

Den europeiska säkerhetskrisen kan föra Peking och Moskva ännu närmare varandra

Johan Englund, Christopher Weidacher Hsiung, Ella Ståhl

Ukrainakrisen kan leda till både kostnader och fördelar för Kina. Hur Kina väljer att hantera krisen kan markera en ny fas i den rysk-kinesiska relationen men även påverka Kinas relation till omvärlden.

En rysk militär intervention i Ukraina skulle innebära en diplomatisk balansgång för Peking och eventuella ekonomiska kostnader. Det kinesiska ledarskapet var initialt avvaktande i sitt förhållningssätt till Ukrainakrisen men har efterhand visat ett allt starkare stöd för den ryska positionen. I den gemensamma kommunikén som publicerades efter mötet mellan Xi Jinping och Vladimir Putin den 4 februari 2022 uttrycker Kina stöd för Rysslands krav på bindande säkerhetsgarantier i Europa.

Detta FOI-memo redogör för Kinas agerande i Ukraina-krisen och analyserar de säkerhetspolitiska konsekvenserna för Kina. Är den gemensamma kommunikén en kvalitativt ny fas i relationen mellan Ryssland och Kina? Vilka säkerhetspolitiska konsekvenser kan detta innebära för Kina? Memot inleder med att beskriva Kinas syn på säkerhetsläget i Europa för att därefter analysera landets förhållningssätt och intressen i relationen mellan Ryssland och Väst. Avslutningsvis diskuteras säkerhetspolitiska konsekvenser för Kina samt vad detta betyder för Sverige och Europa.

En analys av Kinas säkerhetspolitiska syn visar att frostigare relationer mellan Ryssland och Väst förstärker en redan väl etablerad relation mellan Kina och Ryssland. Krisen kan gynna Peking då det förstärker Rysslands beroendeställning till Kina. Därtill kan Kina få ett strategiskt andrum om amerikansk uppmärksamhet binds upp i Europa. Samtidigt kan ett krig i Europa medföra kostnader och diplomatiska dilemman för Kina. Ett starkt ryskt-kinesiskt förhållande kan även få konsekvenser för Sverige.

Kinas syn på säkerhetsläget i Europa

Kina förhöll sig inledningsvis avvaktande till att uttala sig om säkerhetsläget i Europa. Peking förespråkade främst en diplomatisk lösning på Ukrainakonflikten. Samtidigt beskrev statliga kinesiska media att situationen

var förorsakad av USA:s och Nato-staters agerande kring Ukraina. Kina indikerade också gradvis ett mer öppet diplomatiskt stöd till Ryssland. Den 27 januari 2022 uttryckte Kinas utrikesminister Wang Yi i ett telefonmöte med sin amerikanska motpart Antony Blinken stöd för Ryssland säkerhetskrav i Europa.¹ Den 31 januari röstade Kina tillsammans med Ryssland nej till förslag från USA om ett möte i FN:s säkerhetsråd för att diskutera Ukrainafrågan. Kinesiska utrikesministeriet har betonat att det är andra stater än Ryssland som eskalerar konflikten och förespråkar tyst diplomati och samt att Minskavtalet efterföljs. Detta budskap har även framförts av Kinas FN-ambassadör Zhang Jun.²

Xi och Putin träffades den 4 februari i samband med OS-invigningen i Peking, det första fysiska mötet med en världsledare för Xi sedan covid-pandemins utbrott. Efter mötet publicerades en fler än 5000-ord lång gemensam kommuniké – ovanligt detaljerad och kan förmodas noggrant förberedd. Dokumentet beskriver ”en ny typ av relation” mellan Kina och Ryssland som ”är överlägsen politiska och militära allianser från kalla kriget”.³ Ett flertal områden för nuvarande och framtida samarbete listas. Kina uttrycker stöd till Ryssland: ”Kina förstår och stödjer Rysslands krav på bindande säkerhetsgarantier”. Ryssland i sin tur stödjer Pekings ”Ett-Kina”-princip och motsätter sig taiwanesisk självständighet.⁴

Kommunikén berör också ländernas gemensamma opposition mot fortsatt expansion av Nato. Det är första gången Nato nämns i ett gemensamt officiellt rysk-kinesiskt dokument av denna karaktär. Länderna kritiserar ”blockstrukturer” och konkurrerande grupperingar i Stillahavsregionen samt USA:s indopacifiska strategi som hävdas hota fred och stabilitet i regionen. Det nybildade trilaterala partnerskapet Aukus mellan USA, Storbritannien och Australien omnämns. Samarbetet kring atomdrivna ubåtar kritiserar för att bland annat leda till en kapprustning i regionen. Kommunikén innehåller även formuleringar om att varje land har rätt att bestämma sitt politiska system. Vissa länder (det vill säga Väst och inte minst USA)

beskylls för att blanda sig i länders interna angelägenheter genom att sprida demokrati och mänskliga rättigheter.

Kina har därefter återupprepat uppmaningar om att lösa krisen genom diplomati, samtidigt som man undviker att kritisera Ryssland. Vid säkerhetskonferensen i München den 19 februari påpekade utrikesminister Wang Yi visserligen att Ukrainas självständighet och territoriella integritet bör respekteras, men upprepade å andra sidan Nato:s ansvar för att säkerhetskrisen har eskalerat samtidigt som förståelse uttrycktes för ryska säkerhetsanspråk.⁵ Efter att Ryssland erkänt regionerna Donetsk och Luhansk i östra Ukraina som självständiga, undvek den kinesiska FN-ambassadören Zhang Jun att fördöma det ryska agerandet. Zhang uttryckte istället att situationen är ett resultat av ”flera komplicerade faktorer” och efterlyste en diplomatisk lösning ”byggd på jämlikhet”.⁶

En delikatt balansgång men där Ryssland prioriteras?

Putin besökte Peking mitt under en dramatisk säkerhetskris i Europa samtidigt som Kina var utsatt för diplomatiska OS-bojkotter från flertalet länder. Mötet förmedlade därmed en bild av två länder som står alltmer enade i en tid av ökad konfrontation med väst. Kinas stöd till Rysslands säkerhetskrav och att Nato omnämns har föranlett bedömare att tolka det som att Kina nu tar ställning i viktiga frågor rörande europeisk säkerhetspolitik.⁷ Kina och Ryssland har också blivit allt mer enade i att kritisera demokratiförsvär och förespråkande av mänskliga rättigheter. Biden-administrationens försök att få till stånd en ”allians av demokratier” ser Kina och Ryssland som en del av ett övergripande säkerhetspolitiskt och ideologiskt hot från USA.

Kina ser dock även på situationen i Europa med oro. Ukraina nämns inte i det gemensamma dokumentet vilket antyder att den kinesiska ledningen inte ställer sig bakom en potentiell militär rysk operation. Instabilitet och krig i Europa skulle riskera kinesiska investeringar och handelsförbindelser inte minst genom sitt ”nya sidenvägsprojekt” (Belt and Road Initiative). Därtill finns risken att relationen med USA förvärras ytterligare. Kina har också ekonomiska samarbeten med Ukraina. Peking erkände inte formellt Rysslands illegala annektering av Krim 2014 även om man fördömde sanktionerna. Kina var även försiktigt i sina ekonomiska relationer med Ryssland för att undvika att själva drabbas av de västliga sanktionerna. En militär operation skulle bryta mot Kinas centrala utrikespolitiska principer om icke-intervention och respekt för staters territoriella suveränitet. Kina och Ryssland har tidigare gemensamt motsatt sig USA:s militära allianser, om än implicit. Redan i ett gemensamt dokument från 1997 uttrycker länderna ”oro för försök till att expandera och

stärka militära block”.⁸ Troligen finns en ökad kinesisk oro för att Nato kan komma att spela en större säkerhetspolitisk roll i Asien. Ur ett kinesiskt perspektiv kan Nato på sikt bli en lika stor angelägenhet för Kina i Asien som för Ryssland i Europa.

Stöd från Kina till Ryssland är också beroende av hur situationen utvecklas. Om Väst till exempel bestämmer sig för att skärma av Ryssland från Swift-system kan Kina komma att erbjuda hjälp, till exempel genom att öka finansiella transaktioner i den kinesiska valutan renminbi. Ett samarbete har redan påbörjats men är nuläget begränsat.

Kinesiska uttalanden och den gemensamma kommunikén indikerar dock att Kina ställer sig på Rysslands sida och ämnar att ytterligare fördjupa samarbetet. Ryssland är idag Kinas viktigaste internationella partner och relationen till Ryssland har aldrig varit så mångfacetterad som den är nu. De personliga banden mellan Xi och Putin framstår som nära. Den rysk-kinesiska handeln växer och Ryssland är en viktig källa för kinesisk energiimport. Därtill samordnar länderna sina positioner inom FN, samtidigt som de fördjupar militärt samarbete genom vapenhandel och gemensamma militära övningar.⁹ Motståndet mot USA förenar idag mer än någonsin men förhållandet mellan Kina och Ryssland har förbättrats succesivt ända sedan slutet av kalla kriget. En viktig faktor har varit lösningen av den sekellånga gränstvisten i början av 2000-talet. Den fredliga gränsen möjliggör för båda sidor att fokusera tid och resurser annorstädes – för Kina i Stilla-havsområdet och för Ryssland i Europa och den post-sovjetiska sfären. Det faktum att Ryssland kan ansamla stora delar av sina militära styrkor vid gränsen till Ukraina och därmed lämna sin östra gräns mot Kina mer eller mindre oskyddad vittnar om att Ryssland troligen känner sig relativt bekvämt i sin relation med Kina.

Den bilaterala relationen är självklart inte friktionsfri. Det kvarstår alltjämt viss misstro på båda sidorna, givet en lång och konfliktfylld historia samt stora kulturella och sociala skillnader. Kina framstår som allt mer dominerande i relationen och utgör därmed ett säkerhetshot för Ryssland på sikt. Kinas växande makt och inflytande har redan börjat utmana Rysslands traditionella dominans i Centralasien, liksom i Arktis, där Kinas ökade närvaro ses på med oro i Ryssland. Idag är Kina ”storebror” i relationen vilket är en rak motsats till hur det såg ut under det kalla kriget. Det är troligen en svår psykologisk tanke för den ryska eliten att förlika sig med.¹⁰

Länderna tycks fram till nu ha hanterat sina skiljaktigheter och potentiella konfliktytor väl. Den ryska eliten har bedömt att utmaningen från Kina är hanterbar.¹¹ Så länge Kina och Ryssland betraktar USA som den främsta

säkerhetspolitiska utmaningen och samarbetet bidrar till att legitimera och understödja ländernas autoritära styrelse-skick kommer den bilaterala relationen att bestå och troligen fördjupas ytterligare.¹²

Kina kan dra fördelar av krisen

En central fråga är huruvida ländernas ageranden visar konturerna av en framväxande världsordning där stormaktsrivalitet åter står i centrum och där skiljelinjerna förstärks mellan Kina och Ryssland på ena sidan och USA och liberala demokratier på den andra sidan.¹³ Kina lägger entydigt skulden för det spända säkerhetsläget i Europa på västmakterna och det amerikanska allianssystemet snarare än på Ryssland. Kina och Ryssland försvarar sina politiska system som historiskt och kulturellt legitima och uppfattar att en unipolär USA-ledd västvärld undergräver global fred och säkerhet. Den kinesiska uppfattningen att amerikanskt agerande pressar Kina att närma sig Ryssland är en allt vanligare analys bland ledande kinesiska Ryssland-forskare, som till exempel Zhao Huasheng vid Fudan Universitet i Shanghai.¹⁴

Det är viktigt att understryka att relationen inte är en formell allians. Varken Kina eller Ryssland vill förpliktiga sig till formella åtaganden. En självständig och oberoende utrikespolitik är allt för högt prisad i respektive land. Samtidigt pågår det en ökad intern kinesisk debatt om att Kina bör om inte helt frånga tidigare principer om alliansfrihet, så åtminstone öppna upp för vidare tolkningar av begreppet. I relationen med Ryssland har Kina länge efterlevt principerna om ”ingen allians, inte emot varandra, och inte riktad mot tredje part”. Utrikesminister Wang Yi har dock på sistone uttalat att det inte finns någon ”övre gräns”, ”förbjudna områden” eller ”övre tak” för hur långt samarbetet kan gå.¹⁵ Uppfattningen som ibland förfäktas, att USA bör initiera en ”omvänd Kissinger” genom att förbättra sina relationer med Ryssland och på så sätt driva en kil i relationen mellan Kina och Ryssland ter sig alltmer svärgenomförbar. Under det kalla kriget kunde USA utnyttja en uppenbar spricka mellan Peking och Moskva. En sådan existerar inte idag. Ett amerikanskt närmande skulle förmodligen även innebära substantiella eftergifter till Ryssland, något många europeiska länder skulle motsätta sig. Till sist måste Ryssland kalkylera med risken att relationen med Kina i en sådan situation kan återgå till ett mera ansträngt förhållande såsom fallet var under kalla kriget, ett tillstånd som Ryssland numera gjort mycket för att undvika.

Den rådande säkerhetskrisen accentuerar de ideologiska motsättningarna rörande utveckling och säkerhet samt grundpelarna för den internationella regelbaserade ordningen. Inom ramen för de skärpta motsättningarna

stärks Kinas positioner på främst två sätt: i landets bilaterala relation med Ryssland och i Kinas närområde. Rysslands frostiga relationer med västvärlden ökar Rysslands behov av fördjupade ekonomiska band med Kina och av kinesiskt politiskt stöd i internationella samfundet. Rysslands beroendeställning gentemot Kina gör att Peking intressen hamnar gynnas bilateralt och regionalt. Kinas ekonomi är mer än tio gånger så stor som Ryssland. Kina är Rysslands största handelspartner med 20 procent av Rysslands totala handel medan Rysslands del av Kinas totala handel är betydligt mindre, drygt 2.5 procent vid slutet av 2021. Den bilaterala handeln är dessutom asymmetrisk – Ryssland exporterar vapen och råvaror, främst olja och gas, men importerar förädlad produktion. En intressant aspekt framgent är huruvida Peking kan förlita sig på ett ännu tydligare ryskt stöd för Kinas säkerhetsintressen, till exempel i Taiwan-frågan eller rörande maritima territoriella krav i Syd kinesiska och Öst kinesiska havet, med anledning av det växande beroendet. Detta kan dock innebära en komplicerad balansakt för Moskva som vill öka sitt inflytande i Asien genom att förbättra sin relationer med exempelvis Indien, Japan och Vietnam, länder som samtidigt har mer eller mindre antagonistiska relationer med Kina.

Likaså kan det spända säkerhetsläget i Europa gynna Pekings intressen i Kinas närområde. Den kinesiska regeringen föredrar stabilitet i Europa för att inte riskera negativ påverkan på de kinesisk-europeiska förbindelserna. Men i en långdragen konflikt mellan Ryssland och Nato-allierade tvingas USA avdela sin uppmärksamhet och resurser på händelseutvecklingen i Europa. Det kan göra att USA tillfälligt förlorar fokus på Asien och förhindra att landet snabbt kan reagera på en större kris i regionen. Därmed kan det skapas ett strategiskt andrum för Kina att flytta fram positioner globalt som i närliggande områden såsom Syd kinesiska havet och gentemot Taiwan.

Gällande konflikten med Taiwan skiljer sig dock från den runt Ukraina på avgörande punkter. Först och främst har USA uttryckligen uteslutit att landet ska ingripa militärt till stöd för Ukraina i händelse av rysk invasion. I fallet Taiwan följer USA snarare en linje av ”strategisk ambivalens” vilket gör att Kina inte kan vara helt säkra på om USA kommer till Taiwans undsättning. USA har dessutom sedan länge varit öns främsta säkerhetspolitiska partner i form av militärt bistånd, träning och vapenhandel vilket inte är fallet med Ukraina. Taiwans säkerhet är central i USA:s rivalitet med Kina, vilket idag utgör den i särklass mest långsiktiga prioriterade utrikespolitiska relationen för USA. Taiwans betydelse för USA bottnar

bland annat i öns geostrategiskt viktiga position och för amerikansk trovärdighet för andra amerikanska allierade i regionen. Regimen i Peking följer givetvis noggrant det amerikanska agerandet i Europa och bedömer dess styrka, men ett ”svagare” agerande av Biden-administration kan snarare tolkas som att USA egentligen hellre prioriterar sina resurser till Asien. Konflikten i Taiwan-sundet har därtill sin egen dynamik, där en omfattande kinesisk militär aktion mot ön är förknippat med höga kostnader i nuläget. Peking ser på Taiwan-frågan i ett mer långsiktigt perspektiv och det är osannolikt att Kina skulle riskera ett militärt bakslag för att idag utnyttja en taktisk möjlighet, något som skulle innebära en enorm prestigeförlust för Xi Jinping. Mindre framstötter mot mindre taiwanesiska avläggare belägna öar går inte att utesluta, men ledarskapet i Peking kommer ytterst att basera beslut om militära aktioner på den militära styrkebalansen med USA och dess allierade i Asien och villigheten att agera snarare än säkerhetsläget i Europa.

Säkerhetsimplikationer för EU och Sverige

De skiljelinjer mellan rivaliserande stormakter som i många avseenden präglar internationella relationer förstärks av rådande säkerhetsläge i Europa. Ett starkare rysk-kinesisk block mot USA innebär att EU och Sveriges säkerhets-samarbeten och säkerhetsåtaganden påverkas. Då USA vill prioritera sina resurser i Asien ställs ökade krav på att Europa måste ta större ansvar för sin egen säkerhet med stärkt militär förmåga. Även om Kina har intagit en avvaktande position gällande Ukraina, så har Peking aviserat sitt missnöje med västliga makters agerande och tar tydligt ställning för Rysslands position. Skulle konflikten eskalera till ryskt militärt angrepp mot Ukraina kan Kina komma att erbjuda ekonomiskt och finansiellt stöd till Ryssland. Detta kan minimera effekten av att straffa Ryssland. Det faktum att Kina och Ryssland har uttryckt en gemensam opposition mot ytterligare Nato- expansion är som nämnts noterbart. Detta innebär i praktiken att Kina tar ställning i viktiga frågor rörande europeisk försvarspolitik, något som också kan påverka svensk-kinesiska relationen framöver. ■

Johan Englund, (fil.dr.) analytiker vid Asien- och Mellanösternprojektet

Christopher Weidacher Hsiung, (fil.dr.) forskare vid Asien- och Mellanösternprojektet

Ella Ståhl, praktikant vid Asien- och Mellanösternprojektet

Slutnoter

- 1 Yang, Sheng & Liu, Caiyu, "Wang Yi urges US to stop interrupting Beijing Games, respect Russia's concerns over Ukraine in phone call with Blinken", *Global Times*, 2022-01-27. <https://www.globaltimes.cn/page/202201/1248060.shtml>.
- 2 Zhang Jun, "Remarks by Ambassador Zhang Jun at Security Council Debate on General issues relating to sanctions: preventing their humanitarian and unintended consequences" *United Nations*, 2022-01-27. http://chnun.chinamission.org.cn/eng/hyyfy/202202/t20220208_10639972.htm.
- 3 President of Russia, *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 2022-02-04. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.
- 4 President of Russia, *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, 2022-02-04.
- 5 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *Wang Yi: All parties need to work together for peace, not create panic or hype up war*, 2022-02-19. https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202202/t20220220_10643724.html
- 6 McCarthy, Simone, "As the West Condemns Russia over Ukraine, Beijing strikes a different tone", *CNN*, 2022-02-22. <https://edition.cnn.com/2022/02/22/china/china-ukraine-russia-reaction-united-nations-intl-hnk/index.html>
- 7 Rudd, Kevin, "Kevin Rudd Remarks on the Xi-Putin Meeting on the Sidelines of the Beijing Olympics", *Asia Society*, 2022-02-04. https://asiasociety.org/policy-institute/kevin-rudd-remarks-xi-putin-meeting-sidelines-beijing-olympics?fbclid=IwAR13RF_9YMoqStXL-Pf-GnW44Y17b4BRONUG1DZXTRU4D408_LweTKDhrFPA.
- 8 Russian-Chinese Joint Declaration on a Multipolar World and the Establishment of a New International Order (1997).
- 9 Weidacher Hsiung, Christopher, *China's Evolving Security Alignment with Russia – Content, Motivations and Future Prospects*, FOI Memo 7540 (2021).
- 10 Liik, Kadri, "It's complicated: Russia's tricky relationship with China", *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief. 2021-12-17.
- 11 Gabuev, Alexander (2019) "Unwanted but inevitable: Russia's Deepening Partnership with Russia post-Ukraine", in Jo Inge Bekkevold and Bobo Lo eds. *Sino-Russian Relations in the 21st Century* (London: Palgrave MacMillian), pp. 41-66.
- 12 Weidacher Hsiung, Christopher (2021) "China's technology cooperation with Russia: Geopolitics, economics and regime security", *The Chinese Journal of International Politics*, Volume 14, Issue 3, pp. 447-479.
- 13 Almén, Oscar, Englund, Johan and Ottosson, Björn, *Great Power Perceptions – How China and the U.S view each other on political, economic and security issues*. FOI-R--5040—SE, (2021).
- 14 Zhao Huasheng (2021) 历史的钟摆: 苏联解体30年以来的国际政治变迁 [Historiska pendel: Förändringar i internationell politik 30 år efter Sovjet Unionens fall], *Russian, Central Asian & East European Studies*, Issue 6.
- 15 Xinhua, *China, Russia to continue to be example of good-neighborly ties between major countries*: FM, 2022-01-02. <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/eng/mhs/t1844085.htm>.