligeledes kraftigt stigende (Lanteigne 2009, 135-136).

*Politisk stabilitet.* Kommunistpartiet har haft monopol på magten siden afslutningen af borgerkrigen i 1949, og trods store omvæltninger i og omkring Kina har partiet formået at omstille sig og indfange nye magtfulde grupper og tendenser i det kinesiske samfund (Brødsgaard 2011). Generelt er der en høj grad af politisk stabilitet i Kina, men der er dog ingen tvivl om, at de kinesiske ledere er bekymret angående fastholdelse af magtmonopolet og egen indenrigspolitiske legitimitet, der i høj grad er bundet op på partiets evne til at sikre fortsat økonomisk vækst og fremgang samt social og politisk stabilitet. Dette har også stor betydning for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som i stigende grad har fået en række konkrete opgaver i forhold til partiets indenrigspolitiske dagsorden, bl.a. at sikre stabilitet, åbne markeder og mobilisere udenlandske investeringer. Også Kinas stigende fokus på energi- og naturressource eksporterende regioner og stater skal ses i denne sammenhæng. Kinas tilstedeværelse og aktiviteter 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 (Lanteigne 2009, 127-145). En afgørende drivkraft bag denne økonomiske og diplomatiske aktivisme er ønsket om at sikre energi- og naturressource-forsyninger.

Ses der samlet på Kinas magtbaser og udviklinger heri er Kina vokset til en international stormagt. Det er dog Kinas geo-strategiske forhold samt økonomiske magtbase og perspektiverne i den videre udvikling heri, der udgør grundpillerne og giver store muligheder i Kinas ageren i forhold til andre stater. For eksempel gav Kina i 2010 større bistandslån til udviklingslandene end Verdensbanken (Hogg 2011). Andre stater er således i stigende grad interesseret i gode relationer og adgang til det kinesiske marked, kinesiske investeringer, bistand og lån, og det giver Kina mere indflydelse i det internationale diplomatiske spil. I forlængelse heraf kan Kinas bløde og idemæssige magt også inddrages. Der er debat både i og uden for Kina om, hvorvidt Kina kan skabe og udbrede konkurrerende ideer og modeller for politisk og økonomisk styring og reformer og bruge dette til at styrke egen position og rolle i det internationale system (Suzuki 2009). Det er et svært område, men generelt ses 'Kina-modellen' som et tiltrækkende alternativ i flere udviklingslande. Det er dog ikke en model, som Kina endnu selv aktivt har søgt at fremme. Kinas generelt erklæret principper for relationer til udviklingslandene vinder imidlertid gehør og er med til at øge Kinas anseelse og indflydelse i denne del af verden. Dette er bl.a. principperne om politisk jvnbyrdighed og gensidig respekt,

win-win økonomiske samarbejder, ikke-indblanding i andre staters indenrigspolitiske forhold og ingen politiske betingelser for bistand og samarbejde.

### *Riget i Midten rejser sig efter 100 års ydmygelser*

De kinesiske magtbaser er kraftigt styrket over de seneste tre til fire årtier, men hvordan vil magten blive anvendt? Dette fører tilbage til spørgsmålet om hensigter og Kinas opfattelse af udviklinger i det internationale system og Kina i det internationale system i dag. Kinas 'opfattelsesfilter' formes særligt af kinesiske historiske erfaringer og kultur.

I Kina er bevidstheden om og stoltheden over den glørværdige fortid som 'Riget i Midten' meget stærk og spiller afgørende ind på Kinas opfattelse af udviklinger i det internationale system og Kina i det internationale system i dag (Qin 2010). Ligeledes er myten om '100 års ydmygelser' et stærkt element i den kinesiske opfattelse (Nathan & Scobell 2012, 18-27). Kina var i 1820'erne verdens største økonomi med over 30 procent af verdens BNP, men Kina 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 stormagter søgte at kontrollere og holde Kina nede. Generelt er der derfor i Kina stor konsensus om, at Kina igen skal være en af verdens stormagter og have den indflydelse og respekt, som hører hertil. Dette er noget, som kan forene alle kinesere, hvilket også skyldes, at nationalismen er blevet – og fortsat bliver – brugt af Kommunistpartiet til at sikre indenrigspolitisk stabilitet og opbakning til partiet (Zhao 2013, 537-538). Denne nationalisme har dog udviklet sig til et tveægget sværd for de kinesiske ledere. På den ene side kan de bruge nationalismen til at mobilisere den kinesiske befolkning med det formål at lægge pres på andre internationale forhandlingspartnere og stater og at fjerne opmærksomheden fra egne fejl og svagheder. På den anden side udvikles imidlertid kun endnu højere nationalistiske forventninger i den kinesiske befolkning til Kinas internationale ageren og status, som i nogle tilfælde lægger et yderligere pres på de kinesiske ledere i internationale forhandlinger og konflikter. Som nævnt indledningsvist har dette seneste år især vist sig i konflikten med Japan om territoriale rettigheder i Det Østkinesiske Hav, hvor kinesiske lederes frygt for indenrigspolitiske nationalistiske reaktioner, hvis de kommer til at fremstå svage og eftergivende, har været medvirkende til en kompromisløs kinesisk linje samt en styrket kinesisk militær tilstedeværelse i Det Østkinesiske Hav. Der har således været meget få tegn på tilnærmelse og forhandling mellem Beijing og Tokyo, siden Japan i september

2012 nationaliserede øgruppen Senkaku/Diaoyu i Det Østkinesiske Hav, som både Beijing og Tokyo gør krav på. De kinesiske ledere kræver, at Japan først erkender, at Kina gør krav på øgruppen, men en sådan indrømmelse er nærmest politisk umulig for de nuværende japanske ledere, som med Kina som fjendebillede arbejder aktivt for at styrke det japanske militær og fjerne de begrænsninger, der er på brugen af dette i den japanske forfatning. Derfor er det svært at se, hvordan der skal blive løst op på det nuværende meget spændte forhold mellem Kina og Japan. Nationalismen spiller særligt en rolle i forhold til sådanne territoriale og historiske spørgsmål, hvor der er pres på for at forsvare grænser og genvinde det tabte.<sup>4</sup> Men også i situationer, hvor Kina og kinesiske krav og synspunkter – set fra Kina – ikke respekteres, spiller indenrigspolitisk nationalistisk pres i stigende grad en rolle. Dette afspejles tydeligst i disse år i Kinas analyse og håndtering af USA's igangværende 're-balancering til Asien' strategi, hvor den amerikanske militære tilstedeværelse i regionen samt de amerikanske politiske og militære relationer til Japan, Australien og flere af de sydøstasiatiske stater styrkes. Den dominerende analyse i Kina er, at dette er led i en langsigtet amerikansk inddæmningspolitik over for Kina, hvor USA vil hindre Kina i at indtage, hvad der opfattes som Kinas retmæssige regionale stormagtsposition, eller at Washington vil sikre, at USA kan diktere betingelserne herfor (Swaine 2012a). Den kinesiske ledelse er derfor under stigende indenrigspolitisk nationalistisk pres for at igangsætte modforanstaltninger af både økonomisk, diplomatisk og militær art.

I forhold til sikkerhedspraksis og strategisk kultur kan der i Kinas lange historie findes både krigeriske og fredelige eksempler på, hvordan udenrigs- og sikkerhedspolitik føres og konflikter løses. Generelt bygger Kinas sikkerhedspraksis og strategiske kultur dog på en dybtliggende historisk udviklet realpolitisk overbevisning (Johnston 1995). De væsentligste principper er gensidig respekt for suverænitæt, territorial integritet og ikke-intervention.

Det er komplekst og svært præcist at vurdere, hvordan den historiske og kulturelle bagage influerer Kinas opfattelser af og ageren i det internationale system i dag. På den ene side er der denne stigende grad af selvbevidsthed og stolthed i Kina, som spiller ind på udviklingen i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Men på den anden side er der også en stigende grad af intern konflikt, usikkerhed og utryghed i forhold til Kinas internationale identitet – hvilken type stormagt kan og skal Kina være? – rolle og adfærd samt fortsat en stærk følelse af underlegenhed, utilstrækkelighed og en nærmest paranoid frygt for, at Kina atter skal blive offer for fjendtlige magters forsøg på at svække og splitte Kina (Dittmer 2010).<sup>5</sup> Denne ambivalens og usikkerhed tilsat kinesiske lederes fokus på

indenrigspolitiske udviklinger og udfordringer gør, at det ikke er store internationale visioner og ambitioner, der karakteriserer eller driver Kina i det internationale system (Shambaugh 2011).

### **Udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik**

I forlængelse af ovenstående vil enhver kinesisk ledelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken skulle kombinere hensyn til sikring af sikkerhed, udvikling, autonomi og respekt. Hvordan dette gøres bedst afhænger af hvilke interne og eksterne betingelser, der arbejdes under. Den vigtigste ændring i Kinas interne forhold er starten på reform- og moderniseringsprogrammet i slutningen af 1970'erne, som inkluderede et skifte væk fra Maos ideologiske og konfrontatoriske tilgang til international politik til Deng Xiaopings 'Fred og Udviklings'-politik. Herefter blev kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik indrettet med hensyn til at sikre indenrigspolitisk reform og modernisering, der blev set som en forudsætning for realisering af alle andre mål (Goldstein 2005, 14-48). Dette blev særligt muligt som følge af afspændingen mellem USA og Sovjetunionen og Kinas gradvis forbedrede relationer til begge. Deng anså generelt den geo-strategiske situation, som Kina – og verden – stod i, som mindre truende og krævende. Risiko for krig mellem stormagterne blev således vurderet som lav. Dengs overordnede hensyn var, at for at kunne fokusere på indenrigspolitikken havde Kina brug for et fredeligt og stabilt regionalt og globalt miljø. Med afslutningen af den Kolde Krig og Sovjetunionens sammenbrud ændrede de eksterne forhold sig atter for Kina, der nu fik mulighed for at fokusere endnu mere på at styrke egen indenrigspolitiske base og Kinas rolle og indflydelse i regionen. Det dominerende fokus på at sikre Kinas position og interesser i den overordnede rivalisering mellem USA og Sovjetunionen var således faldet væk. Konklusionen nået af den kinesiske ledelse så tidligt som 1991-92 var, at Kina skulle fokusere på regionen, hvor kinesisk fremme af regional stabilitet og økonomisk vækst skulle være centralt. Da frygten for 'Kina truslen' første gang for alvor kom op til overfladen i regionen og USA i starten og midten af 1990'erne, blev de kinesiske mål og bestræbelser i regionen udvidet til også at skulle berolige om Kinas fredelige intentioner og generelt opbygge tillid og tryghed. Kinesiske ledere var tidligt meget bevidste om de regionale sikkerhedsdilemma-dynamikker, som ville opstå i kølvandet på Kinas stigende magt og indflydelse (Sørensen 2008, 214-218). Fokus på regionen blev også yderligere styrket af en gradvis kinesisk erkendelse fra starten af 1990'erne af, at udviklingen af en multipolær verdensorden, som kineserne forventede og helst så, ikke var lige om hjørnet, men at USA's dominans ville vare

længere end først antaget. I starten blev dette set som en trussel mod kinesisk sikkerhed og interesser, men gradvis udviklede der sig en kinesisk erkendelse af, at Kina også kunne drage store fordele heraf, særligt i forhold til at kunne få lov og ro til at fokusere på indenrigspolitisk økonomisk udvikling, styrkelse af Kinas rolle og indflydelse i regionen og generel styrkelse af Kinas relative økonomiske og militære magt (Goldstein 2005, 23-24). Med terrorangrebet i New York og Washington i 2001 blev USA's fokus på Kina som en trussel svækket, og Beijing udnyttede situationen klogt til at styrke forholdet til USA og NATO ved at bakke op om 'krigen mod terrorisme' og fik dermed yderligere ro til at fokusere på egne interesser og udfordringer samt styrke egen magtbase. Det er især på baggrund af de ovenfor beskrevne udviklinger internt i Kina og eksternt i det internationale system og i Beijings opfattelse heraf, at der i midten af 1990'erne formuleres en ny kinesisk international strategi, som stadig er gældende i dag.

#### *Kinas internationale strategi*

Kinas strategi for, hvordan Kina vil udvikle sig som stormagt, og for, hvordan kinesiske interesser bedst kan varetages i det internationale system, går under overskriften 'fredelig udvikling', som i store træk bedst kan beskrives som de kinesiske ledes forsøg på at forsikre særligt de regionale stater om, at de intet har at frygte. Kina vil ikke søge hverken regional eller global dominans, men vil agere som en fredssøgende, ansvarlig og konstruktiv stormagt. Strategien er derfor led i kinesiske bestræbelser på at fremstille Kina som en status quo-orienteret stormagt (Goldstein 2005, 102-135). Denne strategi er søgt implementeret ved stigende kinesisk engagement i internationale multilaterale institutioner, særligt økonomiske som WTO, hvor Kina blev medlem i 2001, og ved aktivt diplomati særligt med fokus på at forbedre Kinas relationer til de øvrige stormagter, regionale stater og vigtige handelspartnere (Lanteigne 2009, 57-73). Dette afspejler også en kinesisk tro på, at multilaterale bindinger og forpligtelser samt stærke diplomatiske relationer kan hjælpe med til at styrke stabiliteten og forudsigeligheden i international politik. Generelt kan udviklingen i Kinas tilgang til og adfærd i internationale multilaterale institutioner bedst karakteriseres som en blanding af instrumentalitet, hvor Beijing behårdt går efter at sikre egne snævre nationale interesser bedst muligt, og socialisering, hvor kinesiske ledere og diplomater gradvist tilegner og tilpasser sig nogle af de normer, værdier og regler, som er fremherskende i de internationale multilaterale forhandlinger (Lanteigne 2009, 65-66). Overordnet set er motiverne bag Kinas stigende engagement i internationale multilaterale institutioner for det første at opnå status

og anerkendelse ved at blive set som en samarbejdsvillig og ansvarlig international aktør. For det andet at få indflydelse og modvirke truende beslutninger og udviklinger for eksempel i forhold til spørgsmål om national sikkerhed og suverænitet. For det tredje at indbinde sig selv og hermed modvirke 'Kina-trussel' opfattelsen og sikkerhedsdilemma-dynamikken og for det fjerde at fremme økonomisk samhandel og udvikling. Med Kina som drivkraft i udviklingen af multilaterale politiske og økonomiske institutioner og fora, som ikke inkluderer de traditionelle vestlige stormagter, har debatten om kinesiske bestræbelser på at skabe en alternativ verdensorden i de senere år fået ny næring. Det er for eksempel Shanghai Cooperation Organisation (SCO), der inkluderer Kina, Rusland og de centralasiatiske stater, og de jævnlige topmøder mellem BRIKS-landene, der er vækstøkonomierne Brasilien, Rusland, Indien, Kina og senest også Sydafrika. Her er det dog vigtigt at bemærke, at trods gentagende brede hensigtserklæringer om fælles visioner om en mere retfærdig og multipolær verdensorden, så har disse stater, når det kommer til den konkrete håndtering af vigtige globale udfordringer og internationale sikkerhedspolitiske konflikter, endnu ikke formået at stå sammen om en fælles position. Det skyldes særligt, at flere af disse stater, for eksempel Kina og Indien, stadig er meget mistænksomme over for hinandens intentioner og generelt prioriterer stabile relationer med USA højt.

Generelt har Kina i implementeringen af 'fredelig udvikling' strategien formået effektivt at udnytte de muligheder, som er fulgt med globaliseringen og den stigende grad af økonomisk interdependens. Ifølge Deng Xiaopings overordnede strategiske vision, som er bag 'fredelig udvikling'-strategien, skal Kina i det internationale system være alliancefri, modarbejde hegemonisk adfærd og arbejde for økonomisk og social udvikling. Internationale sikkerhedspolitiske konflikter kan således ikke løses via alliancer og militære midler, men via diplomati og samarbejds mekanismer. Kina skal dog videre være tålmodig og holde lav profil internationalt samt undgå at tage føringen i internationale anliggender eller bliver blandet ind i andre staters konflikter (Yahuda 2004, 85-89, 179-180). Generelt skal Kina undgå at bruge for mange ressourcer på udviklinger og begivenheder i det internationale system, som ikke berører Kinas snævre nationale interesser – suverænitet, national sikkerhed, territorial integritet (Tibet, Xinjiang) og national genforening (Taiwan). Mere specifikt fremhæves fire elementer som grundlæggende for kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og generelt som ideelle for staters interaktion i det internationale system. Disse er *gensidig tillid* (ikke lade forskelle i ideologi eller social og politisk system influere på staters relationer), *gensidige fordele* (respektere andre staters interesser), *lighed*

(suverænitet/ikke-intervention) og *koordination* (fredelige løsninger og koordination af fælles interesser).<sup>6</sup>

#### *Udfordringer for 'fredelig udvikling' i dag*

'Fredelig udvikling' strategien samt fastholdelse af de traditionelle principper om suverænitet, territorial integritet og ikke-intervention ses af de kinesiske ledere fortsat som det bedste svar på den komplekse situation, som Beijing konfronterer såvel indenrigspolitisk som i det internationale system, særligt i forhold til at sikre et stabilt regionalt og globalt miljø og modvirke opfattelsen i det internationale system af Kina som en trussel, der skal inddæmme. Ligeledes er de kinesiske ledere meget bevidste om, at fortsat kinesisk økonomisk vækst og fremgang samt indenrigspolitisk social og politisk stabilitet forudsætter en fornuftig og åben international økonomi. Reelt kendetegnes udviklingen i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik imidlertid i stigende grad af en usikker – men også pragmatisk – tilgang, hvor der foretages 'case by case'-vurderinger med fleksibel fortolkning og udøvelse af de traditionelle principper. Dette hænger sammen med, at Kina – nu tidligere end de kinesiske ledere havde regnet med før den globale finanskrisen – står over for bevægelser mod et multipolært system og skal så at sige til at træde i karakter som en pol med de krav og forpligtelser, som det indebærer. Kinas position – relative økonomiske og militære magt – i det internationale system er nu også for stor og synlig, og Kina har fået for mange og stærke interesser – økonomiske, politiske og sikkerhedspolitiske – i udviklinger og konflikter i det internationale system og i andre regioner til blot at kunne fortsætte med at holde fokus på Asien og ellers holde lav international profil og til at kunne fastholde succesen med generelle forsikringer om 'fredelig udvikling' til at berolige regionale stater og USA. I forlængelse heraf bliver Kina i stigende grad også tvunget til mere klart og aktivt at kunne forklare omverdenen, hvilken international rolle Beijing ser Kina spille i fremtiden, og hvad det er for et internationalt system, kineserne vil arbejde for at udvikle. Ligeledes indenrigspolitisk i Kina er der flere udviklinger, som er svære at håndtere, særligt at der er kommet så mange flere udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktører på banen, og at den offentlige opinion, herunder nationalismen, spiller en større rolle i forhold til Kinas internationale analyse og adfærd. Samlet udfordrer disse udviklinger i stigende grad Kinas 'fredelig udvikling' strategi og er også årsagen til den mere uforudsigelige og modsætningsfyldte kinesiske udenrigs- og sikkerhedspolitik i disse år.

At Kina ikke længere kan holde lav international profil, skal altså ses i sammenhæng med, at Kina nu er til stede økonomisk, politisk og sikkerhedspolitisk i regioner langt fra Kinas traditionelle regionale interes-

sesfære. Denne 'interesseekspansion' er på den ene side en naturlig følge af Kinas stigende internationale position og indflydelse, men på den anden side er den uden tvivl intensiveret og drevet hurtigere frem af særligt Kinas enorme og kun stigende behov for import af energi- og naturressourcer til at holde den høje kinesiske økonomiske vækst (Shambaugh 2013). Dette har medført, at Beijing er blevet mere sårbar i forhold til udviklinger i stater udenfor Kinas nærområde, som ikke tidligere har haft den store bevågenhed fra kinesisk hold. Kinas stigende internationale økonomiske interesser medfører også, at et stigende antal kinesiske statsborgere bor og arbejder i andre stater, hvor flere af disse er potentielt ustabile stater, som dog ofte er rige på 'uopdyrkede' energi- og naturressourcer. Her har der de seneste år været flere eksempler på, hvordan hensyn til at sikre disse kinesiske statsborgere og kinesiske økonomiske investeringer og aktiviteter også spiller ind på konkret kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette set senest i forbindelse med konflikten i Libyen i foråret 2011, hvor mere end 35.000 kinesiske statsborgere blev fanget, da urolighederne brød ud (Economist 2011). Udviklingen, hvor flere og mere forskelligartede kinesiske økonomiske indenrigspolitiske aktører har interesser og er aktive i forhold til Kinas internationale ageren og forhold til andre stater, medfører således nye problemstillinger og hensyn i kinesisk udenrigs- og sikkerhedspolitik og gør det ligeledes sværere at koordinere fra Beijing. Generelt lægger hensyn til at sikre kinesiske økonomiske interesser i andre stater og hensyn til at leve op til internationale krav og forventninger i stigende grad pres på Beijings traditionelle principper om suverænitet, territorial integritet og ikke-intervention. Som det var tilfældet i forhold til FN-resolutionerne ang. Libyen, vil der, efter en pragmatisk 'case by case'-vurdering af disse mange hensyn i Beijing, også ske afvigelser fra disse principper eller principperne bliver fortolket og udøvet noget mere fleksibelt, end den officielle kinesiske retorik og strategi foreskriver. Beijings håndtering af de igangværende konflikter i Libyen og Syrien illustrerer, hvordan de kinesiske ledere især kæmper med, hvordan de traditionelle principper skal tilpasses den nye situation, som Beijing står i, og således inkludere politikker, som både kan sikre Kinas snævre nationale interesser, varetage Kinas globale ekspanderende interesser og vise internationalt ansvar. I forhold til Libyen stemte Kina i første omgang for FN-resolution 1970, som indførte målrettede sanktioner mod Gadaffi-regimet for overgreb mod egen befolkning, og i anden omgang undlod Kina at bruge det kinesiske veto til at forhindre FN-resolution 1973, som åbnede for internationale militære aktioner i Libyen. Dette blev både i og uden for Kina set som et overraskende brud med – eller ny kreativ fortolkning

af – de traditionelle principper.<sup>7</sup> Hensyn til at sikre Kinas internationale image som en ansvarlig stormagt samt sikre stabile relationer til vigtigere handelspartnere end Libyen vejede tilsyneladende tungt, men medvirkende til den kinesiske håndtering af konflikten i Libyen var givetvis også kinesiske lederes hensyn til den potentielle indenrigspolitiske reaktion. Det ville således være svært at forklare indenrigspolitisk, hvorfor Kina skulle holde hånden over Gadaffis regime, når det samtidig forårsagede stor skade på kinesiske statsborgere og kinesiske økonomiske investeringer og aktiviteter i Libyen. Derimod faldt det fint i tråd med de kinesiske lederes forsøg på at opbygge et folkeligt og humanitært image af sig selv i den kinesiske befolkning, at de hurtigt og resolut satte alt ind på at bringe de kinesiske statsborgere i sikkerhed og samtidig fik vist, hvad det kinesiske militær, særligt flyvevåbnet og flåden, nu formåede. Evakueringen blev således dækket massivt i kinesiske medier med fokus på de kinesiske lederes bekymring i forhold til de kinesiske statsborgere, der skulle bringes i sikkerhed, og med stolthed over, hvor hurtigt og effektivt det kunne ske. Hvad angår konflikten i Syrien, ser situationen set fra Beijing meget anderledes ud, også hvad angår den indenrigspolitiske bevågenhed og interesse. Der er således ikke mange kinesiske statsborgere og kinesiske økonomiske investeringer og aktiviteter i Syrien. Dette er givetvis en medvirkende årsag til, at Kina i FN's Sikkerhedsråd har vetoet flere resolutionsforslag vendt mod Syrien og er stærk modstander af enhver form for militær aktion. I begrundelserne for de kinesiske vetoer er fokus imidlertid på vigtigheden af at værne om de traditionelle principper, men også manglen på en langsigtet plan fra USA – hvad skal en militær aktion ende ud i og med hvilke konsekvenser både for Syrien og for den regionale sikkerhedspolitiske situation? Den generelle kinesiske argumentation, som også er på banen i forhold til Syrien, er, at brugen af militær magt til at håndtere internationale konflikter oftest kun komplicerer og forværrer konflikterne yderligere og mindsker presset på alle parter for at nå en politisk løsning, hvorfor brugen af militær magt ofte kun resulterer i endnu mere kaos på længere sigt. Dette fremhæves af Beijing også som læren af konflikten i Libyen, hvor USA og NATO ifølge Beijing overtrådte FN-mandatet og anvendte dette til at legitimere aktiv støtte til regime-skifte i Libyen. Dette vil de kinesiske ledere ikke risikere også sker i forhold til Syrien (Swaine 2012b, 4-5). Særligt efter brugen af kemiske våben er blevet en faktor i Syrien-konflikten, er kineserne bevidste om, at deres insistens på de traditionelle principper ikke styrker Kinas internationale image som en ansvarlig stormagt. Derfor er det muligt, at der vil ske en ændring i den kinesiske politik, hvis processen for destruktion af kemiske våben i Syrien ledet af den fælles

OPCW-FN-mission går i stå, den humanitære situation i Syrien fortsat forværres, og det amerikanske pres for en militær aktion genoplives.<sup>8</sup> Dette også, fordi det er vigtigt for Beijing at beskytte FN's Sikkerhedsråd som den øverste internationale autoritet og fortolker af folkeretten, der i en kinesisk optik som den eneste instans kan sanktionere en militær aktion. Kina er meget imod ethvert amerikansk forsøg på at gå uden om FN's Sikkerhedsråd. Konflikten i Syrien er yderst kompleks at håndtere, også i Beijing, og blandt kinesiske International Politik forskere og eksperter er der en livlig debat. I en kinesisk kontekst afspejler dette gerne, at der blandt de kinesiske ledere også findes forskellige lejre og debat. Denne interne debat er også en grund til, at Kina så vidt muligt søger at holde meget lav profil internationalt i forhold til konflikten i Syrien, og det er derfor belejligt, at Kina ofte kan 'gemme' sig bag Rusland, men som flere kinesiske International Politik forskere og eksperter påpeger, er dette ikke en holdbar (stormagts-)politik.<sup>9</sup>

### Uforudsigeligt og modsætningsfyldt Kina i det internationale system

Billedet af Kina i det internationale system er komplekst, og der er ingen klare svar på, hvordan Kinas stormagtsrolle vil udvikle sig i fremtiden. Som det ses nu i forhold til de igangværende konflikter i Libyen og Syrien, står Beijing i forhold til flere aktuelle internationale sikkerhedspolitiske konflikter over for modsatrettede pres og svære dilemmaer. På den ene side er hensyn til at stå fast på de traditionelle principper og interesser samt hensyn til den indenrigspolitiske, ofte nationalistiske, opinion. På den anden side er hensyn til at sikre international stabilitet, fremme Kinas image som en ansvarsfuld stormagt, varetage sikkerheden for kinesiske statsborgere og kinesiske økonomiske investeringer og aktiviteter samt sikre et pragmatisk samarbejde med de øvrige stormagter, regionale stater og vigtige handelspartnere. Forskellen i Kinas håndtering af konflikterne i Libyen og Syrien afspejler således også, hvordan der i Beijing, snarere end 'blind' kinesisk insisteren på de traditionelle principper og interesser, i hver enkelt case foretages en pragmatisk afvejning og vurdering af de involverede hensyn, og de kinesiske ledere prøver sig stadig frem – og justerer løbende – i forhold til, hvad konsekvenserne og reaktionerne både internationalt og indenrigspolitisk er på den kinesiske politik. På mange måder er Kina fortsat i gang med at lære at spille stormagtsspillet, og der er tale om en langstrakt læringsproces, hvor de kinesiske ledere – som det også har været tilfældet for den økonomiske reformproces i Kina – anlægger denne pragmatisk eksperimenterende tilgang. Dette er overordentlig vigtigt at forstå for at kunne forstå og forklare, hvorfor kinesisk udenrigs- og

sikkerhedspolitik i disse år udvikler sig på uforudsigelig og modsætningsfyldt vis.

Der er således ikke en entydig udvikling af et mere selvsikkert og aggressivt Kina i det internationale system i dag. Kinesisk usikkerhed, manglende fokus og erfaring samt manglende evne til at koordinere et stadig større antal kinesiske indenrigspolitiske aktører, som deltager i at formulere og udføre udenrigs- og sikkerhedspolitikken, karakteriserer i lige så høj grad Kina. Den i Vesten opfattede stigende kinesiske selvsikkerhed og aggressivitet ses ofte i forhold til konflikter, som involverer Kinas territoriale krav eller andre spørgsmål, som er tæt forbundet med kinesisk historie og nationalisme, og i sådanne konflikter vil kinesiske ledere agere på en måde, så de ikke risikerer at fremstå svage og eftergivende indenrigspolitisk uanset hvordan dette får dem til at fremstå internationalt. Dette hænger sammen med, at hensynet til at sikre Kommunistpartiets indenrigspolitiske legitimitet og magtmonopol altid er det primære i kinesisk politik, hvad enten det er indenrigspolitik eller udenrigs- og sikkerhedspolitik. I forhold til globale udfordringer og andre internationale sikkerhedspolitiske konflikter spores der en højere grad af kinesisk rådvildhed samt i nogle tilfælde også mangel på kontrol, overskud og prioritet. Det kinesiske politiske og bureaukratiske system er ikke gearret til hurtigt at tage beslutninger, at omstille sig og ændre kursen eller at gøre op med tidligere lederes vurderinger og strategier. Det tager tid. I international politik går udviklinger imidlertid ofte hurtigt, og der er ikke nogen pauseknop. Den nye kinesiske øverste leder Xi Jinping har offentligt meldt ud, at udenrigs- og sikkerhedspolitikken har høj prioritet og at 'den kinesiske drøm' også inkluderer et internationalt aktivt og ansvarligt Kina (China Daily, 2013). De kommende år vil vise, hvad dette reelt indebærer for udviklinger i det internationale system og Kinas rolle heri.

## Litteratur

- Brødsgaard, KE 2011, „China's Communist Party and the Evolving Political Order“, i D Shambaugh (red.), *Charting China's Future: Domestic and International Challenges*, New York: Routledge, 13-21
- Buzan, B 2010, „China in International Society: Is Peaceful Rise Possible?“, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, issue 1, 5-36
- Dittmer, L 2010, „On China's Rise“, i B Womack (red.), *China's Rise in Historical Perspective*, New York: Rowman & Littlefield, 39-59
- de Jonquieres, G 2012, „China's Challenges“, *ECIPE Policy Paper*, No. 1, European Centre for International Political Economy
- Goldstein, A 2005, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press
- Hogg, C 2011, „China banks lend more than World Bank – report“, *BBC News*, 18. januar
- Ikenberry, GJ 2008, „The Rise of China: Power, Institutions, and the Western Order“, i RS Ross & F Zhu, *China's Ascent: Power Security*



- and the Future of International Politics, Cornell University Press, 89-114
- Johnston, AI 1995, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton University Press
- Johnston, AI 2013, „How New and Assertive Is China's New Assertiveness?“ *International Security*, vol. 37, no. 4, 7-48
- Kennedy, P 1988, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Conflict from 1500 to 2000*, London: Fontana Press,
- Lanteigne, M 2009, *Chinese Foreign Policy: An Introduction*, New York: Routledge
- Nathan AJ & Scobell A 2012, *China's Search for Security*, Columbia University Press
- Nødskov, K 2010, *The Return of China – The Long March to Power: The New Historic Mission to the People's Liberation Army*, Copenhagen: Royal Danish Defense College
- Parello-Plesner J & Khanna P 2011, „Stop Fretting about Beijing as Global Policeman“, *Financial Times*, 28. december
- Qin Y 2010, „Struggle for Identity: A Political Psychology of China's Rise“, i B Womack (red.), *China's Rise in Historical Perspective*, New York: Rowman & Littlefield, 249-269
- Schweller, R 1999, „Managing the Rise of Great Powers: History and Theory“, i AI Johnston & RS Ross (red.), *Engaging China: The Management of An Emerging Power*, London and New York: Routledge, 1-31
- Shambaugh, D 2011, „Coping with a Conflicted China“, *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 7-27
- Shambaugh, D 2013, *China Goes Global. The Partial Power*, Oxford University Press
- Suzuki, S 2009 „Chinese Soft Power, Insecurity Studies, Myopia and Fantasy“, *Third World Quarterly*, Vol. 30, Issue 4, 779-793
- Swaine, M 2010, „Perceptions of An Assertive China“, *China Leadership Monitor*, no. 32, 1-19
- Swaine, M 2012a, „Chinese Leadership and Elite Response to the US Pacific Pivot“, *China Leadership Monitor*, no. 38, 1-26
- Swaine, M 2012b, „Chinese Views of the Syria Conflict“, *China Leadership Monitor*, no. 39, 1-16
- Sørensen, CTS 2008, *The Contingent Rise of China. The development in Chinese post-Cold War security policy* PhD. dissertation 2008/5, Department of Political Science, University of Copenhagen
- Waltz, K 1979, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley
- Yahuda, M 2004, *The International Politics of the Asia-Pacific*, London & New York: Routledge
- Zhao, S 2013, „Foreign Policy Implications of Chinese Nationalism Revisited. The Strident Turn“, *Journal of Contemporary China*, vol. 22, no. 82, 535-553

## Officielle dokumenter og artikler

- Official Chinese White Paper, 2011, *The Path of China's Peaceful Development: What It is About*, Information Office of the State Council, Beijing
- China Daily, 2013, *Xi: China confident of sustainable economic growth*, 3. september
- Economist, 2011, *China's Evolving Foreign Policy. The Libyan Dilemma*, 10. september.

## Noter

1. Eget interview med Prof. Zhu Feng, School of International Studies, Peking University, 20. september 2012.
2. For præsentation og analyse af den i Vesten dominerende 'aggressive China' diskurs se Swaine (2010) og Johnston (2013).
3. For det nyeste officielle kinesiske dokument om udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter se *The Path of China's Peaceful Development: What It is About* (2011).
4. Her står Taiwan også altid øverst på den kinesiske dagsorden, og genforening med Taiwan er for kineserne overvejende et spørgsmål om national ære og stolthed, idet dette anses som det sidste udestående fra tiden under eksterne stormagter – jf. myten om '100 års ydmygelser'. Derudover er Taiwan kun ca. 130 kilometer fra Kinas kyst, og har derfor også en vigtig strategisk placering for Kina.
5. For en eminent analyse af denne 'weak-strong mentality' se Nathan & Scobell (2012).
6. Jf. *The Path of China's Peaceful Development: What It is About* (2011).
7. Se for eksempel Parello-Plesner & Khanna (2011) og Swaine (2012b).
8. Egne interviews med kinesiske International Politik forskere, Beijing, august-september 2013.
9. Egne interviews med kinesiske International Politik forskere, Beijing, august-september 2013.