

Vestergaard Knudsen, Ulrik

Working Paper

Nye udfordringer for ASEAN-landene: Integration, terror og magtbalancer

DIIS Working Paper, No. 2003:22

Provided in Cooperation with:

Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

Suggested Citation: Vestergaard Knudsen, Ulrik (2003) : Nye udfordringer for ASEAN-landene: Integration, terror og magtbalancer, DIIS Working Paper, No. 2003:22, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84588>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Working Paper 2003:22

Nye udfordringer for ASEAN-landene - integration, terror og magtbalancer

Ulrik Vestergaard Knudsen
Økonomisk rådgiver, Den Kgl. Danske Ambassade, London
December 2003

INDHOLD

ABSTRACT	3
FORORD	4
1. INTRODUKTION	5
2. DEN UHOMOGENE ASEAN-KLUB	6
3. TILFÆLDET BURMA/MYANMAR	10
4. NYE VISIONER – AEC og ASC	12
5. DE NYE SAMARBEJDSSPOR OG GEOSTRATEGISKE OMGIVELSER	14
6. TERRORISME – DET NYE PUNKT PÅ DAGSORDENEN	20
7. HVORHEN NU ASEAN? – LEDERSKAB OG INTERESSEFORSKELLE	24
LISTE OVER SAMTALEPARTNERE (september/oktober 2003)	28
LITTERATUR	31

ABSTRACT

The region of Southeast Asia is faced with a complex set of challenges stemming from political, economic and religious developments at the national, regional and global level. This paper sets out to examine trade-, foreign- and security policy implications of the issues confronting the region.

In ASEAN, the Southeast Asian countries are continuing their ambitious attempts at further integration. Plans outlining deeper security and economic communities have been adopted. However, huge differences in political systems, economic development and ethnic/religious structures are hampering prospects of closer cooperation. The highly controversial conflict case of Burma/Myanmar is testing the much adhered-to principle of non-interference and at the same time complicating relations with external powers.

Among these, the United States and China are dramatically strengthening their interests in the region. American influence is not least manifesting itself in light of the war against terrorism, which the region is adapting to in different ways and at different speeds. By contrast, the European Union does not seem to answer Southeast Asian calls for further engagement.

A flurry of bilateral and regional trade agreements is another prominent feature of the economic landscape of the region. This is to a certain degree a reflex ion of impatience with trade liberalization in the WTO and within ASEAN itself. Structures of economic cooperation are under rapid alteration in Southeast Asia.

The paper analyses the above-mentioned developments with a view to assessing the prospects of future stability, economic development and integration in and among ASEAN countries. It is concluded that although the scope for increased economic benefit and political harmonization through ASEAN integration alone is limited, the organization could still prove useful as a common regional point of reference in tackling more important policy determinants at national and global level.

FORORD

Dette arbejdsrapport er først og fremmest et resultat af en seks ugers studierejse til Sydøstasien, omfattende besøg i Hanoi, Bangkok, Jakarta, Kuala Lumpur og Singapore. 64 møder med 80 forskellige eksperter fra i alt 21 lande i september og oktober 2003 udgør således det centrale kildemateriale.

Som en refleksion af ønsket om anonymitet og fortrolighed hos mange af disse kilder - og af mit eget ønske om at blive delagtiggjort i mest mulig indsigt - har det imidlertid været en forudsætning for de fleste samtaler, at de ikke fandt sted til citat. Det har jeg efterkommet, men en samlet liste over samtaler med embedsmænd, diplomater, mediefolk, NGO-repræsentanter og akademikere er gengivet umiddelbart før litteraturlisten. Det betyder også, at visse oplysninger, analyser og konklusioner i papiret præsenteres uden kildeangivelse og derfor naturligvis helt på mit ansvar. Det sker efter bedste evne i størst mulig overensstemmelse med de vurderinger, der også uden for citat er indhentet.

Studierejsen – og derfor papiret – havde ikke kunnet realiseres uden modtagelse af Annemarie og Erling Kristiansens mindelegat, der helt har finansieret projektet. Jeg er dybt taknemmelig over for Erling og Annemarie Kristiansen og legatfondens bestyrelse.

Der skal også rettes en meget stor tak til de ualmindeligt hjælpsomme medarbejdere på de danske ambassader i de fem besøgte lande. En stor del af samtalerne havde været ikke været inden for rækkevidde uden deres bistand.

Endelig skal jeg takke Jørgen Ørstrøm Møller, Susan Ulbæk, Thomas Bo Pedersen og Klavs A. Holm for værdifulde kommentarer i forbindelse med gennemlæsning af tidlige versioner af papiret.

Ulrik Vestergaard Knudsen

1. INTRODUKTION

Globale, regionale og nationale udviklingstendenser af såvel religiøs som politisk og økonomisk karakter stiller i disse år de sydøstasiatiske lande over for en række nye udfordringer. Det er udfordringer, der vil kræve svære indenrigs-, udenrigs- og handelspolitiske valg.

USA's befæstede hegemoniske indflydelse gør sig i høj grad også gældende i Sydøstasien - ikke kun i kraft af traditionelt store økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser, men senest også styrket af kampen mod international terrorisme, hvor USA har udråbt Sydøstasien som krigens anden front. Det er kontroversielt i en region, hvor der både i og mellem landene er dramatiske etniske og religiøse kløfter, og hvor USA's udenrigspolitik og indflydelse får en i bedste fald meget forskelligartet modtagelse.

Samtidig har den finansielle Asien-krise i 1997, Kinas voksende regionale dominans og den fortsatte globalisering skabt en større erkendelse af behovet for at introducere nye og uddybe eksisterende samarbejdsformer på det økonomiske område. Det gør sig umiddelbart gældende i forhold til det længe stillestående ASEAN-samarbejde¹, der imidlertid nu bliver forsøgt revitaliseret med en række storstilede tiltag, hvor de usikre målsætninger er først frihandel og siden fællesmarked omfattende regionens godt og vel halve milliard indbyggere. Men det gør sig også gældende i form af utålmodighed med såvel ASEAN-samarbejdet som WTO², hvor de foreløbig skibbrudne forhandlinger styrker alternative liberaliseringsspor. Det giver sig igen udslag i et hidtil uset omfang af nye bilaterale og ekstra-regionale handelsinitiativer udgående fra ASEAN-landene – enkeltvis og som blok. De økonomiske samarbejdsstrukturer i Sydøst- og Østasien er kort sagt under hastig forandring.

Også på det sikkerhedspolitiske område synes ASEAN-landene i bevægelse. Burma/Myanmar-spørgsmålet er genstand for en opmærksomhed, der på afstand kan ligne en opblødning af det for ASEAN ellers hellige ikke-indblandingsprincip, ligesom planerne om et sikkerhedsfællesskab i ASEAN peger i samme retning. Landenes indenrigspolitiske reaktioner på den nye terrortrussel og fremmarchen af politisk islam kan umiddelbart synes uforenelig med den fremdrift for menneskerettigheder og demokratiske reformer, der ellers synes at have været en hovedbevægelse i regionen i de senere år.

Det er et omrids af den menu, der fremover skal håndteres af en både politisk og økonomisk meget lidt homogen klub af ASEAN-lande. Det vil de skulle gøre hver for sig og sammen, men formentlig især i samspil med det voksende antal større magter, der med EU som meget påfaldende undtagelse synes at skærpe interessen for regionen.

I afsnit 2 beskrives en række af de grundforudsætninger for ASEAN-samarbejdet, som vanskeliggør videre integration. I forlængelse heraf sættes der i afsnit 3 særligt fokus på tilfældet Burma/Myanmar, mens afsnit 4 indeholder en diskussion af de seneste økonomiske og politiske visioner for videreudviklingen af ASEAN. Betydningen af nye samarbejdstiltag i Asien som helhed undersøges i afsnit 5 i sammenhæng med en analyse af de nye geostrategiske omgivelser. Afsnit 6 giver et bud på betydningen af international terrorisme som et relativt nyt problem for Sydøstasien,

¹ ASEAN, Association of South East Asian Nations, består af Indonesien, Malaysia, Thailand, Philippinerne, Singapore, Brunei, Vietnam, Laos, Burma/Myanmar og Cambodia.

² WTO, World Trade Organisation.

mens det i afsnit 7 som afslutning undersøges, hvorfra eventuelt fremtidigt ASEAN-lederskab skal komme. Det sker med fokus på landenes indenrigspolitiske situation og nationale sikkerhedsinteresser, og afsnittet munder ud i enkelte, konkluderende bemærkninger.

2. DEN UHOMOGENE ASEAN-KLUB

Med mere end 36 år på bagen er ASEAN-samarbejdet, som omfatter hele den sydøstasiatiske region, ofte det første søgepunkt, når medlemslandene skal søge svar på globale og regionale udfordringer³. Men spørgsmålet er, om organisationen er omstillingsdygtig i forhold til de ovenfor nævnte økonomiske og politiske problemer, og om medlemslandene overhovedet er villige til at lade ASEAN indgå som et nøgleinstrument i løsningerne.

Ingen rejser tvivl om, at ASEAN-samarbejdet har bidraget til både politisk stabilitet og økonomisk fremgang for Sydøstasien. Og efter EU fremhæves ASEAN da også ofte som et verdens mest vellykkede integrationsprojekter.

Men samtidig flyder kritikken af organisationen frit: Regionale konflikter bliver ikke håndteret, frihandelsmålsætninger bliver ikke nået pga. protektionistiske særinteresser, ikke-indblandingsprincippet lammer mulighederne for løsning af indenrigspolitiske problemer med regionale konsekvenser, mangel på vilje til suverænitetsovergivelse umuliggør institutionel reform med et stærkere sekretariat, de udviklingsmæssige niveauforskelle mellem landene forhindrer ambitiøs videreudvikling af det økonomiske samarbejde, og politiske systemforskelle er sammen med nationalistiske tendenser afgørende barrierer mod en mere frugtbar politisk dialog – for ikke at tale om politisk samarbejde. Endelig tales der under indtryk af terrordagsordenen også mere og mere om landenes vidt forskellige etniske og religiøse udgangspunkter for sammen at håndtere grænseoverskridende problemer som våbensmugling, narkohandel og netop terrorisme.

Spørgsmålet er ikke mindst hvilken kraft, der nu skal drive ASEAN-samarbejdet fremad. ASEAN blev i hovedsagen skabt som et værn mod den kommunistiske trussel fra især Kina og Rusland, men også fra flere af de den dag i dag semi-kommunistiske lande, ikke mindst Vietnam, som efter ophøret af den kolde krig ironisk nok er blevet indlemmet i samarbejdet. Territoriale og andre konflikter mellem Indonesien, Malaysia, Philippinerne og Singapore medvirkede ligesom krigene i Vietnam og Cambodia til at skabe en politisk begrundelse for fortsat udvikling af samarbejdet. Det var med andre ord i høj grad politik – og ikke mindst sikkerhedspolitik – der drev samarbejdet i de første år.

Med afslutningen af den kolde krig, skabelsen af NAFTA og EU's indre marked samt ansøgningerne fra de kommunistiske lande i Sydøstasien blev fokus i løbet af 90'erne i højere grad rettet mod nødvendigheden af økonomisk samarbejde. Det var i denne periode, at visionen om ASEAN-frihandelsområdet AFTA - og i øvrigt sikkerhedssamarbejdet ARF (der gik udover ASEAN-kredsen) - blev skabt.

Men hvilke stimuli skal nu skabe den fornemmelse af nødvendighed, der af mange anses som afgørende for at videreudvikle samarbejdet? På den politiske side peges på den internationale terrortrussel, men indtil nu har ASEAN stort set kun beskæftiget sig med emnet erklæringsmæssigt, og der er heller ikke enighed om, hvorvidt ASEAN overhovedet er et egnet instrument i kampen

³ ASEAN blev skabt ved Bangkok-deklarationen i 1967 mellem Indonesien, Malaysia, Thailand, Philippinerne og Singapore.

mod terror. På den økonomiske side peges på nødvendigheden af at skabe et fælles marked, der kan fungere som attraktivt alternativ til stadigt hurtigt voksende Kina, og som i det hele taget vil gøre regionen i stand til at opnå en økonomisk tyngde, der kan forhindre, at USA, Kina, Japan og måske senere Indien alene kan diktere de handelsmæssige og økonomiske samarbejdsbetingelser.

Det er på den baggrund, at vedtagelsen af målsætningerne om skabelse af sikkerhedsfællesskabet, ASC⁴, og det økonomiske fællesskab, AEC⁵, på Bali-topmødet i oktober 2003 skal læses. Om visionerne kan realiseres, er imidlertid mere usikkert. I hvert fald peges der både blandt ASEANs tilhængere og skeptikere på en lang række mere eller mindre systemiske problemer for samarbejdets videreudvikling. Det er problemer, der langt hen ad vejen kan sammenfattes som en i forhold til f.eks. EU-samarbejdet udtalt mangel på sociologisk kohærens mellem deltagerlandene. Det gælder økonomisk, politisk og religiøst⁶.

- *Økonomiske uligheder*

Den manglende kohærens er mest konkret og iøjnefaldende udtrykt ved de enorme forskelle i ASEAN-landenes BNI per cap⁷. Fra deciderede udviklingslande som Cambodia, Laos og Myanmar i bunden med BNI per cap. i intervallet 250-350 USD er der en omtrentlig faktor 10 forskel til mellemindkomstlande som Malaysia og Thailand. Og der er en forskel på faktor 100 op til de økonomisk højtudviklede småstater, Singapore og Brunei. Forskellene er næsten tilsvarende på FNs HDI-index⁸. Det er nærmest uhyrlige uligheder, som ingen andre økonomiske integrationsarrangementer i verden – heller ikke mindre succesrige – har kunnet gabe over.

Det er derfor ikke overraskende, at ambitionerne i den rige del af klubben går på at udvikle nye samarbejdsformer og uddybe det eksisterende, mens de egentlige udviklingslande i højere grad har sat indkomstudjævning og effektivisering på dagsordenen. Det ses i den rige kreds som bagstræberisk. I CLMV-kredsen⁹ lægger man da heller ikke skjul på, at der ikke bare er catch-up problemer, men at det krævede afviklingsniveau i selv simple toldspørgsmål gør ondt og sætter højt værdsat økonomisk suverænitet over styr.

Ulighedsproblemet bliver ikke et mindre problem for samarbejdets udvikling af det faktum, at netop de fire fattigste lande – CLMV-gruppen af Cambodia, Laos, Myanmar og Vietnam – også er de senest tilkomne medlemmer¹⁰. Alene i forhold til at indrette sig efter det allerede eksisterende økonomiske samarbejde har disse lande varierende problemer med at indhente de øvrige, jf. ovenfor om toldafvikling. Begrebet two-tier ASEAN dækker således over niveau- og ambitionsforskellene mellem de første seks medlemmer (ASEAN 6) – Indonesien, Thailand, Malaysia, Singapore, Philippinerne og Brunei – på den ene side og CLMV-gruppen på den anden.

I et mindre forsimplet billede hører det dog med til historien, at Vietnam i kraft af landets størrelse, høje økonomiske vækst og allerede nu noget højere højere BNI per cap. (ca. 410 USD) næppe længere har en naturlig plads i CLMV-selskabet.

⁴ ASC, ASEAN Security Community.

⁵ AEC, ASEAN Economic Community.

⁶ Se fx Baogang (2003).

⁷ For BNI per capita tal se fx U.S. State Department (2003).

⁸ HDI, Human Development Index.

⁹ CLMV benyttes som samlebetegnelse for Cambodia, Laos, Myanmar og Vietnam.

¹⁰ Vietnam blev optaget i ASEAN i 1995, Laos og Myanmar i 1997, Cambodia i 1999.

Nu hvor ASEAN 6 gruppen efterhånden har fået den finansielle krise på afstand og genopliver en mere ambitiøs tilgang til ASEAN-samarbejdet, slår flere og flere røster til lyd for, at udvidelsen med CLM(V)-landene var en fejltagelse – eller i det mindste, at den kom for tidligt og for betingelsesløst. Heroverfor står det synspunkt, at det alene af politiske hensyn var nødvendigt at indgå i et forpligtende samarbejde med en gruppe lande, der ellers mere eller mindre ville være faldet under kinesisk interessesfære. Det er en uafsluttet diskussion, men en uomtvistelig konsekvens er, at de mest velstående og ambitiøse ASEAN-lande føler sig nødsaget til at operere med variabel geometri¹¹. Der tales ikke kun om two-tier ASEAN, men også om en 10-x formel, der skal udtrykke det princip, at man fra sag til sag og projekt til projekt gerne lader samarbejdet omfatte alle 10 lande, men om nødvendigt må fratrække det antal lande, der enten ikke kan eller vil følge med. Det er også i den forbindelse, at det hævdes, at ASEAN med tanke på de nuværende indkomstuligheder aldrig vil kunne opnå fuld økonomisk integration for hele medlemskredsen.

- *Politiske systemforskelle*

ASEAN-landenes manglende indbyrdes homogenitet er ikke mindre drastisk på det politiske område. Gruppen består groft sagt af tre¹² ikke-konsoliderede demokratier, tre¹³ halvt demokratiske/halvt autokratiske stater, to¹⁴ socialistiske markedsøkonomier, et¹⁵ monarki og et militært diktatur¹⁶.

Med skarp undtagelse af problematiske Burma/Myanmar er landene som helhed dog præget af en nyere historie, hvor menneskerettigheder, markedsreformer og demokratisering i det store hele er gået i en retning, der med en vestlig værdimålestok kun kan karakteriseres som positiv¹⁷. Det gælder de fredelige magtoverdragelser i demokratierne Indonesien, Thailand og Philippinerne, markedsreformerne i de selvudnævnte socialistiske markedsøkonomier, Vietnam og Laos, samt den foreløbig beskedne, men trods alt fremadskridende demokratisering af Cambodia.

Men det er klart, at de fortsatte underskud i forhold til demokrati og menneskerettigheder i flere af landene har nær sammenhæng til gruppens fortsatte hyldest til det ikke-indblandingsprincip, der har været ledende for ASEAN siden etableringen af samarbejdet. Især CLMV-landene, der også på denne indenrigspolitiske parameter har størst problemer, er helt utilbøjelige til at ændre på fortolkningen af ikke-indblandingsprincippet. Heri ligger givetvis en af de største forhindringer på vejen mod større grad af politisk forpligtende samarbejde. Andre påstår, at ikke-indblandingsprincippet i virkeligheden blot er en begrebsliggørelse af det faktum, at det historisk altid har været svært for de asiatiske lande at føre dialog om de mest kontroversielle og følsomme problemer.

- *Etniske og religiøse kløfter*

Endelig er regionen både i og mellem landene meget sammensat med hensyn til religion og etnisk tilhørsforhold. Regionens største land, Indonesien, huser samtidig verdens største muslimske

¹¹ Se fx Soesastro et al. (2003).

¹² Indonesien, Philippinerne og Thailand, jf. Funston (2001).

¹³ Malaysia og Singapore, jf. Funston (2001).

¹⁴ Vietnam og Laos, jf. Funston (2001).

¹⁵ Brunei, jf. Funston (2001).

¹⁶ Burma/Myanmar, jf. Funston (2001).

¹⁷ Se fx Homlaor & Phasuk (2003) for en gennemgang af menneskerettighedssituationen i Sydøstasien.

befolkning¹⁸. Malaysia og Brunei er ligeledes muslimsk dominerede – om end med store mindretal af andre religioner. Philippinerne er helt overvejende katolsk, men med et betydeligt muslimsk mindretal, som man også finder det i Thailand, Burma/Myanmar og Singapore, hvor buddhismen ellers er dominerende. Cambodia, Laos og Vietnam er alle overvejende buddhistiske med ingen eller kun meget små muslimske minoriteter.

Hertil kommer, at langt de fleste lande også har etnisk særdeles sammensatte befolkningsstrukturer, der både historisk og politisk spiller en stærk rolle¹⁹. Både i og mellem mange af landene føres såvel politik som debat med nationalistiske eller quasiracistiske undertoner. Det er måske svært at få opinionsledere til åbent at indrømme opfattelsen af et overlegenhedsforhold over for andre lande eller etniske/religiøse grupper, men ikke sjældent støder man til gengæld på påstande om, at de andre grupper undertrykker eller ser ned på ens egen.

I en tid, hvor religionskrig og civilisationskamp er blevet en del af retorikken, er landenes forskelligheder vedrørende religiøse og etniske tilhørsforhold blevet et varmere emne end tidligere. Det er en tendens, der skærpes af diskussionerne om religion som mulig delmotivation for terrorisme – særligt i en region, hvor den amerikanske krig mod terrorisme af mange – uanset berettigelsen – opfattes som en krig mod Islam.

- *Tvister og oprustning*

Endelig er der mellem ASEAN-landene en række løbende tvister i spørgsmål om flygtninge, grænseoverskridende kriminalitet, brug af vand og landvinding samt ikke mindst uløste territorialtvister. Det gælder især i det Sydkinesiske Hav, men der er også uafklarede landegrænser mellem flere af landene – mest grotesk måske langs den lange og mange steder udefinerede grænse mellem Thailand og Burma, hvor flygtningeproblemer og kampe fortrinsvis på burmesisk side resulterer i et mildt sagt anspændt forhold mellem landene. Singapore og Malaysia ligger i slagsmål ved de internationale domstole over vandveje og et stort landvindingsprojekt i Singapore. Andre territorialtvister gør sig gældende mellem Philippinerne og Indonesien.

Det ville være forkert at drage en direkte årsag-effekt-sammenhæng mellem disse tvister og den i næsten alle ASEAN-landene igangværende oprustning, men det er klart, at blandingen af etniske/religiøse modsætningsforhold, uafklaret grænsedragning, stærk nationalisme og politisk stabilitetsmangel i flere af nøglelandene er medvirkende til ønsket om at opretholde og styrke militære kapaciteter.

Men Sydøstasien er generelt set ikke længere en krigsplaget region²⁰, og den militære oprustning er typisk heller ikke rettet mod konkrete eksterne trusler eller foranlediget af konkrete truende militærkonflikter. Den er snarere en naturlig reaktion på eksistens i en ikke fuldt ud stabil region præget af geostrategisk usikkerhed. Det er en konklusion, der støttes af det forhold, at militærudgifter blandt ASEAN-landene ofte bevæger sig i cyklisk fase med de overordnede budgetbegrænsninger. Der er mere tale om opadtil fleksibel bench-marking end et egentligt våbenkapløb. Der fremføres i landene da heller ikke argumenter for, at netop de løbende tvister eller den militære oprustning skulle være en større forhindring for udvikling af ASEAN. Tværtimod tilskrives samarbejdet ofte en stor del af æren for, at regionen i de senere årtier – og i hvert fald

¹⁸ Der bor ca. 170 millioner muslimer i Indonesien.

¹⁹ Se fx Funston (ed.) (2001) for opgørelse over religiøse og etniske befolkningssammensætninger i Sydøstasien.

²⁰ Bortset fra det intrastatslige plan, hvor krigshandlinger og voldsomme uroligheder præger bl.a. Burma, Indonesien og Philippinerne.

siden afslutningen af krigen i Cambodia i 1989 - i vid udstrækning har været forskånet for krige, og for at ingen af de nævnte tvister er eskaleret militært. Det gælder, uanset at man endnu ikke de facto har udviklet en regional tvistbilæggelsesmekanisme, og uanset at befolkningerne næppe føler sig omfattet af en egentlig ASEAN-identitet.

3. TILFÆLDET BURMA/MYANMAR

Der er dog én konflikt – eller rettere ét land – der politisk har givet anledning til flere kontroverser i og for Sydøstasien end nogen anden enkeltsag fra 90'erne og frem. Militærregimet i Burma/Myanmar har i den grad været en torn i øjet på Vesten – og i mindre men voksende grad også ASEAN-landene selv – at det er blevet et egentlig problem for ASEAN-samarbejdet som sådan og dets eksterne relationer især.

Undertrykkelse, mangel på demokrati, grove menneskerettighedskrænkelser og skiftende arrestationsniveauer af oppositionsleder og nobelprismodtager Aung San Suu Kyi (ASSK) har isoleret militærjuntaen i forhold til Vesten²¹. Ikke-indblandingsprincippet holdt længe landets sydøstasiatiske naboer tilbage fra kritik – for slet ikke at tale om Vesten-inspirerede sanktioner. Tværtimod blev Myanmar optaget i ASEAN i 1997. Især forholdet til EU har lidt under optagelsen af Burma/Myanmar og de manglende fremskridt i landet.

Når Burma/Myanmar-spørgsmålet ikke kun er interessant i sig selv og i forhold til ASEANs eksterne relationer, men også for ASEAN-samarbejdets fremtidige udvikling, er det fordi, der i 2003 har været voksende kritik af militærjuntaen internt i ASEAN-landene. Ironisk nok var det Malaysias netop afgående premierminister Mahathir (under hvis formandskab, ASEAN lukkede Burma ind), der åbnede kritikken med voldsomme udfald mod militærregimet, da han under et besøg i landet blev nægtet at møde ASSK. Mahathir truede reelt Burma med udelukkelse fra ASEAN. Phillippinerne og Singapore, men også Indonesien og Thailand, fulgte hurtigt den malaysiske åbning op med lignende kritik af styret, og på udenrigsministermødet i Pnomh Penh i juni 2003 udtalte ASEAN for første gang samlet kritik af Burma, da man bl.a. opfordrede styret til at genoptage dialogen med ASSK og løfte restriktionerne på hendes bevægelsesfrihed²².

Udviklingen er bemærkelsesværdig, fordi det for vestlige iagttagere dårligt kunne udlægges på anden måde, end at ASEAN-landene i lyset af Burma-problemets voksende belastning for samarbejdet i hvert fald i en enkeltsag nu havde ofret ikke-indblandingsprincippet. Udviklingen er også interessant, fordi kredsen af mest udfarende lande ikke blot faldt sammen med den oprindelige ASEAN 6 gruppe, men også omfattede de mest demokratiske lande i samarbejdet.

Når man spørger til landenes egen udlægning af den tilsyneladende bevægelse, ser virkeligheden imidlertid anderledes ud.

I CLMV-kredsen afvises på det kraftigste enhver forløbsfortolkning, der indebærer en desavouering af ikke-indblandingsprincippet. Mantraet er tilsyneladende, at der var tale om et konstruktivt og empatisk råd fra gode venner. Men det er også især i disse lande, at fravigelse fra en stram udgave af princippet vil kunne kaste indenrigspolitiske spørgsmål ud på den regionale scene. En ny Burma-

²¹ Senest da militærjuntaen den 30. maj 2003 satte Aung San Suu Kyi i "beskyttelsesforvaring".

²² Katsumata (2003) indeholder en diskussion af betydningen af ASEAN-udenrigsministrenes nyhåndtering af Burma/Myanmar-spørgsmålet.

diskurs afvises med andre ord stærkt af CLMV-landene, der ifølge en række iagttagere da også på de indre linier protesterede mod udenrigsministererklæringens tekst på Burma.

I den lidt mere progressive ASEAN 6 kreds er der konkurrerende fortolkninger, men ingen af disse går i retning af en drastisk opblødning af ikke-indblandingsprincippet. Det er heller ikke nogen udbredt opfattelse, at Vestens sanktioner mod Burma eller generelle pres på ASEAN i spørgsmålet har været udslagsgivende – de har højst gjort det nemmere for latente kritikere at tage ordet. Der er angiveligt snarere tale om, at ASEAN-landene ganske enkelt selv har mistet tålmodigheden med et regime, der i årevis har nægtet at lytte til velmenende naboers forsøg på at hjælpe på en ikke-konfrontatorisk måde. Holdningen er, at når Burma/Myanmar bortset fra Kina ikke har nogen venner uden for ASEAN-kredsen, så er det uacceptabelt grænsende til det fornærmende kun at opretholde dialog som en forhalingstaktik.

Desuden har det formentlig også spillet en afgørende rolle, at Burma/Myanmar i 2006 vil blive et endnu større problem for ASEAN. Da skal landet efter planen overtage formandskabet for organisationen. Et uforandret Burma/Myanmar vil næppe kunne varetage et formandskab uden at skade ASEAN-landenes eksterne interesser og anseelse.

Der spekuleres samtidig i, at de nye demokratiske vinde i området – personificeret af ledere som Megawati (Indonesien), Arroyo (Philippinerne) og i nogen grad Thaksin (Thailand) – i realiteten også er i færd med at skabe en lavere tolerancetærskel over for diktaturmetoder. Det er ledere og lande, der med en voksende stolthed udvikler demokratiske traditioner og er ved at efterlade berøringsangsten for at bære disse traditioner med ind i den regionale sfære. Både i forhold til denne voksende demokratiske bevidsthed og til ASEAN-landenes linie med konstruktivt engagement opfattes Myanmar af flere og flere sydøstasiater som en skamplet på regionen. Det er en udvikling, som militærjuntaen tilsyneladende kan have fejlanalyseret.

Spørgsmålet er, om situationen er på vej mod bedring. I Thailand, der af hensyn til den lange, fælles grænse og et hav af grænseoverskridende problemer (herunder især flygtningespørgsmålet²³) føler sig nødsaget til at opretholde bedst mulig kommunikation med juntaen, er meningerne delte. Thailand har flere gange været udfarende kraft med løsnings- og mæglingsinitiativer og var forslagsstiller til et road map for redemokratisering af Burma, som militærjuntaen imidlertid har omformuleret væsentligt. Det er sket i en grad, så regionale NGO'er og vestlige ambassader mere eller mindre har negligeret det reviderede road map, mens flere ASEAN-lande i det mindste tager juntaens revisioner som udtryk for et vist engagement. Læsningen er, at sanktionerne fra Vesten, det voksende pres fra ASEAN-naboerne og et truende økonomisk sammenbrud har fået militærregimet til at indse, at ændringer er nødvendige meget hurtigt. I den forbindelse knyttes der nogle steder mere håbefulde forventninger til juntaens nye leder, generaløjtnant Khin Nyunt. Forventningerne knyttes bl.a. til, at ikke engang Kina – som angiveligt har været forelagt den burmesiske ledelsesrokade – har talt voldsomt imod det oprindelige thailandske road map forslag.

Det er samtidig opfattelsen, at problemet med forfølgelse af burmesiske minoriteter²⁴, herunder en række oprindelige folk, er mere presserende at få løst end spørgsmålet om Aung San Suu Kyis frigivelse. Nok har ASSK sympati, men man er også af den opfattelse, at ASSK selv spiller et højt spil, hvor hendes væsentligste forhandlingskort – egen frigivelse – ikke jages for enhver pris. Vurderingen er, at hun, hvis en frigivelse kan forhandles, dermed også vil komme til at medvirke til at lette det internationale pres på juntaen. Den pris skal kun betales, hvis frigivelsen bliver ledsaget af mere vidtgående indrømmelser fra juntaen i form af forsamlingsfrihed, kampagnefrihed og om

²³ Se fx Burmese Border Consortium Report (2003).

²⁴ Herunder ikke mindst Karen-folket.

muligt i sidste ende valg. Det er på den anden siden en pris, som juntaen næppe tør betale af frygt for, at selv samme friheder i løbet af få uger vil skabe kaos i Burmas gader.

Men der er også Myanmar-kendere i såvel Thailand som de øvrige ASEAN-lande, der afviser den seneste udvikling som værende alene overfladisk og ikke knytter forhåbninger til afgørende ændringer i løbet af de næste 5-10 år. Det betyder dog ikke, at der er åbenlys fortrydelse over beslutningen om i sin tid at indlemme Burma i ASEAN. Det er et udbredt argument, at sanktioner kun har virket kontraproduktivt, og at det konstruktive engagement i landet i det mindste har sikret kommunikationslinier til juntaen.

For ASEAN-samarbejdet er et mere grundlæggende spørgsmål naturligvis, om medlemslandenes nyhåndtering af Burma/Myanmar-spørgsmålet er en enlig svale. Eller med andre ord: Om denne og andre indenrigspolitiske spørgsmål i fremtiden vil figurere mere prominent på ASEAN-dagsordenen? Svarene er delte i Sydøstasien, men der er stor tilslutning til det synspunkt, at indenrigspolitiske problemer med regionale konsekvenser bliver sværere og sværere at holde af dagsordenen. Men der er ikke nogen, der tror, at det bliver en drastisk eller hurtig proces. Det fremhæves flere steder, at ASEAN-lederne i kulissen allerede i mange år har drøftet denne type spørgsmål, men i respekt for ikke-indblandingsprincippet har holdt drøftelserne væk fra de officielle møder og erklæringstekster. Således blev udenrigsministrenes erklæringstekst om Burma/Myanmar da heller ikke fulgt op af stats- og regeringscheferne på topmødet i oktober 2003²⁵.

4. NYE VISIONER – AEC og ASC

På trods af de politisk og økonomisk vanskelige forudsætninger som beskrevet oven for – eller måske netop i kraft den stilstand, de har været medvirkende til – forsøges ASEAN-samarbejdet i disse år relanceret med en række nye fællesskabsprojekter. ASEAN-topmødet på Bali i oktober 2003 bekræftede som nævnt hensigterne om at etablere et nyt økonomisk fællesskab (AEC), et sikkerhedsfællesskab (ASC) og et socio-kulturelt fællesskab (ASCC)²⁶. Især de to førstnævnte påkalder sig interesse fra et udenrigs- og sikkerhedspolitisk synspunkt. De oprindelige forslag var næsten samtidige, men det er næppe tilfældigt, at det økonomiske udgik fra regionens rigeste og måske mest ambitiøse land, Singapore; og det sikkerhedspolitiske fra regionens eneste alliancefri demokrati, Indonesien.

- AEC

Singapore har i princippet stillet AEC-forslaget som et projekt for alle ti ASEAN-lande. Men det ultimative mål om skabelse af et indre fællesmarked i 2020 er nok mere egnet for de mest avancerede lande i two-tier ASEAN. Og der er da også frygt for, at AEC kan få ASEAN-samarbejdet til helt at brække over.

Fri bevægelighed af varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft var den oprindelige, ambitiøse målsætning, men i topmødeerklæringen fra Bali udgik arbejdskraft, ligesom fri bevægelighed for kapital blev erstattet med investeringer – men med en fortsat undermålsætning om friere

²⁵ Bali Concord II teksten indeholder intet tekstafsnit om Burma/Myanmar.

²⁶ ASCC, ASEAN Socio-Cultural Community.

kapitalbevægelser. I den forstand kan AEC i nogen grad betragtes som det integrationsmæssigt naturlige næste skridt efter AFTA²⁷.

AFTA har på papiret næsten fuldendt ambitionen om fri handel i Sydøstasien. I realiteten er AFTA – som så mange andre frihandelsområder – dog langt fra komplet²⁸. Told på landbrug, biler (både Malaysia og Indonesien er bilproducerende) og andre følsomme sektorer er undtaget, ligesom ikke-toldmæssige barrierer fortsat præger samhandelen. Desuden er fri handel på en række øvrige områder fortsat kun under indfasning i de senest indlemmede CLMV-lande. Som udtrykt af en kilde: ”Vi har nu nultold på alle varer, på nær dem vi rent faktisk handler med”.

Det kan forekomme overambitiøst at igangsætte nye, langsigtede initiativer, når ikke engang AFTA er fuldt ud gennemført. Det er da også den tøvende holdning i landene umiddelbart udenfor kernen af mindst tålmodige integrationister.

Men fortalene for AEC finder ikke desto mindre, at ASEAN-samarbejdets stilstand kun kan brydes ved løbende at lancere nye målsætninger, og et økonomisk fællesmarked opfattes som noget nær en forudsætning for, at ASEAN i fremtiden vil kunne konkurrere med det voksende kinesiske marked. Det gælder på handelsområdet, men også i konkurrencen om at tiltrække investeringer, hvor ét sydøstasiatisk, harmoniseret fællesmarked vil være et stort aktiv. For de bedst udviklede lande i ASEAN handler det i høj grad også om at udvikle nye arbejdsdelinger med henblik på at kunne flytte deres økonomier i retning af produktion med højere værditilvækst – formentlig en forudsætning for ovenpå den delvise industrialisering at kunne genoptage højvækstperioden fra før den finansielle krise.

AEC-initiativet blev som nævnt formelt endosseret under Bali-topmødet, men det er i udgangspunktet fortsat en vision uden mange detaljer. Og selv ikke de største optimister forventer, at det vil få konkret indflydelse på ASEAN-landenes økonomier i den nære fremtid.

- ASC

Forslaget om et ASEAN sikkerhedsfællesskab, ASC, er fremført under det indonesiske formandskab i 2003. Det er bl.a. sket med den begrundelse, at der efter optagelsen af CLMV-landene, implementeringen af AFTA og i kølvandet på den finansielle krise har været for lidt fokus på den politiske del af samarbejdet²⁹.

ASC skal omfatte alle ti ASEAN-lande. Samtlige medlemmer, inkl. Indonesien, har under drøftelserne og ved vedtagelsen af ASC understreget, at der ikke er tale om en militær alliance eller en sikkerhedspolitisk organisation i sædvanlig forstand. I betragtning af landenes temmelig forskellige allianceforhold til USA og deres samtidige militære underlegenhed i forhold til også de øvrige regionale stormagter ville en militær alliance i øvrigt heller ikke give megen mening.

I stedet er den indonesiske og nu fælles ambition at skabe et fællesskab, der hviler på eksisterende ASEAN-strukturer, og som særligt retter opmærksomheden mod blødere sikkerhedsspørgsmål samt konfliktforebyggelse og tvistbilæggelse (jf. bl.a. de tidligere nævnte territorialkonflikter og -tvister).

²⁷ AFTA, ASEAN Free Trade Area, blev som målsætning vedtaget af ASEAN i 1992.

²⁸ Nesadurai (2002) indeholder en diskussion af begrænsninger og forhindringer ved regionalisme mellem udviklingslande, herunder med AFTA som eksempel.

²⁹ Se fx tale af Indonesiens præsident Megawati ved ASEANs 36 års jubilæum (Megawati (2003)).

Heri indgår som mekanisme en reaktivering af det formelt allerede eksisterende High Council³⁰ – en i praksis formentlig mere kontroversiel sag, der dårligt kan undgå at komme på kollisionskurs med ikke-indblandingsprincippet.

Progressive kræfter i ASEAN-landene taler da også om, at ASC-projektet i realiteten er et skalkeskjul for at køre netop ikke-indblandingsprincippet ud på et sidespor. Indoneserne er selv gået i spidsen med introduktion af ASEAN-drøftelser af interne anliggender som separatisme-konflikterne vedrørende Aceh og Papua, ligesom man fra indonesisk side i bakspejlet spekulerer i, om man kunne have opnået en for landet mindre smertelig løsning på Østtimor-problemet, hvis mæglingsbestrebelse havde ligget i ASEAN-regi frem for hos USA, Japan og UK. Fra indonesisk side er disse emner formentlig også introduceret til ASEAN-kredsen for at bane vej for både Burma-drøftelser og det indonesiske formandskabs eget ASC-forslag. I de progressive kredse er der desuden ambitioner om at drøfte menneskerettigheder inden for rammerne af ASC.

I CLMV-kredsen og de mere autokratiske af ASEAN 6 landene ses ASC-projektet derimod i et mere konservativt lys, og det understreges, at store dele af ASC bygger på eksisterende strukturer. Man underspiller nyhedsværdien og forsøger at kategorisere ASC som gammel vin på nye flasker, mens man understreger, at ikke-indblandingsprincippet står uantastet. Det nævnes tillige, at ASEAN allerede ved sit historiske udgangspunkt var et fællesskab, hvis etablering var motiveret i sikkerhedshensyn. Endelig fremhæver man – som det i øvrigt også gøres i topmødeteksten fra Bali – at ARF³¹ fortsat er det centrale sikkerhedspolitiske forum for regionen.

Men også i disse lande er der en forståelse af regional sikkerhed, der hviler på fredelige naboskaber som forudsætning for økonomisk vækst. Sammen med ASC-forslagets mange fortolkningsmuligheder og manglende detaljer er det formentlig forklaringen på, at det indonesiske formandskab i oktober 2003 fik hele ASEAN-kredsens tilslutning. Forpligtelse til fredelig konfliktløsning og løfter om afståelse fra militær magt er ikke kontroversielle i ASEAN-kredsen.

Samtidig lurder Burma/Myanmar-spørgsmålet også som en motiverende faktor for ASC. Flere af de demokratiske lande i ASEAN har set i øjnene, hvilken skæbne opfattede slyngelstater risikerer at gå i møde under amerikansk hegemoni – og hvilke konsekvenser det kan have i nabolaget. Burma/Myanmar er ikke medlem af ”ondskabens akse”, men for flere af ASEAN-landene er det en reel frygt, at landet skal blive en endnu større plage for resten af regionen.

Endelig er det oplagt, at ASC rummer muligheder for at adressere grænseoverskridende sikkerhedsspørgsmål, hvor især kampen mod terrorisme trænger sig mere og mere på som et ASEAN-emne – i det mindste i form af informationsudveksling og opmærksomhedsskabelse via erklæringer ol.

5. DE NYE SAMARBEJDSSPOR OG GEOSTRATEGISKE OMGIVELSER

- Økonomisk aftaleaktivitet

ASEAN-landenes forsøg på med AEC at puste nyt liv i den økonomiske del af samarbejdet er i hård konkurrence med den bølge af ekstra-regionale, subregionale og bilaterale handelsaftaler, der i disse

³⁰ High Council nævnes allerede i den grundlæggende TAC, Treaty of Amity and Cooperation, fra 1976.

³¹ ARF, ASEAN Regional Forum, der består af en lang række lande i og uden for Sydøstasien, blev oprettet i 1994 og fører dialog om sikkerhedspolitiske spørgsmål relateret til Asien-Stillehavsområdet. Se fx Emmers (2001).

år indgås eller er under planlægning. Til stor frustration for ASEAN-partnerne – i hvert fald indledningsvis – har Singapore indledt en veritabel bølge af bilateralisme, der nu skyller hen over hele Sydøst- og Østasien – godt hjulpet af andre asiatiske magters interesse i ASEAN-markederne.

Samtidig har ASEAN-landene sammen gennem længere tid arbejdet på en række formater, der skal sikre medlemslandene dialog og handel med de vigtigste partnere både i og uden for Asien.

Det vigtigste her er formentlig ASEAN+3 formatet, hvor Japan, Kina og Sydkorea indgår med årlige topmøder. Der er allerede nu spekulationer om et altomfattende østasiatisk fællesmarked³², hvor netop disse 13 nationer vil være kernen. Flere ASEAN-lande ser heri også en kærkommen lejlighed til simultan engagering af Kina og Japan. Det vil kunne give en balance med ikke kun økonomiske fordele. Mere kyniske – og måske mere realiserbare – spekulationer går i retning af en frihandelsaftale mellem de oprindelige og stadig økonomisk mest udviklede ASEAN-lande samt Kina, Sydkorea og Japan (omtalt som ASEAN 6+).

I ASEAN+3+1 formatet indgår tillige Indien, der viser større og større interesse for Sydøstasien. Herudover har ASEAN nu formelt ti såkaldte dialogpartnere i USA, Kina, Japan, Sydkorea, Rusland, Indien, EU, Australien, Canada og New Zealand.

For flere af disse – først og fremmest Kina og Japan - er egentlige frihandelsaftaler med ASEAN-landene på tegnebrættet med måldato i 2010. Rusland og Indien har markeret interesse og kan følge efter.

I forvejen lægger det USA-dominerede APEC-samarbejde³³ med visionen om åbne markeder i 2020 geografiske alen til ASEAN, hvor der dog også er stærke røster, der mener, at APEC snarere stjæler end tilfører ressourcer vis-a-vis ASEAN.

Mere kontroversielt i ASEAN-sammenhæng er imidlertid den høje aktivitet, som en række af medlemslandene udviser med henblik på at indgå egne bilaterale aftaler. Singapore er allerede nået langt med USA, Japan, Australien og flere andre lande. Men efter oprindelig kritik er også Thailand og Malaysia – tæt forfulgt af Indonesien og Philippinerne - gået solo i forhold til de øvrige ASEAN-lande. Heller ikke i CLMV-kredsen frasorteres det bilaterale spor. Tværtimod.

Den singaporeanske logik er klar nok: Vi er så afhængige af international handel, at vi ikke har råd til ikke at forfølge alle tænkelige spor. Positivt fortolket vil Singapore være tilbøjelig til at søge regionalisering og multilateralisering af de markedsåbninger, der i startfasen kun kan nås ad bilateral vej. Om det er den fortolkning, der også vil vinde hævde i praksis er uafklaret, men den bilaterale bølge synes ustopkelig og er for alle landene nu motiveret i en logik, der ligger uhyre tæt op ad den singaporeanske. Det gælder formentlig også den mere politiske del af logikken, hvor reel integration opnås uden nye institutioner, hvilket ikke er uvæsentligt i en del af verden, hvor suverænitetsafgivelse opfattes som en politisk omkostning, og nationalisme hyldes.

Hertil kommer, at ASEAN-landenes indbyrdes handel for de fleste af medlemmerne trods alt ikke udgør meget mere end 20 pct.³⁴ af den samlede handel. Når sammenbruddet i WTO-forhandlingerne i Cancun derudover tages i betragtning, er det oplagt, at de handelsafhængige ASEAN-lande er nødt til at finde liberaliseringsspor, der ligger mellem det globale og rendyrket regionale niveau. ASEAN og WTO er ganske enkelt ikke nok, selv om ASEAN-landenes

³² Bl.a. under betegnelsen EAEC, East Asia Economic Community.

³³ APEC, Asia-Pacific Economic Cooperation, består af en bred kreds af lande fra Asien og omkring Stillehavet.

³⁴ Ifølge statistik fra ASEAN-sekretariatet fluktuerer andelen i disse år mellem 20 og 23 pct. Se www.aseansec.org.

øjeblikkelige kamp for hver især at sikre sig flest og bedst mulige bilaterale aftaler naturligvis hverken er køn eller solidarisk fra en overfladisk betragtning. Spørgsmålet er, om de mange initiativer fragmenterer handelssamarbejdet, eller om de kan ses som underleverandører til en større syd-, sydøst- og nordøstasiatisk samarbejdskonstruktion, der på sigt kan give regionen stærkere global vægt.

Handelsstrukturene i Sydøstasien – og Asien som helhed – er under alle omstændigheder under meget hastig forandring. Og det er ikke i retning af forenkling.

- Geostrategiske bevægelser

Ikke kun på det handelspolitiske område undergår ASEANs placering i den regionale og globale struktur ændringer. Også i det bredere geostrategiske perspektiv foregår der en nypositionering af og omkring stormagterne. USA har med en mere og mere entydig hegemonisk position og åbningen af den anden front mod terror i Sydøstasien styrket sin politiske tilstedeværelse betydeligt. Og i skyggen af stort set alle politiske og økonomiske beslutninger i regionen rumsterer Kina stadig stærkere – betragtet som både trussel og potentiale³⁵. Det sker dog med tendens i retning af sidstnævnte, hvilket ikke mindst skyldes Kinas egen kløgtige ageren i regionen. Japan udøver en i bedste fald stagnerende indflydelse, men indtager i kraft af fortsat omfattende handel, investeringer og bistand dog stadig en helt afgørende position.

I periferien af disse magter opererer EU, Rusland, Indien, Sydkorea og Australien med varierende indflydelse og interessesfærer – for EU's vedkommende på en måde og på et niveau, der vækker undren i næsten alle ellers meget forskellige kredse i regionen (jf. nedenfor).

- USA

USA nævnes i de fleste ASEAN-lande som den afgørende eksterne indflydelse. Det sker langt fra kun i kraft af USA's globale dominans, men også som konsekvens af store, ofte veldefinerede og til dels nye interesser i området. Samhandelen med USA er for flere af landene større end handelen med de øvrige ASEAN-lande til sammen. I samspil med USA's omfattende investeringer i og tætte allianceforhold til flere af de toneangivende ASEAN-lande skaber det et økonomisk og politisk afhængighedsforhold til landet, der ikke matches af andre aktører i området. Men USA er ikke blot fortsat klodens og regionens økonomiske og politiske supervægter. USA har også som ubestridt anfører i kampen mod international terror sat sig tungt på denne for Sydøstasien mere og mere relevante del af dagsordenen.

Den voksende indflydelse går imidlertid hånd i hånd med en voksende skepsis over for USA i regionens befolkninger – i mange tilfælde grænsende til eller overskridende had. Det gælder i nogen grad for USA's allierede Thailand og Philippinerne, men observeres i videre udstrækning i muslimsk dominerede lande som Malaysia og Indonesien, hvor USA's kamp mod terror af mange opfattes som en krig mod Islam, og hvor USA's udenrigspolitik i forhold til Afghanistan, Irak og især den israelsk-palæstinensiske konflikt ses som udtryk for et anti-muslimsk verdenssyn. Disse opfattelser står i stærk kontrast til holdningen andre steder i regionen. Det gælder det meste af sydøstasiatisk erhvervsliv, de allierede landes officielle repræsentanter samt de militært samarbejdende stater, Singapore og Brunei, hvor i hvert fald regeringerne opfatter USA's interesse

³⁵ Wong (2003) indeholder en udførlig diskussion heraf.

for regionen som samlet set positiv, sikkerhedsskabende, vækstfremmende og stabiliserende. Selv i Vietnam, hvis relationer med USA blev normaliseret i 1995 og udbygget med en større bilateral aftale i 2001, ønskes et tættere samarbejde med USA – uanset at mange vietnamesere naturligvis fortsat har et ambivalent syn på den gamle fjende.

I det hele taget er der en praktisk og pragmatisk tendens til at holde kommercielle og politiske interesser i forhold til USA adskilt. Det ses måske mest tydeligt i Malaysia, hvor den netop afgåede premierminister Mahathir i mange år har tordnet mod det amerikanske verdensherredømme og fordømt USA's udenrigspolitik, mens han selv og Malaysias erhvervsliv målrettet har udvidet det økonomiske samarbejde med landet. Eller i Indonesien, hvor præsident Megawati taler med to meget forskellige tunger indadtil og udadtil, når det gælder omtalen af USA, hvis indflydelse gør sig gældende overalt i indonesisk politik. Men alt andet end to tunger er en politisk svært fremkommelig vej i et land, hvor den nær muslimsk-fundamentalistiske vicepræsident, Hamzah Haz³⁶ i alvor kan udtale, at CIA var de egentlige bagmænd bag bombningen af Hotel Marriott – og få en meget stor del af indoneserne til at tro på det.

Særligt under Bush-administrationen forsøges denne særlige balancegang også gennemført ved at skelne mellem USA per se og netop Bush-administrationen, hvis retorik og politik – berettiget eller uberettiget - ofte skræmmer og vækker fordømmelse.

- *Kina*

Også Kina skræmmer mange ASEAN-lande, men landets relativt diskrete politiske manøvrer og positive økonomiske indflydelse betyder, at Kina i disse år mere og mere ses som en mulighed eller udfordring snarere end en trussel. Det gælder især på det økonomiske område, hvor ASEANs ledere og topministre ofte valfarter til Beijing for løbende at udbygge rammerne for samhandel og investeringer.

På det politiske område holder Kina til gengæld en noget lavere profil – også i de CLMV-lande, hvor landets indflydelse er mere markant og historisk forankret. Kinas øjeblikkelige sikkerhedspolitiske interesse i regionen synes således at være rettet mod stabilitet, hvilket ikke mindst hænger sammen med Kinas behov for vækstskabende økonomisk samkvem og sikre energiforsyninger.

Politisk afstår Kina tilsyneladende foreløbig fra at forsøge at matche USA's indflydelse, men ingen i regionen gør sig illusioner om den supermagtstatus, der venter på Kina. At den kinesiske ledelse med en række eksempler på udstrakte hænder – herunder i form af ASEAN/Kina-aftalerne³⁷ – har vist en villighed til samarbejde og velstandsdeling, er uden tvivl medvirkende til, at landets forudsigeligt voksende dominans bliver anskuet med udbredt accept og kun håndterbar bekymring. Samtidig er ASEAN-landene fuldt bevidste om, at Kina også er og bliver en formidabel konkurrent³⁸ i spillet om handel og investeringer med og fra Vesten og de øvrige asiatiske lande.

- *Japan*

³⁶ Hamzah Haz har ved andre lejligheder udtalt sig imødekommende over for muslimske, militante grupper.

³⁷ Se fx Wong (2003).

³⁸ Se fx Acharya (2003) eller Leong (2003).

Blandt disse indtager Japan fortsat en nøglerolle, selv om landet nu i et årti er stagneret økonomisk. Japan er blandt de absolut største samhandels partnere for stort set alle ASEAN-landene og yder i form af investeringer, turisme og bistand et mindst ligeså essentielt input til de sydøstasiatiske økonomier. At der er tale om en i relative termer svindende magt, betyder i den forbindelse mindre. Omvendt er det klart, at landet ikke længere spiller den lokomotivrolle, som prægede Asien og Verden i 80'erne. Og landets økonomiske stagnation og manglende reformevne sætter da også spørgsmålstegn ved den fremtidige indflydelse. Den økonomiske krise har således været medvirkende til, at også Japan har kastet sig ind i den bølge af bilateralisme, som man ellers tidligere har været særdeles tøvende over for.

På den politiske front spiller Japan en mindre, men til gengæld ofte hjælpsom rolle i form f.eks. af udsendelse af fredsbevarende styrker, terror ekspertes eller engagement i diverse mæglingsbestræbelser. Kombineret med Sydøstasiens økonomiske afhængighed af landet betyder det, at Japan i forhold til Kina og USA ofte opfattes som en forholdsmæssigt godgørende stormagt – og som en indflydelseskilde, der udgør en vigtig modvægt til netop USA og Kina. Indtrykket af Japan som godgørende stormagt står dog svagere i de ældre generationer, hvor landets historiske krigsbagage fortsat vejer tungt.

- EU

I denne geostrategiske balance er EU fraværende. Det samlede økonomiske samkvem med de europæiske lande er betydeligt, men EU som sådan betragtes ikke som en væsentlig aktør. Det er en samstemmende vurdering i hele ASEAN-kredsen, og den deles af tænketanke, mediefolk og NGO'er såvel som embedsmænd og diplomater – herunder flertallet af EU-landenes egne. Hverken den europæisk-asiatiske dialog i ASEM³⁹ eller visse EU-landes nationale interessepleje i enkelte ASEAN-lande (ofte tidligere kolonier) vejer nok til at ændre dette syn på EU.

EU opfattes ganske enkelt ikke som havende en Sydøstasien-politik, og unionen forbindes mange steder kun med Burma-erklæringer og ydmygende menneskerettighedstekster fra Europa-Parlamentet. Set i sammenhæng med EU-ministrenes manglende deltagelse i EU/ASEAN- og ARF-møderne samt den ligeså svigtende interesse i udvikling af økonomisk samkvem på det bilaterale plan, er det ikke overraskende, at EU anskues som en fjern konstruktion, der mest er optaget af egne udvidelsesrunder og uendelige konferencer om juridiske grundlagsjusteringer. Det er i parentes bemærket ironisk, at netop denne fjerne konstruktion samtidig holdes op som forbillede for den regionale integration, der søges i ASEAN.

Det er ikke, fordi den sydøstasiatiske interesse i stærkere forbindelser ikke er til stede. ASEAN-landene har længe ønsket en frihandelsaftale med EU, og som led i bølgen af bilateralisme er en række ASEAN-lande også enkeltvist mere end interesserede i handelsaftaler med EU. En eksercits, som EU indtil nu har afvist med henvisning til ønsket om at håndtere forholdet til ASEAN-landene under ét. Desuden har EU efter WTO-sammenbruddet i Cancun undgået at engagere sig i handelstiltag, der vil kunne udlægges som en undsigelse af det multilaterale spor.

Ønsket om at behandle ASEAN samlet har også på det politiske plan medvirket til at blokere for en udvikling af relationerne mellem Europa og Sydøstasien, idet netop Burma-problematikken nu i en årrække har tyngt EU/ASEAN-samarbejdet. Det er sket til stor fortrydelse for de ni ASEAN-lande, der har svært ved at forstå, hvorfor deres samarbejde med trods alt så vigtig en region som Europa

³⁹ Se fx Yeo (2003) for en grundig gennemgang af ASEM (Asia Europe Meeting).

skal holdes gidsel af forholdene i ét enkelt land, som tilfældigvis er en del af ASEAN. Det er bemærkelsesværdigt, at USA har kunnet føre en mindst lige så hård kurs over for Burma som EU - uden at sætte relationerne til ASEAN som sådan over styr. Det har USA kunnet gøre, fordi man netop har håndteret Burma som et bilateralt anliggende.

Også fra et godt nok noget snævrere menneskerettighedsmiljø opfordres EU til større engagement. Der er i asiatiske NGO-kredse en vis frustration over, at USA i forbindelse med kampen mod terror har udvist mindre kampiver over for de sydøstasiatiske landes regeringer, når det gælder overholdelsen af menneskerettigheder. Også her savnes EU, selv om det er for de stik modsatte årsager end mange af regeringernes.

Størst er forundringen dog over EU's handelspolitik. Med udviklingen i ASEAN+3 samarbejdet og den kommende ASEAN/Kina aftale synes EU på vej til at begå en strategisk fejltagelse, hvor man sætter sig alvorligt bagud i kampen om kolossale markeder. Et større engagement synes berettiget med tanke på, at alene en ASEAN/Kina frihandelszone vil omfatte et marked ikke blot i hastig økonomisk vækst, men også med omkring 2 milliarder forbrugere.

Lignende argumenter gør sig gældende i forhold til EU's politik om at holde sig ude af bilaterale handelsaftaler med de enkelte ASEAN-lande. Det er ikke USA's politik, og det er heller ikke Japans politik længere. EU's handelskommissær, Pascal Lamy, har efter WTO-sammenbruddet i Cancun da også antydnet, at EU kan blive nødt til at genoverveje.

Ligeledes på det geostrategiske område vil et større EU-engagement blive hilst velkommen. EU opfattes typisk som en mere moderat vestlig indflydelseskilde end USA, og EU's syn på international retsorden, Mellemøsten, Irak og global retfærdighed via FN ville i de fleste sydøstasiatiske landes øjne udgøre en ønskværdig modvægt til USA's unilateralisme - hvis EU med et stærkere engagement ellers var villig til at søge en bedre platform for disse synspunkters penetration. I det hele taget betyder de sydøstasiatiske landes ønske om balanceret indflydelse udefra, at EU også i forhold til Kina og Japan vil kunne indgå som en i ASEAN-øjne attraktiv stabiliserende kraft. At EU betragtes som en ikke-militær magt, er en yderligere tilskyndelse til sydøstasiatiske invitationer i den forbindelse⁴⁰.

- *De andre*

En række øvrige aktører udviser skærpet interesse for ASEAN. Det gælder især Indien, der også i de direkte bilaterale relationer har haft en række følere ude. Fornemmelsen af voksende indisk engagement er udbredt blandt alle ASEAN-landene, der ellers længe har opfattet Indien som næsten udelukkende fokuseret på de mere nære problemer og udfordringer i Sydasien. Det hænger ikke mindst sammen med indisk modvilje mod at se regionen falde ind under kinesisk interessesfære. På trods af tilnærmelserne mellem Kina og Indien er dette formentlig en væsentlig bevæggrund for det større indiske engagement – senest illustreret ved, at Indien på ASEAN+ topmøderne på Bali i oktober måned for første gang deltog som partner. På lidt længere sigt har Indien potentialet til at blive en endog dominerende aktør i Sydøstasien.

Også Rusland udviser en vis interesse, ligesom Sydkorea og Taiwan på det økonomiske område er konstant tilstedeværende kræfter. Australiens engagement i regionen ligger i naturlig forlængelse af naboskabet til flere af landene og er blevet kraftigt øget af de mange australske ofre for

⁴⁰ Se Reiterer (2003) for videre diskussion af Asien-Europa forholdet.

terrorbombningerne på Bali. Australiens indsats på anti-terror området roses mange steder i Sydøstasien for at være effektivt og klogt lavprofileret, men omvendt betegnes Australien også i muslimske kredse med en portion sarkasme som USA's regionale vicesherif.

For Sydøstasien er den geostrategiske situation med andre ord præget af usikkerhed - men også af en både økonomisk og politisk ønskelig konkurrence om indflydelse i regionen. Det er samlet set en positiv udvikling for et ASEAN, der ikke alene udviser stor iver efter at styrke forbindelser i alle verdenshjørner, men som også notorisk frygter, at den udefra kommende indflydelse bliver ensidig. For ASEAN er det derfor ikke kun afgørende, at der er en vis magtmæssig balance mellem USA, Kina og Japan, men også at der mellem de tre er om ikke harmoni, så i hvert fald stabilitet.

Kina er ved at marginalisere Japan økonomisk og politisk, men så længe Kina ikke højner den politiske profil dramatisk og fortsat udviser tegn på vilje til at dele den økonomiske vækst, vil der formentlig være sydøstasiatisk accept af den storebror-rolle, som Kina uafladeligt er på vej mod. Hvis også Japan kan acceptere et underordnethedsforhold – eller hvis USA kan dæmpe den snart ulige kinesisk-japanske rivalisering – så er der gode muligheder for stabilitet i regionen i det kommende årti.

Kina har affundet sig med USA's magtfulde tilstedeværelse i regionen indtil videre, men i en ikke alt for fjern fremtid skal en fredelig magtdelingsordning formentlig udkrystallisere sig mellem de to lande på et nyt niveau. I mellemtiden jager alle andre – på nær EU – et stærkere fodfæste i Sydøstasien, inden Kina og USA sætter sig på det hele.

6. TERRORISME – DET NYE PUNKT PÅ DAGSORDENEN

I Vesten er Sydøstasien først og fremmest kommet på forsiderne de seneste par år pga. de dramatiske terrorangreb især i Indonesien. Også i Sydøstasien optager spørgsmålet en del plads i den politiske debat, men ingen af landene – heller ikke Indonesien eller Philippinerne – betragter kampen mod terror som hovedudfordringen. Dertil er en række andre politiske og økonomiske problemer fortsat for påtrængende. Dermed ikke være sagt, at de sydøstasiatiske lande fortsat befinder sig i den tilstand af selvfornegetelse, der umiddelbart efter 11. september 2001 prægede spørgsmålets politiske håndtering til Vestens store fortrydelse. Tværtimod. Der er nu ganske effektiv og voksende tilslutning til kampen – men det er der muligvis også på terroristernes side.

- *Problemetets omfang*

Når Sydøstasien mere og mere sættes i forbindelse med international terrorisme, samler interessen sig især om den fortrinsvis indonesisk baserede, muslimske terrororganisation, Jemaah Islamiyah (JI)⁴¹ – mere end om de uløste interne konflikter, der i årevis har næret sydøstasiatisk vold og terrorisme uden de religiøse under- og overtoner, som i dag præger debatten.

Førende eksperter betragter JI som koncentreret i og omkring Indonesien, men med et formentlig bredere sydøstasiatisk netværk, der har stærke forgreninger til Malaysia (givetvis særligt Sabah-provinsen på Borneo) og - bl.a. via samarbejde med Al-Qaeda - forbindelser til

⁴¹ Se fx ICG Report (2003) for en grundig gennemgang af Jemaah Islamiyahs aktiviteter og struktur.

terrororganisationerne Abu Sayyaf⁴² og MILF⁴³ i Filipinerne. Ji er måske mere en løs alliance af ligesindede end en egentlig organisation og betragtes af en række eksperter som beviseligt tilknyttet Osama Bin Ladens Al-Qaeda netværk⁴⁴. Det gælder i øvrigt også den indonesiske terrororganisation, Laskar Jihad (LJ).

Også i Brunei og Singapore er der konstateret klare tegn på terrorismeaktiviteter. I Singapore var et angreb planlagt i 2001, men det blev forhindret ved 32 arrestationer – bl.a. i kraft af amerikansk mellemkomst. Senere har fremtrædende terrorfigurer som Hambali (al-Qaeda)⁴⁵ og Bashir (JI) efter arrestationer direkte eller indirekte peget på Singapore som mål⁴⁶. Cambodia nævnes som yndet tilflugtssted for terrorister, og også i Thailand er der usikkerhed om dybden og bredden af terrororganisationers tilstedeværelse. Her samler der sig øget interesse om især den sydlige, muslimsk influerede del af landet, hvor Islam dog sædvanligvis udøves i en meget moderat udgave.

Samlet set er vurderingen, at der finder rekruttering sted over det meste af Sydøstasien, hvor kun kontrolsamfundene i fortrinsvis buddhistiske Vietnam og Laos synes at kunne sige sig helt eller næsten helt fri for problemet. Det er i øvrigt også lande uden nævneværdige muslimske mindretal.

- *Landenes reaktioner*

De mest berørte lande har reageret forskelligt på terrortruslen. Singapore og Malaysia – og kort efter Philippinerne - var meget tidligt ude med øgede beredskaber, arrestationer, lovgivning og agitation for større samarbejde om problemet – både i Sydøstasien og med USA og andre vestlige lande. Begge lande høstede ros for hurtige aktioner og arrestationer, selv om det især i overvejende muslimske Malaysia var et afgørende hensyn, at tiltagene ikke måtte sættes i forbindelse med det amerikanske pres, som blev udfoldet mod alle lande i regionen. Særlig politisk følsomme er for Malaysia reaktionerne i det voksende, muslimsk-fundamentalistiske, oppositionsparti PAS, hvis medlemmer har været blandt de anholdte og sigtede.

I både Singapore og Malaysia har det været lettere for de stærke statsmagter at gribe ind, og Singapore har med en de facto USA-alliance, en autoritær styreform og et ikke stort muslimsk mindretal haft færre kontrabalancerende hensyn end mange andre sydøstasiatiske lande.

Som f.eks. i Thailand og Indonesien, hvor reaktionerne kom noget senere og først efter eksternt pres. Både vestlige og regionale eksperter har beskyldt landene for at have befundet sig i en tilstand af selvfornægtelse, når det gjaldt problemets omfang. Det tog overraskende lang tid for Thailand som USA's allierede at forstå de amerikanske budskaber, og det krævede i sidste ende en række opkald fra Bush til Thaksin (og ifølge nogle kilder endda også til kongen).

Tilsvarende var det først med Bali-bomberne, at Indonesien for alvor indså, at terrorproblemet ikke kunne holdes ude af den politiske dagorden. Og med Marriott-bombningen, hvor indonesisk TV viste langt flere billeder af indonesiske ofre, blev emnet for alvor også et vælgerspørgsmål. Siden er den indonesiske regering gået en også af Vesten rost balancegang mellem kravet om effektiv bekæmpelse af terror og politisk hensynsfuldhed over for landets muslimske befolkning, hvor de fundamentalistiske minoriteter står på spring for at benytte terrorismedagsordenen som udtryk for

⁴² Abu Sayyaf formodes at stå bag kidnappingen af ca. 20 personer over de seneste tre år.

⁴³ MILF, Moro Islamic Liberation Front, har som målsætning at skabe en islamisk stat på Mindanao.

⁴⁴ Se fx Gunaratna (2002).

⁴⁵ Hambali er blev arresteret i Thailand den 11. august 2003 som formodet nøglefigur i al Qaeda.

⁴⁶ Tan (2002) indeholder en diskussion af Singapore som mål for terrorisme.

vestlig imperialisme og krig mod islam. I det miljø – og under indtryk af det, der i den øvrige del af Sydøstasien opfattes som en stigende islamisering af det indonesiske samfund⁴⁷ – er det lykkedes at arrestere mere end 100 JI-medlemmer og endda fælde dom over den fremtrædende muslimske leder, Bashir⁴⁸. Der er ligefrem opstået det omvendte pres i forhold til USA, at Indonesien nu højlydt kritiserer Bush-administrationen for ikke at give de indonesiske myndigheder adgang til at afhøre Hambali, der befinder sig et ukendt sted i amerikansk varetægt⁴⁹.

Samlet set er det nu de vestlige ambassaders indtryk, at alle lande i regionen reagerer tilfredsstillende på terrortruslen, men også at der fortsat er brug for mere regionalt samarbejde, mere donorbistand og en større national ressourceallokering.

- Menneskerettigheder, retssikkerhed og terrorbekæmpelse

Som i andre dele af verden har den optrappede kamp mod terrorisme i Sydøstasien skabt bekymringer i forhold til menneskerettigheder og retssikkerhedsprincipper.

Det gælder især i Thailand, hvor menneskerettighedsorganisationer taler om et eroderende demokrati⁵⁰. Beskyldningerne retter sig særligt mod det forhold, at anti-terror lovene vedtages per dekret uden om det parlamentariske system, og især mod den ISA-lovgivning (Internal Security Act), som ifølge kritikerne både i kampen mod narko og terror benyttes til vilkårlige arrestationer og politidrab. Det synes imidlertid umiddelbart at være et større politisk problem for premierminister Thaksin, der i høj grad har middelklassen bag sig i spørgsmålet.

Også ISA-lovgivningen i Singapore og Malaysia er blevet kritiseret fra et menneskerettighedssynspunkt, mens den indonesiske befolknings historisk betingede frygt for en tilbagevenden til voldsomt udemokratiske politimetoder har skabt en anden og i manges øjne mere demokratisk anti-terror-indsats i Indonesien. Her har man også et muslimsk befolkningsflertal at tage hensyn til.

Selv i den akademiske verden erkender man dog bredt, at der er et dilemma mellem effektiv terrorbekæmpelse og retssikkerhed – og at det skal løses balanceret. Det fremføres ikke mindst, at befolkningernes tryghed og sikkerhed mod terrorangreb også må være en menneskeret, og at de frihedsgrader, som i den forbindelse må reduceres, alligevel ikke er rettigheder, som i sydøstasiatisk kultur har samme betydning og tradition som i Vesten. Derfor er selv kritikere af ISA-metoderne heller ikke overbeviste om, at de nødvendigvis fører til flere terrorister. Men det er en vedvarende diskussion, hvor andre fremfører det argument, at man ved at slå hårdt ned på fundamentalistiske befolkningsgrupper (som ikke er involveret i terrorisme) risikerer at skabe flere terrorister end man neutraliserer.

Det er klart, at det i den forbindelse er afgørende, at man med terrorbekæmpelsen ikke indfører et nyt voldeligt element i den sydøstasiatiske variant af Islam, der altid har været mindre militant og mere moderat end den mellemøstlige. Det er en alvorlig risiko at løbe i en del af verden, hvor politisk Islam er på fremmarch, og hvor der generelt sker en islamisering af flere lande.

⁴⁷ Se fx Tan (2002).

⁴⁸ Abu Bakar Bashir, den formodede leder af JI, blev den 2. september 2003 idømt 4 års fængsel ved en indonesisk domstol.

⁴⁹ Hambali er indonesisk statsborger, født Riduan Isamuddin.

⁵⁰ Se fx Homlaor og Phasuk (2003).

Desuden er der mange argumenter for, at de indre uroligheder i Indonesien (Aceh, Papua, Molukkerne) og Philippinerne (Mindanao) i realiteten er mere politisk, etnisk og ideologisk betingede end egentligt religiøse – i modsætning til f.eks. Indien og Mellemøsten. Der advares mod, at et retorisk forkert sat lighedstegn mellem separatisme og terrorisme risikerer at skabe en virkelig forbindelse eller uheldig alliance mellem de to.

- *Terrorbekæmpelse, fremtiden og ASEAN*

Terrorbekæmpelsen i Sydøstasien er relativt ung og kun lidt yngre end erkendelsen af truslen. En række determinanter for udviklingen kan identificeres som afgørende for, om kampen vil blive vundet.

Økonomisk vækst betragtes af mange grunde som en af nøglerne til en effektiv kamp mod terrorisme. Dels er der i regionen en tendens til at fokusere på materielle værdier under fremgangstider, mens de fremherskende værdisæt ofte er af mere religiøs og politisk karakter under recession eller stagnation. Det vil kunne lette rekrutteringen af terrorister. Dels er økonomisk vækst forudsætning for en effektiv fattigdomsbekæmpelse⁵¹, der også vurderes at være afgørende for at rydde ud i grobunden for terrorisme.

Desuden vurderes USA's udenrigspolitik at være én af de vigtigste determinanter. Den er afgørende for Islams udvikling i almindelighed og for rekrutteringen til muslimsk militante enheder i særdeleshed. Det gælder især for USA's Mellemøsten-politik og udviklingen i Irak, der i øjeblikket virker som en magnet på muslimske militante og terrorister. Der er med stor sandsynlighed en bevægelse af indonesere og andre sydøstasiater til Irak.

Endelig er den indenrigspolitiske håndtering i de mest berørte ASEAN-lande naturligvis vigtig. Ét spørgsmål er, om Mahathirs afløser, Badawi, vil fortsætte den hårde linie i terrorbekæmpelsen i lyset af det fundamentalistiske muslimske oppositionspartis voksende opbakning. Et andet er, om de indonesiske valg til såvel parlament som præsidentembede i foråret 2004 vil føre til et lederskab, som kan fortsætte den hidtil vellykkede balancegang mellem terrorindsats og sensitiv håndtering af den muslimske vinkel. Her kan det blive afgørende overhovedet at påvise over for den muslimske befolkning, at der faktisk er enkelte radikale muslimske elementer, der står bag terror. Det tror langt fra alle nemlig på i dag. I Indonesien bliver det også nødvendigt at slå ned på de muslimske skoler med jihadisk lære⁵², der har vist sig at have fostret signifikant mange terrorister.

Om ASEAN-samarbejdet som sådan får en større rolle at spille i terrorbekæmpelsen er fortsat usikkert. De få tiltag indtil nu vurderes af næsten alle som nyttige og hjælpsomme, men har ikke løftet sig ud over et erklæringsniveau, der ikke i sig selv leder til arrestationer eller piller væsentligt ved årsagerne til rekruttering. Omvendt er der med ASC skabt en mulig ramme for øget samarbejde, og der er enighed om, at de sydøstasiatiske lande er nødt til at forpligte hinanden mere på informationsudveksling, udlevering, polititræning, finansielle tiltag osv. Det er et samarbejde, der allerede er indledt med dialog og aftaler i bi- og plurilaterale gitre mellem lande som Singapore, Malaysia, Indonesien, Thailand og Philippinerne.

Der er også noget, der tyder på, at et fællestræk for de sydøstasiatiske lande er, at de som EU og Australien har en mere multifacetteret tilgang til hele terrorbekæmpelsesproblematikken end USA.

⁵¹ Se fx Kivimäki (2003) for en diskussion af sammenhængen mellem udviklingsbistand, fattigdomsbekæmpelse og terrorisme.

⁵² De såkaldte "pesantrens". For en gennemgang se fx ICG Report (2003).

Men om det er nok til at skabe et omfattende ASEAN-samarbejde, er tvivlsomt, ligesom det også er mere end usikkert, om terrortruslen kan være den fælles udfordring, der bliver en ny drivende kraft for ASEAN-samarbejdets udvikling som sådan.

7. HVORHEN NU ASEAN? – LEDERSKAB OG INTERESSEFORSKELLE

På baggrund af de i det foregående skitserede ændringer i det økonomiske og politiske miljø, som tilsammen udgør ASEANS udviklingsbetingelser, kan man diskutere, om der i ASEAN-landene er en tilstrækkelig villighed til at påtage sig lederskab, og om landenes politiske investeringer i samarbejdet i det hele taget er tunge nok til at sikre organisationen fortsat relevans. På basis af et omfattende rundspørge til embedsmænd, diplomater, NGO'er, presserepræsentanter og tænketanke tegner der sig følgende billede af de toneangivende landes umiddelbare prioriteringer af udenrigspolitiske målsætninger og - i blød forstand - nationale sikkerhedsinteresser.

- *Indonesien*

Indonesien er med regionens klart største befolkning den naturlige lederskabskandidat. Da landet samtidig huser verdens største muslimske befolkning, er det igangværende demokratiseringsprojekt ikke kun afgørende som rollemodel for de øvrige ASEAN-lande, men for hele kloden. USA's, EU's og Kinas sikkerhedsmæssige interesser i, at projektet lykkes, er enorme.

Projektets vigtighed og kompleksitet er imidlertid også den afgørende grund til, at Indonesien ikke indenfor en overskuelig fremtid synes rede til at påtage sig rollen som drivende kraft i ASEAN. Der er bred enighed om, at den indonesiske politiske dagsorden – og den er i næsten ét og alt indenrigspolitisk – ikke rummer plads til store ASEAN-initiativer, når ASEAN-formandskabet udløber. Og i det lys ses også det indonesiske formandskabs ambitiøse forslag om at udvikle ASC.

Kampen for overhovedet at holde landet samlet er den altdominerende prioritet med fortsatte problemer i Aceh og Papua. Efter territorial integritet og national enhed står på dagsordenen kampen mod den allestedsnærværende korruption – og for befolkningen formentlig også frygten for at se en fortsættelse af tendensen til øgede magtbeføjelser til militæret. Og (nok først) herefter på dagsordenen står så også den for Indonesien politisk delikate kamp mod terror.

Det er muligt, at ASEAN har en central placering i landets udenrigspolitik, men det er i et land om hvilket, mange påstår, at det slet ingen udenrigspolitik har, eller i bedste fald, at udenrigspolitik er det, der relaterer sig til de andre øer i riget end Java.

- *Malaysia*

Heller ikke Malaysia synes umiddelbart i stand til at påtage sig en entydig lederrolle. Hvor Indonesien (som et yderligere problem) står over for dobbeltvalg i 2004, har Malaysia netop sagt farvel til 22 års ledelse under nu tidligere premierminister Mahathir.

Mahathir var én af Asiens store lederskikkelser, men det var ofte i en værdikamp rettet mod Vesten på hele Asiens vegne – mere end i en integrationsfremdrift på ASEANS vegne. Og der er tvivl om, hvorvidt afløseren, den mere lavtprofilerede premierminister Badawi, vil have samme internationale gennemslagskraft på et tidspunkt, hvor hans UMNO-parti – uanset at det i vid udstrækning har

omfavnet den vestlige udviklingsmodel – står over for en alvorlig udfordring fra oppositionspartiet PAS, der allerede kontrollerer to ikke-moderate muslimske stater i landets nordøstlige del.

Fra alle sider peges samtidig på fortsat inter-etnisk og inter-religiøs stabilitet som væsentligste nationale sikkerhedsprioritet.

Malaysias historisk succesfulde bekendelse til økonomisk vækst og samarbejde er én forudsætning for en lederskabsrolle i ASEAN, men det vil næppe være nok ved overgangen til en periode, hvor indenrigspolitik kan komme til at dominere. Og Malaysia er med blot 23 millioner indbyggere næppe heller tung nok til rollen.

- *Philippinerne*

Philippinerne tumler som Indonesien med voldsomme nationale sammenhængsproblemer og korruption. Separatisme og terrorisme præger dagsordenen i en grad, hvor ledelse af ASEAN ikke er en umiddelbar prioritet på trods af egnede karakteristika i form af størrelse og styreform.

Philippinernes rolles som initiativtager til ASSC betragtes af de fleste øvrige ASEAN-lande som et ønske om at vise en vis tilstedeværelse i ASEAN, men heller ikke mere. Blandt Philippinernes samarbejdspartnere i regionen er opfattelsen snarere, at landets ledelse lægger langt højere vægt på forholdet til USA – herunder den militære alliance.

Man betragter kort sagt Philippinerne som et land, der både geografisk og politisk altid har hørt til uden for kernen af ASEAN. Og så vil præsident Arroyos gode intentioner ikke være nok.

- *Thailand*

Thailand er et andet centralt land i ASEAN-samarbejdet og har i premierminister Thaksin tilsyneladende fået en leder med ganske stort udenrigspolitisk vingefang. Thailand har desuden en såvel befolkningsmæssig som økonomisk størrelse, der inviterer til lederskab i ASEAN.

Imidlertid er der meget, der tyder på, at Thaksins selvopfattelse – som tidligere Mahathir – mere ligger i rollen som asiatisk leder end som ASEAN-leder. Og han synes samtidig også at have et meget kommercielt sigte med udenrigspolitikken. ”Deals for the boys”, er mantraet, som en kilde har udtrykt det. At han bliver kaldt Sydøstasiens svar på Berlusconi er heller ikke tilfældigt. Han er en af Thailands rigeste mænd, kontrollerer i høj grad medierne, er sensitiv over for kritik og har truende retssager mod egen person under opsejling.

Det har allerede afstedkommet en tung og konkurrerende indenrigspolitisk dagsorden for ham personligt, selv om han har skabt en ny og tilsyneladende succesrig social kontrakt mellem regeringen, erhvervslivet og befolkningen. Af den grund vil han formentlig kunne holde fast i magten i en årrække, men den meget kommercielle profil, der tegnes af ham, synes ikke nødvendigvis egnet til lederskab i ASEAN.

Det påpeges desuden fra flere sider, at Thailand ikke umiddelbart har stærke politiske interesser i at søge yderligere politisk integration med et naboområde, hvor politisk og radikal islam synes i

vækst⁵³, og hvor der på den konto rejser sig nogen tvivl om stabiliteten i Malaysia og Indonesien i den henseende. I kombination med uafklarede grænsedragninger med andre naboer, herunder med problemlandet Burma, der i sig selv er en overvældende national sikkerhedsinteresse, vil disse omstændigheder formentlig kun efterlade begrænset rum for og interesse i at investere mange ressourcer på videreudviklingen af ASEAN.

- *Singapore*

Hvis ikke det var for Singapores beskedne befolkning på blot fire millioner indbyggere, ville landet være en oplagt lederkandidat i ASEAN. En rolle, som landet i delspørgsmål af især økonomisk karakter, ofte har spillet⁵⁴. I hvert fald er det oplagt, at Singapore besidder en indflydelse på ASEAN-samarbejdets udvikling, som er helt disproportional med befolkningsstørrelsen.

Bortset fra landets lidenhed – og det er ellers nok i sig selv - er den største politiske forhindring i forhold til et effektivt lederskab formentlig, at landets initiativer ifølge partnerne ofte ikke harmonerer med rest-ASEANs interesser. Det gælder især i forbindelse med den omfattende bilaterale aftaleaktivitet, der opfattes som illoyal i de i den forbindelse nu konkurrerende medlemslande. At landet med hensyn til demokrati og menneskerettigheder mest hører hjemme i CLMV-enden af ASEAN-skalaen, vil forhindre lederskab med hensyn til politisk integration.

Men Singapore har færre indenrigspolitiske problemer i den nationale sikkerhedsklasse, og det tillader landet at tænke i store, visionære baner, når det gælder regionalt økonomisk samarbejde. Man kan også sige, at landets fuldstændige afhængighed af udenrigsøkonomiske forbindelser ikke tillader andet. Singapores bidrag til de kommende års ASEAN-dagsorden med AEC-forslaget vil i den forbindelse stå centralt.

- *CLMV-landene*

I de resterende CLMV-lande er der ingen grund til at lede efter lederemner. Burma/Myanmar er på alle parametre diskvalificeret, og Laos og Cambodia har nok at gøre med at hænge på det eksisterende ASEAN-samarbejde. Det samme gælder Vietnam, der dog kommer til at spille en større og større rolle i ASEAN – ikke kun som fortaler for CLMV-landenes ønsker om indkomstudjævning, men også som en befolkningsmæssig mastodont (80 millioner indbyggere) i en stærk økonomisk vækst, der på verdensplan ikke overgås af mange andre end Kina. På 5-10 års sigt kan Vietnam i ASEAN derfor også komme til at spille en helt anden og større rolle.

Politisk er forsvaret af partiet nok vigtigere end forsvaret af landet, der ikke sikkerhedspolitisk i hvert fald står over for nogen umiddelbare eksterne trusler. Men stabilitet og økonomisk vækst i regionen er Vietnams erklærede udenrigspolitiske målsætning, og derfor er ASEAN vigtig. Det gælder ikke mindst, mens man venter på WTO-medlemskab, og der kan gå nogle år.

- *ASEAN og fremtiden*

Der tegner sig med andre ord ikke noget oplagt eller bare villigt lederskab for ASEAN i de kommende år; og der er heller ikke vilje til i stedet at udvikle et stærkt ASEAN-sekretariat. Fra

⁵³ Se fx Tan (2002).

⁵⁴ Se fx Kesavapany (2003).

officiel side vil man næppe opfatte dette som et problem. Det påpeges igen og igen, at ASEAN er en klub, hvor ikke-indblanding og konsensus er de afgørende principper, hvorfor et enkelt eller to landes lederskab hverken er påkrævet eller velkomment. Ikke-indblandingsprincippet er muligvis under omfortolkning – jf. ASC-initiativet og håndteringen af Burma-Myanmar problematikken – men det vil ikke forsvinde i nogen overskuelig fremtid.

Heri ligger også en afgørende erkendelse af årsagerne til ASEAN-samarbejdets stilstand i de senere år, ligesom det vil lægge en begrænsning på udviklingen og implementeringen af de visioner, der dog er iværksat på næsten alle områder af samarbejdet. En helt overordnet konklusion synes at være, at landenes højt skattede uafhængighed og deraf følgende vægt på suverænitet i mange år fremover vil være en barriere for videre integration⁵⁵.

Og det skal ikke nødvendigvis begrædes. Med de politiske systemforskelle, økonomiske uligheder og etnisk/religiøse kløfter in mente, er ASEAN måske en organisation, der ikke er så langt fra fuld udnyttelse af sit øjeblikkelige potentiale. Og med AFTA, ASC og AEC er der i vid udstrækning taget højde for en eventuel udvidelse af samarbejdspotentialet på sigt. Pejlemærkerne er der i hvert fald.

I mellemtiden vil ASEAN kunne fortsætte med at holde 4-800 møder om året uden revolutionerende synlige resultater, men til gengæld med en resulterende videreopbygning af den politiske tillid, som nu i mange år har holdt regionen relativt fredelig og stabil – bl.a. fordi ASEAN-samarbejdet har omfattet en bred vifte af emner, og måske især fordi det har medvirket til en i perioder endog ekstremt høj økonomisk vækst.

Denne relative fred og ro skal i fremtiden sikres under indtryk af voksende amerikansk og kinesisk - men tilsyneladende ikke europæisk - indflydelse. USAs og Kinas forhold til ASEAN-landene og måske især deres forhold til hinanden vil være helt afgørende for regionens fremtidige udvikling. Akkurat som det gælder for den ny trussel fra international terrorisme, er det dog overvejende sandsynligt, at ej ASEAN som organisation, men snarere landene hver for sig vil skulle håndtere disse udfordringer. For ASEAN kan man så kun håbe, at det ikke vil ske på bekostning af samarbejdet – og i bedste fald, at organisationen vil kunne bidrage en lille smule.

⁵⁵ Baogang (2003) indeholder en grundigere diskussion af sammenhængen mellem suverænitet og regional integration i asiatiske varianter.

LISTE OVER SAMTALEPARTNERE (september/oktober 2003)

- *Embedsmænd/regeringsrepræsentanter*

Ho Xuan Son, Director-General, Asia Department, Vietnam Ministry of Foreign Affairs
Tran Ngoc An, Deputy Director-General, ASEAN Department, Vietnam Ministry of For. Affairs
Le Dang Doanh, Advisor to the Minister for Planning and Investment, Hanoi
Pham Duy Thanh, Vietnam Ministry of Foreign Affairs
Vu Cuong, Expert, Department of Asia-Pacific Affairs, Vietnam Ministry of Trade
Cherdchai Chaivaivid, First Secretary, East Asian Division, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok
Dusit Manapan, Counsellor, Dpt. of Intl. Organisations, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok
Marty Natalegawa, Chief of Staff to the Foreign Minister, Ministry of Foreign Affairs, Jakarta
Dato' Salman Ahmad, Under-Secretary Strategic Planning, Ministry of For. Aff., Kuala Lumpur
Amir Hamzah Jantan, Special Officer to the Minister, Ministry of Education, Kuala Lumpur
Bilahari Kausikan, Second Permanent Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Singapore
Karen Tan, Director for Policy, Planning and Analysis, Ministry of Foreign Affairs, Singapore
Chan Sze-Wei, Country Officer, Ministry of Foreign Affairs, Singapore
Einar H. Jensen, Head of Southeast Asia Department, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen
Jette Lund, Head of Section, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen
Jacob D. Winther, Head of Section, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen

- *Tænketanke/universiteter*

Pham Cao Phong, Assistant Director-General, Institute for International Relations, Hanoi
Ta Minh Tuan, Researcher, Institute for International Relations, Hanoi
Pasuk Phongpaichit, Professor, Chulalongkorn University, Bangkok
Tan Sri Ajit Singh, Former Secretary-General of ASEAN, Asia-Europe Institute, Kuala Lumpur
Patricia Martinez, Senior Research Fellow, Asia-Europe Institute, Kuala Lumpur
Rashila Ramli, Associate Professor, The National University of Malaysia, Kuala Lumpur
Norani Othman, Associate Professor, Sisters of Islam, Kuala Lumpur
K. Kesavapany, Director of Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
Daljit Singh, Senior Research Fellow, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
Chin Kin Wah, Senior Fellow, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
Derek da Cunha, Senior Fellow, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore
Arun Mahizhnan, Deputy Director of Institute of Policy Studies, Singapore
Lai Ah Eng, Research Fellow, Institute of Policy Studies, Singapore
Mely C. Anthony, Assistant Professor, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore
Mark Hong, Visiting Senior Fellow, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore
Kwa Chong Guan, Head of Ext. Progrmes, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore
Andrew T. H. Han, Assistant Professor, Institute of Defence and Strategic Studies, Singapore
John Wong, Professor & Research Director, East Asian Institute, Singapore
He Baogang, Senior Research Fellow, East Asian Institute, Singapore
Anthony Reid, Director, Asia Research Institute, Singapore
Vatthana Pholsena, Research Fellow, Asia Research Institute, Singapore
Lay Hwee Yeo, Senior Research Fellow, Singapore Institute of International Affairs, Singapore
Jørgen Delman, Director, Nordic Institute of Asian Studies, Copenhagen
Timo Kivimäki, Senior Researcher, Nordic Institute of Asian Studies, Copenhagen
Duncan McCargo, Professor, University of Leeds, (in) Copenhagen

- *Medierepræsentanter*

Christina Pantin, Senior Correspondent, Reuters, Hanoi
Margot Cohen, Bureau Chief, Far Eastern Economic Review, Hanoi
Pichai Chuensuksawadi, Editor-in-Chief, Bangkok Post, Bangkok
Shawn W. Crispin, Bureau Chief, The Asian Wall Street Journal, Bangkok
Tuan Syed Nazri Harun, Executive Editor, New Straits Times, Kuala Lumpur
Syed Kathiresan, Foreign Editor, New Straits Times, Kuala Lumpur
Richard Baum, Chief Sub-Editor, Asia Desk, Reuters, Singapore

- *NGO-repræsentanter*

Somchai Homlaor, Secretary General, Forum-Asia, Bangkok
Sunai Phasuk, Political Analyst/Spokesperson, Forum-Asia, Bangkok
Daniel Zu, Vice-Chairman, Central & Elder Committee, Tham Hin Refugee Camp, Tham Hin
Jack Dunford, Director, Burmese Border Consortium, Bangkok
Philip Galvin, Field Coordinator, Burmese Border Consortium, Bangkok
Lahsay Sawwah, Field Coordinator, Burmese Border Consortium, Bangkok
Enni E Dzekova, Field Coordinator, Medecins Sans Frontieres, Bangkok
Sidney Jones, Indonesian Project Director, International Crisis Group, Jakarta
Hans Antlov, Professor, Ford Foundation, Jakarta

- *Diplomater*

Scott Douglas Bellard, Counselor, Embassy of the U.S.A., Hanoi
Lisa Stadelbauer, First Secretary, Canadian Embassy, Hanoi
Tibor Balogh, Deputy Head of Mission, Embassy of the Republic of Hungary, Hanoi
Martin Welsh, Deputy Head of Mission, New Zealand Embassy, Hanoi
Giovanni Favilli, Head of the Economic Office, Embassy of Italy, Hanoi
Mikael Winther, Counselor, Royal Danish Embassy, Hanoi
Thomas Bo Pedersen, Counselor, Royal Danish Embassy, Hanoi
Mia Steninge, First Secretary, Royal Danish Embassy, Hanoi
Henrik Vistisen, Chief Technical Adviser, USA-Vietnam Project on Employment Services, Hanoi
Theo Ib Larsen, Economist, The World Bank, Hanoi
Peter West, Deputy Head of Mission, British Embassy, Bangkok
Ulrik Helweg, Larsen, Ambassador, Royal Danish Embassy, Bangkok
Jakob Nielsen, First Secretary, Royal Danish Embassy, Bangkok
Anders Garly, First Secretary, Royal Danish Embassy, Bangkok
Aron Bonanno, Danida Section, Royal Danish Embassy, Bangkok
Hermann Sausen, Deputy Head of Mission, German Embassy, Jakarta
Brian A. Nichols, Counselor, Embassy of the USA, Jakarta
Henry M. Rector, First Secretary, Embassy of the USA, Jakarta
Rochelle Cohen, First Secretary, British Embassy, Jakarta
Wong Chow Ming, Counsellor, Embassy of the Republic of Singapore, Jakarta
Michelle Su-Wen Chan, Counsellor, Australian Embassy, Jakarta
Remco Van Wijngaarden, First Secretary, Embassy of the Netherlands, Jakarta
Ulrich Eckle, Counsellor, European Commission, Jakarta

Laurence Gillois, Political & Economic Section, European Commission, Jakarta
Geert Aagard Andersen, Ambassador, Royal Danish Embassy, Jakarta
Inge Durant, Counsellor, Royal Danish Embassy, Jakarta
Mark Canning, Deputy High Commissioner, British High Commission, Kuala Lumpur
Lasse Reimann, Ambassador, Royal Danish Embassy, Kuala Lumpur
Steen Hommel, First Secretary, Royal Danish Embassy, Kuala Lumpur
J. Ørstrøm Møller, Ambassador, Royal Danish Embassy, Singapore

LITTERATUR

Acharya, Amitav (2003), Seeking Security in the Dragon's Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asian Order

Baogang, HE (2003), East Asian Ideas of Regionalism

Burmese Border Consortium Report (2003), January to June 2003

Emmers, Ralf (2001); Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and ARF

Funston, John (ed.) (2001), Government and Politics in Southeast Asia

Gunaratna, Rohan (2002), Inside Al Qaeda: Global Network of Terror

Homlaor, Somchai & Sunai Phasuk (2003), A Sketch of Human Rights Situation in Southeast Asia

International Crisis Group Asia Report No 63 (2003), Jemaah Islamiyah in Southeast Asia: Damaged But Still Dangerous

Katsamuta, Hiro (2003), ASEAN as a Bridge between East and West

Kesavapany, K. (2003), Singapore and ASEAN: Reconciling National and Regional Security Interests

Kivimäki, Timo (ed.) (2003), Development Cooperation as an Instrument in the Prevention of Terrorism

Knudsen, Ulrik Vestergaard, Klavs A. Holm og Karsten Vagn Nielsen (1999), WTO og den nye handelspolitik

Leong, Ho Khai (2003), Rituals, Risks and Rivalries: China and ASEAN in the Coming Decades

Megawati, Soekarnoputri (2003), ASEAN Today: Challenges and Responses (tale)

Møller, J. Ørstrøm (2000), The End of Internationalism or World Governance?

Nesadurai, Helen E S (2002), Attempting Developmental Regionalism Through AFTA

Reiterer, Michael (2002), Asia-Europe: Do They Meet?

Soesastro, Hodi, Jesus P. Estansislao and Simon S.C. Tay (2000); Reinventing ASEAN

Tan, Andrew (2002), Terrorism in Singapore: Threat and Implications

Udenrigsministeriet (2003), Landeoversigter for Indonesien, Vietnam, Malaysia, Thailand og Singapore

U.S. State Department (2003), Background Notes for alle 10 ASEAN-lande

Wong, John (2003), Developing Sino-ASEAN Economic Relations: Implications for ASEAN+3

Yeo, Lay Hwee (2003), Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM