



CMS NOTAT

4. DECEMBER 2020

Vedr. Forværringen af det kinesisk-amerikanske forhold: en strategisk udfordring for Danmark

CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Af medlemmer af Strategisk Refleksionsforum Kina *Louise Riis Andersen (DIIS), Cecilia Felicia Stokholm Banke (DIIS), Henrik Breitenbauch (CMS/IFS/KU), Kjeld Erik Brødsgaard (CBS), Nis Høyrup Christensen (tidl. CBS), Jørgen Delman (ToRS-KU), Andreas Bøje Forsby (NIAS/IFS/KU), Bertel Heurlin (CMS/IFS/KU), André Ken Jakobsson (IFS/SDU), Peter Marcus Kristensen (IFS/KU), Kristian Søby Kristensen (CMS/IFS/KU), Camilla Tenna Nørup Sørensen (FAK), Mette Thunø (IFS/AU), Ole Wæver (IFS/KU).*

ØSTER FARIMAGSGADE 5
1353 KØBENHAVN K

DIR 35324086
MOB 60870608

hob@ifs.ku.dk
www.cms.polsci.ku.dk

REF: HØB

SAG: 021021

DOK.NR.: 021-4

Forværringen af det kinesisk-amerikanske forhold: en strategisk udfordring for Danmark

Dette notat tager udgangspunkt i en fælles bekymring for, hvilke strategiske konsekvenser det forværrede forhold mellem Kina og USA kan få for Danmark. Notatet indeholder en beskrivelse af situationens udvikling, en kortfattet vurdering af de globale konsekvenser, og en diskussion af implikationer for det danske handlerum og af pejlemærker for danske beslutningstagere.

Situationens udvikling

Forholdet mellem Kina og USA er kraftigt forværret i løbet af 2020.

Forværringen har manifesteret sig i handelskrigsaktiviteter, i teknologirivaliseringer fokuseret på Huawei-sagen, i innovations- og vidensrivaliseringer om AI, kvantecomputere, andet dual-use teknologi og i militær-strategiske rivaliseringer om ny våbentechnologi såvel som rettigheder i det Sydkinesiske Hav. Tilsvarende har coronapandemien været en kamplads for gensidige anklager.

USA har rettet omfattende anklager mod Kinas kommunistiske styre om teknologisk tyveri, misinformation og spionage samt om overtrædelse af menneskerettighederne i forbindelse med Tibet, Xinjiang og Hongkong, ligesom USA bl.a. har anklaget Kina for uretmæssigt at udnytte og påvirke Arktis. Allerede i oktober 2018 annoncerede Trump-regeringen en kampagne mod Kinas voksende selvhævdelse og indblandingspolitik over for USA og resten af verden. Den amerikanske regerings mål er at inddæmme Kinas politiske, økonomiske, institutionelle og strategiske indflydelse og i stigende grad at afkoble Kina fra centrale dele af de vestlige markeder.

Kina søger at imødegå den amerikanske politik, og har på sin side gentagne gange anklaget USA for at føre en ”hegemonisk” eller unilateral aggressiv politik, om militær-strategisk provokerende adfærd i havene omkring Kina, og om udnyttelse af generel amerikansk overlegenhed.

For begge parter står spørgsmålet om Kinas forbindelseslinjer til resten af verden centralt. For den amerikanske regering har det været et politisk mål at afkoble Kina på visse områder fra de vestlige markeder, særligt på politikområder forbundet til blandt andet følsom teknologi. For Kina har en selektiv afkobling, særligt i cyberdomænet, men også til dels handelspolitisk, længe været en foretrukken politik.

I modsætning til globaliseringsæraens liberale grundforestillinger er begge parter, anført af Kina, i stigende grad orienteret mod selvforsyning (autarki) som strategisk princip. På trods af Trump-regeringens retorik er det derfor ikke en komplet afkobling, der er på spil, men mere en gensidig reorientering og positionering i forhold til afhængighed dels af forsynings- og produktionskæder, dels på følsomme teknologier til brug for langsigtet militærstrategisk positionering.

Den kommende præsident Joe Bidens egne og rådgiveres udtalelser tyder også på kontinuitet i forhold til en Kina-kritisk linje fra USA. Hertil kommer, at USA’s positionering kun er ét eksempel på et bredere skift i vestlige landes perception af udviklingen i Kinas politik. Eksempelvis har EU’s Kina-politik undergået en udvikling i en mere kritisk retning – Kina ses her tillige som en ’økonomisk konkurrent, der søger teknologisk overlegenhed’ og en ’systemisk rival, der fremmer andre regeringsformer’.

Hvad er Strategisk Refleksionsforum Kina?

Strategisk Refleksionsforum Kina (SRK) er etableret af Center for Militære Studier med støtte fra ThinkChina.dk. I SRK deltager forskere, der er specialister i kinesiske forhold samt i global sikkerhedspolitik og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. SRK har til formål at være et forum for refleksion om Kinas strategiske betydning i den globale politik. Vi søger med diskussionerne i forummet at bidrage til at kvalificere den danske debat om Kina – blandt andet gennem udgivelsen af dette notat.

Dette notat udtrykker en konsensus blandt forskerne i SRK for så vidt angår de generelle konsekvenser af den kinesisk-amerikanske krise og de mere specifikke konsekvenser for Danmark. Samtidig er der også uenighed i SRK. Det gælder om og i hvilken grad Kina udgør et sikkerhedspolitisk problem for Danmark og danske sikkerhedsinteresser. Der er heller ikke enighed om, hvordan forskellene på henholdsvis det danske og det kinesiske politiske system, herunder i forhold til spørgsmålet om overtrædelser af menneskerettigheder, vil få eller bør få betydning for, hvordan Danmark bedømmer sit forhold til Kina. Ikke desto mindre er det vores håb, at danske beslutningstagere vil finde analysen nyttig.

Overordnede konsekvenser

USA-Kina forholdet er er den vigtigste relation i verdenspolitikken, og det er meget væsentligt for hele verden, hvordan de to lande forholder sig til hinanden politisk, økonomisk og militært. I globaliseringsæraen blev Kinas stigende rolle i verdensøkonomien og verdenspolitikken generelt anset for at handle om Kinas integration i den regelbundne orden og verdensøkonomien, som en aftager af eksisterende regler og normer. Denne integration tages ikke længere selvfølgeligt. USA's, EU's og andre vestlige aktørers nu mere kritiske syn på det kommunistisk-ledede Kina afspejler en udbredt bekymring for, om endnu mere dramatisk konflikt mellem den gamle og den nye stormagt er uundgåelig.

Selvom Biden-regeringen kan forventes at søge øget diplomatisk samarbejde på udvalgte områder – så vil relationen ikke være bestemmende for og farve alle aspekter af den internationale politik, på samme måde som tilfældet var under den Kolde Krig. De økonomiske relationer mellem Kina og resten af verden er langt mere udbyggede end tilfældet var med Sovjetunionen. USA's relative politiske magt er samtidig mindsket i forhold til for eksempel de europæiske lande, mens den militære magtbalance generelt klart er i USA's favør. Verdenspolitikken vil dermed nok blive farvet – men ikke fuldt ud domineret – af krisen mellem USA og Kina.

Selvom krisen omfatter en række forskellige emner – samhandel, pandemien, Hong Kong, Taiwan, Xinjiang og det Sydkinesiske Hav, forskning, internettet med mere – så er den særligt akut for så vidt angår specifikke sektorer relateret til forsvars- og sikkerhedspolitik, herunder informations- og anden teknologi. Nutidens krisens forskellige dimensioner er dermed, i modsætning til den Kolde Krigs blokpolitik, ikke klart forbundet i en ideologisk rivalisering.

Implikationer for europæiske landes – og herunder Danmarks – handlerum

For alle andre aktører end USA og Kina betyder det, at situationen giver mere spillerum, end tilfældet var under den Kolde Krig. Særligt gælder det her for de europæiske lande, at de generelt har friere rammer til at vælge en position med gråtoner. EU kan potentielt spille en rolle som forum for europæisk enighed, ikke mindst på politikområder, hvor EU allerede har en særlig kompetence, såsom handel- og klimaforhandlinger.

Krisen mellem Kina og USA vil få USA til at stille stærkere krav til de europæiske lande – og den vil give Kina øgede sikkerhedspolitiske incitamenter til at svække det vestlige fællesskab. USA's forventede pres på de europæiske – og andre demokratiske – lande vil ud over det sikkerhedspolitiske argument også mobilisere et værdimæssigt argument om, at de demokratiske lande bør stå sammen i forhold til Kina. Kina må omvendt få et øget incitament til at forfølge pragmatisk politisk samarbejde, hvor det er muligt, herunder med andre lande end USA. Brudfladerne og samarbejds mønstrene i verdenspolitikken kan dermed blive skiftevis værdibaserede og pragmatiske alt efter politikområde.

For de europæiske lande vil det skabe muligheder og valg i forhold til hvordan – og på hvilke politikområder – man vil søge enighed med USA og andre demokratiske lande, og på hvilke man vil søge pragmatisk samarbejde, også uden USA, i det omfang det er muligt og ønskeligt, eksempelvis på klimapolitikken. Krisens begrænsede omfang (i forhold til den Kolde Krig) vil fordre en mere særskilt stillingtagen i de respektive europæiske lande, og principielt muliggøre en større grad af samlet europæisk stillingtagen.

Fordi krisen sandsynligvis spiller sig ud med forskellig intensitet i forskellige sektorer, er det muligt, at der på nogle områder vil være tæt amerikansk-europæisk samarbejde (fx følsom teknologi, investeringsscreeninger, efterretninger), mens der på andre vil være et tæt kinesisk-europæisk samarbejde (fx klima), eventuelt også i samarbejde med USA. Det er ikke givet, at de europæiske lande finder fælles positioner på hver af de forskellige sektorer – og dermed muliggør en fælles europæisk position – men det er mere sandsynligt på områder, hvor EU i forvejen har klare kompetencer (fx handel, klima).

Danske implikationer

Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik er også omfattet af disse strategiske rammer. En småstats udenrigspolitik skabes indefra – men den muliggøres af det handlerum som relationerne mellem stærkere magter efterlader til småstaten. Det er derfor, med en klassisk vending, nemmest at være dansk udenrigsminister, når der er overlap mellem forventningerne fra USA, Europa og Norden. Men manglende overlap betyder samtidig også nye muligheder.

For Danmark må Kina-USA-krisen også være et europæisk spørgsmål, og en europæisk mulighed, samtidig med, at det vil vedblive med at være en udfordring og en mulighed i det transatlantiske forhold, både bilateralt og mere bredt. Snarere end at være et sort-hvidt valg må dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forhold til Kina-USA-krisen optimeres og balanceres for hvert enkelt politikområde i det omfang, de kan holdes adskilt.

- 1) Kina-USA-krisen er meget vigtig for verdenspolitikens udvikling, men den vil ikke som den Kolde Krig være altomfattende.
- 2) Det giver nye rammer – både begrænsninger og muligheder – for de europæiske lande og herunder for Danmark.
- 3) Krisen vil samtidig sandsynligvis udfolde sig forskelligt alt efter politikområde – hvor det på nogen områder vil være mere naturligt for de europæiske lande at følge den amerikanske kurs, mens det på andre vil være muligt at søge pragmatisk samarbejde med Kina.
- 4) For Danmark er den kinesisk-amerikanske krise også et både europæisk og transatlantisk spørgsmål.
- 5) Danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg i forhold til Kina, herunder i forhold til vores internationale samarbejdspartnere i både Europa og USA, må sandsynligvis balanceres og afklares løbende for hvert politikområde.