

Søknad på FOU midler/ FD 2006.
Kina: Russlands nye vektor mot USA i Sentral-Asia?
Av Julie Wilhelmsen og Geir Flikke, NUPI

Innledning:

Russlands utenriks- og sikkerhetspolitikk har tradisjonelt vært preget av et svært ambivalent og til dels uavklart forhold til Vesten. Etter en kort periode med ensidig tilpasning til Vesten, valgte Russland fra midten av 1990-tallet å følge en multipolær linje der tanken var å balansere USAs makt ved samarbeid med andre stormakter som India og Kina. Multipolaritet ble sett som et karakteristisk trekk ved utenrikspolitikken under Jevgenij Primakov (utenriksminister 1996-98), men ble etterhvert en gjennomgående strategi for russisk utenrikspolitikk.¹ Etter de tragiske hendelsene 11. september 2001, stilte imidlertid Russland seg entydig på USAs side i den nye krigen mot internasjonal terrorisme. Et historisk og oppsiktsvekkende tett samarbeid utviklet seg i Sentral-Asia,² og mange så for seg at kampen mot en felles fiende skulle knytte Russland og Vesten sammen i et varig strategisk partnerskap.³ Dette partnerskapet har til dels blitt befestet av inviter fra europeisk side, blant annet gjennom opprettelsen av NATO-Russlandsrådet i 2002 og en omfattende dialog mellom EU og Russland fra 2001.

Det har imidlertid vist seg at den enighet som har hersket mellom Russland og USA på det retoriske plan ikke har fått en varig parallel i faktisk samarbeid etterhvert som krigen mot internasjonal terrorisme har utspilt seg. Dette har vært spesielt påtagelig i Sentral-Asia. Russisk samtykke til etablering av amerikanske baser i området og løfter om samarbeid har blitt erstattet av stigende misnøye med amerikansk nærvær og etablering av konkurrerende baser.⁴ Samtidig ser Kina ut til å bli trukket inn som Russlands partner for å balansere USAs makt i området. En indikasjon på dette kom i juli i år da Shanghai samarbeidsorganisasjon (SCO)⁵ i sluttokumentet for sitt toppmøte erklærte at alle ikke-regionale makter måtte trekke sine baser ut fra området. Dokumentet var etter sigende ført i pennen av Moskva og Beijing og myntet på den USA-ledede koalisjonens styrker i Sentral-Asia.⁶ Videre gjennomførte Kina og Russland sin første felles militærøvelse noen sinne ("Fredsoppdrag-2005") i Shangdong i august 2005. Formålet med øvelsen var ifølge russiske og kinesiske myndigheter å forbedre evnen til å bekjempe "internasjonal

¹ Se Thomas Ambrosio, "Russia's Quest for Multipolarity: A Response to US Foreign Policy in the Post-Cold War Era", *European Security*, vol. 10, nr. 1, 2001, ss. 45-67.

² Omfattende utveksling av etterretningsinformasjon i forbindelse med krigen i Afghanistan, samt russisk aksept av etablering av amerikanske baser i Karsji-Khanabad, Usbekistan og Manas, Kirgisistan, altså i det som tradisjonelt har vært en eksklusiv russisk interessesfære, var spesielt oppsiktsvekkende. Se Oksana Antonenko, "Putin's Gamble", *Survival*, vol. 43, nr. 4, 2001-2002, ss. 49-60.

³ Se Oksana Antonenko, "Implications of Putin's Westward Turn", i: Julie Wilhelmsen (red.), *Putin's Russia: Strategic Westernization?*, NUPI Conference Proceedings, 2004, ss. 31-41.

⁴ Julie Wilhelmsen og Geir Flikke, "Copy That: A Russian Bush-Doctrine in the CIS?", NUPI-rapport, internet utgave, 2004 og Julie Wilhelmsen og Geir Flikke, "Evidence of Russia's Bush-Doctrine in the CIS", *European Security*, forthcoming 2006.

⁵ SCO ble etablert i 1996 og Kina, Russland, Kasakhstan, Kirgisistan, Tajikistan og Usbekistan utgjør medlemmene i organisasjonen.

⁶ *RIA Novosti* (Moskva) 18. juli, 2005.

terrorisme, ekstremisme og separatisme” og å styrke vennskapsbåndet mellom de to statene. I pressen ble det imidlertid påpekt at strategiske våpen var del av øvelsen og at den derfor var lagt opp med tanke på bekjempelse av en regulær hær snarere enn terrorister og separatister. Øvelsen ble av mange ansett som en maktdemonstrasjon overfor USA.⁷

Kampen mot internasjonal terrorisme: konvergerende interesser?

Likesom USA og Russland har Kina styrket sitt nærvær og engasjement i Sentral-Asia under anti-terrorismens banner. Beijing lanserte SCO og forpliktet seg til å bekjempe ”separatisme, ekstremisme og terrorisme” i det post-sovjetiske området. Kinas bidrag til SCOs utrykningstyrke henter også sin begrunnelse fra terrorismetrusselen.⁸ Utover en felles anti-terrorisme-retorikk deler imidlertid Kina og Russland flere trekk som gjør dem til mer sannsynlige samarbeidspartnere i Sentral-Asia enn USA og Russland. Partnerskapet mellom Russland og USA ser ikke minst ut til å slå sprekker på grunn av uenighet om hva slags styresett som er akseptable. Mens USA har flagget sin visjon om å spre demokrati i verden, beveger det russiske regimet seg i en mer autoritær retning.⁹ I økende grad ser de sentralasiatiske statene ut til å foretrekke Russland fremfor USA som sin beskytter, primært fordi Russland ikke stiller så strenge krav til de autoritære sentralasiatiske regimene om overholdelse av demokratiske prinsipper.¹⁰ Her er Kina helt på linje med Russland. Videre bekjemper både Kina og Russland et separatismeproblem under antiterrorisme-paradigmet og både uighurene i Xinjiang og tsjetsjenerne i Nordkaukasus næres etter sigende fra radikale islamistiske miljøer i Sentral-Asia. Det er heller ikke uvesentlig at begge disse stormaktene grenser til de sentralasiatiske statene, noe USA ikke gjør.

Det kan også synes som det er konvergerende interesser rundt strategiske økonomiske og energirelaterte problemstillinger. Russland har ennå ikke offisielt forpliktet seg til å bygge en rørledning til Kina fra Sentral-Asia, men begge er enige om at energispørsmålet er av vesentlig betydning, og at en avtale vil undertegnes snarlig.¹¹ Statsminister Fradkov har i november 2005 samtidig varslet at det er en målsetting å utvide eksporten av olje over jernbanenettet opp til 15 mill. tonn for 2006 (fra 8 mill. tonn i 2005). Russlands ambisjoner er under enhver omstendighet større enn Kinas. Heller enn å inngå en bilateral avtale om leveranser, ønsker Russland å involvere kinesiske selskaper i større

⁷ ”Mirnaja missija-2005” *Lenta.ru*, 18. august 2005 og ”Peace Mission -2005”, *Wikipedia-the free encyclopedia*.

⁸ Ariel Cohen, ”Competition over Eurasia: Are the U.S. and Russia on a Collision Course?” *Heritage Foundation*, 24. oktober 2005.

⁹ Geir Flikke (red.), ”The Uncertainties of Putin’s Democracy”, *NUPI Conference Proceedings*, 2004. For en diskusjon av utenrikspolitikk og regimeutvikling, se Dale R. Herspring (ed), *Putin’s Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, Rowman and Littlefield, 2005 (anmeldt av Geir Flikke, *Europe-Asia Studies*, vol. 57, nr. 6, 2005).

¹⁰ Etter at USA gikk ut med sterk kritikk av usbekiske myndigheter i forbindelse med massakren i Andijan, mai 2005, reagerte president Karimov med å avskjære amerikansk tilgang til militærbasen i Karsji - Khanabad i juli. Se Robin Wright, ”Uzbeks stop working with U.S. against terrorism” *Washington Post* 30. september 2005.

¹¹ ”Russia pledges to up trade and investment ties with China”, *Jamestown Eurasia Daily Monitor*, 7. november, 2005.

investeringsprosjekter, samt å gjøre handelen mellom statene mer omfattende. Dette innebærer også å undersøke muligheter for romfartssamarbeid.¹²

Om russisk-kinesiske interesser konvergerer i sterkere grad, vil dette få konsekvenser for USA. Trusselen fra internasjonal terrorisme og behovet for å få bukt med Talibanregimet i Afghanistan gjorde de sentralasiatiske statene til et område av strategisk betydning for USA.¹³ Den senere tids økning i voldelige sammenstøt i Afghanistan tilsier at Sentral-Asia vil forbli et område av stor viktighet for USA. Utsiktene til en ny strategisk allianse mellom Russland og Kina i Sentral-Asia har derfor skapt bekymring i Bush-administrasjonen. Ikke bare har sterk misnøye med den russisk-kinesiske militærøvelsen kommet til uttrykk overfor president Putin, visepresident Dick Cheney skal også ha bedt om en umiddelbar utredning av hva USA skal foreta seg for å vinne tilbake det strategiske initiativet i regionen.¹⁴

Problemstillinger:

Prosjektet tar sikte på å belyse to relaterte problemstillinger. For det første vil vi undersøke omfanget og arten av den russisk-kinesiske tilnærmingen de siste fire årene, innen SCO og bilateralt. Dette vil innebære å vurdere både hva slags *syn* de to landene har på hverandres og på USAs rolle i Sentral-Asia, og hvor bredt det konkrete sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom Russland og Kina i Sentral-Asia egentlig er. Åpenbare hindringer for en kinesisk-russisk allianse i dette området vil tas i betraktning. På bakgrunn av konklusjoner om det kinesisk-russiske samarbeidet i Sentral-Asia vil vi også vurdere hvorvidt det er rimelig å snakke om en dreining i russisk strategisk tenkning i retning av en multipolær linje der Kina sammen med Russland anses som en motpol til USA.

For det andre vil vi undersøke USAs motsvar til økende russisk-kinesiske innflytelse og samarbeid i Sentral-Asia. Dette vil innebære å kartlegge både hva slags *syn* amerikanske myndigheter har på dette området og på det nye russisk-kinesiske samarbeidet og hvilke konkrete tiltak USA setter iverk for å befeste sin posisjon, eventuelt vike plassen. Åpenbare insentiver for fortsatt russisk-amerikansk samarbeid vil også tas i betraktning. Ved å spore USAs motsvar til den russisk-kinesiske alliansens tilsynelatende økende innflytelse i Sentral-Asia håper vi å kunne si noe om dette områdes plass i USAs sikkerhetspolitiske strategi.

Teoretiske betraktninger:

Analysen av aktørenes *syn* på hverandre har naturligvis visse begrensninger. Internasjonale relasjoner kan analyseres gjennom å studere institusjoners effekt på utenriks- og sikkerhetspolitiske prioriteringer, slik som i pågående FD-prosjekt om Russland og post-sovjetiske separatist-konflikter, der OSSE dimensjonen analyseres

¹² RFE/RL Newsline, 7. november, 2005.

¹³ Se Jaquelin K. Davies and Michael J. Sweeney (2004), "Central Asia in U.S. strategy and operational planning" The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington D.C.

¹⁴ Ariel Cohen, "United States goes on geopolitical counter-offensive in Central Asia", *Eurasianet*, 21. oktober 2005.

nøye.¹⁵ Tesen her er at institusjoner vil kunne medvirke til at stater modifierer sine nasjonale interesser gjennom samarbeid om sikkerhetspolitiske utfordringer. I den grad dette ikke skjer, vil det være nærliggende å anta at nasjonale interesser veier tyngre enn institusjonell tilhørighet, eller at stater søker andre institusjonelle fellesskap som ivaretar nasjonale interesser på en bedre måte.

Sentral-Asia er ikke et område der internasjonale institusjoner har en lang historie og sterk innflytelse. Dessuten ser både Russland, USA og Kina for tiden ut til å nedprioritere internasjonale institusjoners betydning. Tilgangen til studiet av samarbeidet mellom Kina og Russland er også begrenset. Derfor er det underliggende teoretiske perspektivet i det foreliggende prosjektforslaget av en mere klassisk realpolitisk/geopolitisk karakter. Analysen vil gjennomføres i et klassisk neo-realistisk perspektiv med innslag av kritisk teori. Et neo-realistisk syn vil være at institusjoner aldri vil kunne fjerne staters bekymringer for egen sikkerhet og for at andre stater skal tjene mer på et samarbeid enn de selv. Institusjoner kan dermed ses på som et "set of rules that stipulate the ways in which states should cooperate and compete with each other", men aldri være tilstrekkelig uavhengige av staters interesser til å fungere som en uavhengig variabel.¹⁶

Dette perspektivet vil suppleres med kritisk teori, som består i å: "surface the 'background' that makes uncertainty a variable to understand, rather than a constant to assume".¹⁷ Staters identitet er her avgjørende. Kritisk teori antyder at staters identiteter er prosessuelle, og dermed at stater kan endre identiteter og fjerne usikkerhet gjennom å fremme konvergerende forståelser av en ekstern/intern trussel som regional/internasjonalt terrorisme og internasjonale relasjoner. Dette betyr imidlertid ikke at kritisk teori ignorerer muligheten for konflikt eller at staters egeninteresse kan være en betydelig drivkraft. Det betyr snarere at staters oppfatning av anarki/orden er intersubjektive, samtidig som "critical theory does not predict peace".¹⁸

Relevans:

Prosjektet anses å være relevant både ut fra FDs generelle og spesifikke kriterier. Studien vil gi viktig innsikt i russisk strategi overfor de sentralasiatiske statene. Utviklingen i Russland og i hele SUS-området vil avhenge av hva slags ambisjoner Russland har i dette området. Sammen med to tidligere FD-studier om Russlands bruk av Bush-doktrinen for å øke sin innflytelse i Georgia og Sentral-Asia (avsluttet FD-prosjekt) og Russlands forsøk innen OSSE-rammen på å fryse løsningen av "frosne konflikter" (nåværende FD-prosjekt) vil det foreslåtte prosjektet gi god innsikt i stormaktsspillet rundt Russlands strategier i det postsovjetiske rom. (jf. FDs generelle kriterium nr 3. Relevans for kompetanseoppbygging og styrking av det norske fagmiljøet når det gjelder Russland/SUS, Europa (inkl. EU) og USA).

¹⁵ Jakub Godzimirski og Geir Flikke, "Words and Deeds: Russian Security Policy and Separatism", FD-prosjekt ferdigstilles primo 2006.

¹⁶ John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, vol. 19, nr. 3, 1995, ss. 5–49.

¹⁷ Ted Hopf, "The Promise of Constructivism", *International Security*, vol. 23, nr. 1, 1998, ss. 171–200.

¹⁸ Alexander Wendt, "Constructing International Politics", *International Security*, vol. 20, no. 1, 1995, ss. 71 – 81, s. 76.

Videre vil prosjektet gjennom studiet av Kinas inngripen i et begrenset geografisk område belyse dette landets nye rolle og økende innflytelse i internasjonal politikk. Dersom samarbeidet mellom Kina og Russland omkring Sentral-Asia befester seg, vil dette også få konsekvenser ikke bare for USA, men også for alliertes virksomhet i regionen. Dette vil belyse ytre forutsetninger for NATOs utvikling etter 11. september 2001, samt øke vår kunnskap om Norges internasjonale rammebetingelser og hvordan disse påvirker Norges internasjonale stilling og mulighet til å fremme samarbeid gjennom sikkerhetspolitiske organisasjoner.

Søknadens ramme:

Det søkes om 5 månedsverk fordelt på to forskere, Geir Flikke og Julie Wilhelmsen (2,5 mndsværk til hver), med total kostnadsramme på 400,000.

Publiserings- og rapporteringsformat vil være en fagfellevurdert NUPI-rapport som legges ut på internett og en omarbeidet versjon som publiseres som artikkel i et fagfellevurdert internasjonalt tidsskrift. Språket vil være engelsk. Et policy-notat til FD vil følge rapporten.