

# DIIS REPORT

**SHANGHAI COOPERATION  
ORGANISATION**  
CENTRALASIEN MELLEM DRAGEN  
OG BJØRNEN

*Niels Aadal Rasmussen*

DIIS REPORT 2008:5

© Copenhagen 2008

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 87 00

E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Cover Design: Carsten Schiøler

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 978-87-7605-249-2

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded  
free of charge from [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Hardcopies can be ordered at [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

**Niels Aadal Rasmussen**, Senioranalytiker ved DIIS

## Resume

*Shanghai Cooperation Organisation*, SCO er en nyskabelse i regionalt samarbejde som et multilateralt forum under FN. Men spørgsmålet er, om det som sådan er levedygtigt og om det tjener andre formål, så som at holde USA og generel vestlig indflydelse ude af det fremover geostrategisk sensitive Centralasien. Amerikanske forsøg på at fremme demokrati og menneskerettigheder har hidtil ikke båret frugt, og USA står svagere end for blot få år siden i forhold til SCO. Iran spiller derimod en aktiv rolle som observatør, især på energiområdet.

I kampen mod terror arbejder SCO for harmonisering af medlemsstaternes antiterrorlovgivning, for opstilling af fælles lister over terrororganisationer og terrorister samt for sporing af terroristernes pengestrømme. Fælles antiterrorøvelser, ofte i grænseområder, hvor etniske mindretal risikerer undertrykkelse, omfatter sikkerhedsstyrker, men også andet personel, herunder militære styrker. Kinesiske styrker har mulighed for at træne i Centralasien, ligesom russiske og centralasiatiske styrker har fået adgang til kinesisk territorium. SCO's samarbejde om økonomiske og energimæssige anliggender rummer muligheder for indbyrdes spændinger ikke mindst mellem Kina og Rusland, men også for yderligere regional udbygning.

For EU betyder SCO en mulighed for at opfylde adskillige mål, så som udbygning af EU's forbindelser med Rusland og Kina, fremme af den økonomiske udvikling i Centralasien, imødegåelse af sikkerhedstrusler med udspring i regionen (som f.eks. narkohandel og ulovlig indvandring) samt forøgelse af leveringssikkerheden for energi.

**Table of contents**

|                          |           |
|--------------------------|-----------|
| <b>1. Indledning</b>     | <b>5</b>  |
| <b>2. Baggrund</b>       | <b>7</b>  |
| <b>3. Organisation</b>   | <b>10</b> |
| <b>4. Aktiviteter</b>    | <b>12</b> |
| A. Kampen mod terror     | 12        |
| B. Militære øvelser      | 15        |
| C. Økonomi               | 17        |
| D. Energiens kilder      | 18        |
| <b>5. Topmøde</b>        | <b>21</b> |
| <b>6. Observatører</b>   | <b>23</b> |
| <b>7. Det store spil</b> | <b>25</b> |
| <b>8. SCO og EU</b>      | <b>29</b> |
| <b>9. Konklusion</b>     | <b>31</b> |
| <b>Litteratur</b>        | <b>33</b> |

## I. Indledning

De to vidtstrakte og folkerige stater Kina og Rusland har altid været adskilt af uvej-somme områder med høje bjerge, ørkener og arktiske områder som Sibirien. Historisk har søvejene mellem Kinas og Ruslands kerneområder været nærmest uoverkommelige. Disse geografiske forholds betydning har imidlertid ændret sig i kraft af den moderne transportteknologi igennem det 20. århundrede.

I århundredets anden halvdel, under den kolde krig, var det sino-sovjetiske forhold i perioden 1949-60 præget af fælles ideologi og samarbejde. Dernæst, i perioden 1960-69, af Sovjetunionens industrielle og videnskabelige styrke og Kinas tilsvarende økonomiske og teknologiske svaghed. Efter bruddet mellem de to stormagter omkring 1960 fulgte et ideologisk og praktisk modsætningsforhold, sågar væbnet konflikt i 1969, mens Kina orienterede sig mere i retning af USA og dets allierede.

Efter afslutningen af den kolde krig omkring 1990 fulgte en periode med almindelig mangel på orientering i de indbyrdes relationer mellem det politisk og økonomisk reformerede Rusland og et økonomisk revolutioneret Kina, som stadig holdt fast ved det kommunistiske etparti system. Nogle russiske ledere, som premierminister Primakov og præsident Yeltsin, gjorde dog visse forsøg på en tilnærmelse til Folke-republikken Kina i 1990'erne. Samtidig gennemførte Kina efter optøjerne på Den Himmelske Freds Plads i 1989 en omfattende naboskabspolitik, blandt andet med forsigtige forsøg på at inddrage de nye, geografisk mellemliggende lande i Central-asien i multilateralt samarbejde. Desuden indledte Kina samarbejde med ASEAN og optog kontakter til Korea og Japan.

En egentlig nyorientering af det sino-russiske forhold fandt ikke sted før efter årtu-sindskiftet, i 2001, da Kina og Rusland indgik en aftale om godt naboskab og fredeligt samarbejde. Det skete tilfældigvis nærmest synkront med terrorangrebet mod USA den 11. september, og med USA's efterfølgende oprettelse af baser i Centralasien. Kina indbød da landene i regionen til, sammen med Rusland, at stifte *Shanghai Cooperation Organisation*.

Angiveligt udgør denne nyskabelse i regionalt samarbejde et multilateralt forum under FN, men spørgsmålet er om det som sådan er levedygtigt og om det tjener andre formål, som f.eks. at holde USA og vestlig indflydelse i det hele taget ude af det fremover geostrategisk sensitive Centralasien. Fokus rettes dermed mod faktorer

som de islamiske folk i samarbejdets deltagerlande og mod kampen mod terror, energisektorens respektive udbydere og aftagere samt det internationale forhold mellem stormagter og småstater. Disse spørgsmål vil blive behandlet i det følgende.

### *Boks 1: Kort over Centralasien*



*Kilde: International Crisis Group*

## 2. Baggrund

Baggrunden for dannelsen af SCO var forløberen *Shanghai Five* fra 1996. Centralasien befandt sig i 1996 i en kritisk situation, især på grund af borgerkrigen i Tadsjikistan mellem 1992 og 1997 og den fremvoksende islamisme blandt de muslimske flertal, navnlig i Usbekistan. *Kina* indbød derfor i foråret 1996 statsoverhovederne for *Rusland* og tre af de centralasiatiske, tidligere sovjetrepublikker, som grænser til Kina, nemlig *Kasakhstan*, *Kirgisistan* og *Tadsjikistan* – til møde i Shanghai, med særligt henblik på grænseproblemerne.

### *Boks 2: Kinas grænser til Rusland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan*

Rusland 3600 km  
 Kasakhstan 1500 km  
 Kirgisistan 1000 km  
 Tadsjikistan godt 400 km

Grænserne bevogtedes alle af russiske, militære styrker. Kinas formål med mødet var især tillidsskabende foranstaltninger, herunder at aftale reduktioner af militære styrker i grænseområderne. Grænseproblematikken i den nye geopolitiske situation efter afslutningen af den kolde krig blev hermed løst.

SCO, blev dannet i juni 2001, igen på kinesisk initiativ og med deltagelse af *Shanghai Five*, som straks efterkom det folkerige *Usbekistans* ønske om medlemskab. Den sidste af de i alt fem centralasiatiske lande – Irans nabo *Turkmenistan* – har derimod endnu ikke ønsket at deltage i det kinesiskinspirerede samarbejde. De ønsker angiveligt at følge en udpræget neutral, isolationistisk kurs. Mens fire af de centralasiatiske lande har solide muslimske flertal, har det femte, det vidtstrakte Kasakhstan, muslimsk mindretal.

Efter at de kinesiske grænseproblemer stort set var blevet løst i 1990'erne, kom dannelsen af SCO ikke mindst til at afspejle Kinas nærmest eksplosive økonomiske vækst gennem ti år og landets deraf følgende større rolle på verdensmarkedet og i verdenspolitikken. Samtidig søgte Rusland, under præsident Putins ledelse, at finde nye veje og alliancer på verdensscenen efter 1990'ernes ydmygelser, blandt andet på Balkan.

**Boks 3: SCO-landene i Centralasien****Kasakhstan**

*President:* Nursultan Nazarbaev

*Areal:* 2,7 mio. km<sup>2</sup> (Til sammenligning: EU27 4,3 mio. km<sup>2</sup>)

*Indbyggere:* 15 mio., dvs. 6 pers./ km<sup>2</sup>,

*BNP:* 52 mia. USD, dvs. 7.800 USD/pers. (Til sammenligning: Bulgarien 8.200 USD)

**Kirgisistan**

*President:* Kurmanbek Bakiyev,

*Areal:* 0,2 mio. km<sup>2</sup> (Til sammenligning: UK 0,24 mio. km<sup>2</sup>)

*Indbyggere:* 5 mill., dvs. 26 pers./ mio. km<sup>2</sup>,

*BNP:* 2 mia. USD, 1.700 USD/pers. (Til sammenligning: Uganda 1.500 USD)

**Tadsjikistan**

*President:* Emomail Rakhmon,

*Areal:* 0,14 mio. km<sup>2</sup> (Til sammenligning: Grækenland 0,13 mio. km<sup>2</sup>)

*Indbyggere:* 7 mio., 50 pers./ km<sup>2</sup>,

*BNP:* 2 mia. USD, 1.100 USD/pers. (Til sammenligning: Kenya 1.100 USD)

**Usbekistan**

*President:* Islam Karimov,

*Areal:* 0,4 mio. km<sup>2</sup> (Sverige 0,4 mio. km<sup>2</sup>)

*Indbyggere:* 2,7 mio., 60 pers./ km<sup>2</sup>

*BNP:* 11 mia. USD, 1.800 USD/pers. (Til sammenligning: Gambia 1.800 USD)

*Kilde: Wikipedia*



*Boks 4: SCO. Tidslinje*

|             |  |
|-------------|--|
| 1989        | Kinesisk studenteroprør og uro i Xinjiang                                  |
| 1991        | Sovjetunionens opløsning og Centralasiens uafhængighed                     |
| 1992-97     | Borgerkrig i Tadsjikistan, islamisme i Usbekistan, krig i Tjetjenien       |
| 1996        | <i>Shanghai Five</i> – Kina, Rusland, Kasakhstan, Kigisistan, Tadsjikistan |
| 1998        | Kinesisk aftale med Centralasien om indgreb mod separatister               |
| 2001 (juni) | <i>Shanghai Cooperation Organisation</i> , plus Usbekistan                 |
| 2001        | 9/11 i USA   |
| 2002        | SCO-charter og kampen mod terror   |
| 2004        | Sekretariat og regional antiterrorstruktur                                 |
| 2005        | Tulipanrevolution i Kirgisistan og Andijanmassakren (se boks 6)            |
| 2007        | Militærøvelsen <i>Peace Mission 2007</i> og Bishkektopmødet.               |

*Kilde: Council on Foreign Relation*

SCO's charter blev underskrevet ved statschefernes møde i juni 2002. Det beskrev SCO's formål, principper, organisation og aktiviteter, og det gav organisationen international retlig status. SCO's principper svarer til de alliancefrie landes grundsatninger for fredelig sameksistens fra 1955, og de omfatter (1) gensidig respekt for selvstændighed, suverænitet og territorial integritet, (2) ikkeindblanding i hinandens indre anliggender, (3) ikkebrug af magt, (4) lighed mellem landene og (5) fredelig bilæggelse af uenighed. Statscheferne enedes endvidere om kampen mod terror.

### 3. Organisation

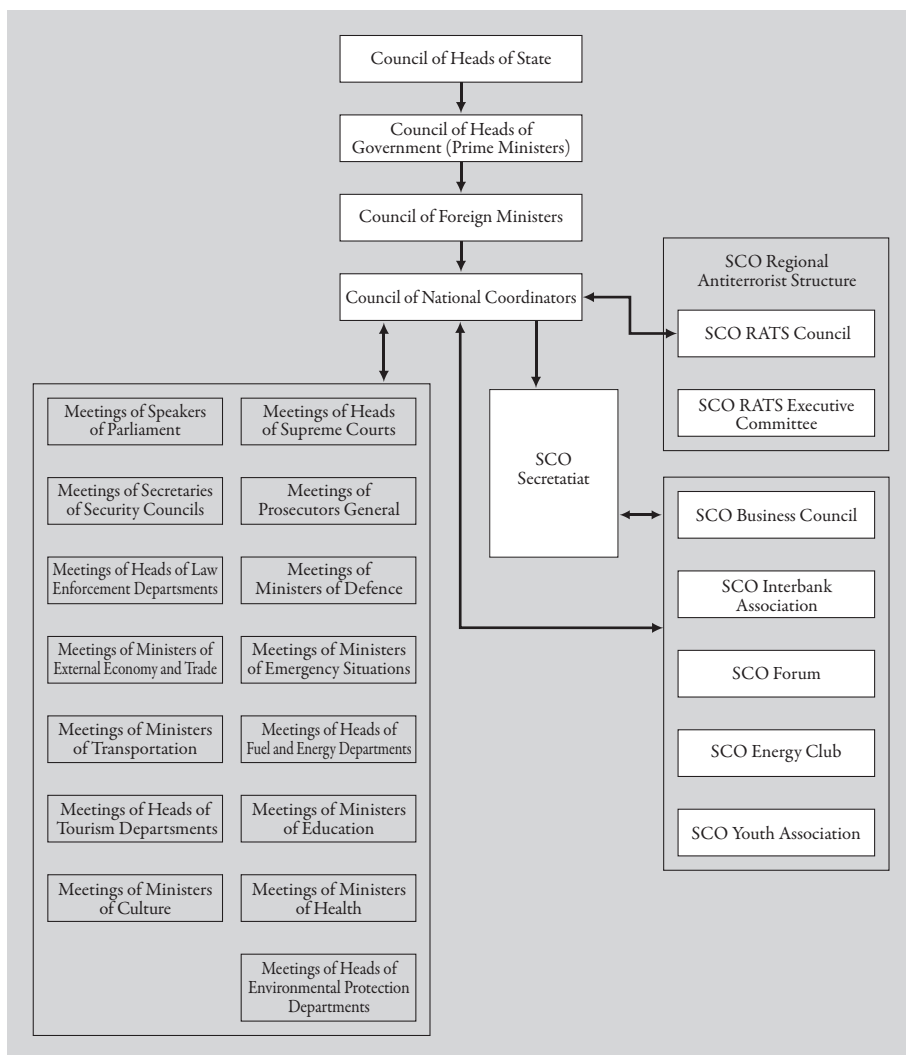
SCO's øverste besluttende organ er statscheferne, som træder sammen til topmøde en gang om året, senest i Kirgisistans hovedstad Bishkek, den 16. august 2007 (se nærmere nedenfor). Statscheferne varetager det strategiske fokus, kan drøfte alle emner af fælles interesse og godkender SCO's fælles budget. Budgettet er forinden vedtaget af regeringscheferne, som ligeledes holder et ordinært møde årligt, og som desuden koordinerer især økonomiske anliggender. Regeringschefernes møde er forberedt af udenrigsministrene, der mødes ordinært en måned før deres chefer. Det løbende arbejde med de konkrete anliggender varetages af nationale koordinatører fra hver medlemsstat. De mødes mindst tre gange om året, for at behandle, koordinere og gennemføre beslutninger truffet af stats- og regeringschefer og udenrigsministre. Sammen med SCO's sekretariat samler koordinatørerne trådene i organisationen, ikke mindst i forhold til de mange emner af fælles interesse, der omfatter parlamentarisk og retsligt samarbejde, sikkerhed og forsvar, økonomi, energi og transport samt miljø, kultur, undervisning og turisme.

*SCO-sekretariatet* er det ene af organisationens to permanente organer. Det andet er *Regional Anti-Terrorism Structure*, RATS (se næste afsnit). Sekretariatet i Beijing blev oprettet i januar 2004, og ledes af en generalsekretær, som er udpeget af statscheferne for tre år. Siden januar 2007 har det været Bolat Nurgaliev, som tidligere var Kasakhstans ambassadør i Tokyo. Før det var han i Washington og i Sovjettiden var han i Indien og Pakistan. Han efterfulgte den tidligere kinesiske ambassadør i Moskva, Zhang Deguang. Nurgaliev bistås af tre stedfortrædere for henholdsvis (1) politiske emner, herunder forsvar og kampen mod terror, (2) økonomi og energi samt (3) administrative og retlige spørgsmål. Generalsekretær Nurgaliev har desuden bistand til bl.a. pressehåndtering, nyhedsbreve og oversættelser til SCO's to arbejdsprog, kinesisk og russisk.

SCO's andet permanente organ er *Regional Anti-Terrorism Structure*, RATS. Dette antiterrorkontor, som ligger i Usbekistans hovedstad Tashkent, blev oprettet i juni 2004 og bliver ledet af et råd og en eksekutivkomite. Rådet består så vidt vides af de enkelte medlemslandes ansvarlige for terrorbekæmpelse, og bistås af eksekutivkomiteen med 30 medarbejdere: syv fra Kina, syv fra Rusland og de øvrige 16 fra de andre fire medlemslande. Halvdelen af udgifterne dækkes ligeligt af Kina og Rusland, en femtedel af Kasakhstan og resten af de tre øvrige lande. Chefen for eksekutivkomiteen udpeges af statscheferne. Som den første udpegedes vicechefen for den usbekiske

efterretningstjeneste, Vyacheslav Kasymov. Han blev fra 2007 efterfulgt af chefen for Kirgisistans grænsetropper, general Myrzakan Subanov. RATS råder over en database over organisationer og personer, der betragtes som terrorister, såsom Al-Qaeda, Taliban, det muslimske broderskab, Hizb ut-Tahrir, grupper af uighurer (et tyrkisksproget, muslimsk mindretal i det nordvestlige Kina, *East Turkestan Independence Movement*, ETIM) og tjetjenske grupper i Rusland.

### Boks 5: SCO-organigram



Kilde: SCO-sekretariatets hjemmeside: <http://www.sectso.org/html/00027.html>

## 4. Aktiviteter

### A. Kampen mod terror

Efter Sovjetunionens sammenbrud i 1991 og de centralasiatiske landes uventede uafhængighed, blev de svage nye stater og deres svagt bevogtede grænser ved den nordvestkinesiske Xinjiang-grænseprovinc udnyttet af uighurske separatister. De oprettede træningslejre på den anden side af grænsen. Også de kinesiske grænser til Afghanistan og Pakistan var forholdsvis lette at gennemtrænge. Tadsjikistans borgerkrig efter uafhængigheden varede indtil 1997, samtidig med, at Rusland havde indledt sin krig mod shariastyret i Tjetjenien. I 1998 frygtede Kina at miste kontrollen med separatisterne og fik ad diplomatisk vej de centralasiatiske naboer til at gribe ind over for uighurnes militære træning. Kinesernes frygt mødte ringe amerikansk interesse, men derimod russisk forståelse.

Allerede ved dannelsen af SCO i sommeren 2001 blev *Shanghai-konventionen* om kamp mod terrorisme, separatisme og ekstremisme godkendt. Den forpligter medlemslandene til at udveksle oplysninger, udlevere personer og koordinere indsatser mod disse "tre onder". Med SCO's koordinerede indsatser blev det endnu vanskeligere for uighurske separatister at bruge nabolandene som base.

SCO's regeringschefer havde ordinært møde blot få dage efter den 11. september 2001 og vedtog en kompromisløs kamp mod terrorisme. Ved vedtagelsen af SCO's charter det følgende år opnåede man enighed om at arbejde for en regional antiterrorstruktur, som i 2004 blev til RATS. Oprettelsen af dette organ skabte visse uoverensstemmelser. På den ene side ønskede Rusland (støttet af Kirgisistan), at placere antiterrorkontoret i Bishkek sammen med den russisk dominerede sikkerhedsorganisation *Collective Security Treaty Organisation, CSTO* (Møller, 2007), som ikke har kinesisk deltagelse. På den anden side støttede Kina Usbekistans ønske om værtskab for anti-terrorkontoret. Kontoret skulle have usbekeren Kasymov som den første direktør, for at dæmme op for islamismen, og sådan blev det.

RATS arbejder for harmonisering af medlemsstaternes antiterrorlovgivning, for opstilling af fælles lister over terrororganisationer og terrorister samt for sporing af terroristernes pengestrømme. I internationale forsamlings som FN forsøger SCO-RATS at optræde som en samlet gruppe, f.eks. i forbindelse med definitionen af terror og lister over forbudte organisationer. Det konkrete arbejde i kampen mod terror varetages af de respektive, nationale sikkerhedstjenester, mens RATS især står for

koordinering og fordeling af information. Arbejdet fokuserer naturligt på medlemsstaternes individuelle prioriteter, såsom de tjetjenske grupper i Rusland, uighurerne i Kina, og Hizb ut-Tahrir i de tre muslimske lande.

### *Box 6: Andijanmassakren 2005*

I byen Andijan, i den konfliktfyldte Ferghanadal i det østlige Usbekistan kom det til uroligheder, efter at 23 indflydelsesrige, lokale forretningsdrivende i maj 2005 stod anklaget for islamisk radikalisme. Flertallet var medlemmer af Akramiya, en aflægger af Hizb-ut-Tahrir, som angiveligt er en velgørende organisation, ikke en terrorgruppe. Deres arrestation førte til protester i Andijan og til en belejring af fængslet, som endte med, at de anklagede slap fri sammen med hundreder af andre fanger. Usbekiske sikkerhedsstyrker slog derefter uroen vilkårligt ned med voldelige midler, som førte til hundreder af dræbte – hvis ikke flere. Der er dog usikkerhed om, nøjagtigt hvem der stod bag drabene. Usbekistans regering hævdede, at bevæbnede oprørere holdt demonstranter som gidsler og åbnede ild mod dem. Sikkerhedsstyrkernes brug af magt syntes i hvert fald overdrevet, hvad enten det skyldtes ond vilje eller inkompetence. Andijanmassakren førte til en nedkøling af Usbekistans forhold til USA, som afbrød samarbejdet om militære øvelser og snart efter måtte forlade luftbasen Karshi-Khanabad nær grænsen til Afghanistan. EU indførte sanktioner mod Usbekistans regering og myndigheder, som til gengæld har søgt at balancere mellem en imødekommelse af udlandets kritik og fortsat at slå ned på grupper med afvigende meninger.

*Kilde: Council on Foreign Relations: [http://www.cfr.org/publication/10984/documenting\\_andijan.html](http://www.cfr.org/publication/10984/documenting_andijan.html)*

Kina frygter især Østtyrkistans islamiske bevægelse, der har som mål at etablere en uafhængig islamisk stat i Xinjiangprovinsen, hvor 45% af befolkningen er etniske uighurer. Tadsjikistan har dårlige erfaringer fra 1990'ernes borgerkrig, ligesom også Usbekistan har haft alvorlige problemer med angiveligt radikale, islamiske organisationer. Problemerne kom senest op til overfladen i maj 2005, i byen Andijan, i den

centrale, men kunstigt delte Ferghanadal (Andijanmassakren, se boks 6). I Kirgisistan skete der en fredelig omvæltning, Tulipanrevolutionen, i marts 2005, uden religiøse undertoner, men dog som en påmindelse til de øvrige centralasiatiske landes ledere om magtforholdenes omskiftelighed. Indbyggerne i den sydlige del af landet bemærkede sig i 2006 stigende aktivitet fra Hizb ut-Tahrirs side, ligesom medlemmer heraf blev anholdt i landets nordlige del, midt på sommeren samme år.

En af repræsentanterne for SCO-formandskabet i 2007, Kirgisistans regering, bekræftede kort før Bishkektopmødet, at man havde opstillet en fælles liste over terrororganisationer. Listen blev ikke offentliggjort, og dens karakter og de bagvedliggende kriterier er ikke nærmere oplyst, men den skulle bl.a. indeholde *Ul-Shura Mujahideen* i Kaukasus, Al-Qaeda, det Muslimske Broderskab, Hizb ut-Tahrir, Taliban og *East Turkestan Independence Movement*, ETIM.

Kasakhstan, der som det eneste af de centralasiatiske lande ikke har muslimsk flertal, men som til gengæld er vidtstrakt, folkerigt og rigt på energikilder, presser på for at forstærke det regionale samarbejde, og for at sikre sig teknisk og økonomisk bistand, især fra Kina, til kampen mod terror. Kina leverede i sommeren 2007 bl.a. terrængående køretøjer samt overvågnings-, video- og kommunikationsudstyr til brug omkring Kasakhstans storby Almaty og den østlige del af landet som har grænse til Kina.

Ud over den langsigtede frygt for uro blandt de fattige indbyggere i Kinas indre, spiller også hensynet til en vellykket og fredelig afvikling af de Olympiske Lege i Beijing i sommeren 2008 ganske givet en rolle for Kina på kort sigt. Ifølge SCO er Kina siden 1995 blevet udsat for mere end 260 terrorangreb med over 160 dræbte og 440 sårede. Sikkerheden under olympiaden varetages primært af en nydannet militær sikkerhedsenhed. SCO's statschefer udtrykte på Bishkektopmødet støtte, og de tilbød bistand til Kinas varetagelse af legenes sikkerhed. Erfaringerne herfra vil ifølge statscheferne blive brugt ved vinterolympiaden i den russiske Sortehavsby Sochi ved Kaukasus i 2014.

Centralasien befinder sig geografisk på vejen mellem Afghanistan, verdens største eksportør af heroin, og Europa. Centralasien ligger derfor på transitrutene for narkosmugling ud af og våbensmugling ind i det terrorrømte Afghanistan, ligesom også menneskesmugling og anden kriminalitet over grænserne blomstrer. Sikkerhedssituationen er således en udfordring, ikke alene for landene i Centralasien, men også for Kina.

Kampen mod terror har de senere år givet sig udslag i øvelsesaktivitet på tværs af grænserne, mellem politi, sikkerhedsstyrker og militær fra medlemsstaterne. I sommeren 2007, op til Bishkek-topmødet, afholdtes den hidtil største øvelse, med start i Xinjiangs kinesiske provinshovedstad, Urumqi, og afslutning på et militært øvelsesområde, Chebarkal ved Chelyabinsk, nær Uralbjergene. Efter sigende tog øvelsens drejebog udgangspunkt i Beslangidselkrisen i 2004 i Kaukasus, som førte til væbnet kamp mellem terrorister og russiske sikkerhedsstyrker. Russiske medier har dog i stedet peget på Andijanmassakren som forlæg for øvelsen.

## **B. Militære øvelser**

SCO's medlemsstater gennemfører hvert år fælles antiterrorøvelser, ofte i grænseområderne. Disse manøvrer, der navnlig omfatter sikkerhedsstyrker, men også andet personel (herunder også militære styrker), har for første gang givet kinesiske styrker mulighed for at træne i Centralasien, ligesom russisk og centralasiatiske styrker har fået adgang til kinesisk territorium.

Det er imidlertid vigtigt at slå fast, at SCO ikke sigter mod et klassisk forsvarssamarbejde, som en alliance i FN-pagtens forstand. Der er således ikke tale om hverken forsvarsmæssigt eller forsvarsindustrielt samarbejde i SCO, der heller ikke omfatter kollektive sikkerhedsgarantier, som f.eks. i NATO. De centralasiatiske lande har givetvis hverken kræfter eller lyst til at risikere at blive indblandet i et potentielt våbenkapløb på kinesisk eller russisk side. Kina ønsker bestemt ikke at se SCO som en militærblok, men foretrækker bilateralt samarbejde med Rusland om militærmanøvrer og forsvarsindustrielt samarbejde. Rusland på den anden side ønsker ikke at give kollektive sikkerhedsgarantier til SCO's medlemsstater, som alle, bortset fra atommagten Kina, er dækket under CSTO sammen med Armenien og Hviderusland. Rusland eksporterer store mængder våben og militært udstyr, især til Kina (navnlig fly og flådefartøjer), men også til de øvrige SCO-lande, ligesom disse hver især kan støtte deres sikkerhed på russiske tilsagn. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at man fra russisk side i foråret 2007 forgæves har forsøgt at få SCO-landenes militære myndigheder til at interessere sig for at udarbejde et fælles grundlag for militært samarbejde under SCO. Disse russiske bestræbelser har deres modstykke i CSTO's fredsbevarende operationer med de såkaldte "Kollektive Hurtige Reaktionsstyrker".

Den første fælles antiterrorøvelse fandt sted i 2002 ved Kinas grænse til Kirgisistan. Det følgende år deltog 1.000 soldater fra samtlige medlemsstater (bortset fra Usbekistan) i SCO-øvelsen *Cooperation 2003* på grænsen mellem Kina og Kasakhstan.

Den første kinesisk-russiske militære øvelse fandt sted under *Peace Mission 2005*, med deltagelse af 10.000 kinesiske og 1.800 russiske soldater. Det følgende år afholdtes en større SCO-øvelse, kaldet *East Anti-Terror 2006*, med deltagelse af grænsetropper fra samtlige medlemsstater.

På SCO-topmødet i Shanghai i 2006 vedtog man et nyt program om samarbejde i 2007-09, i kampen mod terrorisme, ekstremisme og separatisme. Det kom for første gang til udfoldelse i den årlige øvelse, *Peace Mission 2007*, der fandt sted op til Bishkektopmødet i 2007.

*Peace Mission 2007* begyndte på kinesisk territorium i Urumqi den 8. august og sluttede 9 dage senere ved Chelyabinsk, 2.500 km derfra, på den anden side af Kasakhstan. For første gang deltog kinesiske, luftbårne tropper. Ud af de i alt 6.500 deltagere var 2.000 russiske og mindst 1.200 kinesiske soldater engageret i øvelsen, som derudover havde deltagelse af et større antal russiske og kinesiske transportfly (Il-76), jagerbombere (Su-25, hhv. JH-7-A), helikoptere (Mi-24, hhv. Mi-17), armerede transportkøretøjer (APC) og artilleri (122mm og 100mm). Desuden anvendtes russiske, ubemandede rekognosceringsfly af typen Pchela (UAV). Planlægningen af øvelsen var blevet færdig under et møde i maj blandt de respektive sekretærer for landenes sikkerhedsråd, og den blev endeligt godkendt på et SCO-forsvarsministermøde i juli, med deltagelse af også de militære stabe fra medlemsstaterne.

*Peace Mission 2007* sluttede med angreb fra jagerbombere, kamphelikoptere og landstyrker mod en øvelsesby, Chebarkal, som var blevet indtaget af 1.000 fiktive terrorister, som senere skulle foregive flugt over en international grænse. Rusland betalte størsteparten af udgifterne, formentlig omkring 80 mio. USD, og opnåede et forstærket militært samarbejde, ikke mindst med Kina.

Rusland opnår ved sådanne militære øvelser et samarbejde med Kina, som svarer til det landet har med tidligere sovjetrepublikker i CSTO. Som i CSTO påvirkes det militære samarbejde i SCO for Ruslands vedkommende positivt af, at de centralasiatiske landes officerer næsten uden undtagelse er uddannet og trænet på russisk, i de tidligere sovjetiske væbnede styrker. Dette våbenbroderskab kan tjene til at minimere virkningerne af amerikansk bistand til regionen generelt. Omvendt gælder det utvivlsomt for de kinesiske deltagere i det militære øvelsessamarbejde i SCO, at de kun nødtigt arbejder under russisk kommando, og at de sprogligt står uden for den militære integration. Også telekommunikation – herunder udstyr – og kommandostruktur udgør hindringer for en udvikling af det militære samarbejde i SCO.



## C. Økonomi

SCO's økonomiske dimension fremstod tydeligere, da Kina i 2003 foreslog et program frem til 2020, for *handel og økonomisk samarbejde*, herunder friere bevægelighed af varer, kapital, tjenesteydelser og teknologi. Den friere bevægelighed synes at have sat sig spor i en forholdsvis stor forøgelse af handelsvolumenen, især mellem Kina og Centralasien – angiveligt med en stigning fra ½ mia. USD i 1995 til 8,5 mia. USD i 2005, hvoraf langt hovedparten dog er kinesisk handel med Kasakhstan. Strømmen af kinesiske varer til centralasiatiske forbrugere modsvares af energileverancer, især fra Kasakhstan, men i stigende grad også fra Usbekistan. Foruden Kina og Kasakhstan støtter også SCO-observatøren Indien, at økonomisk samarbejde indenfor energi, transport, infrastruktur, handel og telekommunikation prioriteres højere end politisk-militært og sikkerhedspolitisk samarbejde.

Det næste kinesiske initiativ blev taget det følgende år i 2004, da Kina stillede *eksportkreditter* til rådighed for SCO-partnerne på 900 mio. USD, som i 2005 blev forbedret med fordelagtig rente, løbetid og garantistillelse for fælles samarbejdsprojekter. Siden 2004 er over 120 projekter vedrørende især veje og jernbaner, men også geologisk samarbejde og rørledninger, blevet identificeret med henblik på gennemførelse. De faktiske fremskridt har dog været begrænsede, bortset fra olierørledningen mellem Kasakhstan og Kina, jfr. nedenfor. Fra kinesisk side ofres i øvrigt særlig interesse på udviklingsprojekter i den konfliktfyldte Ferghanadal, som ligger delt imellem de svageste SCO-lande Usbekistan, Kirgisistan og Tadsjikistan.

Under Shanghai-topmødet i 2006 blev den økonomiske dimension udbygget med et *Business Council* med sæde i Moskva og et SCO-forum for iværksættere fra virksomheder i alle medlemsstater. Ved samme lejlighed oprettedes et bankkonsortium, *SCO Interbank Association*, med deltagelse af en bank fra hver af medlemsstaterne. Rådet og banken skal sammen forberede et fælles investeringsprogram for perioden 2006-10. Samarbejdet skal gælde kvalitetsnormer, toldbehandling, investeringer, trafik og transport, telekommunikation, e-handel og energi.

Mens Kina vedholdende og aktivt har støttet tanken om en *frihandelszone* indenfor SCO, har de fleste øvrige medlemsstater, herunder Rusland, stillet sig mere afvisende. De frygter, at billige kinesiske varer skal underminere deres økonomiske udvikling, ligesom de centralasiatiske lande er bange for at Kina satser mere på udnyttelsen af deres olie- og gasressourcer og mindre på direkte investeringer i virksomheder og på teknologioverførsler.

## D. Energiens kilder

På længere sigt er en bagvedliggende faktor for SCO det forhold, at Rusland er blevet en af den globale økonomis største producenter og eksportører af olie og gas, og at Kasakhstan er blevet verdens fjortendestørste olieeksportør, kun overgået af OPEC, Rusland, Norge og Mexico. Samtidig har den økonomiske udvikling i Kina gjort det til verdens næststørste forbruger af olie efter USA. Kasakhstan er udover at være olie- og gasproducent også verdens næststørste uranproducent. Samtidig findes der andre energikilder i Usbekistan, mens Turkmenistan – som dog stadig holder sig uden for SCO – en betydelig eksportør af naturgas, gennem det russiske selskab *Gazproms* ledningsnet.

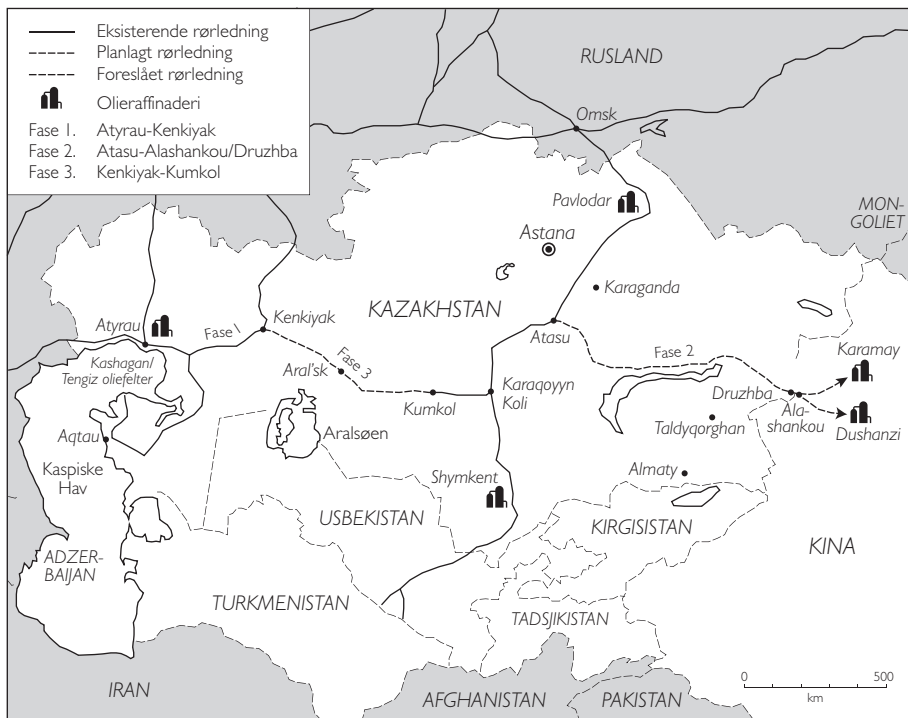
Kinas afhængighed af energiimport har især givet sig udslag i aftaler og kontrakter med lande i Mellemøsten (som Saudi-Arabien og Iran), og i Afrika (som Sudan samt olieeksporterende lande i Vestafrika). Fælles for disse energileverancer er imidlertid, at de fragtes ad søvejen, og dermed næsten uden undtagelse går gennem det snævre og noget risikable Malaccastræde. Kina har derfor en særlig interesse i at skabe leveringssikkerhed for olie og gas.

Interessen i Centralasiens energikilder begyndte allerede i 1994 med at *China National Petroleum Company*, CNPC, købte aktiemajoriteten i det kasakhstanske selskab *Aktobemunaj Gaz*, der drev Aktyubinskfeltet. I 1997 gik man videre med en joint venture-aftale med selskabet *Uzemunigaz*, der driver Uzenfeltet, og i 2005 tog CNPC skridt til erhvervelse af *Petrokazakhstan*, et canadiskregistreret selskab, for mere end 4 mia. USD. I slutningen af 2005 åbnedes den første del af en rørledning fra Kasakhstans oliefelter til den kinesiske grænseby Alashankou i den nordøstlige del af Xinjiangprovinsen, til olieraffinaderier i provinshovedstaden Urumqi og i oliebyen Karamay. Herfra er det meningen senere at føre olie frem til Kinas kyst, navnlig til Shanghai.

Kasakhstan har verdens ellevttestørste oliereserver – dvs. de er større end USA's, men mindre end Nigerias – heriblandt det største oliefelt uden for Mellemøsten og det femtestørste i verden, Kashagan. Dette oliefelt, som er verdens største fund i en menneskealder, har dog vist sig uhyre investeringskrævende, og er allerede forsinket til den planlagte produktionsstart i 2010. Produktionen af råolie gjorde i 2006 Kasakhstan til verdens attendestørste producent. Indtil for nylig fandt udvindingen hovedsageligt sted i den vestligste del af landet, men senere er der fundet forekomster i den centrale og nordlige del af landet. Og for nylig er der gjort fund i den østlige del af landet (Qarabulaq og Sarybulaq) som har grænse til Kina.

Problemet for Kasakhstan består i, at Rusland indtil for nylig har haft noget nær monopol på transport af landets olie til aftagerne på verdensmarkedet, via rørledninger og jernbane eller til søs over Sortehavet. Herudover er nogen olie leveret til Iran i kraft af byttehandler. Først i 2005 begyndte olieeksporten til Kina via jernbane og fra sommeren 2006 gennem en nybygget rørledning. Samtidig åbnedes en anden rørledning, fra den vestlige side af det Kaspiske Hav til Middelhavet, nemlig Baku-Tblisi-Ceykan, som også transporterer olie fra Kasakhstan.

### Boks 7: Olierørledning fra Kasakhstan til Kina



Kilde: [www.lib.utexas.edu/maps/kazakhstan.html](http://www.lib.utexas.edu/maps/kazakhstan.html)

*Caspian Pipeline Consortiums* rørledning har siden 2001 forbundet kasakhiske olie-felter ved det Kaspiske Hav med den russiske havneby Novorossiysk ved Sortehavet. Den er planlagt i samarbejde mellem regeringerne i Kasakhstan, Oman og Rusland. Denne rørledning er også forbundet med Kenkiyak, som fra 2011 ventes at blive forbundet med Kumkol i det centrale Kasakhstan, hvor det kinesiske CNPC deltager i olieudvinding, og hvorfra der siden sommeren 2006 har været en rørledning helt til

den kinesiske grænse ved Druzba. Den sidstnævnte rørledning, Atasu-Alashankou, er led i den samlede forbindelse mellem oliefelterne i og omkring det Kaspiske Hav, og det indtil videre umættelige kinesiske marked.

Rusland fremsatte på SCO-topmødet i Shanghai i 2006 et forslag med støtte fra Kazakhstan om oprettelsen af en såkaldt *Energy Club*, med henblik på, som det hedder, "at skabe balance mellem producenter, forbrugere og transitlande". Konceptet er tydeligvis ikke færdigudviklet, formentlig fordi producentlandene, som står bag forslaget, af de øvrige lande er under mistanke for at ville skabe et kartellignende OPEC. Det lykkedes dog Rusland at indkalde et møde blandt SCO's olie- og energiministre i slutningen af juni 2007, men uden at det efterfølgende stod helt klart, hvad mødets udfald var blevet. Den ønskede balance mellem producent-, forbruger- og transitlandene må i hvert fald indebære kolossale investeringer i rørledninger på tværs af det eurasiske kontinent.

Der forventes indkaldt et SCO-ekspertmøde for at forsøge at få deltagernes synspunkter tilnærmet hinanden. En mulighed for et resultat i forsøget på at danne en Energy Club kunne være skabelsen af en slags børs, hvor udbydere og aftagere af olie og gas kunne mødes og aftale priser. En oliepris på 100 USD/td. gvner selvsagt Rusland og Kasakhstan, men ikk Kina, og i mindre gra de øvrige SCO-lande.

## 5. Topmøde

Det årlige, ordinære møde mellem SCO's statschefer fandt sted den 16. august 2007 i Kirgisistans hovedstad Bishkek, med præsident Kurmanbek Bakiyev som vært. Foruden den russiske præsident, Putin, og den kinesiske præsident, Hu, deltog præsidenterne for Kasakhstan (Nursultan Nazarbaev), Usbekistan (Islam Karimov) og Tadsjikistan (Emomail Rakhmon). Desuden var der deltagelse af SCO's generalsekretær, Nurgaliev og chefen for RATS's eksekutivkomite, Subanov.

Som repræsentanter for SCO's observatørlande deltog Irans præsident, Ahmadinejad, Indiens olieminister, Pakistans udenrigsminister og Mongoliets præsident. Desuden deltog, som æresgæster, Afghanistans præsident, Hamid Karzai og Turkmenistans præsident, Berdymukhamedov, der deltog for første gang.

*Bishkektopmødets sluterklæring* forpligtede landene til godt naboskab, venskab og langsigtet samarbejde, med sigte på regional integration i henhold til SCO-charteret. Desuden opnåede man enighed om en række konkrete delresultater indenfor international it-sikkerhed, samt kultur, sundhed, kommunikation og bankvæsen.

Der var enighed om behovet for yderligere retsligt samarbejde og samspil mellem parlamenter og retslige appelinstanter. SCO's 2007-09-plan for kampen mod terrorisme, separatisme og ekstremisme blev understreget, ligesom indgreb overfor finansiering af terrorisme og hvidvask af penge. På topmødet drøftede man endvidere bekæmpelsen af narkohandel, indgreb overfor illegale flygtninge og kontrol af gæstearbejdere. Og ikke mindst behovet for styrkelse af regionens stabilitet og sikkerhed samt mulighederne for SCO-indsatser til fordel for Afghanistan blev drøftet.

I samme forbindelse har SCO for nylig oprettet en særlig *kontaktgruppe for Afghanistan*, der holdt sit første møde i februar 2006. Kontaktgruppen for Afghanistan består ifølge en protokol underskrevet i Beijing i november 2005 af permanente repræsentanter for SCO-landene ved sekretariatet i Beijing og seniordiplomater ved Afghanistans ambassade samme sted, hvor gruppen også normalt holder sine møder. Gruppen, som holder sine møder på kinesisk, russisk og engelsk, har et åbent og ganske løst mandat, til at konsultere om "forslag og anbefalinger om samarbejde mellem SCO og Afghanistan, om emner af fælles interesse". Angiveligt foregår der overvejelser om at hæve niveauet for disse konsultationer og forøge SCO's rolle for stabilisering og økonomisk udvikling af Afghanistan.

På Bishkektopmødet gav Usbekistans præsident på vegne af Afghanistans nærmeste naboer udtryk for bekymring over den fortsatte udvikling med betydelige militære Talibanaktiviteter og fortsat ukontrolleret produktion og smugling af narkotika. Præsident Putin opfordrede til skabelse af et sikkerhedsbælte imod narkotika omkring Afghanistan, samt til aggressiv jagt på de finansielle rødder til narkohandlen i landet. Han opfordrede desuden SCO til på et ikke nærmere angivet tidspunkt at indkalde til en international konference om Afghanistan, for at forbedre stabiliteten. Præsident Karzai bekræftede på topmødet Afghanistans forpligtelse til at søge fælles veje til styrkelse af stabiliteten.

På energiområdet var sluterklæringen fra Bishkektopmødet bemærkelsesværdigt fåmælt. For selv om der både før, omkring og efter mødet blev arbejdet intensivt med oliediplomati og indgået aftaler om nye leverancer af både olie og gas, især til det kinesiske marked, hed det blot, at statscheferne understregede vigtigheden af nært samvirke og en fælles tilgang blandt SCO-landene. Det mest konkrete udbytte synes således at have været præsident Ahmadinejads gentagne tilbud om at være vært for et møde med deltagelse af såvel SCO's som observatørlandenes olie- og energiministre. Ministrene skulle på et sådant møde i Iran drøfte en optimering af transport, udvinding, udvikling og behandling af olie- og gasprodukter, men nogen dato for mødet blev ikke nævnt.

Kasakhstans præsident sagde i Bishkek, som leder af Centralasiens førende energi-producent, blot, at et udkast til asiatisk energistrategi bl.a. omhandler oprettelse af et energiagentur for SCO, som ifølge ham ville blive en slags tænketank og database, mens transaktioner på energimarkedet kunne udføres på en SCO-energibørs, jfr. ovenfor.

Statscheferne overdrog formandskabet for SCO i 2008 til Tadsjikistan, som vil være vært for næste topmøde i 2008 i Dushanbe. Det tilføjedes uventet, at man allerede forudser et topmøde – men ikke nødvendigvis og sandsynligvis ikke et ordinært møde – i den russiske provinsby Yekaterinburg, Ruslands nu tredjestørste by, i 2009.

## 6. Observatører

Den russiske udenrigsminister understregede i begyndelsen af 2004 behovet for, at SCO forsøgte at stå på egne ben, inden man gav adgang til andre lande. Alligevel blev *Mongoliet*, der som det eneste land udelukkende har grænser til de to SCO-stormagter Rusland og Kina, allerede senere samme år, som det første land, tildelt observatørstatus ved organisationen.

Det følgende år, 2005, udvidedes kredsen af observatører samtidigt med *Iran* samt ærkerivalerne *Indien og Pakistan*. Samtidigheden skyldes formentlig for sidstnævntes vedkommende ønsket om at balancere mellem Ruslands traditionelle allierede Indien og Kinas traditionelle klient Pakistan. Begge stormagter afholder regelmæssige anti-terrorøvelser med disse respektive allierede. Irans tilkomst kan derimod formentlig bedst forklares med, at et gunstigt forhold til Teheran er i alle SCO-landes interesse, hvad enten de er storaftagere af olie og iranske kunder som Kina, eller tværtimod er konkurrenter til Iran på verdensmarkedet for energi, som Rusland og Kasakhstan. Sidstnævnte ønsker begge, ligesom Iran, at fremme samarbejdet mellem olie- og gasproducenterne i en *Energy Club*. Iran har presset på for medlemskab af SCO, og mens Rusland tilsyneladende var villig, valgte Kina så vidt man ved at blokere.

På Shanghaitopmødet i 2006 bebudede SCO, at man ville være parat til at indbyde nye medlemmer af organisationen, men tilsyneladende uden, at man af den grund nåede til enighed om den retslige fremgangsmåde for optagelse af nye medlemmer eller observatører.

Foruden det femte centralasiatiske land Turkmenistan, som dog hidtil ikke har ønsket at tilnærme sig SCO, ville Mongoliet formentlig være i første række som kandidat til medlemskab af organisationen. Mongoliet ville hverken skabe splid eller udgøre nogen særlig risiko, men kunne i stedet lukke et potentielt hul for mulige sikkerhedsproblemer mellem Rusland og Kina. En tilnærmelse fra Turkmenistan til SCO ville kræve opgivelse af landets selvvalgte isolation og en tilpasning af dets alliancefri udenrigspolitik. Præsident Berdymukhamedovs gæsteoptræden ved Bishkektopmødet kunne muligvis ses som et første tegn herpå.

Indien og Pakistan ville derimod især på grund af Kashmirkonflikten udgøre et potentielt problem som medlemmer af SCO, og de kunne skabe vanskeligheder og splittelse. At begge lande optræder som observatører kan dog på lidt længere sigt ses

som et bidrag til skabelse af tillid og dermed i bedste fald lægge grunden til et heldigt resultat for regionen og for SCO.

Samtidig med optagelsen af nye observatører i 2005 fik USA afslag på en tilsvarende anmodning om observatørdeltagelse i SCO's møder. Fra amerikansk side havde man kun vist Centralasien meget beskeden opmærksomheden i perioden fra Sovjetunionens sammenbrud og de centralasiatiske landes selvstændighed i begyndelsen af 1990'erne og til efter årtusindskiftet. Terrorangrebene den 11. september, med udspring i Afghanistan, ændrede radikalt den amerikanske interesse for regionen, og der blev meget hurtigt skabt amerikansk adgang til luftrummet over Afghanistans nabolande. Endvidere blev der i nabolandene Usbekistan og Kirgisistan oprettet amerikanske luftbaser i henholdsvis Karshi-Khanabad nær den afghanske grænse og uden for Bishkek ved Manas. Daværende udenrigsminister Powell tilbød i 2002 ligefrem Usbekistan en sikkerhedsgaranti.

Den amerikanske reaktion på Andijanmassakren i 2005 (se boks 6 ovenfor) førte imidlertid til en reorientering af den usbekiske gæstfrihed, som efter den amerikanske kritik af sikkerhedsstyrkernes håndtering af situationen, førte til en anmodning i sommeren 2005 om amerikansk rømning af Karshi-Khanabad, som gennemførtes inden årets udgang.



## 7. Det store spil<sup>1</sup>

Især amerikanske analyser peger ud fra strategiske overvejelser næsten enslydende på SCO som et forsøg på, fra kinesisk og russisk side, at mindske eller helt udelukke vestlig – eller i hvert fald amerikansk – indflydelse og interesser fra det geopolitisk og energimæssigt yderst værdifulde Centralasien. Mange taler ligefrem om frygten for amerikansk hegemoni, globalt såvel som kontinentalt. Den amerikanske *Global War on Terrorism* fra 2001 betød med et slag, at Centralasien blev optaget på listen over områder, hvor USA har vitale interesser.

Kina, Rusland og USA har en fælles interesse i at søge at forhindre udbredelsen af radikal islam i Centralasien. Efter den 11. september var der klare tegn på forståelse mellem Moskva og Washington i den henseende. Beijing var også klar i sin modstand mod ekstremisme og separatisme.

Bushdoktrinen fra 2005, om udbredelse af demokrati og undsigelse af totalitære regimer, sammen med en amerikansk National Sikkerhedsstrategi, der tillader forkøbsangreb og militær indgriben mod tegn på overhængende fare, måtte – ikke mindst efter de politiske omvæltninger i henholdsvis Ukraine, Georgien og Tadsjikistan – vække opmærksomhed i de politiske ledelser og eliter i de centralasiatiske lande.

I forhold til Centralasien overskred doktrinen i særdeleshed Moskvas opfattelse af grænserne for den postsovjetiske, geopolitiske interessesfære. Fra russisk side havde man – delvis i egen interesse – accepteret, at kampen mod terrorisme retfærdiggjorde amerikansk tilstedeværelse i flere centralasiatiske lande. Men at se denne tilstedeværelse føre til lokale eller regionale regimeskifter ville alvorligt true russiske sikkerhedsinteresser – herunder ikke mindst energipolitiske investeringer – og dermed i videre forstand også true det globale amerikansk-russiske forhold.

Fra *amerikansk* side tales der meget om at fremme demokratisk, social og økonomisk udvikling. Eftersom der i området mellem Rusland og Kina ikke eksisterer noget regionalt samarbejde med amerikansk deltagelse, og da USA altså er blevet afvist som observatør i SCO, er Washington henvist til at dyrke de bilaterale forbindelser med landene i Centralasien og tilbyde økonomisk og teknisk bistand, i bytte for

<sup>1</sup> "Det store spil" var i slutningen af 18-hundredtallet betegnelsen på den britisk-russiske strategiske strid om Centralasien.

fremskridt i demokrati og markedsøkonomi. De politiske ledere i landene, hvoraf flere har en baggrund i Sovjettidens totalitære styre, er imidlertid utilbøjelige til at indføre reformer, hvis det risikerer at koste lederne magten. Centralasien har hidtil været modstræbende overfor indførelsen af demokrati, og fortsatte amerikanske forsøg på at fremme det, må forventes at slå fejl igen. De centralasiatiske ledere, hvoraf hovedparten er oppe i årene, vil formentlig se forsøg på politisk liberalisering som en sikker opskrift på politisk selvmord.

Anderledes tegner det sig for *Rusland*, der med sindsro ser frem til en fortsættelse af tidligere tiders nære forbindelser mellem metropolen Moskva og de centralasiatiske SCO-landes hovedstæder, Astana, Bishkek, Dushanbe og Tashkent. På det energipolitiske område har russiske operatører fortsat betydelig indflydelse, især på den livsvigtige transport af olie- og gaseksport ud fra produktionsfelter, der ikke har adgang til havet.

På det sikkerhedspolitiske område, har man fra russisk side valgt at satse på *Collective Security Treaty Organisation*, CSTO (Møller, 2007). CSTO bygger på den sikkerhedsarkitektur, man fra russisk side søgte at introducere umiddelbart efter Sovjetunionens sammenbrud, da man i foråret 1992 indgik en såkaldt kollektiv sikkerhedsaftale med Armenien, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan, og senere med mere eller mindre helhjertet tilslutning fra Adzerbajjan, Georgien og Hviderusland.

Adzerbajjan, Georgien og Usbekistan faldt imidlertid fra allerede efter fem år, i slutningen af 1990'erne, og indgik en tid i et andet samarbejde med Ukraine og Moldova. Efter dannelsen af SCO i 2001 oprettede Rusland og de fem aftalepartnere, Armenien, Hviderusland og de tre centralasiatiske lande, i oktober 2002 organisationen CSTO. Samarbejdet forpligter deltagerne til at afholde sig fra brug af eller trusler om væbnede midler. De forpligter sig til ikke at indgå i andre militære alliancer eller grupper, og de vil opfatte et angreb på en af deltagerne som et angreb på dem alle, jfr. NATO's såkaldte "musketer-ed". CSTO's prioriteter omfatter samarbejde om luftforsvar, våbenproduktion, militær uddannelse og fredsbevarende operationer.

Som en politisk, logisk opfølgning af Usbekistans militære brud med USA efter den amerikanske kritik af Andijanmassakren valgte den usbekiske præsident Karimov at tage imod indbydelsen til at deltage i CSTO's topmøde i Minsk i sommeren 2006, og erklærede dermed at landets genindtrådte i den militære organisation. Begrundelserne var dels den globale og regionale sikkerhedssituation (underforstået, USA's domi-

nans), dels at Usbekistan allerede tidligere på året havde tilsluttet sig et økonomisk samarbejde, *Eurasian Economic Community* (bestående af Rusland, Hviderusland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan), som angiveligt skulle have et tilsvarende, hvis ikke sammenfaldende sigte.

På denne baggrund havde flere vestlige analytikere ventet, at Bishkektopmødet kunne give anledning til indgåelse af et samarbejde mellem netop SCO og CSTO. Det skete imidlertid ikke ved denne lejlighed, men SCO's generalsekretær, Nurgaliev, oplyste efterfølgende, at en samarbejdsaftale om kampen mod terrorisme, ekstremisme, separatisme og organiseret kriminalitet kunne ventes i løbet af få måneder. (Den blev faktisk undertegnet i oktober 2007. Se Møller, 2007.)

Fra russisk side spiller det endelig en strategisk rolle for samarbejdet i SCO, at planerne for udførsel af olie og gas til de asiatiske afsætningsmarkeder opererer med flere muligheder, hvoriblandt Kina selv sagt foretrækker, at energien føres frem til den kinesiske grænse og i første række de kinesiske forbrugere. Imidlertid er der også den mulighed, hvis finansiering kan skaffes, at lede russisk olie og gas videre på russisk jord, frem til Stillehavskysten ved Nahkodka, for derigennem direkte at kunne forsyne japanske og koreanske forbrugere.

Set i et længere strategisk perspektiv ligger SCO's væsentligste værdi for Rusland formentlig i at tilbyde en russisk rolle i forbindelse med Kinas hastige udvikling frem mod stillingen som global supermagt, der kan ses som den største fremtidige udfordring for Rusland. Ruslands indre økonomi og produktion har hidtil ikke udviklet sig på højde med hverken landets sociale og materielle forudsætninger eller den globale økonomi, og man er derfor fortsat afhængig af import af alle slags forbrugsgoder. Dette passer imidlertid glimrende med Kinas stigende produktion og eksport af både varer og tjenesteydelser til verdensmarkedet og med dets globale, økonomiske ambitioner. Hertil kommer, at fortsættelse af de nuværende befolkningsmæssige og sociale tendenser i det russiske samfund snart kan gøre Rusland til Kinas lillebror i global sammenhæng, med SCO som del af skuepladsen for en sådan udvikling.

*Kina* er fortsat ikke blot initiativtager til SCO, men også indehaver af en hovedrolle. Den kinesiske rolle passer formentlig ikke mindst de mindre af medlemslandene, Kirgisistan, Tadsjikistan og Kasakhstan godt, som en forsikring mod russisk dominans, ligesom SCO-samarbejdet også kan bidrage til at afbalancere den folkerigeste stats, Usbekistans, rolle i regionen.

Under ét kan man sige, at SCO bliver en slags garant mod, at udefrakommende magter forsøger at underlægge sig mindre og svagere lande, samtidig med at dragen Kina og bjørnen Rusland holder hinanden stangen.

Kinas strategiske mål er at fremme multilateralismen – og herunder ikke mindst respekten for FN – i et internationalt system, som gennem en årrække siden afslutningen af den kolde krig har været truet af hegemoni. I forhold til Centralasien har Kina, gennem SCO, opnået en betydelig rolle, uden derfor at komme i et modsætningsforhold til Rusland eller at opskræmme regionale, politiske ledere. Kina har samtidigt undgået amerikansk dominans. SCO's topmøde i 2005 erklærede, at

“multilateralt samarbejde, baseret på principperne om lige rettigheder og gensidig respekt, ikkeindblanding i suveræne staters indre anliggender, (...) og demokratisering af internationale relationer, bidrager til fred og sikkerhed og tilskynder det internationale samfund til, uanset forskelle i ideologi og social struktur, at skabe et nyt sikkerhedsbegreb, baseret på gensidig tillid, gensidig fordel, lighed og samvirke.”

Her genfindes både gamle og nye træk i kinesiske udenrigspolitiske præferencer, som trods den poetiske form dog nok nærmest tjener til at retfærdiggøre den politiske status quo. Dette er i hvert fald indtil videre bedst i overensstemmelse med det kinesiske ønske om en “fredelig opstigen” (*“Peaceful Rise”*, 2004-05) på den internationale scene og den globale markedsplads i forbindelse med en fortsat ressourcekrævende, økonomisk vækst.

Det betyder på den anden side samtidig, at Kina næppe deler Ruslands seneste tilkendegivelser af utilfredshed med manglende respekt for den tidligere supermagt, som nu kontrollerer en betragtelig del af de globale energiressourcer. Og mens Rusland med tilfredshed kan notere sig en fortsat høj oliepris, er de stik modsatte selvst. tilfælde for Kina.

## 8. SCO og EU

Set med nordeuropæiske briller kan det forekomme iøjnefaldende hvor meget SCO's organisatoriske opbygning kan sammenlignes med Østersørådets (Council of Baltic Sea States, CBSS) struktur og måske den tankegang, der ligger bag dette råd. Det bærer præg af tillidsskabelse, mindretalsbeskyttelse og decentraliseret, regionalt samarbejde. Imens CBSS fra starten var tænkt som et forstadium og en forberedelse til EU-medlemskab for Polen og de tre nye baltiske lande, gør noget tilsvarende sig naturligvis ikke gældende i SCO for de centralasiatiske lande.

Men ligesom det i begyndelsen af 1990'erne var vigtigt for EU at kunne tilbyde de tidlige Warszawapagtområder fordele, som ikke umiddelbart kunne opfattes som nogen trussel af Østersøstormagten Rusland, så er det i Centralasien vigtigt for Kina og Rusland i fællesskab, at det regionale samarbejde har taget udgangspunkt i tillidskabende foranstaltninger, økonomiske tiltag (andre end frihandel), uddannelse, kultur, turisme og ikkestatsligt samarbejde, såkaldte "bløde værdier".

Sammenligner man på det *sikkerhedspolitiske* felt SCO-samarbejdet med andet internationalt samarbejde, er det karakteristisk, at de trusler man opererer med, dvs. "de tre onder" terrorisme, ekstremisme og separatisme (foruden organiseret kriminalitet, herunder narkosmugling), uundgåeligt leder tanken hen på EU's Sikkerhedsstrategi fra 2003, der især tager sigte på netop terrorisme, fejlslagne stater, regionale konflikter og organiseret kriminalitet. Den eneste af EU-strategiens trusler, som SCO ikke opererer med, er risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben, herunder atomvåben – hvilket antagelig også hænger sammen med tilstedeværelsen af fire officielle og nuværende atommagter i SCO-kredsen, (Rusland, Kina og observatørerne Indien og Pakistan) – og med Iran i kulissen. Spredning af atomvåben er i stedet behandlet i den traktat om en a-våbenfri zone i Centralasien, som de fem pågældende lande indgik i efteråret 2006, med støtte fra Rusland og Kina, trods modstand fra Frankrig, Storbritannien og USA.

EU var, da Centralasien begyndte at spille en større rolle i 1990'erne, selvsagt stærkt optaget af Warszawapagten og Sovjetunionens opløsning, Berlinmurens fald, Tysklands samling, EU's egen udvidelse, samt Balkankrigene, og ofrede formentlig derfor ikke Centralasien så megen opmærksomhed.

I juni 2007 vedtog *Det Europæiske Råd* imidlertid en strategi for et nyt partnerskab mellem EU og Centralasien. Det hed heri bl.a. at EU's strategiske interesser knytter

sig til sikkerhed og stabilitet, og at bilateralt samarbejde om menneskerettigheder fremhæves. En regional tilgang egner sig til at behandle fælles regionale udfordringer, som f.eks. organiseret kriminalitet, energi, miljøforurening, vandforvaltning m.v. EU vil i den forbindelse samarbejde med internationale finansielle institutioner (Verdensbanken, IMF, Den Europæiske Udviklingsbank) og etablere kontakt til bl.a. SCO.

Ud over olie, gas og elektricitet er vandforvaltningen et afgørende aspekt af energisamarbejdet med Centralasien. Det bemærkes, at produktionen og fordelingen af vandkraft er afgørende for bl.a. Afghanistan og Pakistan, hvortil i øvrigt kommer, at Kina og Kasakhstan indbyrdes har interesser i floderne, der løber fra Xinjiangprovinsen ind i Kasakhstan. Regionen er forbundet af floder, søer og have der krydser landegrænserne, og en regional tilgang til beskyttelse af disse ressourcer er derfor efter EU's opfattelse altafgørende.

Angående EU's udvidelse skal det bemærkes, at flere af de nye partnere i Central- og Østeuropa – eksempelvis Bulgarien – siden den kolde krig og Sovjetunionens tid har haft særlige, især økonomiske forbindelser til flere af SCO-landene.

Endelig bemærkes, at *Shanghai Cooperation Organisation* giver EU mulighed for at opfylde adskillige mål, så som udbygning af forbindelserne med Rusland og Kina, fremme af den økonomiske udvikling i Centralasien, imødegåelse af sikkerhedstrusler med udspring i regionen (som narkohandel og ulovlig indvandring) samt forøgelse af leveringssikkerheden for energi. Dertil kommer kampen mod terror, i det omfang terrorgrupper med forbindelse til Taliban eller Hizb ut-Tahrir vækker bekymring hos regeringerne i både EU og Centralasien.

## 9. Konklusion

SCO's hastige udvikling i perioden 2001-07 viser, at dette samarbejde har betydeligt potentiale til et stadig mere omfattende og dybtgående internationalt samarbejde på en række områder, så som terrorbekæmpelse, forsvar, samhandel og økonomi samt formentlig uddannelse og kultur i vid forstand.

Et sådant multilateralt samarbejde vil i et vist omfang overflødiggøre fortsatte amerikanske forsøg på at vinde sikkerhedsmæssig og økonomisk indflydelse i Centralasien på de gældende vilkår. SCO-samarbejdet må på dette punkt desuden ses i lyset af deltagelsen af observatører, hvoriblandt navnlig Iran tilsyneladende forsøger at spille en aktiv rolle, som nemt kunne virke generende på USA, ved at fremme samarbejdet mellem olie- og gasproducenter i en russisk inspireret *Energy Club*. I forhold til USA har de øvrige observatører, navnlig Indien og Pakistan, spillet en langt mere beskedne rolle, som formentlig i vidt omfang skyldes deres traditionelle nære forhold til henholdsvis Rusland (Sovjetunionen) og Kina.

Perspektivet for SCO's udvikling påvirkes negativt af den åbenlyse ulighed mellem de to hidtidige og aktuelle stormagter, Rusland og Kina, sammenlignet med de geografisk isolerede, befolkningsmæssigt, økonomisk og teknisk svage småstater i Centralasien. Selv om Kina til tider påberåber sig status som talerør for verdens udviklingslande, deltager kinesiske ledere dog næsten på linie med Ruslands præsident i de ledende industrilandes G8-topmøder. At de mindre medlemslande i SCO befinder sig i kategorien udviklingslande hersker der imidlertid ingen uenighed om.

Den afgørende svaghed ved SCO forekommer umiddelbart at være de modsatrettede interesser, medlemslandene har i den globaliserede økonomi. Fortsat høje råvarepriser, især på olie og gas, må formodes at være til fordel for Ruslands økonomi, i hvert fald på kort sigt, men vil næppe gavne landets teknologiske og – på længere sigt – erhvervmæssige udvikling. Rusland risikerer dermed i stigende grad at få interesser tilfælles med andre råvareleverandører i verdensøkonomien, heriblandt mange udviklingslande. Kina, hvis fortsatte økonomiske vækst er delvis afhængig af stabile energipriser og -leverancer, har derimod i stigende grad fælles interesser med andre industrilande, ikke mindst EU.

På den anden side kan det vel ikke udelukkes, at denne umiddelbare svaghed ved SCO på længere sigt ville kunne vendes til en styrke, i kraft af økonomiernes komple-

mentaritet. Strømmen af teknologi og innovation kunne vende, så den gik fra Kina til Rusland, frem for omvendt, som hidtil.



## Litteratur

- Adolphsen, Günther: "Brændpunkt – Centralasien, Islam og den næste krig om olien", Vandkunsten, København, 2006.
- Antonenko, Oksana: "The EU should not ignore the Shanghai Cooperation Organisation", Centre for European Reform, *Policy Brief*, maj 2007.
- Bailes, Alyson J.K., Pal Dunay, Pan Guang and Mikhail Troitskiy: "The Shanghai Cooperation Organization", Stockholm International Peace Research Institute, maj 2007.
- Bendersky, Yevgeny: "Intelligence Brief: Russia in the SCO", *Press and Interest News report*, 3. november 2005.
- Chung, Chien-peng: "The Shanghai Co-operation Organization: China's Changing Influence in Central Asia", *The China Quarterly*, pp. 990-1009, Issue 180, 2004.
- Cohen, Ariel: "The Dragon Looks West: China and the Shanghai Cooperation Organisation", *Heritage Lectures* (961), 3. august 2006.
- Daly, John C.K.: *Analysis: SCO Energy Ties*, UPI, 22. august 2007.
- Daly, John C.K.: "SCO to host 'Peace Mission 2007' anti-terrorist drill in August", *Eurasia Daily Monitor* (4/146), The Jamestown Foundation, 27. juli 2007.
- Engdahl, F. William: "The US's geopolitical nightmare", *Asia Times*, 9. maj 2006.
- Ferdinand, Peter: "Sunset, sunrise: China and Russia construct a new relationship", *International Affairs* 83:5, s. 841-867, 2007.
- Gu Yu: "The Current Situation in Central Asia", China Institute for International Strategic Studies, 2/2007, s. 67-73.
- Guang, Pan: "China and Central Asia", *Event Summary*, SCIS, The Jamestown Foundation, 5. februar 2007.
- Guang, Pan: "China and Central Asia: Charting a new course for Regional Cooperation", *China Brief*(VII/3), The Jamestown Foundation, 7. februar 2007.
- Kaczmarek, Marcin: "Russia Creates a New Security System to replace the CIS", *Power and Interest News Report*, 21. December 2005.
- Karin, Erlan: "The Shanghai Cooperation Organisation and its Implications for Central Asia", *Slavic Eurasian Studies* (2/2004), Hokkaido University, Sapporo.
- Levina, Maria: "Ministers set stage for SCO summit", *The Times of Central Asia* (448), Kyrgyzstan, 18. juli 2007.
- McDermott, Roger N.: *The Rising Dragon: SCO Peace Mission 2007*, The Jamestown Foundation, oktober 2007.

- Møller, Karsten J., "CSTO – En russisk domineret forsvarsorganisation i udvikling?", *DIIS Brief*, oktober 2007.
- McNeal, Dewardric L.: "China's Relations with Central Asian States and Problems with Terrorism", *Congressional Research Service Report for Congress*, 17. December 2001.
- Niquet, Nicole: "China and Central Asia", *China Perspectives* (67), september-oktober 2006.
- Oest, Kajsa Ji Noe, Peter Toft: "The Shanghai Cooperation Organization – a Threat or Opportunity for Europe?", Institut for Statskundskab, *Arbejdsrapport* 2007/01
- Peyrouse, Sebastien: "Flowing Downstream: The Sino-Kazakh Water Dispute", *China Brief*(VII/10), 16. maj 2007.
- Plater-Zyberk, Henry: *Who's Afraid of the SCO*, Defence Academy of the United Kingdom, marts 2007.
- Rumer, Boris: "The Powers of Central Asia", *Survival*, vol.44/3, IISS, Autumn 2002.
- Rumer, Eugene : "China, Russia and the Balance of Power in Central Asia", *Strategic Forum* (223), National Defense University, November 2006.
- Rumer, Eugene: "The US Interests and Role in Central Asia after K2", *The Washington Quarterly* (29:3, s. 141-154), Summer 2006.
- Socor, Vladimir: "Uzbekistan accedes to Collective Security Treaty Organization", *Eurasia Daily Monitor*, Jamestown, 27. juni 2006.
- Yom, Sean L.: "Power Politics in Central Asia", *Harvard Asia Quarterly* (VI/4), Autumn 2002.

**Andre:**

- Carnegie Endowment for International Peace: *Russia, China, and the United States: From The Great Game to Cooperation in Central Asia?* (James F. Collins, Zhao Huasheng, Sun Zhuangzhi, Andrei Grozin, Dmitri Trenin), 6 Februar 2007.
- China.Org.CN: *SCO PMs' Meeting Highlights Economic Energy Cooperation*, September 2006.
- Country Analysis Briefs*, "Caspian Sea", Energy Information Administration, Washington, January 2007.
- Country Analysis Briefs*, "Kazakhstan", Energy Information Administration, Washington, October 2006.
- IISS Strategic Comments*: "The Shanghai Cooperation Organisation – Internal contradictions", Volume 12 Issue 6, July 2006.

- International Crisis Group: “*Central Asia’s Energy Risks*”, Asia Report 133, 24. maj 2007.
- Kazakhstan Today*: “Russia’s Foreign Ministry develops concept of SCO Energy Club”, 1. December 2006.
- Rådet for den Europæiske Union: “EU og Centralasien: strategi for et nyt partnerskab”, dok. 10113/07, Bruxelles, 31. maj 2007.
- Russian News & Information Agency RIA Novosti: *Interview of Secretary of the Russian Security Council Igor Ivanov*, 23. maj 2007.
- Shanghai Cooperation Organization Watch (scowatch.blogspot.com): *The Bishkek Summit, Part 2: Afghanistan*, 30. august 2007.
- The Shanghai Cooperation Organisation: *Joint Communiqué of the meeting of the Council of Heads of SCO Member States*, August 2007.
- The Shanghai Cooperation Organisation: *Press conference of the SCO Secretary-General Bolat Nurgaliev on the results of the Bishkek Summit*, 22. august 2007.

## **DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier**

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009. Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

### **Fagligt panel**

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Daryl Howlett, doktor, University of Southampton

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political  
Science and International Studies, University of Birmingham  
Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI  
Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth  
Clemens Stubbe Østergaard, Lektor, Aarhus Universitet

