

# Stabil ustabilitet: Amerikansk-kinesisk sikkerhedspolitik i Asien<sup>1</sup>

Af Liselotte Odgaard, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

## 1. Indledning

»USA kan godt lide boksning, mens Kina foretrækker skygeboksning.«<sup>2</sup>

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 hovedsageligt 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 Musharraf's autoritære styre og Pakistans utilstrækkelige kontrol med sit a-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 skygeboksen 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, unilaterale 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 Syd kinesiske 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 kapaciteter er for beskedne til at muliggøre en gennemtvingsstrategi. Kina gør en betydelig indsats for at overbevise omgivelserne om sine fredelige intentioner, først og fremmest ved at indleje 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 unilaterale, 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 ustabil 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 stateres 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 pakkedløsning 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 skyggeboksnings, 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 suverænitésstridigheder 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 imperialismen 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 insistens på Japans ret til et permanent sæde i FN's 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 FN's 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 FN's 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 demokratiseringsbestrebelse. 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 Sydasiens 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 tolerancetærskel 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 uniliteralisme 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 salgbar 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 samfundsmode



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 suverænitæt 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 handlefrihed, 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)<sup>3</sup> 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 kapaciteter 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 kapaciteter 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.<sup>4</sup>

Kinesisk sikkerhedspolitisk tænkning indeholdt desuden et betydeligt element af pragmatisme, som antydtes 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 skygeboksningens 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.