

Shanghai Samarbejdsorganisationen bag facaden

Flemming Splidsboel Hansen

På overfladen ser det ganske imponerende ud, men internt lurker en stærk mistro til Kinas ambitioner

Shanghai Samarbejdsorganisationen (SCO) er i de seneste år blevet til-delt stadig større opmærksomhed internationalt. De seks fulgyldige medlemmer (Kina, Rusland, Kasakhstan, Kirgistan, Usbekistan og Tadsjikistan) har været gode til at iscenesætte deres samarbejde som en ubetinget succes, og mange vurderinger af organisationen videregiver mere eller mindre kritisk det officielle billede. Disse vurderinger fremhæver typisk en række kvantitative forhold som fx, at SCO har en samlet befolkning på 1,5 mia. mennesker, et samlet areal på lige over 30 mio. km² og et samlet bruttonationalprodukt (BNP) i 2008 på ca. 52.500 mia. kroner (målt i købekraftsparitet).

Eller også taler de fx om 'Asiens århundrede' eller om en særlig 'asiatisk dynamik', og det typiske argument er så, at der er en udvikling i gang, som i løbet af få år vil give SCO et endnu bredere og endnu dy-

bere samarbejde og en endnu større medlemskare.

Man får det indtryk, at der ofte ligger en politisk farvning bag disse analyser. For mange repræsenterer SCO således et forsøg på at afbalancere og dermed begrænse USA's magt i det internationale system såvel som et opgør med Vestens påståede kulturelle imperialisme. De ser SCO som den foreløbige kulmination på en proces, hvor en række ikke-vestlige lande bruger deres stigende magt til at modsætte sig Vestens – og især USA's – dagsorden. De ser det som tegn på, at den ikke-vestlige verden nu omsider vil, tør og kan selv.

På overfladen ser det da også ganske imponerende ud, men virkeligheden er en anden. Samarbejdet i SCO er præget af modsætninger og mistro mellem flere af medlemslandene, især Kina og Rusland, og der er uenighed om, hvorledes organisationen egentlig skal udvikle sig i de

kommende år. Perspektiverne er derfor knapt så lovende, som der ellers bliver givet indtryk af på de årlige topmøder, hvor statscheferne mødes.

Shanghai Five

SCO startede som Shanghai Five i april 1996. Det stiftende møde fandt sted i Shanghai, og det skete på kinesisk initiativ. Der var sendt invitationer ud til Kinas direkte naboer i Sammenslutningen af Uafhængige Stater (SNG), så foruden værtslandet deltog også Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan. Mødets sammensætning afspejlede den umiddelbare kinesiske interesse, som var at få bilagt de grænsestridigheder, som havde eksisteret mellem Kina og Sovjetunionen.

I det nordvestlige hjørne deler Kina grænser med Kasakhstan (1.533 km), Kirgistan (858 km), Tadsjikistan (414 km) og endelig Rusland (40 km). Langs denne 2.845 km lange strækning var der en række områder på i alt ca. 34.500 km², hvis endelige status var forblevet uafklaret. De foregående års forhandlinger havde ikke bragt nogen særlig tilnærmelse mellem de involverede parter, og spændingsniveauet langs grænserne var derfor forholdsvis højt.

Mødet i Shanghai tog dog hul på forhandlingerne om grænsedragningen med fornyet intensitet. Som ventet blev det en forholdvis langva-

rig proces, og aftalerne blev først underskrevet efter flere år og da kun drypvis. Kina kunne først underskrive aftalerne med Kasakhstan og Tadsjikistan (2002), derefter Kirgistan (2004) og til sidst Rusland (2005). Forhandlingsløsningerne blev gjort mulige af to centrale politiske ændringer.

Den første ændring var, at alle parter nu var rede til at satse mere for at skabe et klima af øget tillid og samarbejde. Som et synligt tegn på dette besluttede man på mødet i Shanghai at indføre et 100 km bredt demilitariseret bælte langs hele den nævnte grænsestrækning og at stoppe med at gennemføre militærøvelser rettet mod hinanden. Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan var alle med i SNG's militære alliance fra 1992, og her forberedte man sig bl.a. på at afvise et kinesisk angreb. Og på den anden side af grænsen forberedte det kinesiske forsvar sig på samme måde på at slå et angreb fra SNG-landene tilbage. Men efter mødet i Shanghai skulle det nu være slut.

Den anden ændring var, at Kina valgte at slække på sine krav i forhandlingerne om de omstridte territorier for på den måde at øge chancen for et gennembrud. Det var en politik, som Kina også havde anvendt i forhold til andre nabolande, og den betød, at landet i en række tilfælde stillede sig tilfreds med væsentlig mindre end oprindelig krævet. Det blev da også resultatet af fle-

re af de forhandlinger, som Kina havde med de fire SNG-naboer.

Mønstret i disse grænseforhandlinger har været, at Kina har gjort territorielle indrømmelser, når andre interesser har vejet tungere. Man har simpelthen vurderet, hvorledes man bedst kunne fremme de samlede interesser. Og i midten af 1990'erne var der flere store udfordringer, som pressede sig på, og som bedst kunne håndteres, når man havde sikret stabiliteten langs den nordvestlige grænse.

Kinas udfordringer

Den mest umiddelbare udfordring for Kina var uigurerne, det muslimske og tyrkisktalende mindretal i Xinjiang Uigur Autonome Region (XUAR), som grænser op til bl.a. Rusland, Kasakhstan, Kirgistan og Tadsjikistan. De voldsomme kampe mellem uigurer og lokale han-beboere og kinesiske sikkerhedsstyrker i Urumqi, hovedstaden i XUAR, i sommeren 2009 gav os en fornemmelse af de stærke spændinger, som findes lige under den statskontrolrede overflade.

Blandt uigurerne er der således en stærk løsrivelsesbevægelse, og i starten af 1990'erne kunne den finde inspiration og støtte i flere af de nye muslimske og tyrkisktalende lande på den anden side af grænsen. Det var især i Kasakhstan, Kirgistan og Usbekistan, hvor der generelt er en vis sympati for uigurnes løsriv-

velseskamp, men hvor der også bor samlet ca. 500.000 uigurer. Den kinesiske centralregering ønskede at minimere den politiske indflydelse fra disse lande, og den tilkendegav hurtigt, at den var villig til at opgive dele af de omstridte områder for at sikre det. Til gengæld begyndte især Kasakhstan og Kirgistan fra 1996 at slå hårdere ned på deres egne uigurer og på andre, som aktivt støttede ideen om en løsrivelse af XUAR fra Kina.

En anden udfordring for Kina var energisikkerhed. Med en økonomi som udviklede sig eksplosivt, stod det klart, at landet snart ville blive meget afhængig af en stabil energiimport. Faktisk blev Kina nettoimportør af olie allerede i 1993, og det havde også stadig sværere ved at dække sit eget behov for naturgas. Landet måtte derfor begynde at se sig om efter nye importmarkeder, og nogle af de mest oplagte leverandører var Rusland og landene i det postsovjetske Centralasien, hvor der på dette tidspunkt var vilde gisninger om den faktiske størrelse af olie- og gasfelterne. De eksterne aktører stod i kø for at få del i olien og gasen, og Kina besluttede hurtigt at gøre dem følge. Men forudsætningen for at komme ind på markedet syntes at være, at Kina fik normaliseret forholdet til naboerne i SNG.

En tredje og mere langsigtet udfordring for Kina var håndteringen af Taiwan og forholdet til USA. I første halvdel af 1990'erne var konflik-

ten blevet stadig mere intens, og spændingen nåede et foreløbigt højdepunkt i marts 1996, dvs. en måned før dannelsen af Shanghai Five, da det kinesiske forsvar fyrede missiler ud over Taiwanstrædet, og USA derefter svarede igen ved at sende hangarskibe til regionen. Kina var tydeligvis klar til at optrappe sine bestræbelser på at få udbryderstaten bragt under sin kontrol, men det ville kræve en storstilet indsats, og den havde størst sandsynlighed for succes, hvis landet kunne fokusere sine kræfter. Det tilsagde igen, at Kina skulle få frigjort ressourcer fra andre konfliktområder, deriblandt det nordvestlige hjørne, for at give konflikten over Taiwan maksimal opmærksomhed.

Men hvis de kinesiske repræsentanter havde forventet at gå fra mødet i Shanghai i april 1996 med de andre landes ubetingede støtte i ryggen, så blev de skuffede. Det var tydeligt, at de andre medlemslande frygtede at blive inddraget i konflikten over Taiwan – og dermed i en konflikt med USA – hvilket de ikke ønskede. På mødet blev det endog understreget, at Shanghai Five *ikke* var en ny militær alliance, og at samarbejdet *ikke* var rettet mod nogle tredjelande. Spørgsmålet om at afbalancere USA blev derved fra starten skubbet helt i baggrunden, og der har det befundet sig siden. Flere af medlemslandene, især Kina og Rusland og senere også Usbekistan, har ønsket at udtrykke stærk modstand

mod USA, men i de enkelte tilfælde har man ikke haft held til at få de andre med. Ingen vil risikere øget konflikt med USA pga. en konflikt, som det enkelte medlemsland ikke selv er direkte involveret i.

Overordnet må man konkludere, at samarbejdet i Shanghai Five var indadrettet. Det sigtede primært efter at få løst de problemer, som stod i vejen for en normalisering af medlemslandenes indbyrdes forhold. Og det kan kun beskrives som forholdsvis effektivt, for da man besluttede at oprette SCO i 2001, var der en helt anden og dybere tillid mellem medlemmerne, end der tidligere havde været. Man havde haft held til at demilitarisere, grænseaftalerne var ved at være klar til blive underskrevet, og på et møde i Bishkek i 1999 var statscheferne blevet enige om at identificere tre trusler, som medlemslandene fremover skulle arbejde sammen om at bekæmpe. Det var terrorisme, separatisme og religiøs ekstremisme eller, som samlet betegnelse, 'de tre onder'.

Fra Shanghai Five til SCO

Efter fem års samarbejde besluttede man at institutionalisere Shanghai Five ved at introducere SCO. Organisationen fik sit eget hovedsæde i Beijing, hvor den daglige ledelse siden er blevet varetaget af en generalsekretær og et fast sekretariat, og samtidig oprettede man et mindre antiterrorcenter i Tashkent i Usbe-

kistan. I 2007 var det samlede budget for de to institutioner ca. fire mio. USD, som blev fordelt med ca. 60 pct. til sekretariatet og 40 pct. til antiterrorcenteret. Med et sådan budget og bemanning er det åbenlyst, at sekretariatet kun kan gøre ganske lidt for at sikre, at fx handelsaftaler bliver iværksat, overvåget og evt. opretholdt ved tvang. Man har simpelthen ikke ressourcerne til det.

Ved oprettelsen af SCO gennemførte man tillige et par ændringer i forhold til medlemskredsen. For det første besluttede man at optage Usbekistan i samarbejdet. Og for det andet åbnede man mulighed for, at tredjelande kunne få tildelt observatørstatus, dvs. få mulighed for at følge organisationens arbejde fra sidelinjen uden at dele forpligtelser og rettigheder med de andre. I de følgende år valgte Mongoliet (2004), Indien, Iran og Pakistan (alle 2005) at blive observatører i SCO. For de to første har det været en måde, hvorpå de kunne nærme sig SCO og samtidig holde en vis kritisk afstand; for de to sidste har det derimod repræsenteret det næstbedste, da begge lande faktisk har ansøgt om, men også er blevet nægtet fuldt medlemskab.

Overgangen fra Shanghai Five til SCO indikerede en mere ambitiøs dagsorden. Hvor Shanghai Five havde fokuseret på negativt sikkerhedssamarbejde, dvs. på at få fjernet uoverensstemmelser mellem medlemslandene, så lå det fra starten i kortene, at SCO skulle danne rammen

om et positivt sikkerhedssamarbejde, dvs. et løft i retning af øget koordination og endog integration. Men hvordan er det så gået?

Det politiske samarbejde har været hæmmet af mistillid medlemslandene imellem såvel som af frygt for negative reaktioner fra især USA. Fx skriver de russiske medier åbent om tiltagende kinesiske efterretningsaktiviteter i Rusland og Centralasien, og forud for vedtagelsen af en ny russisk militærdoktrin har der i de seneste år i politiske kredse i Moskva cirkuleret alternative udkast, hvor Kina identificeres som en militær trussel. Den nye militærdoktrin vil givetvis ikke referere til Kina på denne måde, for Rusland har stadig interesse i, at samarbejdet fremstår som et slagkraftigt alternativ til den USA-ledede verdensorden. Men mistilliden til især Kina – SCO's dominerende stat – synes at være voksende, og det er sandsynligt, at det allerede nu sætter klare grænser for, hvor langt de øvrige medlemslande er klar til at gå.

Selv om flere af medlemslandene gerne vil bruge SCO til at hæmme USA, er der også her tydelige tegn på, at den laveste fællesnævner er defineret ved stor forsigtighed. Fx har russiske medier beskrevet, hvorledes Ruslands daværende præsident Vladimir Putin kontaktede Irans præsident Mahmoud Ahmadinejad forud for 'jubilæumstopmødet' i 2006 og i ganske klare vendinger gjorde ham det klart, at han på

mødet skulle tale om SCO og ikke om USA som sikkert ellers planlagt. Moskva havde i hvert tilfælde ingen interesse i at blive spændt for Irans kampagne mod USA.

Et andet eksempel kan findes året forinden, da Rusland afviste et kinesisk udspil til den fælles (bilaterale) militærøvelse 'Fredsmision 2005', da man frygtede, at USA ville se scenariet som en generalprøve på en invasion af Taiwan. Også her var Rusland påpasselig med ikke at sætte for meget på spil i forhold til USA, og kompromiset for øvelsen blev derfor i stedet et område længere væk fra Taiwan. På den måde kunne man vise de militære ambitioner uden at påkalde sig for megen opmærksomhed.

Der er dog et enkelt område, hvor det politiske samarbejde har vist sig stærkt, og det er medlemslandenes afvisning af ekstern indblanding. De står således skulder-ved-skulder, når de forsvarer retten til at håndtere egne udfordringer efter egne principper. Det gælder især 'de tre onder', som med mere eller mindre hold i virkeligheden er identificeret som trusler mod alle medlemslandene. SCO's historie byder allerede på flere hændelser, hvor de enkelte styre har legitimeret en hårdhændet fremfærd med henvisning til netop 'de tre onder', og hvor de øvrige medlemslande har støttet dette.

Det mest dramatiske eksempel er fra den usbekiske by Andijon i maj 2005, da sikkerhedsstyrker dræbte

flere hundrede ubevæbnede demonstranter. Mens Vesten fordømte massakren, slog Putin med det samme fast, at der var tale om et 'internt usbekisk anliggende', og i Beijing blev Usbekistans præsident Islam Karimov ligefrem rost for sin håndtering af uroen i Andijon. Kritikere har da også kaldt SCO for 'diktatorernes klub', og der er ingen tvivl om, at alle medlemslandene, med en vis intern variation, har problemer med både politiske og borgerlige rettigheder. I deres samarbejde har de dog fundet en fælles platform, hvor de kan beskytte hinanden, og vi skal forvente at denne opbygning af normativ magt (evnen til at definere acceptable standarder) vil fortsætte og styrkes.

Oliens betydning

Det økonomiske samarbejde har været centreret om spørgsmålet om energileverancer til Kina. Landets samlede energiforbrug er mere end fordoblet siden 1995, og behovet vil fortsætte med at vokse. Som nævnt blev Kina nettoimportør af olie i 1993, og det havde i 2007 et olieunderskud på 3,9 mio. tønner dagligt (t/d). I 2007 blev landet så også nettoimportør af naturgas, men her er behovet mere beskedent ca. 1,2 mia. m³ årligt. Den importerede olie kommer især fra lande i Mellemøsten (Saudi-Arabien, Iran og Oman) og fra Angola, dvs. fra oversøiske kilder. Rusland tegner sig for 6 pct. af Ki-

nas olieimport, og landet er blot den femtestørste eksportør af olie til Kina. Kasakhstan har en andel på ca. 3 pct., og landet eksporterer faktisk mindre olie til Kina end fx Venezuela. SCO har dermed ikke udviklet sig til den energileverandør, som Kina havde forhåbninger om for 15 år siden. De oversøiske olieeksportører er altdominerende på det kinesiske marked, og det medfører en usikkerhed i forhold til fx en konflikt med USA over Taiwan, da ruterne let kan blokeres.

De øvrige SCO-medlemmers forholdvis lave andel af den kinesiske energiimport skyldes bl.a. geografiske forhindringer i form af bjergkæder såvel som de 'arvede' rørledninger, som forbandt felterne i Sibirien og Centralasien med befolknings- og industricentrene i det vestlige Sovjetunionen. Men dertil kommer en tøven i forhold til at levere energi til det kinesiske marked. Den kinesiske økonomi er mere end tre gange så stor som de øvrige medlemmers tilsammen, og med de aktuelle fremskrivninger vil denne forskel blot blive større i fremtiden.

I bl.a. Rusland er der en derfor en vis bekymring for, at man ved at fylde brændstof på den kinesiske økonomi faktisk ender med at skabe problemer for sig selv. Det gælder fx Centralasien og til dels også Fjernøsten, og i Rusland er der således en udbredt mistanke om, at Kina i et længere perspektiv vil forsøge at 'rulle' Moskvas indflydelse tilbage

fra begge områder. Efter starten på den internationale finanskrisen i 2008 har Kina kunnet købe sig ind på de russiske og centralasiatiske markeder ved at tilbyde lån til trængte energifirmaer. På den måde har landet sikret sig yderligere olieleverancer fra Rusland på 300.000 t/d og en endnu ukendt mængde fra Kasakhstan.

Dertil kommer lån til Turkmenistan til gengæld for øgede leverancer af naturgas. Samlet andrager de nye lån 38 mia. USD, og de kommende år vil vise, hvorledes denne udvikling vil påvirke forholdet mellem Kina og de andre SCO-medlemmer. Det er muligt, den vil bidrage til at nedbryde mistilliden til Kina, men det kan også tænkes, at Kinas overvældende økonomiske formåen ender med at bekræfte, hvad mange i regionen frygter: At Kina langsomt men sikkert sætter sig igennem i forhold til resten af SCO.

Det større billede viser en handel mellem medlemslandene på USD 89 mia. i 2007. Det svarer til ca. 3,3 pct. af deres samlede handel. De mindste økonomier har den største afhængighed, og således finder hele 80 pct. af Kirgistan's handel sted med de øvrige SCO-medlemmer. For Ruslands og Kinas vedkommende er andelen hhv. 11,5 pct. og 3,1 pct. Bag handelstallene ligger et forholdvis ukompliceret og traditionelt varebytte; et egentligt fælles marked er, hvis overhovedet, et projekt for en noget fjernere fremtid.

En del af integrationslitteraturen forklarer, at en eventuel hegemoni skal være velgørende, hvilket bl.a. vil sige, at den ikke vil udnytte samarbejdet til at konsolidere sig egen magtposition og påtvinge de mindre medlemslande øgede omkostninger. I 2007 beklagede en højtprofileret russisk forsker sig over, at Kina er både 'aggressiv og egoistisk', når det forsvarer dets handelsinteresser, og han beskyldte landet for ikke at tage hensyn til de andre medlemslande.

Handelen i SCO kan dog øges, mente han, men det vil kræve, at "Beijing får en mere afbalanceret tilgang og en bedre forståelse for, at udover direkte økonomiske fordele er der også mere langsigtede fordele, som ikke bare er økonomiske men også politiske, civilisationsmæssige mm.". Det er utvivlsomt en beklagelse, som finder genklang i flere af de andre medlemslande, og som afspejler et grundlæggende problem for handelen internt i SCO.

Det militære samarbejde har fået betydelig opmærksomhed, og der har været gisninger om, at SCO var ved at udvikle sig til en ny formel forsvarsalliance. Det synes dog slet ikke at være tilfældet. Siden 2001 er der afholdt i alt fem 'antiterrorøvelser' i rammen af SCO, og en sjette er planlagt til 2010. Derudover har der været to russisk-kinesiske øvelser (en i hvert af landene), men de har haft bilateral karakter.

Det har dog ikke været problemfrit. Som nævnt viste uenigheden

forud for 'Fredsmision 2005', at der internt i SCO er frygt for, at militærøvelserne kan sende de forkerte signaler. Det kom også til udtryk efter SCO's første øvelse, afholdt i Kasakhstan i 2003, da Astana advarede mod at lade antiterrorøvelserne udvikle sig til deciderede militærøvelser.

Værtslandet var bekymret over øvelsens omfang, bevæbning og scenarium. Og i 2007 blev endnu et aspekt af de interne problemer afsløret, da Kasakhstan nægtede de kinesiske styrker gennemrejse på vej til Fredsmision 2007 i det centrale Rusland. Øvelsen blev gennemført med deltagelse af de kinesiske styrker, men optakten viste igen, at tillidsforholdet mellem medlemslandene er forholdvis svagt.

Mistro bag facaden

Der er utvivlsomt sket en form for socialisering i SCO. Omgangen mellem medlemslandene er mere tillidsfuld end i midten af 1990'erne. Der er skabt et forgrenet mødeforum og en række mekanismer for konflikthåndtering. Studier har tidligere vist, hvor vigtigt det er for etablering af tillid, at repræsentanter for forskellige lande kan mødes og opbygge personlige forhold og lære af hinanden. På den måde kan man, med lidt god vilje, tale om 'Ånden fra Shanghai Five'. Principperne for dette arbejde er tillidsskabende foranstaltninger, ikkeaggression og ikkeindblanding.

Men bag facaden lurer tilsyneladende en stærk mistro i forhold til især Kinas fremtidige ambitioner. Landet indtager allerede en altdominerende rolle i SCO, og fremskrivninger synes blot at forstærke denne. Som nævnt skal en eventuel hegemon være velgørende, men Kina synes ikke at blive betragtet på denne måde, og det betyder, at ånden fra Shanghai Five hviler på et forholdsvis spinkelt grundlag.

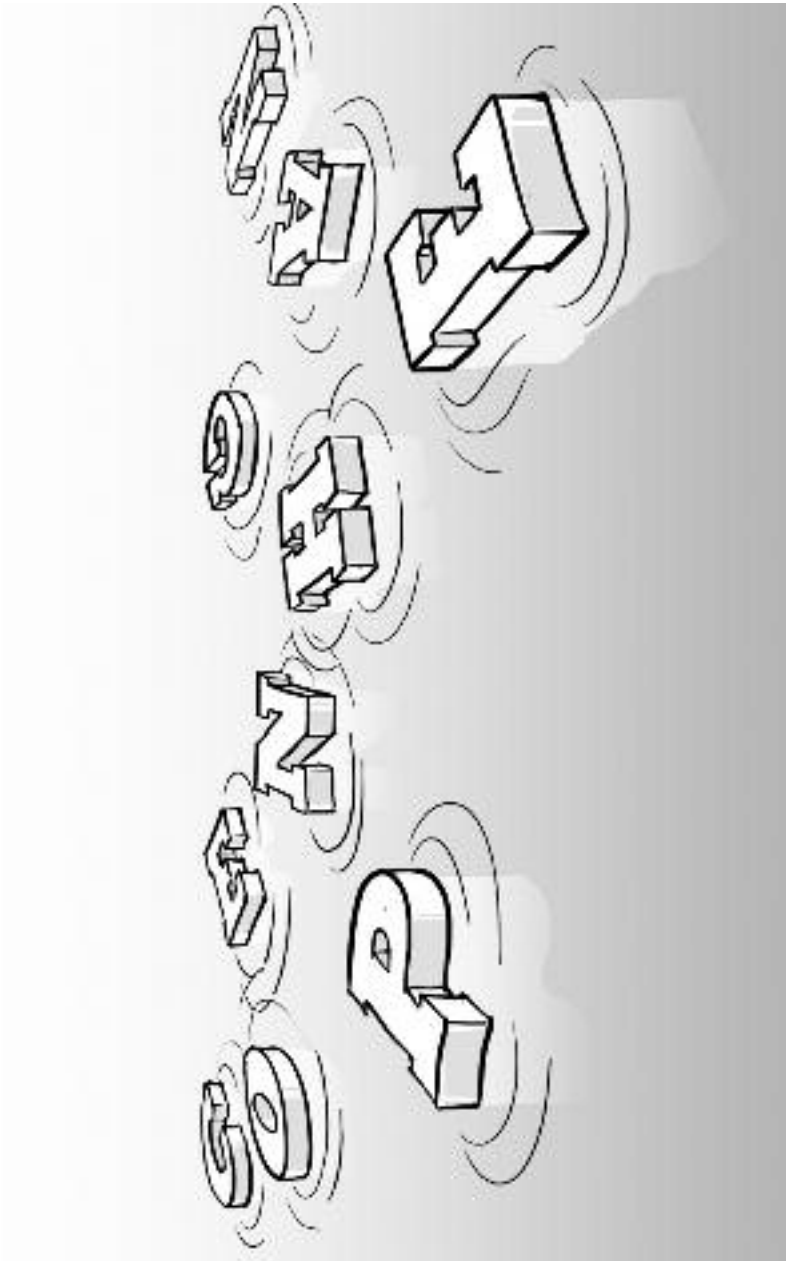
Derudover er det et grundlæggende problem for SCO, at de enkelte styre er uvillige til at afhænde politisk autonomi. De vil ikke overlade en del af deres politiske beslutningsret til de andre. Generelt anerkender medlemslandene værdien af øget integration (fx oprettelsen af et fælles marked med ens adgang for alle), og på den måde er der en *efterspørgsel* efter integration. Men *udbuddet* er svagt, fordi de enkelte styre prioriterer egen magt højere end de mulige gevinster ved en øget integration. Og de autoritære styre, som i dag findes i SCO, vil i de kommende år sandsynligvis ikke tillade hverken medier, eventuelle oppositionspolitikere eller interessegrupper at stille spørgsmålstejn ved denne prioritering.

Det betyder, at *indholdet* af SCO's aktiviteter kun vil udvikle sig ganske langsomt. Vi skal derfor forvente, at organisationen om fx ti år vil have et

samarbejde, som i både bredde og i særdeleshed dybde stort set svarer til det, som findes i dag. Også *formen* må forventes at være statisk. Medlemmerne vil ikke indføre nye institutioner med nævneværdig beslutningskraft, sekretariatet vil forblive et ekspeditionskontor, og medlemskredsen vil stort set forblive uændret.

Som nævnt har både Iran og Pakistan anmodet om at blive optaget som fuldgældige medlemmer, men ansøgningerne er blevet afvist. Kina vil efter alt at dømme gerne have Pakistan med, men blandt de andre medlemmer er der en frygt for, at landet vil anspore til øget islamisme i Centralasien. Og Iran er der tilsyneladende ikke nogen, der rigtig tør stole på; risikoen er, at Tehran vil føle sig styrket ved de andres side og derefter slå ind på en endnu mere konfrontationssøgende kurs i forhold til USA. Det eneste land, som ubesværet ville blive lukket ind i inderkredsen af SCO, er Turkmenistan, men landet har ikke gjort tegn til at ville opgive sin neutralitetspolitik, og det har derfor heller ikke indikeret, at det er interesseret i at slutte sig til organisationen.

Flemming Splidsboel Hansen er Forskningskoordinator, PhD, Forsvarsakademiet.



© Copyright 2009 Hajo De Reijger - All rights reserved.