

# Udfordringerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme i håndteringen af stormagten Kina

Camilla T.N. Sørensen, adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, [cs@ifs.ku.dk](mailto:cs@ifs.ku.dk)

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik står med sit fokus på at fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier i disse år over for et overordnet dilemma: Hvordan sikres bedst, på den ene side, de danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad knyttes til de nye økonomiske og politiske magtcentre, og, på den anden side de danske værdier og den nationale sikkerhed, som fortsat er tæt knyttet til den USA-ledede liberale globale orden? Dette dilemma viser sig særligt i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina. Danmark har via en pragmatisk tilgang hidtil formået at udnytte de nye muligheder for særligt dansk økonomi, som Kinas opstigen har ført til, og samtidig tacklet de nye udfordringer, som det danske »omfattende strategiske partnerskab« med en ikke-vestlig og ikke-demokratisk stormagt også har medført. Fremover vil det imidlertid blive vanskeligere, og dilemmaet vil i stigende grad komme til at præge den danske politik over for Kina.

Den danske regering igangsatte i efteråret 2015 en udredning af udenrigs- og sikkerhedspolitikken, som skal ende ud i et samlet strategisk bud på, hvilke kerneopgaver Danmark fremover kan og skal løse uden for landets grænser. Centralt i kommissoriet for denne udredning er spørgsmålet om, hvordan Danmark – en småstat – skal navigere og bedst fremme dansk sikkerhed, danske interesser og danske værdier i et internationalt system præget af forskydning af økonomisk, politisk og militær magt til nye aktører og

centre. De nye mønstre og netværk af relationer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, i dansk handelspolitik og i den globale økonomiske og politiske orden mere generelt medfører, at Danmark står overfor nye muligheder og nye udfordringer (Statsministeriet, 2015). Hvad kommissoriet ikke direkte nævner, er, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik som følge af denne forskydning også står overfor et overordnet dilemma; hvordan sikres bedst, på den ene side, de danske økonomiske og kommercielle interesser, som i stigende grad knyttes til de nye økonomiske og politiske magtcentre, og, på den anden side, de danske værdier og den nationale sikkerhed, som fortsat er tæt knyttet til den USA-ledede liberale globale økonomiske og politiske orden? Sat endnu mere på spidsen; hvordan skal den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme operere i en multipolær verdensorden, hvor varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser bliver afhængig af stærke og stabile relationer til de nye økonomiske og politiske magtcentre, som ikke deler værdier med Danmark? Sådanne spørgsmål aktualiseres særligt i forhold til Danmarks håndtering af den nye stormagt Kina.

Danmark har via en pragmatisk tilgang hidtil formået at udnytte de nye muligheder for særligt dansk økonomi, som Kinas opstigen

har ført til, og samtidig tacklet de nye udfordringer, som det danske »omfattende strategiske partnerskab« med en ikke-vestlig og ikke-demokratisk stormagt også har medført. Fremover vil det imidlertid blive vanskeligere, og det omtalte dilemma vil i stigende grad komme til at præge den danske politik over for Kina. Det skyldes især, at de kinesiske ledere i disse år øger den indenrigspolitiske kontrol og anlægger en mere hård og uforsonlig linje over for organisationer og aktører i det kinesiske samfund, herunder udenlandske, som ikke retter ind i forhold til kommunistpartiets linje. Herved vil handlerummet for danske ide- og værdifremmende aktiviteter i Kina blive indskrænket. I udenrigs- og sikkerhedspolitikken søger Kina i stigende grad at påvirke internationale regel- og norm-sæt og oprette egne internationale organisationer, hvilket vil udfordre tætte amerikanske allierede som Danmark.

Artiklen kontekstualiserer og analyserer de seneste års udvikling i dansk Kina-politik. Først præsenteres kort de overordnede træk ved den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket danner baggrund for en analyse af Danmarks håndtering af de nye stormagter generelt og Kina specifikt.

### **De overordnede træk ved den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik**

Både beslutningstagere og mange analytikere er enige om, at der er sket en transformation i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik væk fra en reaktiv småstatspolitik under Anden Verdenskrig og Den Kolde Krig mod en udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme efter afslutningen af Den Kolde Krig (f.eks. Udenrigsministeriet, 1993; Pedersen, 2012). Mens der er uenighed om det præcise starttidspunkt for den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik samt om dens implikationer, er det muligt at identificere en bred enighed om, at den karakteriseres ved tre overordnede træk.

For det første søger den aktivistiske udenrigs-

og sikkerhedspolitik kontinuerligt at fremme et sæt af liberale og egalitære værdier som f.eks. demokrati, menneskerettigheder, frihandel samt økonomisk, social og bæredygtig udvikling. For det andet er den udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme gradvist blevet internationaliseret på en måde, så muligheder og valg ses i en europæisk og global kontekst. Som led heri er danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier og mål særligt blevet tæt knyttet til de amerikanske (Holm, 2004). For det tredje er den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik i stigende grad blevet militariseret, og militære midler anses nu som legitime udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter. Danmark har således støttet USA i en række højtprofilerede og ofte kontroversielle militære kampanjer (f.eks. Larsen, 2009).

Centralt i forklaringen af denne transformation i udenrigs- og sikkerhedspolitikken står de ændrede rammebetingelser og den ændrede incitamentsstruktur for de danske beslutningstagere efter Sovjetunionens kollaps. Rummet for og efterspørgslen efter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme blev således øget på forskellig vis. For det første var der ikke længere en stærk fjende – den sovjetiske trussel mod dansk sikkerhed og snævre danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser var væk (Wivel, 2013: 306). For det andet, var der ikke længere to konkurrerende ide- og værdisystemer i det internationale system. Nu var der kun et, og Danmark var tæt knyttet til de grundlæggende ideer og værdier, som unipolen, USA, stod for. Danmark havde længe fulgt en stærk atlantisk tradition, men med Sovjetunionen væk skulle Danmark ikke længere bekymre sig om at komme til at provokere den nære stormagt ved at støtte sig til og fremme ideer og værdier, som den »anden« stormagtsblok stod for (Mouritzen, 2007). Vigtigt her er den danske nationale identitet, som er domineret af en såkaldt »liberal ideologi om solidaritet«, som blander klassiske liberale værdier, f.eks. civi-

le frihedsrettigheder og frihandel, med stærke ideer om egalitarisme (Østergaard, 2000: 161; Wivel, 2013: 304-305). Det vil sige, at det danske ide- og værdisæt ikke ændrede sig med Den Kolde Krigs afslutning, men det blev lettere at forsøge at udbrede disse ideer og værdier i alle de arealer, hvor Danmark var til stede.

Afslutningen af Den Kolde Krig øgede dermed handlerummet for den aktivistiske udenrigs- og sikkerhedspolitik og for bestræbelserne på at udbrede danske ideer og værdier. Derfor er det rimeligt at forvente, at en gradvis svækkelse af den USA-ledede verdensorden og fremvæksten af nye stormagter også vil påvirke handlerummet for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme. I Berlingske Tidende (2015) bekræfter udenrigsminister Kristian Jensen imidlertid linjen i udenrigs- og sikkerhedspolitikken:

»Det handler om at fremme de grundlæggende værdier, som det danske samfund bygger på, og påtage sig et globalt ansvar for at skabe en bedre verden. Det gælder først og fremmest menneskerettigheder, demokrati, fattigdomsbekæmpelse, ligestilling, en bæredygtig udvikling og en international retsorden«.

I et interview i Politiken (2016b) efterspørger ambassadør Peter Taksø-Jensen, som er sat i spidsen for den igangværende udredning af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, imidlertid en mere interessebaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik og fastslår, at der er behov for yderligere fokusering og prioritering i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt fremme af danske ideer og værdier vil forblive en grundlæggende udenrigs- og sikkerhedspolitisk målsætning eller om ambitionerne på dette område og dermed aktivismen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik vil blive nedtonet som under den Kolde Krig? Ved at se nærmere på, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – og her særligt forholdet mellem danske interesser og danske værdier – har udviklet sig i mødet med de nye stormagter,

herunder særligt Kina, tydeliggøres vigtigheden af dette spørgsmål.

### **Tilpasset dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme**

*Danmarks pragmatiske aktivisme over for de nye stormagter*

Siden 2010 har sikringen af stærke og stabile relationer til de nye stormagter været en vigtig prioritet i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. I 2011 kom de såkaldte »BRIC-strategier«.<sup>1</sup> Hensigten var at sikre stigende dansk eksport samt flere udenlandske investeringer til Danmark (Udenrigsministeriet, 2012: 9). Strategierne udlagde derfor specifikke mål for eksport- og investeringsfremmende aktiviteter i perioden 2012-2016, inklusiv specifikke initiativer, der skulle gøre opmærksom på særlige danske kompetencer eller konkurrencemæssige fordele inden for bl.a. vand- og miljøløsninger, landbrug og fødevarerikkerhed og sundheds- og velfærdsteknologi (Udenrigsministeriet, 2012: 5-6, 15). Strategierne kan bedst beskrives som en række kommercielle strategier under den overordnede »Vækstmarksstrategi« fra 2012, hvilket er i tråd med det stigende danske fokus på økonomisk diplomati (Marcussen og Ronit, 2014). Der bruges ikke meget plads på de verdensordens- og værdispørgsmål, som også er på spil i disse år. Det nævnes i strategierne, at der også oprettes omfattende politiske dialoger, som vil berøre alle spørgsmål og som »[...]indirekte influerer på mulighederne for at videreudvikle kommercielle relationer« (Udenrigsministeriet, 2012: 7). Det specificeres dog ikke nærmere hvordan. At sådanne spørgsmål mere eller mindre ignoreres, viser begrænsningerne i Danmarks »omfavelse« af de nye stormagter ligesom det afspejler det overordnede dilemma for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som blev omtalt indledningsvist.

Hvordan er dette dilemma blevet håndteret så vidt? Det er gjort på en pragmatisk og fortsat aktivistisk vis, men der er tale om en tilpasset

type dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme, hvor ide- og værdiudbredelsen er mere afdæmpet. Et vigtigt nyt instrument udviklet for det særlige formål at været engageret i og drage fordel af udviklingen af de nye stormagter er »myndighedssamarbejde«, som er blevet et centralt element og redskab i Danmarks relationer til de nye stormagter, særligt Kina. Udgangspunktet er, at Danmark – den danske model – har meget at byde ind med i forhold til de socioøkonomiske udfordringer, som præger de nye stormagter. Ideen er derfor at etablere konkrete samarbejder mellem offentlige institutioner og myndigheder i Danmark, f.eks. de enkelte sektorministerier, og deres modparter i de pågældende lande (jf. Delman i dette temanummer). Denne indretning af de danske relationer til de nye stormagter – med fokus på eksporten af »danske løsninger« og på at styrke samarbejdet på alle niveauer og på konkrete policy områder og spørgsmål – er en måde, hvorpå Danmark gradvist søger at styrke relationerne og gøre Danmark til en værdifuld partner og samtidig fremme en udvikling, som ikke kun gavner danske økonomiske og kommercielle interesser men også er i overensstemmelse med danske værdier.

BRIC-strategierne fremhæver den stærke rolle, som regeringen/staten spiller i de nye stormagter, og pointerer derfor vigtigheden af en væsentlig dansk tilstedeværelse både ved hyppige officielle besøg på højt niveau og ved stærke ambassader og geografisk spredte konsulater, så de kan være med til at sikre adgang, kontakter og fordelagtige vilkår for danske firmaer og andre danske aktører. Det har således været et kerneelement i den danske tilgang til de nye stormagter at øge den danske tilstedeværelse. Hvad angår besøg har Danmark fulgt en såkaldt »strategisk tilgang« for at sikre at besøg, f.eks. af den kongelige familie, også leder til konkrete resultater for de danske aktører, f.eks. stærke eksportfremstød i forbindelse med besøg af medlemmer

af den kongelige familie, som så taler varmt om de særlige danske kompetencer.

Som nævnt gives verdensordens- og værdispørgsmål ikke meget plads i strategierne. I et visionspapir fra Udenrigsministeriet, som bærer overskriften »Mere Danmark i Verden«, nævnes det imidlertid, at de nye vækstøkonomier i stigende grad udfordrer grundlæggende internationale værdier og normer, og at der er reelle risici for tilbageskridt. Det understreges videre, at Danmark vil arbejde aktivt for at sikre, at de grundlæggende internationalt accepterede normsæt også fremover flugter med danske værdier (Udenrigsministeriet, 2014: 21). Dette skal især gøres ved hjælp af et aktivt dansk diplomati, som rettes mod at påvirke den politiske og økonomiske tænkning hos de nye globale aktører (Udenrigsministeriet, 2014: 11). I en mere ydmyg tone understreges det dog, at Danmark skal turde tage den kritiske dialog men også være pragmatisk og tålmodig (Udenrigsministeriet, 2014: 22). Denne sidste del synes rettet mod at mindske de indenrigspolitiske forventninger om en stærk værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme over for de nye stormagter og dermed forebygge kritik af, at Danmark sælger ud af ideer og værdier for at sikre økonomiske og kommercielle interesser. Det understreges, at den danske tilgang er at undgå direkte kritik og såkaldt »megafondiplomati«, f.eks. i forhold til menneskerettighedsovertrædelser, og i stedet søge indirekte indflydelse på den indenrigspolitiske udvikling og indretning i de nye stormagter bl.a. ved at institutionalisere udvekslingen af synspunkter i kritiske dialoger og ved at forsøge at indarbejde f.eks. menneskerettighedsaspekter på alle samarbejdsområder- og projekter og eksportere »danske løsninger«.

Udfordringerne for denne tilgang og dilemmaet for Danmark intensiveres imidlertid i takt med at de nye stormagter ført an af Kina bliver mere aktive i forhold til deres bestræbelser på at påvirke internationale regel- og

normsæt og oprette egne internationale organisationer. Et tidligt eksempel, som stadig er under udvikling, er den kinesisk-ledede Asiatiske Infrastruktur og Investerings Bank (AIIB), som er det første alvorlige kinesiske forsøg på at supplere, hvis ikke at konkurrere med, internationale finansielle organisationer som Verdensbanken og modvirke USA's dominans i disse. USA var hurtigt ude af fraråde dets allierede at gå med i AIIB, men i midten af marts 2015 besluttede Storbritannien, Tyskland, Italien og Frankrig alligevel at søge medlemskab i AIIB, hvilket gav anledning til stærk amerikansk kritik (Financial Times, 2015). Der var tilsyneladende ingen form for koordinering mellem EU-medlemsstaterne og disse landes beslutning om at søge medlemskab startede en hektisk proces og debat i andre europæiske lande, bl.a. i Danmark, om håndteringen af Kinas invitation på den ene side og USA's advarsel på den anden (Guardian, 2015). For Danmarks vedkommende endte det med, at den socialdemokratisk ledede regering besluttede at søge om medlemskab to dage inden den kinesiske deadline udløb d. 31. marts 2015. Efterfølgende kom et regeringsskift, men den nuværende Venstre regering fortsætter det aktive engagement i AIIB. Således godkendte Folketingets finansudvalg først i januar 2016, at Danmark indskyder 500 mio. DKK til AIIB fordelt over fem rater à ca. 100 mio. DKK i perioden 2016-2019. Udenrigsministeriets forventning er, at det danske indskud helt eller delvist kategoriseres som udviklingsbistand og derfor finansieres over udviklingsbistanden (Folketings Tidende, 2016; Politiken, 2016a). Den danske begrundelse for at søge medlemskab har imidlertid fokuseret på varetagelsen af danske økonomiske og kommercielle interesser (Daily Mail, 2015). At dømme ud fra de danske beslutningstageres udmeldelser har der ikke været seriøse overvejelser om de strategiske implikationer af at gå med i en organisation, som på sigt kan øge Kinas regionale og globale indflydelse, og om de implikationer, som det kan få for USA's –

Danmarks tætte allierede – bestræbelser på at balancere Kinas voksende og mere selvhævende rolle i Asien og på sigt for den liberale verdensorden. AIIB er stadig på et tidligt udviklingsstadium, og det er endnu umuligt at vurdere, hvilken betydning organisationen vil få i den verdensorden, som er under udvikling. Det kritiske punkt her er imidlertid, at Danmark kun vil komme til at stå over for flere af sådanne svære udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg.

#### *Danmarks »omfattende strategiske partnerskab« med Kina*

I Berlingske Tidende (2015) beskriver udenrigsminister Kristian Jensen Danmarks Kinapolitik således:

»... [...]... Jeg synes sådan set, at vi har en politik over for Kina, hvor vi fremmer vækst, handelsinteresser og er med til at skabe løsninger og derigennem også er med til at skabe et vist pres for politiske forandringer.«

Danmarks relationer til Kina er i dag meget udviklede, både i dybden og bredden. Aldrig tidligere har samarbejdet været så omfattende og vidtrækkende med så stort et antal højniveaubesøg- og dialoger. Dette er afkastet af det »omfattende strategiske partnerskab«, som Danmark har haft med Kina siden 2008. Hvordan er det lykkedes for en småstat som Danmark at opbygge et sådant »omfattende strategisk partnerskab« med Kina, når kun få andre europæiske lande har formået det? For det første fik Danmark en god start allerede i 1950, da Danmark mindre end et år efter, at Mao Zedong havde udråbt dannelsen af Folkerepublikken Kina, var et af de første lande til at oprette diplomatiske forbindelser med Kina og støtte dets bestræbelser på at opnå FN-medlemskab (Odgaard, 2000; Østergaard, 2011: 54-5). Danmark nyder fortsat goodwill i Kina som en »historisk ven«, hvilket også skyldes det udbredte kendskab i Kina til H.C. Andersen (Østergaard, 2011: 68). For det andet har Danmark været dygtig til at analysere og tilpasse den



danske strategi til »det nye Kina«, især til implikationerne af Deng Xiaopings åben dørs politik siden slutningen af 1970'erne for indretningen af det kinesiske bureaukratiske og økonomiske system og det kinesiske samfund og videre relatere disse implikationer til, hvad Danmark har af særlige kompetencer og erfaringer at byde ind med. Her spillede tilstedeværelsen i Kina af et stort og erfarent firma som ØK en væsentlig rolle (jf. Thøgersen i dette temanummer). På den måde blev Danmark hurtigt en interessant og værdifuld partner for de kinesiske ledere i deres bestræbelser på at modernisere og udvikle Kina. Dette er særlig tydeligt i det sidste årti med den ekstra fokuserede danske indsats for at eksportere »danske løsninger«. Fokus på sektor- og myndighedssamarbejdet er således helt centrale elementer i den danske succes i forhold til Kina, især de seneste fem år, hvor det dansk-kinesiske samarbejde er kraftigt styrket på mange niveauer og policy områder. Nye danske institutioner er blevet etableret i Kina, f.eks. det danske kulturinstitut i Beijing og Sino-Danish Center for Research and Education (SDC) (jf. Bech i dette temanummer). Også oprettelsen af et center for vedvarende energi i Beijing – China National Renewable Energy Center (CNREC) – er sket på baggrund af dansk sektorsamarbejde og støtte (jf. Delman i dette temanummer). Selv på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område er der de senere år sket en styrkelse af det dansk-kinesiske samarbejde, f.eks. deltog Kina i den dansk-ledede FN flåde-operation, der transporterede kemiske våben ud af Syrien, og Kina har i adskillige år deltaget med Danmark i anti-pirat aktioner ude for den vestafrikanske kyst. For det tredje, har der – på tværs af de vigtigste politiske partier i Danmark – været bred enighed om og villighed til at engagere Kina på den lange bane, jf. Danmarks Kina-handlingsplan fra 2008 (Udenrigsministeriet, 2008; Østergaard, 2011: 68).

Danske regeringer har også indhentet vigtige

negative erfaringer i Kina-politikken i forhold til udbredelse af danske ideer og værdier, f.eks. førte den dansk-fremsatte UNHRC resolution mod Kina i 1997 til aflysningen af højniveaubesøg og faldende dansk eksport til Kina (jf. Thøgersen i dette temanummer), og mødet i 2009 mellem den tibetanske eksilleder Dalai Lama og statsminister Lars Løkke Rasmussen resulterede i, at Kina lagde Danmark på is i seks måneder indtil den danske regering i december 2009 udstedte en verbalnote, som understregede den danske »ét Kina politik« og bekræftede alle de positive aspekter af de dansk-kinesiske relationer (Østergaard, 2011: 60, 67). Verbalnoten blev støttet af både regeringen og de vigtigste oppositionspartier, men har siden forårsaget megen debat. Kritikere mener, at Danmark gik for langt for at tilfredsstille kineserne og sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i Kina (Damkjær, 2009). Verbalnoten var i flere afsnit nærmest identisk med den fælleserklæring, som Frankrig og Kina havde underskrevet to måneder tidligere på baggrund af den franske præsidents møde med Dalai Lama. Den mest kontroversielle sætning lyder »Danmark anerkender Kinas suverænitæt over Tibet og modsætter sig i overensstemmelse hermed Tibets uafhængighed« (Folkeetinget, 2009, oversat af forfatter).

Ræsonnementet i dag i den danske regering og i det danske udenrigsministerium synes at være, at Danmark bedst kan skubbe på for en forbedring af menneskerettighedssituationen i Kina ved at engagere de kinesiske ledere på den lange bane og arbejde på konkrete projekter med de forskellige relevante kinesiske offentlige institutioner og myndigheder i stedet for »at stå udenfor og råbe«, som den danske udenrigsminister Martin Lidegaard svarede, da han i februar 2015 blev kritiseret for ikke at mødes med Dalai Lama, som var i København (Politiken, 2015). Ligeledes fremhæves det i stigende grad, at EU er den vigtigste kanal for små EU-medlemsstater som Danmark at engagere Kina igennem på menneskeret-

tighedsområdet. EU har en årlig menneskerettighedsdialog med Kina, og adskillige medlemsstater henviser oftest til denne i varetagelsen af deres interesser og ide- og værdifremme på dette område, og dette på trods af at koordinationen og samarbejdet mellem EU-medlemsstaterne i forhold til strategien og politikken overfor Kina – jf. AIIB ovenfor – er blevet svagere. Spørgsmålet er, om EU's menneskerettighedsdialog dermed udvikler sig hen imod at blive et belejligt instrument for regeringer i EU-medlemsstaterne i forhold til at imødekomme den indenrigspolitiske kritik uden at risikere noget i relationen til Kina. Ved bilaterale besøg kan der således henvises til, at EU er ansvarlig for denne dialog og derfor behøver de enkelte europæiske statsledere eller ministre ikke at bruge for meget tid på at diskutere sådanne spørgsmål med deres kinesiske modparter.

Officielt forklares den mere afdæmpede danske ide- og værdiudbredelse med, at Danmark gradvist har indset, at stormagter som Kina ikke foretager indenrigspolitiske forandringer og tiltag, f.eks. på menneskerettighedsområdet, som resultat af et eksternt pres; de gør det, hvis det er i deres egen interesse eller pga. indenrigspolitisk pres og dynamikker. Derfor fremmer Danmark bedst menneskerettighederne i Kina ved at arbejde i landet med de kinesiske grupper og kræfter, som på sigt kan presse på for forbedringer. Dette er f.eks. også argumentet og tilgangen, som findes hos det danske Institut for Menneskerettigheder, som har været aktivt og involveret i Kina siden 1999 og arbejder i tæt kontakt med kinesiske myndigheder, forskere og samfundsgrupper. Dette samarbejde – og dermed den danske tilgang – er imidlertid også kommet under kraftigt pres i disse år, hvor den kinesiske ledelse som led i en generel skærpelse af partiets kontrol strammer grebet om og mindsker handlerummet for udenlandske ikke-profit organisationer i Kina (DR, 2015).

Den danske offentlighed har været kritisk over for Kina, særligt i forhold til spørgsmål om menneskerettigheder og situationen i Tibet. Dog synes der at have udviklet sig en vis accept af skiftende danske regeringers argument om, at Danmark – særligt fordi vi er en småstat – må følge denne pragmatiske lavprofil i forhold til »værdifremmesøjlen« i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik for ikke at forstyrre dansk eksport til Kina og generelt for at sikre danske økonomiske og kommercielle interesser i relationen til Kina, som også indebærer investeringer til og jobs i Danmark. Den indenrigspolitiske kritik af f.eks. de skiftende danske regeringers uvillighed til åbent at kritisere de kinesiske leders overgreb på menneskerettigheder eller byde Dalai Lama velkommen på officiel vis synes at være blevet svagere de senere år.

Danske diplomater og andre danske myndigheds personer, som arbejder med Kina, fremhæver ofte, hvordan Danmark kan gøre ting i og med Kina, som ingen andre lande kan. Et eksempel, som ofte nævnes, er Folketingets Ombudsmands projekt i Kina (jf. Bering Liisberg og Ougaard i dette temanummer). Det afvises generelt, at Danmark står over for særlige problemer og udfordringer i relationen til Kina på grund af Danmarks strategiske alliance med USA; ofte er det opfattelsen, at kineserne er yderst bevidste om, at Danmark har et særligt forhold til USA, som Kina ikke kan erstatte eller konkurrere med. Men som sagen med AIIB viser, er Kina blevet en vigtigere spiller internationalt og har stigende ambitioner om at influere og endda oprette internationale organisationer, hvilket uvægerligt vil medføre en intensivering af udfordringerne og dilemmaet for Danmark.

USA har generelt foretrukket en situation, hvor både EU og Kina har stærkere relationer til Washington end til hinanden (Østergaard, 2011: 66). Siden de sidste år af Bush-administrationen har USA derfor arbejdet på at styrke den transatlantiske koordinering i

forhold til Kina og holde USA's europæiske allierede fra at blive for tæt knyttet til Kina. Det viste sig senest i USA's håndtering af AIIB, og det var også klart i 2004, hvor USA kom med lignende stærke reaktioner, da EU og Kina søgte at opbygge et stærkere og mere langsigtet samarbejde også på det militære område, hvilket lagde op til en ophævelse af EU's våbenembargo mod Kina. Da den daværende franske præsident Chirac og den tyske kansler Schröder begyndte at arbejde seriøst for dette, udøvede USA, hvad der kan kaldes »hegemonisk veto magt« med det resultat, at et splittet Europa, inklusiv Danmark, fjøede sig og satte bestræbelserne på at ophæve embargoen i bero (Østergaard, 2011: 64). Som splittelsen mellem USA og USA's europæiske allierede over AIIB viser, så er Kina imidlertid blevet dygtigere til at bruge landets større økonomiske kapacitet og løfte om adgang til det attraktive kinesiske marked og kinesiske investeringer i varetagelsen af landets interesser i det internationale system.

### **Behov for debat vedrørende tradeoffs og modsatrettede hensyn i dansk Kina-politik**

Det vil blive sværere at navigere og tilpasse Danmarks position – og den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme – i forhold til skismaet mellem USA som etableret stormagt og tæt allierede og Kina som ny stormagt, vækstmarked og økonomisk partner. De igangværende ændringer i verdensordenen vil uundgåeligt påvirke rammerne og betingelserne for dansk Kina-politik. Der er mange gode argumenter for det danske fokus på at styrke myndighedssamarbejdet og generelt at udbygge samarbejdet med Kina og for at sikre dette holde udbredelse af danske ideer og værdier i baggrunden. Men handlerummet for danske ide- og værdifremmende aktiviteter i Kina vil blive indskrænket og Kina er i dag en stormagt, som i stigende grad påvirker internationale regel- og normsæt og oprette egne internationale organisationer. Dette understreger behovet for en seriøs politisk og

offentlig debat vedrørende de tradeoffs og modsatrettede hensyn, der er involveret i udarbejdelse af en dansk strategi og politik over for Kina, og hvordan denne skal passes ind i forhold til de overordnede udfordringer, som den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske aktivisme står overfor i disse år.

### **Note**

1. Strategierne findes på <http://um.dk/da/eksporttraadet/markeder/vaekststrategier>.

### **Referencer**

- Berlingske Tidende (2015), »Verden ifølge Kristian Jensen«, 20. august.
- Daily Mail (2015), »Denmark applies to join China-backed AIIB investment bank«, 29. marts.
- Damkjær, Ole (2009), »Danmark bøjer sig for kinesisk pres«, *Berlingske Tidende*, 9. december.
- DR (2015), »Kina strammer kursen over for NGO'er«, 5. marts.
- Financial Times (2015), »US attacks UK's »constant accommodation« with China«, 12. marts.
- Folketinget (2009), *Verbalnote til de kinesiske myndigheder om det dansk-kinesiske forhold*, tilgået 21. december 2015 på: [www.ft.dk/samling/20091/almdel/upn/bilag/24/772818/index.htm](http://www.ft.dk/samling/20091/almdel/upn/bilag/24/772818/index.htm).
- Folketingstidende (2016), *Aktstykke nr. 58*, Folketinget, 6. januar, tilgået 19. januar 2016 på: [www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20151/aktstykke/aktstk58/20151\\_Aktstk\\_anmeldt58.pdf](http://www.folketingstidende.dk/RIpdf/samling/20151/aktstykke/aktstk58/20151_Aktstk_anmeldt58.pdf).
- Guardian (2015), »Australia confirms it will join China's Asian Infrastructure Investment Bank«, 28. marts.
- Holm, Hans Henrik (2004), »Fra aktiv internationalisme til aktiv værdipolitik: Danmarks ny udenrigspolitik«, i Morten Kelstrup, Ove Kaj Pedersen og Ib Damgaard Petersen, red., *Politiske processer og strukturer i det 21. Aarhundrede*, København: Forlaget Politiske Studier, pp. 522-54.
- Larsen, Henrik (2009), »Danish Foreign Policy and the Balance Between the EU and the US: The choice between Brussels and Washington after 2001«, *Cooperation and Conflict*, 44(2): 209-30.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2014), *Dansk diplomati: Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Mouritzen, Hans (2007), »Denmark's super Atlanticism«, *Journal of Transatlantic Studies*, 5(2): 155-69.



- Odgaard, Liselotte (2000), »Danmarks anerkendelse af Folkerepublikken Kina«, i Michael Schoenhals, red., *Diplomatiska Erkännaden. Sverige, Danmark och Folkerepubliken år 1950*, Lund: Lund University, pp. 37-72.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012), »Danish foreign policy activism: differences in kind or degree?« *Cooperation and Conflict*, 47(3): 331-49.
- Politiken (2015), »Regeringen: Vi skal ikke fornærme Beijing«, 10. februar.
- Politiken (2016a), »Danmark sender kæmpecheck til asiatisk bank i sidste øjeblik«, 14. januar.
- Politiken (2016b), »Peter Taksøe-Jensen: Der er behov for yderligere fokusering og prioritering. Både geografisk og tematisk«, 19. januar.
- Statsministeriet (2015), *Kommissorium for udredning om dansk udenrigspolitik*, 15. september, tilgået 4. januar 2016 på: [http://stm.dk/multimedia/Kommissorium\\_for\\_udredning\\_om\\_dansk\\_udenrigspolitik\\_.pdf](http://stm.dk/multimedia/Kommissorium_for_udredning_om_dansk_udenrigspolitik_.pdf).
- Udenrigsministeriet (1993), *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2008), *Denmark-China – a Mutually Beneficial Partnership*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2012), *Denmark's Growth Market Strategy*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2014), *Mere Danmark i verden*, København: Udenrigsministeriet.
- Wivel, Anders (2013), »From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics«, *Swiss Political Science Review*, 19(3): 298-321.
- Østergaard, Clemens Stubbe (2011), »Danish-Chinese Relations: Continuity and Change 1949-2011«, i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 28-77.
- Østergaard, Uffe (2000), »Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism«, i Hans Branner og Morten Kelstrup, red., *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense University Press, pp. 139-84.