

Kina – USA relationer under Bush og Powell: forklaringer på et gennembrud?

Af Clemens Stubbe Østergaard, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

1. Indledning¹

En af de mest positive internationale udviklinger i dette århundrede er ændringen i USA-Kina forholdet fra Bush-administrationens start i 2001 til udløbet af dens første periode i 2004. Fra en meget lidt lovende start, hvor 'Kina-truslen' syntes at skulle genoplives, nåede man i efteråret 2003 et punkt, hvor centrale aktører som Colin Powell og Richard Armitage talte om det bedste og mest konstruktive forhold i 30 år. (Armitage 2003: 3, US-China Cooperative relationship 2003)

USA og Kina har vor tids vigtigste indbyrdes relation. Den er nu ovre den tid hvor samarbejdet kunne baseres på en fælles fjende. Til gengæld åbnede 11. september-angrebet et 'vindue' med strategisk mulighed for de to nye ledelser. Nu var chancen der for at finde fælles interesser og bruge dem som et nyt fundament for relationen. Med Kinas hastige opstigen var det endnu vigtigere at stabilisere forholdet i tide. Derfor var det paradoksalt, at det tog op mod et år, før Kinas ret klare signalering af udstrakt samarbejdsvilje blev opfattet og 'handlet på' af Washington.²

Der er derfor to spørgsmål som kalder på en forklaring: hvorfor tog det næsten et år efter 9.11 før Kinas mange samarbejdsudspil gav nogen forandring i det bilaterale forhold, og hvorfor fik man efter gennembruddet »den bedste relation nogensinde«, som det hed i efteråret 2003? I det følgende bruger jeg en struktur-realistisk tilgang til at analysere det systemiske niveau (Ikenberry 2003), men udvider den med en 'domestic structure' tilgang (Evangelista 1997) hvor enhedsaktør-antagelsen afsvækkes for at vise indenrigspolitiske kilder og forhindringer.³ Endelig kommer analysen til at tillægge perceptionen af diplomatisk signalering og kommunikation selvstændig betydning. Kilderne er officielle dokumenter, udadrettede kinesiske tidsskrifter og intellektuel debat i tænketank-regi.

Efter et kort tilbageblik diskuterer og forklarer jeg først et gennembrud i løbet af 2002. Dernæst analyserer jeg to ret forskellige faser i løbet af Irak-krigens første år. Jeg belyser Kinas opfattelse af krigen mod terror samt den politik landet valgte i forskellige faser. Afslutningsvis samler jeg de fire anvendte

forklaringselementer, og belyser hvilke af Ikenberrys strategier Kina fortrinsvis har anvendt. Perspektivet for videre udvikling tager udgangspunkt i de mange fælles mål og interesser, stillet overfor den eneste eksisterende interessekonflikt, nemlig Taiwan-problemet.

Et resume af udviklingen i det første år efter 11. september må tage udgangspunkt i den omfattende samarbejdsvilje Beijing lagde for dagen på samtlige områder undtagen deltagelse i militære interventioner. Dels var de selv interesserede i at bekæmpe al-Qaeda og Taliban, dels forventede de nok 'side-payments' i form af en mindre pro-taiwanesiske politik fra Bush, og måske slækkelse af nogle post-Tiananmen sanktioner. Men i praksis vedblev USA blot at udvide sine alliancer og oprette stadig flere baser rundt om Kina, mens Pentagon trods 1-Kina politikken optrappede de militære forbindelser med Taiwan. Samarbejdet var startet godt, men mistede sin drivkraft. Når Kina forblev i 'koalitionen' var det dels udtryk for en langsigtet politik, dels et spørgsmål om »identitets-politik« nl. ønsket om at anses som en ansvarlig og respekteret magt. Der har været et udstrakt samarbejde siden det første stærke tilsagn til USA og kampen mod terrorisme. Men grundlæggende fandt de to magter i det første år den anden skuffende, mens de i det følgende år så nogle af de høje forventninger blive opfyldt.

2. En overgangsfase med et gennembrud, sommeren 2002

Vice-udenrigsminister Richard Armitages besøg i de sidste ti dage af august 2002 blev et længe ventet gennembrud. Han medbragte amerikansk anerkendelse af, at Øst-Turkestans Uafhængighedsbevægelse (ETIM) var en terrorist-organisation – dette efter et års undersøgelser af sagen –, planer for et nært Bush-Jiang Zemin topmøde på Crawford-ranchen, en vilje til at vende følsomme emner som menneskerettigheder og religiøs frihed til det positive i form af konkret samarbejde

herom, samt bekræftelse af, at USA ikke vil støtte taiwanesiske uafhængighed (Folkets Dagblad 9.Sept.2002). Til gengæld fik han et hidtil uhørt kinesisk engagement i kontrol med missil-spredning, et (helt uønsket) tilbud om at nedskære missilerne ved Taiwanstrædet til gengæld for reduceret amerikansk våbensalg til øen, og en helt ny atmosfære omkring det bilaterale forhold. Den 6. september lød en overskrift i Folkets Dagblad: »Sino-US bånd ventes normaliseret til oktober.«

Hvordan kan dette næsten historiske skift analyseres med de ovenfor opstillede forklaringsfaktorer? Et skift der var så omfattende at Armitage et år senere kunne sige:

»For to år siden ... var der ikke et menneske her som ville hævde at USA kunne få .. et samdrægtigt forhold til Kina. Og dog har præsident Hu for nyligt sagt, at forholdet nu er det bedste man overhovedet har haft. ... Jeg kan tilføje, at vi er helt igennem fornøjede over tilstanden i vore forbindelser og den retning vi går i. (Armitage 2003: 3)

For det første var der klart en stærkt forbedret kommunikation og dermed klarere signalering. Der havde været tre topmøder over seks måneder, begyndende med Bushs besøg i Beijing i februar. Det var udadtil en fiasko, fuld af pro-Taiwan retorik og selvros til amerikansk samfund og religion. Men i selve forhandlingerne med Jiang Zemin synes der at være nået nogle konsensus-punkter om relationen (Sha 2002). Derefter var Bush senior i Kina, for at fortælle Jiang, at man ønskede en stærk forbindelse, og samtidig angreb han offentligt » de folk i USA som er forhippede på, at få et mere konfrontationspræget forhold til Kina« (Clifford 2002: 1) Endelig mødte Hu Jintao i maj mange ledere i Washington, heriblandt Cheney og Rumsfeld. I juni blev Peter Rodman, de neo-konservatives nære forbundsfælle, beordret til Beijing af Bush for at sætte skub i de militære relationer, som Rumsfeld negligerede. Fra den anden side havde kineserne i foråret sendt me-

get stærke signaler om utilfredshed. Det fulgte de op med at »spille Mellemøsten-kortet« dvs. forsøge en Mellemøststrategi ved besøg i Iran, Libyen og Ægypten, samt positive udmeldinger om Irak efter Bush kaldte Taiwan en republik (Sisci 2002b: 2). Andre tegn på utilfredshed var passivitet på områder USA var optaget af.

For det andet må vi se på indenrigs-strukturer og bureaukratisk politik. I USA er denne periode præget af 1) udformningen af en ny national sikkerhedsstrategi, som første gang lækkes 6.juni, 2) fokus på 'homeland defense' havde yderligere svækket offentlighedens interesse for en postuleret »Kina-trussel« udmeldt af Kongressen og Pentagon, 3) ønsker i forskellige dele af samfundet om forbedrede forbindelser. Det byggede på en nu overhængende recession og mangel på amerikansk og japansk vækst, med Kina som nu eneste 'vækst-lokomotiv'. (Perlez 2002). Amerikanske selskaber, især servicesektoren, er også afhængige af en god relation når kapløbet starter om at høste fordelene af Kinas WTO-medlemskab. Forud for Crawford-mødet gik milliard-kontrakter, og der var et klart 'bottom-up' pres fra finans- og forretningskredse. (Dao 2002). En kritisk perceptionsændring kan spores så tidligt som i præsidentens West Point tale 1. juni om »den bedste chance siden (1648) for at bygge en verden, hvor stormagter konkurrerer i fred fremfor at forberede krig«. Her skærer Bush også igennem bureaukratiet og beordrer de militære-til-militære forbindelser, som Kina tenderer til at se som et 'barometer' for forholdet, genoprettet (Wang 2002: 3). Efter et halvt års yderligere fodslæberi og sabotage må Pentagon i december give sig og adlyde sin 'øverstkommanderende'. Men alt i alt virker det, som om samfundets indflydelse i vigtige policy-netværk styrkes i denne periode, på bekostning af de dele af statsapparatet som er befolket med neo-konservative kræfter.

For det tredje skete der vigtige ting i det internationale strategiske miljø. Det blev tiltagende klart at Kinas nabo Afghanistan ikke var så let at tackle efter sejren: Karzai syntes mest at regere over Kabul. Men mere afgørende tyder meget på, at de første efterretninger om Nordkoreas opgiveness af »The Agreed Framework« og genoptagelsen af plutoniumsproduktion nåede Washington allerede juni-juli (Sanger 2002). Korea-problemet krævede, som i 1994-95, Kinas hjælp. Det gjaldt også et tredje emne, nemlig den planlagte invasion og besættelse af Irak, som om ikke andet så af hensyn til Tony Blair skulle gennem Sikkerhedsrådet. Det krævede som minimum, at Kina afstod fra at stemme mod det, der blev Resolution 1441. En sidste brik i gennembruds-puslespillet faldt på plads, da Taiwans præsident Chen Suibian den 3. august skabte vrede i Washington, da han prøvede at lade halen logre med hunden ved at offentliggøre sin referendum-tanke som et fait accompli og dermed bruge USA i et indenrigspolitisk spil.

Alle de nævnte faktorer mindsker den rolle »Kina-høgene« får i beslutningstagningen. De tre faktorer forekommer tilstrækkelige til at forklare den afhængige variabel: forandringen i amerikansk Kina-politik. Måske er det rigtigere at sige 'formuleringen af en Kina-politik' for faktisk havde der ikke været nogen siden 1989! Den ny politik fremgik klart af en skelsættende tale som lederen af udenrigsministeriets planlægningsstab, Richard Haass, holdt 5. december. Med vendingen 'conditional partnership' satte den foreløbige punktum for en proces, hvis kulmination var det yderst vellykkede Bush-Jiang topmøde sidst i oktober (Zhang 2002, Wang 2002: 2.). Her blev Korea, Taiwan, Irak, anti-terror kamp og handelssikkerhed drøftet og Bush kaldte for første gang Kina for en allieret. Kinas blik var rettet mod Taiwan-politikken, Bush'es mod ikke-spredning, og begge fik resultater (Zhu Feng 2002). Erfarne observatører så en ny alliance (Schurmann

2002), og faktisk blev der oprettet betydningsfulde mekanismer på ministerniveau til diskussion af strategisk sikkerhed, multilateral våbenkontrol og ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben.

3. Kinas opfattelser og policy-respons under og efter Irak-angrebet

Det varme skær fra Crawford lunede endnu i december, og Kinas responser på amerikanske udspil i 2003 kan deles i to faser. Først en negativ, men ikke stærkt negativ, reaktion på udvidelsen af krigen til Irak, og så fra maj-juni indvarslingen af en periode med næsten hjertelige relationer. Forklaringer kan findes i indenrigspolitiske strukturer, i det internationale politiske system og i kvaliteten af 'signalering'. Man undervurderede dog ikke opgaven, som dette citat viser:

»Oprigtig talt, så er det selvfølgelig stadig et tungt og langsigtet job at få etableret et slags sino-amerikansk forhold med et aktivt hovedtema, og de strukturelle modsætninger i relationerne er jo ikke forsvundet som ved et trylleslag eller spredt som skyer på grund af 11. september.« (Fu 2002: 4)

4. Respons på en ny men ikke uventet krig

Udvidelsen af krigen mod terror til at omfatte invasion af Irak, med eller uden FN-støtte, kom ikke bag på Kina.⁴ Dilemmaet gjaldt nu balancen mellem den 'bandwagoning' der var bekræftet på Crawford, og hensynet til ikke at ofre traditionelle allierede og værdier. Løsningen blev en dobbelt politik. Responser blev begrænset til kraftige formuleringer i artikler hvor terrorisme og amerikansk hegemonisme begge blev betegnet som trusler mod verdensfreden (Wang 2003: 17). Dertil obstruktion i samarbejdet om Korea-problemet og øget diplomatisk kontakt med meningsfæller som Rusland, Frankrig og Tyskland.⁵ Den 18. februar brød man tavsheden og angreb den planlagte krig direkte, samt USA's adfærd i Sikkerhedsrådet (Sing 2003: 1). Flere forskere tog også bladet fra munden⁶ (Wang 2003b, 2003c).

Men samtidigt fortsatte samarbejdet. Næste dag tog man fat på tredje runde af de vellykkede 'Counter-terrorism Talks' i Beijing. PLA's næstkommanderende fremlagde også et 'nyt sikkerhedskoncept', som syntes at svare på nogle af de betingelser for partnerskab som fremgik af Haass' vigtige tale i december (Xiong 2003: 1). SARS-krisen tog dog den nye kinesiske ledelses opmærksomhed, og der var fortsat vrede offentlige ytringer omkring USA. Men så meldtes Irak-krigen slut, »Mission accomplished«, og dermed begyndte en ny fase.⁷

For at forklare responserne i første del af 2003 kan vi bruge indenrigspolitisk struktur og det internationale politiske system. Kina var i en overgangssituation hvor en ny partiledelse var blevet indsat på 16. partikongres, mens regeringspersonale for det næste femår skulle udpeges på Den nationale Folkekongres' samling i marts. Der var stærke offentlige følelser imod krigen, som det sås i chatrooms og i underskriftsindsamlinger (Rong 2003: 1), men også nogen støtte (Yu 2003b). I almindelighed fandt opinionen, at ledelsen var for blød over for USA. Et survey i marts viste, at 90 pct opfattede koalitionen af de villige som aggressorer (AFP 24.3 2003). Regeringen forbød studenternes anti-krigs demonstrationer.

Blandt strategiske planlæggere var der stigende frygt ved udsigten til, at en serie krige ville give USA fuldstændig kontrol med Mellemøsten og dens resourcer⁸ (Gong 2003: 1). Olie var et udbredt diskussionsemne (Pang 2003, Armitage 2003: 2), og man mindede ofte USA om, at de amerikanske baser i Centralasien var midlertidige (Xinhua 2003: 1). I maj opstod der ligefrem debat om den høje prioritet USA-Kina relationerne havde (Fong 2003). Een fløj påpegede, at den tvetydige politik omkring Irak havde omkostninger i Den tredje Verden.

»Vi har ikke opført os som en stormagt og fulgt op på det vi hævder at stå for. ..Vi forskertsede en historisk lejlighed til at rette ind med Frankrig, Tyskland og Rusland imod et unilateralistisk USA. Vi kunne have ladet Frankrig gå i spidsen. Vi behøvede blot at følge Ruslands eksempel og lade forstå, at når det kom til stykket ville vi slutte os til vetoet... Ved intet at gøre mistede vi alles respekt..« (Fong 2003: 1)

Til dette svarede andre, at Kinas politik havde købt landet 5-10 års fred, eller at det at være pro-amerikansk var en af de få muligheder for at tøjle USA.

Er der forklaringsfaktorer i det internationale system? En tidlig analyse af Kinas sikkerhedsmiljø er faktisk ret optimistisk (Beijing Review 23.1.2003). Vel fortsatte USA sin inddæmningspolitik, men med en mere afslappet holdning, som gav Kina gunstige muligheder for at forbedre sikkerhedsomgivelser og økonomi. Samarbejdet voksede, og skønt angrebene i Afghanistan og Irak ikke fundamentalt ændrede USA's strategiske optagethed af Eurasien, så forsinkede det dog dets igangværende strategiske skift mod Østen – en gunstig ting. De store lande har også kunnet forbedre deres indbyrdes relationer, men de blev klart ikke anset som tilstrækkelig stærke og pålidelige til at muliggøre en ekstern balanceringspolitik overfor USA.

5. Krigens tilsyneladende afslutning betinger en ny fase

Den hurtige afslutning på krigens invasionsfase, uden meget store civile tab, var en lettelse for Kina. Samtidig blev det hurtigt klart, at krigen fortsatte, men nu som en guerillakrig i et totalt efterkrigs-kaos. Et nyt sæt af stærkt positive udmeldinger kan opfanges fra Kina, som tager tråden op fra november-december 2002. Begyndende med Evian-topmødet, hvor Hu mødte Bush og nu som Kinas præsident, udvikles der et stærkt samarbejde om de vigtige efter-krigs FN-resolitioner nr. 1483, 1500 og ikke mindst 1511. Endelig fortsatte det hårde arbejde med at op-

rette de tre-parts eller seks-parts samtaler om Korea, som USA ønskede, og som blev virkelighed i december. Senere fortsatte Kina med at udbygge sit nye sikkerhedsbegreb ved at fokusere på ikke-traditionelle trusler som terrorisme, stoffer, smugleri og transnational kriminalitet. Ligesom det selv behøver militære øvelser med naboer om disse trusler, er det parat til at acceptere amerikanske øvelser med nabolande som ikke-truende⁹ (Xiao Zhou 2003: 40). Der var måske fortsat sorte skyer på himlen i form af sprednings-problemer, Taiwan-problematik, menneskerettigheder, og økonomiske sager. Men med Colin Powells ord i november: » Vi kan tale om disse spørgsmål ærligt og åbent. Det er sådan rigtige venner behandler hinanden. Det er sådan virkelige partnere går frem« (US-China 2003).

Forklaringer kan findes i ændringen i det internationale system, i aspekter af indenrigspolitiske strukturer, og i stærkt forbedret signaleren/kommunikation.

Krigens forløb og dens efterslæt er meget vigtige faktorer. Man må mindes den måde Sovjets problemer i Afghanistan efter 1979-invasionen ændrede Kinas perception. Dets opfattede vanskeligheder tillod Deng Xiaoping at starte forsonings-processen med denne formidable strategiske trussel. Det må stærkt påvirke Kinas situationsvurdering, at der er vedvarende og stigende problemer i Afghanistan og Irak, at 80 pct af USA's hær synes bundet på ubestemt tid og til en historisk set helt ineffektiv strategi.¹⁰ Samtidig fortsatte det stadig mere farlige Korea-problem med at kræve tæt amerikansk-kinesisk samarbejde. Et andet område for vellykket strategisk samarbejde var Sydasien. Haass henviser til »excellent discussions about reducing tensions in South Asia«, diskussioner som begyndte at blive institutionaliserede (Haass 2003: 3). De blev hemmeligholdte, men kan have medvirket til det indo-pakistanske rapprochement i starten af 2004.

Hvad indenrigspolitikken angår, var den kinesiske offentlighed lettet over, at krigen var mindre blodig end forventet, og at den umiddelbart ikke syntes at være den første af en række krige. Der var nyhedsdækning af den 24 timer i døgnet. Det var formentlig også en lettelse for kinesiske strategiske planlæggere at indse, at USA ikke med lethed kunne kontrollere Mellemøsten (Yu 2003c: 40). For eksportsektoren var det overordentlig vigtigt, at krigen ikke kom til at ødelægge amerikansk økonomi, som måske endda har fået et boost med militærindustrien som motor. På amerikansk side virkede det, som om Pentagon opgav sin modstand mod militære bånd til Kina, indledningsvist i december 2002 og et forsvarsdiplomati kunne begynde i oktober 2003, med det første besøg i syv år af en kinesisk forsvarsminister.¹¹

Økonomiske interesser må ikke glemmes, når man søger forklaringer på det varmere forhold. Allerede i 2003 afhang 400.000 amerikaneres job af den fortsatte eksport til Kina, mens Kinas handelsbalanceoverskud med USA voksede dramatisk. Det meget store og vedvarende amerikanske budgetunderskud finansieres som bekendt især af Kina og Japan, og man kan argumentere for, at de tre lever i et symbiotisk forhold, hvor drastiske ændringer i én vil medføre de andres fald.

Mens begivenhedsforløbet i Irak og Afghanistan rækker langt til forklaring af Kinas venlige respons og den bedre relation, så er forbedret kommunikation oplagt også vigtigt. Der har været intens diplomatisk kontakt omkring »det 21. århundredes farer«. Tre topmøder i anden del af 2003, fem udenrigsministtermøder i årets to sidste måneder, samt – iflg. Powell: »Vi taler i telefon hele tiden«. Til dette kunne føjes de mange ministerbesøg og forskellige nye 'mekanismer'. Kommunikation og præcision i perceptionen blev markant forbedret, og selv neo-konservative måtte besøge Kina og måske ændre enkelte fordomme (Wang 2003). Der opstod en øget

gensidig tillid, som ofte omtaltes, og dalende kinesisk frygt for strategisk pression. Samtidig glemte man ikke kendsgerningen i amerikansk dominans, men værdsatte dens rolle som stabilisator i Stillehavet. Gennem multilaterale og samarbejdsprægede tilgange prøvede Kina at styre amerikansk politik og handling i retninger, som ikke direkte skadede kinesiske kerneinteresser.

6. Konkluderende

A. *Forsinkelser og samspillende forklaringsfaktorer*

På tærsklen til 2004 erklærede George Bush:

»Den hastige vækst i Kinas økonomi er en af vor tids største bedrifter ... Vi er partnere i diplomati, som arbejder sammen for at imødegå det 21. århundredes farer .. Kina er en stor civilisation, en stor magt og en stor nation ... mit land ser frem til at arbejde sammen med jer, mens Kina mere og mere indtager sin plads blandt verdens ledende nationer.« (Bush 2003: 1).

Efter 14 år så der ud til at være skabt et nyt grundlag for forbindelsen, baseret på en konvergens i de to landes strategiske interesser. (Zan 2003: 17)

Hvordan kunne det tage så lang tid – op mod et år – før kinesiske invitationer til samarbejde førte til nogen reel forandring, og hvorfor kunne anden halvdel af 2003 frembringe »den mest konstruktive relation i 30 år«? Svarene på begge spørgsmål ligger i den lange gæringsperiode i dannelsen af en ny amerikansk Kina-politik, i aspekter af hvert lands indenrigsstruktur, i ændringer i det internationale politiske og økonomiske system og i vigtigheden af kommunikation for korrekt perception og fortolkning.

Formuleringen af en Kina-politik var blevet udsat lige siden 1980'erne, hvor det blev klart, at Sovjet ikke længere udgjorde et strategisk rationale for samarbejde. Bush senior blev som følge af Tiananmen-begivenhederne forhindret i at tackle opgaven, og i stedet gik

hans forsvarsministerium, som var under stærk indflydelse af neo-konservative som Dick Cheney og Paul Wolfowitz, i gang med at udvikle en strategi for at hindre opkomsten af enhver tænkelig fremtidig global konkurrent til USA (Excerpts 1992: 14). Clinton forsøgte den vanskelige kombination af værdi-promovering og økonomisk samarbejde, men blev saboteret fra højrefløjens (Lampton 1994, Golub 1999: 11). Pentagons verdenssyn, sådan som det personificeredes af Donald Rumsfeld og andre civile, blev genindsat med Bush junior. For en tid så det ud, som om der kunne ventes en genopførelse af George Schultz' politik fra midt-80'erne. Hans daværende assistenter var nu ved roret, og Armitage/Wolfowitz visionen for Asien kan opsummeres som: prioritering af Japan, inddæmningspolitik via øgede militære midler, styrkelse af de fire nøgle-alliancer i regionen (Japan, Syd-Korea, Australien og Singapore), opbygning af sikkerhedsbånd med magter rundt om Kina, inkl. Indien og Pakistan, styrkelse af de politiske og militære bånd med Taiwan. Kina kan behandles venligt og uden moraliseren, men i den anførte ramme af inddæmningspolitik. (Sutter 2003, Shambaugh 2002)

Hovedproblemet er, at verden og Kina har forandret sig siden, og firsernes politik er ikke gangbar i dag. Der er ingen interesse for den i regionen, når der bortses fra et svækket og stadig mere højreorienteret Japan. Men efter 11. september og samarbejdet med Kina blev de kvikkere dele af de neo-konservative, som Armitage og Wolfowitz, 'opdateret', og det blev en faciliterende faktor for større forandringer i indenrigspolitiske strukturer. Andre neo-konservative, som Douglas Feith, Dick Cheney og Donald Rumsfeld, synes fortsat at arbejde ud fra præmissen om en »Kina-trussel« som styrende og har under Bushs anden præsident-periode søgt at 'genopfinde' den. Det kan også være rundet af et ønske om at begrunde og fastholde forsvarsbudgettets højde. (Blasko 2006)

Indenrigs-strukturer i de to nationer rummer også svar på de to spørgsmål. Fordi vigtige grupperinger i begge stater var delt på spørgsmålet om hvor stor en trussel den anden udgjorde, har marginale ændringer kunne 'tippe vægten'.¹² I Kinas tilfælde har den kendsgerning, at parti og stat er forblevet stærke gjort det muligt for den 'pro-amerikanske' ledelse, at håndtere folkelig nationalisme, og at reducere indflydelsen via bureaukratisk politik fra de dele af det strategiske etablissement som er mest bekymrede over USA. Her kan det have været vigtigt at Jiang Zemin beholdt posten som formand for den Centrale Militære Kommission efter at have forladt alle sine andre hverv. Med reduktionen i forsvarsbudgettets vækst i 2002 sendte man et klart signal til USA. Som anført har private såvel som statslige kinesiske forretningsinteresser stor interesse i gnidningsløse forbindelser med USA. For USA's eget vedkommende giver indenrigsstrukturen et blandet billede: på den ene side kunne forretnings- og finansverdenen give et 'bottom-up' pres, som er stigende med den kinesiske økonomis vækst. På den anden side kom der fra Kongressen en stadig strøm af forsøg på at fremprovokere kinesiske overreaktioner via resolutioner om især »de tre T'er« (Taiwan, Trade, Tibet) og via bemærkninger (riders) hæftet på anden lovgivning samt rapporter af tvivlsom lødighed. Præsidenten og Det hvide Hus var tilsyneladende stærke nok til at sætte sig ud over dette pres, og præsidenten var også i stand til, om end måske kun midlertidigt og med hjælp fra Udenrigsministeriet under tidligere general Colin Powell, at stoppe Pentagons input til Kina-politikken. Til gengæld gjorde den øgede gensidige tillid, som samarbejdet med Kina skabte efter 11. september det også svære at relancere »Kina-trussel« teorien. Forsøget på at lægge afstand til de neo-konservative kan også forklares af deres svækkede situation efterhånden som udviklingen i Mellemøsten blev tydelig, samt behovet for i et valgår at fremstå som moderat og tilhænger af fred og diplomati.

Bedre kommunikation er en del af forklaringen på den øgede indbyrdes tillid. Som vist ovenfor var der en omfattende vækst i mødeaktiviteten på højt niveau og en genuin forståelse mellem de to udenrigsministre blandt andet som følge af det kinesiske skift fra at have en Japan-ekspert på posten til at have en USA-erfaren mand som Li Zhaoxing.

Ændringer i det internationale system har klart været vigtige i prægningen af kinesiske responser og deres resultater. Allerførst har planerne omkring, begivenhederne i og resultaterne af konflikterne i Mellemøsten været de vigtigste faktorer til forklaring af amerikansk modtagelighed, mens andenpladsen indtages af det nukleare problem i Nord-Korea (som er for kompliceret til at udredes her), der forværres fra sommeren 2002 og indebærer hidtil uset kinesisk 'shuttle diplomati'. Dernæst har det store antal af andre fælles diplomatiske opgaver i forbindelse med centrale internationale problemområder ført til en indbyrdes justering mellem de to lande, det være sig terrorisme, spændinger i Sydasien, ikke-traditionelle sikkerhedstrusler, frihandelsbarrierer, transportsikkerhed etc.

B. Kinas engagerings-strategier

I en bred kategorisering af responser ser Ikenberry (2003) dem som strategier. Inden for en struktur-realistisk ramme ser han to basale typer: modstandsstrategier og engagerings-strategier. Mellem ekstremerne Balanceren og Binding opstiller han en række andre strategier: *Buffering* – at man udvikler alternative regionale eller funktionelle politiske sfærer, *Baiting* – at man lokker den dominerende stat til at indgå i samspil med disse sfærer, *Bargaining* – at man købslår om sit samarbejde eller sine legitimeringer af stormagtens handlinger, *Bandwagoning* – man lægger en politik der støtter og akkommoderer den dominerende magt. En sidste engagerings-strategi er *Arbejdsdeling*, – hvor man søger niche-specialiteter på det økonomiske

og militære område, som gør det sværere for den dominerende stat at ignorere én.

De strategier Kina har anvendt er, efter vigtighed:

1. *Bandwagoning* – akkommodering og støtte til USA er ganske omfattende som vist ovenfor. Kina har endda ændret på grundlæggende principper for udenrigspolitikken for at kunne respondere på amerikanske diplomatiske behov.

2. *Buffering* – I en indirekte respons har Kina været særdeles aktiv i sin region, og satte i oktober 2003 en krone på værket ved en serie topmøder, som anbragte landet som politisk, diplomatisk og økonomisk leder i regionen (Zhai & Kuang 2003: 40). De to vigtigste resultater er ASEAN-Kina Frihandelsområdet som starter om tre år, men så småt er begyndt, og Shanghai Cooperation Organisation som indebærer tiltagende sikkerheds- og økonomisk samarbejde med Centralasien og Rusland (Xu 2003: 42).

3. *Bargaining* – der blev gjort et halvhjertet forsøg omkring Irak, men Kina har haft en del succes med at kæde sin egen policy-dagsorden sammen med krigen mod terror og udnytte sin økonomiske vægt og rolle som 'integrator' i Østasiens produktionshierarki.

4. *Binding* – det er muligt at se Kinas hjælp til USA med FN- Irak-resolutionerne efter krigens invasionsfase som et forsøg på at sikre, at USA forbliver indenfor denne og andre multilaterale kontekster. En indirekte respons fra Kina har været at øge dets egen overholdelse af internationale normer og dets medlemskaber af traktater og regimer, i en læreproces som også har skabt nye epistemiske fællesskaber.

5. *Balancing* – der har været spæde forsøg på øget samarbejde med andre magter: EU, Indien, Rusland, Mellemøsten, og der tales

stadig om, at multipolarisering på sigt må erstatte unipolen. Det kan dog næppe kaldes en strategi. Tilsvarende er den militære udvikling reaktiv med henblik på at håndtere en eventuel amerikansk intervention i en Taiwan-konflikt.

7. Fremtiden?

Måske er der en konvergens mellem de to stater omkring internationale mål og interesser.¹³ Begge er meget opmærksomme på egen territorial integritet og suverænitet. Begge er afhængige af global handel og investering og derfor indtil videre basalt set interesserede i frihandel, transportsikkerhed og regional stabilitet. Kinesiske multinationale selskaber har også brug for adgang til at investere overalt. Begge har ydermere det vigtige fælles mål, at sikre at islamisme ikke spredes, og at fx Pakistan og Central-asien forbliver sekulært styret. Begge er afhængige af importeret energi, hvad der styrker samarbejde om de netop nævnte mål, men også konkurrence om globale energi-resourcer. Som atom-magter er begge interesserede i ikke-spredning, i at begrænse klubbens medlemstal. Som stormagter er de begge bekymrede over ikke-traditionelle sikkerhedsrisici som terrorisme, narkotika, transnational kriminalitet og sygdom. De er muligvis endda begge status quo magter, som tænker i indflydelsessfærer, selvom USA kan virke revisionistisk i øjeblikket. Økonomi er en drivende kraft i relationen, og som nævnt er økonomierne symbiotisk vokset sammen og derfor svære at adskille.

Taiwan er den eneste alvorlige interessekonflikt. Den rager op over alle mindre tvister og er for Kina en national kerne-interesse, lige så central som 'homeland defense' er for USA. Den nuværende dobbeltsidede amerikanske politik er ikke bæredygtig. Kombinationen af en 1-Kinapolitik og venlige relationer til Kina med det voksende, åben-endede sikkerhedssamarbejde med Taiwan som Rumsfeld har udfoldet,¹⁴ sågar med inddragelsen af Taiwan's gamle kolonimagt Japan,

volder allerede store problemer. Den er især farlig under den ustabile taiwanesiske politik som flyder fra præsident Chen Suibian, efter at han pga korruptionsskandaler har mistet grebet om såvel befolkning som eget parti. Krisestyring omkring dette kan USA og Kina blive kastet ud i med kort varsel, men efter lidt usikkerhed i det første år af Bush-administrationens anden periode, synes der nu at være en *modus vivendi*.

Kina er opsat på at nå så langt man overhovedet kan med forbedringer af forholdet til USA, idet man håber at udvidelsen af regerings-, virksomheds-, økonomiske og militære bånd vil reducere, om ikke eliminere, faren for en større strategisk rivalisering. Antiterrorisme kan forekomme at være vore dages funktionelle ækvivalent til anti-kommunisme under den kolde krig. Når det bliver klart, at krigen mod terror ikke kan vindes ved et opskruet forsvarsbudget, kan der igen blive en tilbagevenden til en national sikkerhedsstrategi, som fokuserer på en større rival et eller andet sted i Østasien. Kinas politik vil fortsat være beregnet på at undgå denne eventualitet og faren for det, der i sidste ende kan blive nuklear krig. Det burde USA's politik også være.

Noter

1. Jeg takker Jesper Krogstrup for forskningsassistance.
2. Udviklingen i det første år efter 11.september er analyseret i CSØ: "Blev verden en anden – set fra Kina" i Mehdi Mozaffari (red): *11.september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, Systime 2002 pp.149-165.
3. 'Domestic structure' repræsenterer forholdet mellem stat og samfund, deres relative styrke og karakteren af de policy-netværk der forbinder dem. Opmærksomheden rettes mod de vigtigste komponenter i indenrigsstrukturen, især parti, stat og samfund og måden de indvirker på regeringens politik. Staten er den nexus der forbinder indenrigs og internationale analyseniveauer.
4. Man forudså, og gik også imod, udviklingen så tidligt som i januar 2002. Se fx Liu Guofu: "Will

Iraq be the next target of US attacks?, *Beijing Review* January 17, 2002, p. 13.

5. Ved Powells besøg 23.februar sagde en kinesisk rådgiver, iflg. Washington Posts John Pomfret: "Vi kæder ikke tingene sammen. Men det vi siger er: de Forenede Stater kan ikke forvente at vi bliver ved med at give, hvis de ikke også giver noget. That's how the real world works." (Washington Post Feb. 24, 2002).
6. Der var fortalere for en ekstern balanceringsstrategi. Den nationalistiske forsker Cheng Yawen blev citeret for at mene, at den bedste måde at værne om Kinas sikkerhed var at kappe linen til USA, koble sig til Asien, slå kræfterne sammen med Europa, inklusive Rusland.
7. For samtidige overblik over Kinas politik omkring Irak, se fx "An analysis of China's policy on the Iraq issue", *Peoples Daily*, March 4, 2003, eller Foreign Minister Tang Jiaxuan's speech to the Security Council on February 5, 2003. Also "China's stance and diplomatic effort to solve the Iraq issue", *Peoples Daily*, March 3, 2003.
8. Nogle i militære kredse var også bekymrede over amerikanske træk i retning af militarisering af det ydre rum, under dække af missil-skjold udviklingen.
9. For de tunge tilføjede forfatteren: "Denne accepterende holdning overfor US militært samarbejde med Kinas nabolande på specifikke områder er meget sjælden i de Sino-amerikanske militærrelationers historie. Det kan være et vigtigt budskab som regeringen er parat til at sende til det kinesiske folk og verden som helhed. Det er et symbol på yderligere justeringer i Kinas sikkerhedspolitik som en respons på den nye sikkerhedssituation i verden." pp. 40-41.
10. Langt senere konstaterede den erfarne amerikanske diplomat Richard Holbrooke at Afghanistan og Irak-æventyrene først og fremmest var til gavn for Iran og Kina.
11. Militære forbindelser genoptoges i december 2002 med flådebesøg og møder mellem CINCPAC Thomas Fargo og PLA's Generalstabschef. På typisk vis sparkede Kina til denne udvikling ved lige efter Crawford at invitere en række tidligere top forsvars navne som William Perry, Brent Scowcroft og Admiral Prueher til Beijing.
12. Strategiske bekymringer i USA var fokuseret på frygt for Kinas hastige opstigen, mens det i Kina var frykten for omringelse af et aggressivt hegemonsk USA.

13. Se tale af Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs Thomas J. Christensen: "China's Role in the World: Is China a Responsible Stakeholder?" til en kongres-kommission 3.august 2006 for en fuldstændig gennemgang af konkrete samarbejdsdimensioner og meningsforskelle. <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/69899.htm>
14. Det er gået fra nogle få kontakter i snævert definerede områder (efterretningsarbejde) til en uvidet række af direkte militær-til-militær aktiviteter. Frykten gælder en de facto genskabelse af den gensidige forsvarstraktat med Taiwan, hvis ophævelse var en betingelse for oprettelsen af diplomatiske relationer mellem USA og Kina i 1979.

References

- Bush calls US, China »Partners in diplomacy«, *USinfo*, December 9, 2003.
- US-China Cooperative relationship is growing fast, Powell says, *USinfo*, November 5, 2003.
- Armitage – US »delighted« with relations with China, *USinfo*, August 13, 2003. Remarks by the President and Chinese President Jiang Zemin in Press Conference, Crawford, Texas, October 25, 2002. *USinfo*.
- Armitage, Catherine (2003), »China must decide who is its best friend«, *The Australian* March 3.
- Blasko, Dennis: »Rumsfeld's take on the Chinese Military: A dissenting view«, *Current History* September 2006 pp.263-269.
- Evangelista, Matthew (1997): »Domestic structure and International Change«, pp. in Doyle and Ikenberry (ed), *New Thinking in International Relations Theory*, Westview Press.
- Excerpts (1992), Excerpts from Pentagon's Plan »Prevent the Re-emergence of a New Rival«, *New York Times*, March 8, p. 14.
- Fong, Leslie (2003), »Tricky road ahead«, *Straits Times*, May 24.
- Golub, Philip (1999): »Washington and Beijing, a tale of distrust«, *Le Monde Diplomatique*, October, p. 11.
- Gong Zhenxi (2003): »The United States adjusts its Middle East strategy«, *Liaowang* February 24,
- Haass, Richard (2002): »China and the future of US-China relations«, *USinfo*, December 5.
- Ikenberry, John G. (2003): »Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity«, *National Intelligence Council*, www.odci.gov/nic/confreports.

- Lampton, David (1994): America's China policy in the age of the finance minister, *China Quarterly* 139 pp. 597-621.
- Lii Haibo (2002): »Time for Bush to articulate his China policy,« *Beijing Review*, October, 24, p. 7.
- Liu Jianfei (2003): »The period of strategic opportunity and Sino-US ties,« *Liaowang*, January 20, pp. 56-57 (WNC).
- National Security Strategy of the USA. www.whitehouse.gov/asc/ass.html
- Ostergaard, C.S. (1983): »Multipolarity and Modernization. Sources of China's foreign policy in the 1980 s,« *Cooperation and Conflict*, Vol. 18 (4), pp. 245-267.
- Pang Changwei (2003): »The triangular energy relationship between China, Russia and the United States,« *Ta Kung Pao* (HK), January 12, p. B1.
- People's Daily* (2002): »Sino-US ties expected to come to normal this October,« September 6.
- Perlez, Jane (2002): »China races to replace US as economic power in Asia,« *New York Times*, June 28.
- Rong Feiwen (2003): »Iraq and a great leap for Chinese intellectuals,« *Straits Times*, April 14.
- Sanger, David (2002): »North Korea says it has a program on nuclear arms,« *New York Times*, October 17.
- Schurmann, Franz (2002): China replaces Russia as America's global partner, Pacific News Service Nov. 4.
- Sha Benwang (2002): »Sino-US relations have entered a new stage of favorable interaction,« *Liaowang*, October 21, p. 8-9.
- Shambaugh, David (2002): »Sino-American relations since September 11. Can the new stability last?« *Current History*, September, pp. 243-249.
- Sing Tao Jih Pao (2003): »Beijing Paper attacks US war on Iraq for first time,« Hong Kong, February 19.
- Sisci, Francesco (2002a): »Beijing's hawks down but not out,« *Asia Times Online*, March 19.
- Sisci, Francesco (2002b): »China plays the Middle East card,« *Asia Times Online*, April 23.
- Sutter, Robert (2003): Bush Administration Policy toward Beijing and Taipei, *Journal of Contemporary China* 12(36) pp.477-492.
- Tang Baodong (2002): »US intensifies weaving of new 'Space Net',« *Jiefangjun Bao*, December 25, p. 12 (WNC).
- Wang Dejun (2002): »Turnaround in China policy of the Bush administration,« *Ta Kung Pao* (HK) (WNC).
- Wang Yiwei (2003a): »Yilake zhanzheng qishi lu [Iraq War attention points],« 18 April, *Mimeo*, Shanghai.
- Wang Yiwei (2003b): »Zai tuoxie yu jinqu zhijian. cong yilake zhanzheng kan Zhongguo waijiao de yiyu yu tiaozhan. [Between compromise and progress. A look at opportunities and challenges for Chinese diplomacy as seen from Iraq war]« no date, *Mimeo*, Shanghai.
- Wang Yusheng (2003): »Why does the world remain unstable?,« *Beijing Review*, January 16, p. 13-17.
- White Paper (2003) *White Paper* on proliferation. MFA, Beijing.
- Xiao Zhou (2003): »China's untraditional thoughts on security,« *Beijing Review*, 46 (48), p. 40-41.
- Xinhua (2003): Spokesman on US influence in Central Asia, March 11.
- Xiong Guangkai (2003): »The Global Challenge of International Terrorism,« Munich Conference on Security Policy, www.securityconference.de/konferenzen.
- Xu Tao (2003): »Exercising for regional defense fitness,« *Beijing Review*, 46 (34), p. 42-43.
- Yang Wenjing (2002) Harsh words on Sino-US relations, *Beijing Review* Mar 21.
- Yang Chengxu (2002): The world is moving towards multipolarity, *Beijing Review* Mar. 1.
- Yu Jie (2003b): »A war to defend universal values,« *Wall Street Journal Online*, March 17.
- Yu Wanli (2003c): »Mired in military quicksand. Will Iraq be a Vietnam-like trap for the US in the Middle East?« *Beijing Review*, December 11, p. 40-41.
- Zan Jifang (2003): »Healthy Sino-US ties serve both sides,« *Beijing Review*, November 27, p. 16-17.
- Zhai Kun & Kuang Ji (2003): »East Asian Community now possible,« *Beijing Review*, Vol. 46 (44).
- Zhu Feng (2002): »Wind vane for Sino-US relations in the future,«