

Kinas pluralistiske diplomati

Kinas diplomati har traditionelt været varetaget af Kinas udenrigsministerium, men kombinationen af globalisering og Kinas øgede internationale rolle gør, at en række andre bureaukratiske aktører i stigende grad sætter deres fingeraftryk. På trods af Kinas autoritære system ser vi ansatser til en bureaukratisk pluralisme på udenrigsfronten, der ligner den, som vi kan observere i Vesten. Det har en effekt på Kinas evne til at sende ét klart udenrigspolitisk budskab til omverden.



JONAS PARELLO-PLESNER
Senior Policy Fellow,
European Council on Foreign Relations,
Jonas.Parello-Plesner@ecfr.eu



CHRISTIANE BJERGLUND ANDERSEN
China Programme Assistant,
European Council on Foreign Relations,
christiane.andersen@ecfr.eu

Introduktion – Diplomati i forandring

Udenrigspolitik og diplomati er i forandring. Det klassiske verdensbillede bestod af afgrænsede stater, hvis udenrigsministerier og ambassadenetværk opretholdt forbindelsen med hinanden. Sådan er det ikke i en globaliseret verden. Som skak er udenrigspolitik nu et spil, der består af flere brikker. Når »specialiserede ministerier træder ind 'en masse' på den diplomatiske scene«, i Paul Meerts formulering, er det mere sandt end nogensinde før (DIPLO 2007). En tæt underskov af offentlige og semioffentlige instanser, styrelser, organisationer, lokalregeringer og ministerier, med hvert sit sæt prioriteter og perspektiver, er i dag blevet 'uofficielle diplomater' i deres egen ret. Praktisk set har denne udvikling både elementer af *integration*, ved at nye aktører bliver inkluderet i klassiske diplomatiske processer (som f.eks. i dansk praksis, når Fødevareministeriet udsender konsulenter på de danske ambassader), og af *forgrening* eller pluralisering, ved at ministerier, institutioner og lokale instanser på egen hånd i stigende grad rækker ud over landegrænsen i, hvad der er blevet døbt 'paradiplomati' (Meerts 1999; Melissen 1999).

En forklaring er, at det er blevet sværere og sværere at adskille indenrigs- og udenrigsinteresser, hvilket tildeler både fagministerier og andre civilsamfundsorganisationer en naturlig stigende international rolle. I Europa og for Danmarks vedkommende har samarbejdet i EU i særdeleshed udvisket skellet mellem internt og eksternt. Det udvidede udenrigspolitiske resort har reelt oversteget udenrigsministeriernes kapacitet, i takt med at feltet for international koordinering er bredt ud.

Endelig er det også teknologisk lettere at skabe og vedligeholde arbejdsrelationer på tværs af såvel institutioner som nationer.

Udenrigsministeriet er dermed blevet én aktør blandt flere i et større udenrigsnetværk – en vigtig aktør, men, ikke desto mindre, ikke længere en ubestridt kanal for inter-statslige relationer. Denne bureaukratiske pluralisering kan ses som en del af en større tendens imod udenrigspolitisk demokratisering, hvor også private virksomheder, foreninger og borgere sidder med ved bordet. Dette nye 'netværksdiplomati' (Metzl 2001) er orienteret omkring problemstillinger og arbejdsområder på tværs af formelle hierarkier og organisationer.

At det klassiske udenrigsmonopol er under belejring, er i sig selv ikke en nyhed. Zbigniew Brzezinski, Jimmy Carters sikkerhedsrådgiver og en aktiv udenrigspolitisk kommentator den dag i dag, udtalte i 1970, at hvis det ikke var fordi udenrigsministerier og ambassader allerede eksisterede, var der bestemt ikke nogen grund til at opfinde dem (Hamilton & Langhorne 1995). Andre instanser kunne som sådan sagtens varetage de nationale interesser. Omkring samtidig gjorde forskere som Graham Allison og Morton Halperin opmærksom på hvordan de enkelte bureaukratiske organisationer konkurrerede indbyrdes om at forme udenrigspolitiske beslutninger (se f.eks. Allison 1971 og Halperin 1974). I dag er det et grundvilkår, at udenrigspolitik varetages af et voksende net af aktører og relationer ofte i indbyrdes bureaukratisk kappestrid.

Sådan er forholdene for vestlige, globaliserede demokratier. Vi er vant til at høre om uenighederne mellem Pentagon,

udenrigsministeriet og det Hvide Hus i USA, når det gælder fastlæggelsen af den amerikanske udenrigspolitik. Men gælder denne udvikling også i en centralstyret, autoritært et-parti system? Med andre ord, gælder det også for Kina, den nye globale stormagt? Vi har været vant til at anskue Kina som en monolit, der opererer målrettet efter en omhyggeligt afstemt plan, der frasorterer uenighed og debat, men de senere år har vi så småt fået øjnene op for at dette langt fra er tilfældet (se f.eks. Leonard 2012), og at der bagved tørre partidokumenter findes en underskov af stærke og ofte divergerende synspunkter på Kinas fremtidige udvikling. Det gælder også i udenrigspolitikken, hvor en gryende pluralisme finder sted på samme vis som det har været tilfældet i vestlige diplomatier gennem de seneste årtier. Artiklen illustrerer gennem tre kinesiske eksempler denne pointe.

Kinas udenrigspolitiske fragmentering

Når man er verdens næststørste økonomi med tocifrede militære vækstrater, kan man ikke længere »skjule sin styrke og se tiden an«, som Deng Xiaopings udenrigspolitiske credo lød. Som den massive udenlandske dækning af folkekongressens møde i 2013 viste, er verdens øjne rettede mod Kina. Det, som før var interne kinesiske anliggender, har i dag internationale konsekvenser. Det stiller nye udfordringer til landets udenrigspolitiske fremfærd, primært i form af en dobbelt mission: At sikre Kinas fortsatte 'fredelige opstigning' i en ny global magtbalance og samtidig håndtere den udenrigspolitiske porøsitet, der stammer fra den stigende internationalisering af nationale forhold.

Som vi ser i de vestlige demokratier, er den klassiske rolle med en enstregen udenrigstjeneste, der står for alle forhold til andre lande, ændret blandt andet med fremvæksten af en bred vifte af aktører i og omkring det kinesiske statsapparat. Formelt set nyder det kinesiske udenrigsministerium en relativt privilegeret position og har selvfølgelig sit eksklusive ambassadenetværk at trække på. Reelt set er den kompetence eroderet i en grad, hvor der eksplicit bliver sat spørgsmålstegn ved om det kinesiske udenrigsministerium overhovedet skal ses som den primære udenrigspolitiske aktør (SIPRI 2011). Med til at fastlægge de udenrigspolitiske rammer er først og fremmest det magtfulde Handelsministerium (som samarbejder tæt med kinesiske virksomheder i deres oversøiske ekspansion og også står for Kinas særlige variant af udlandsbistand), Finansministeriet, Ministeriet for Offentlig Sikkerhed, den Kinesiske Centralbank, Forsvaret og den allestedsnærværende Kommission for National Udvikling og Reform, som har det overordnede ansvar for økonomisk planlægning, men listen er lang og strækker sig fra lokalregeringer, statsejede koncerner og tænketanke til subdivisioner af kystvagten. Glem Track II-diplomati, her skal langt flere romertal til.¹

Hovedpinen for Kina er, at pluraliseringen kan svække landets evne til at føre en sammenhængende udenrigspolitik, samt skabe usikkerhed omkring hvordan Kinas udenrigspolitik afkodes i udlandet. Relativt set har Udenrigsministeriet gennemgået en større og tidligere udvikling end de andre organer. Væk er mao-uniformen, stive miner og automatisk oversættelse af partisloganer: Den moderne kinesiske diplomat er velklædt, selvsikker og flydende på adskillige sprog (Rana 2005). Bagsiden af medaljen er, at Udenrigsministeriet i flere kredse opfattes som blødsøden og for lydør over for ikke-kinesiske argumenter, og ministeriets embedsmænd beretter, at de modtager breve med kalktabletter med posten – for at styrke ryggraden i forhandlinger med udlandet (Shambaugh 2013). Ofte er det Udenrigsministeriet, der står som den bløde 'due' over for de andre organisationers 'høge', der rider med på den stærke nationalistiske bølge, der har grebet den kinesiske befolkning, som gerne ser, at Kina mere aktivt og aggressivt forsvare sine nationale interesser, særligt i nærområdet (eksempelvis i forhold til Japan). Ofte slører det Kinas officielle politik, at flere pensionerede men højtstående militærpersoner blander sig i den offentlige debat med ofte skingre nationalistiske synspunkter, der afkodes af omverden som udtryk for reelle positioner i den kinesiske hær og som nye pejlemærker i den kinesiske udenrigspolitik.

Forskellene mellem enhederne bliver understreget af en stærk vertikal opdeling, hvor al koordination mellem ministerierne foregår igennem toppen (det vil sige oftest på vice-ministerniveau eller højere), og hvor der mangler indbyrdes udveksling af medarbejdere. Intentionen er at forebygge 'fraktioner' på tværs af ministerierne, der potentielt kunne opfordre til 'den ene tjeneste er den anden værd'-korruption samt svække den hierarkiske autoritet. Den egentlige konsekvens er dog først og fremmest at de ministerielle enheder udvikler en 'os-mod-dem' mentalitet, der fører til divergerende værdisæt og en rivalisering om de organisatoriske goder. Denne bureaukratiske konkurrence er i høj grad rettet imod en enkelt punkt – Politbureauets Stående Udvalg som i princippet træffer alle endelige udenrigspolitiske beslutninger, nærmere betegnet et mindre sær-udvalg for udenrigspolitik, nu ledet af Xi Jinping selv, hvor såvel ministerierne, som Forsvaret (primært igennem den Centrale Militærkommission) og partiets egne organer kæmper for at få egne interesser tilgodeset. Samtidigt er den aktivitet, der går forud for fastlæggelsen af den politiske linje, lige så vigtig: Mange af de decentraliserede aktører har udviklet en »gør først, spørg senere«-taktik, som kan have en forstyrrende effekt. Kinas evne til at opnå konkrete udenrigspolitiske resultater afhænger derfor i høj grad af, hvor effektivt denne bureaukratiske rivalisering styres.

NOTE 1 'Track II-diplomati' er en betegnelse for en uofficiel kontakt mellem lande, via f.eks. pensionerede topembedsmænd, sportsfolk, forskere eller rådgivere, uden om de klassiske diplomatiske kanaler ('track I'). Et eksempel er USAs 'bordtennis-diplomati' i begyndelsen af 1970'erne, hvor USA og Kina nærmede sig hinanden gennem en række bordtennisarrangementer, der banede vejen for Nixons Kina-besøg i 1972.

Eksempel 1: Kiv i klimaforhandlinger

Efter at COP15 strandede, blev Kina beskyldt for bevidst at obstruere de første ugers forhandlinger. Spørgsmålet er, i hvilken grad dette var et strategisk valg eller affødt af interne stridigheder om forhandlingspositionen samt manglende evne til at positionere sig og 'sælge' sin position til de internationale medier.

Kinas klimapolitik ligger i spænd mellem flere instanser. Miljøbeskyttelse blev i 2008 opgraderet fra en forvaltning til ministerium, hvilket afspejler Kinas opprioritering af forurening og klima, bl.a. fordi en stigende del af Kinas civile uroligheder bundet i miljøproblemer, ifølge minister Zhou Shengxian. Som forvaltning gik organisationen aktivt i spidsen for en række tiltag, men senere hen mistede det nyslåede ministerium momentum. I modsætning til Indien, som sendte den karismatiske miljøminister Jairam Ramesh til København som chefforhandler, deltog Kinas Ministerium for Miljøbeskyttelse ikke i COP15.

Klimaområdet har på mange måder været en prøveklud for Kinas inddragelse i internationale løsninger. Landet har siden 90'erne taget den diskursive tete i G77+1 for at promovere princippet om 'fælles men differentieret ansvar' mellem i- og u-lande. For at konsolidere sin forhandlingsposition før topmødet tog Kina de første skridt mod frivillige bindende nedskæringer og styrkede båndene mellem BASIC-landene. Netop fordi den internationale fremfærd på klimaområdet var relativt succesfuld, i form af partnerskaber og samarbejdsaftaler med andre udviklingslande, var det en prioritet for Udenrigsministeriet at bibeholde dette omdømme. Op mod COP15 var Kinas position defineret af en dobbelt ambition om at afvise bindende forpligtelser og undgå at stå tilbage som syndebug, hvis forhandlingerne brød sammen. Alligevel var det ikke Udenrigsministeriet, der stod i spidsen for Kinas delegation til COP13.

Den egentlige spydspids for Kinas klimadiplomati er derimod Kommissionen for National Udvikling og Reform, forkortet NDRC (efter den engelske oversættelse: National Development and Reform Commission). Kommissionen er arvtageren til den gamle statsplanlægningsenhed fra de planøkonomiske dage men er fortsat exceptionelt vidtrækkende i indflydelse på økonomiske og industripolitiske beslutninger. NDRC er stadigvæk nøgleaktør, når det gælder om at udfærdige Kinas økonomiske fem-års plan. Her formuleres statens finanspolitiske strategi, anlægsprojekter godkendes, prisrammer besluttet, og industriens spilleregler fastlægges. Ikke mindst har Kommissionen udbredt kontrol over Kinas energi-sektor. Både ved reformerne i 2008 og 2013 blev flere af Kommissionens funktioner lagt ud til andre ministerier, men ikke klimaområdet, der har hørt under Kommissionen siden 2003. Ved de internationale forhandlinger er det Kommissionen, der tager ordet på Kinas vegne.

Da den kinesiske delegation ankom til et iskoldt København i 2009, var Udenrigsministeriets repræsentanter derfor under-

lagt Kommissionens chefforhandlere Xie Zhenhua og Su Wei. Forskellene i tilgang stod klart: Hvor Udenrigsministeriet var åben over for en relativt kompromissøgende linje, stod Kommissionen stejlt imod indrømmelser på Kinas kernesag, ingen øvre grænser for CO₂-udslip og international monitorering. Kommissionen havde intet besvær med at sige nej til verden, fordi dens horisont er indenrigspolitikken og ikke hvordan Kina fremstår på verdensscenen. Premierminister Wen Jiabaos sene ankomst ved topmødet forvirrede (og fornærmede) forhandlingspartnerne og tilspidsede situationen med den splittede delegation (Jakobson og Knox 2010).

Da Wen ankom til København – og i første omgang lagde sig op af Udenrigsministeriets argumenter – var situationen anspændt. På det afgørende møde en sen fredag aften mellem Wen, USA's præsident Barack Obama og lederne af Brasilien, Indien og Sydafrika, brød uenighederne internt i den kinesiske lejr ud i lys lue. Da et medlem af den kinesiske delegation viftede en beskyldende pegefingert af Obama, bad Wen sin oversætter om ikke at videregive indholdet af det vrede udbrud – og ignorerede den ophidsede forhandler fra da af (Liebertal 2009, Jakobson og Knox 2010).

Overordnet set havde Kina forud for COP15 tre hovedprioriteter på klimaområdet: 1) Aktiv håndtering af klimaafledte problemer; 2) lederskab, reelt og moralsk, på den internationale scene, og; 3) frie rammer for at forfølge økonomisk vækst. Det første punkt ser Kina som et rent internt anliggende – og dermed havde Ministeriet for Miljøbeskyttelse ingen international rolle at spille. Det andet punkt, personificeret af Udenrigsministeriet, blev ved COP15 trumfet at det sidste punkt, personificeret, at Kommissionen for National Udvikling og Reform.

Kina holdt 100 procent fast i sine nationale prioriteter på COP15, men satte til i forhold til internationalt omdømme. I næste runde, Cancún 2010, var forhandlingspositionen sådan set uforandret, men tonen blødere og de interne stridspunkter klappet af på forhånd, således at Kina bedre kunne positionere sig selv som en velvillig forhandlingspartner, også selvom de konkrete resultater for klodens klimaforandring udeblev i de internationale forhandlinger i årene frem.

Eksempel 2: Stormagtens beskyttelse af statsborgere i udlandet

Bureaukratisk pluralisme medfører problemer, når institutionelle interesser kommer i konflikt, men der ligger også en potentiel styrke i form af den udenrigspolitiske fleksibilitet, kompetencespekter og handlekraft, som Kinas stigende engagement globalt i høj grad nødvendiggør. Et eksempel på det er »haiwai gongmin baohu« – beskyttelse af borgere i udlandet. Det er blevet en prioritet i de senere år og indgik som nyt begreb i den skriftlige redegørelse fra den 18. partikongres i november 2012.

I dag befinder en stor gruppe af kinesiske statsborgere sig i langt hjemmefra i det økonomiske mirakels tjeneste (Kina er hastigt rykket op som en af verdens største udenlandske inve-

storer); mange som arbejdere for de store statsejede selskaber på ressourcudvinding og infrastrukturprojekter, men et væld af kinesiske handelsrejsende og pionerer rejser også ud i disse år. Tilsammen med en stigende turisme, betyder det at ca. 80 millioner kinesiske statsborgere rejser uden for landets grænser hvert år, herunder 3-6 millioner udstationerede arbejdere. Ifølge et anslået tal er ca. 1 million af disse udstationeret i Afrika, i områder, der ofte er ustabile og risikable.² Når konflikter og katastrofer indtræder, må de kinesiske myndigheder derfor i stigende grad træde til med ressourcer, som enten i kraft af udfordringens omfang eller vanskelighed kræver en flerstrengt indsats.

Da de kinesiske arbejdere oftest er ansat af store statsejede konglomerater, spiller disse selskabers aktiviteter og brug for beskyttelse ind i Kinas udenrigspolitiske virkelighed. Det kan ses i forholdet mellem Syd- og (Nord)Sudan, hvor Kina har påtaget sig en stadig mere aktiv rolle, da de kinesiske olieinvesteringer krydser grænsen mellem de nu to selvstændige lande. Her har der også været flere tilfælde af kidnapninger af kinesiske arbejdere som Udenrigsministeriet efterfølgende har måttet prøve at sætte ind for at løse. Samtidig giver de nære bånd mellem virksomheder og regeringsapparatets forskellige grene i sig selv anledning til 'para-diplomati', fordi ansvarsfordelingen befinder sig i et privat-offentligt grænseland. Da kinesiske arbejdere kom i vanskeligheder i forbindelse med en bombeaktion i Congo, var det derfor de lokale myndigheder i Beijing, som ejede den pågældende virksomhed, der trådte til.

En anden stor ministeriel aktør på dette felt er Ministeriet for Offentlig Sikkerhed, hvis ressort ellers traditionelt har været sikkerhed internt i Kina, herunder politikorpset. Efter en gruppe kinesiske sømænd blev dræbt på bestialsk vis på Mekong-floden i 2011, trådte ministeriet ind på den udenrigspolitiske scene og forhandlede med de sydøstasiatiske nabolande (Burma, Laos, Cambodja, Thailand) om fælles men også særskilte kinesiske politipatruljer således at Kina fik en ny rolle som Sydøstasiens 'flodbetjent' (Financial Times 2011). Senere hen da ministeriet arbejdede på at anholde den formodede burmesiske bagmand til drabene på de kinesiske sømænd, der opholdt sig på burmesisk territorium var der overvejelser i ministeriet om at bruge en bombearmeret drone til at uskadeliggøre manden. Hvis Kina havde brugt en drone uden for egne grænser ville det have haft stor bølgeeffekt i opfattelse af den kinesiske udenrigspolitik og givet ridser i lakken på den officielle fortælling om 'fredelig opstigen'.

Endnu videre omkring har Ministeriet for Offentlig Sikkerhed også slået sine folder, og i Angola ledte det sammen med lokale myndigheder en fælles politiaktion i 2012 mod kriminelle kinesere, der efterfølgende blev transporteret tilbage til Kina og retsforfulgt.

I de senere år ses flere eksempler på ekstremt omfangsrige indsats for kinesiske statsborgere i udlandet, der ligger uden for en enkelt aktørs kapacitet og derfor kræver en høj grad af koordination. I evakueringen fra Kirgisistan i 2010 blev 1.299 kinesiske statsborgere fløjet til Urumqi i det nordvestlige Kina i chartrede fly, men den virkelige ilddåb fandt sted året efter, hvor 35.860 borgere blev evakueret fra Libyen på tolv dage i en operation, som trak på ressourcer på tværs af det samlede statsapparat. Som noget nyt deltog det kinesiske militær også med fire fly og en fregat omdirigeret fra Aden-bugten. Udenrigsministeriet foretog en stor del af det koordinerende bearbejde, men hovedansvaret blev placeret under Statsrådets Zhang Dejiang, der kunne koordinere de seksten involverede ministerier.

Det betyder altså, at Kinas øgede investeringer i udlandet og dertilhørende kinesiske arbejdere også har en ricochet-effekt på Kinas udenrigspolitik, og at man bliver nødt til at forholde sig mere aktivt til krisestyring i andre lande. Det indebærer en opblødning af princippet om ikke-indblanding i andre landes interne anliggender. Og som i eksemplet med droneangrebet (der dog aldrig blev gennemført) kan milepælene for Kinas internationale ageren også rykkes af andre aktører end Udenrigsministeriet.

Eksempel 3: Ni bureaukratiske drager i det Sydkinesiske Hav

Vores sidste eksempel har indflydelse på den diplomatiske varetagelse af en højspændt konflikt med adskillige internationale berøringsflader. Det drejer sig, med andre ord, om de omstridte farvande i det Sydkinesiske Hav.

Kinas territoriale krav i det Sydkinesiske Hav er kontroversielle. På den anden side står sydøstasiatiske naboer, særligt Vietnam og Filippinerne, der gør modsatrettede krav ud for egne kyster. For at støtte kravet til det Sydkinesiske Hav påberåber Kina sig også ejerskabet af en række rev og ø-grupper. Kinas håndtering af konflikten i det Sydkinesiske Hav kompliceres af, at et klassisk 'for mange kokke'-problem, der har affødt en grad af bureaukratisk fragmentering og aktivisme. Antallet af indblandede organisationer har, med reference til kinesisk mytologi, givet anledning til betegnelsen »de ni drager«.

Principielt er den diplomatiske linje klar. Kina har en række territoriale krav, og Udenrigsministeriet er udøvende hånd for den politiske linje lagt af Politbureauets stående udvalg. Og igen, på trods af fordelene i erfaring og forhandlingskompetence, udstiller virkelighedens gang Udenrigsministeriets manglende reelle autoritet (International Crisis Group 2012). For at undgå uautoriserede episoder, der kan bringe konflikten op til overfladen, har Udenrigsministeriet til opgave at holde

NOTE 2 Se Oxford Analytics daglige brief 26. februar 2013 tilgængelig (bag en betalingsmur) på: <https://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=ES181730>

styr på andre aktørers aktiviteter, men et hurtigt oprids understreger sværhedsgraden:

Blandt aktørerne er lokalregeringerne i særligt Hainan og Guangdong, der grænser op til de nye omstridte søområder, og som har egne interesser, særligt når det gælder nye økonomiske muligheder indenfor fiskeri og turisme. Læg dertil, at det nationale turistbureau gav grønt lys for luksusture til Paracel-øerne, som også Vietnam gør krav på. Det blev i Vietnam set som et større udenrigspolitisk skridt fra Kinas side, der eskalerede konflikten, men kunne også ses som udtryk for en af de 'ni drager', som muligvis blot forfulgte egne økonomiske interesser, samt selvvalgt patriotisme. Når det gælder søpatruljering er der også et væld af kinesiske aktører med både kystvagtpatruljering og søfartssikkerhed samt endnu en myndighed på fiskeriovervågning. Endelig er der naturligvis den kinesiske flåde.

Som en rapport fra International Crisis Group konkluderede, har disse flerhovedede myndigheder, der ofte kæmper for egne interesser eller for at vise centralregeringen i Beijing, hvor meget de kan, i realiteten forværret Kinas forhold til naboerne omkring det Sydkinesiske Hav, og hæmmer fremover Kinas evne til at løse konflikterne på diplomatisk vis, fordi selv mindre handlinger fra enkeltmyndigheder ansues som planlagte diplomatiske træk (nogle af dem er det dog givetvis også) fra nabolandene. Som en ny udvikling på området blev en række af de søpatruljerende organisationer lagt sammen til én fælles myndighed (en statslig sømyndighed) ved Folkekongressen i marts 2013, og sigtet hermed er netop at styrke Kinas diplomatiske ageren, så der ikke udsendes så mange signaler fra forskellige aktører.

Konklusion

Det er altså ikke kun i Vesten, at det klassiske diplomati udfordres. Det gør sig også gældende i Kina, hvor der på trods af topstyringen og det autoritære system er flere og flere aktører, som får en international forhandlingsflade, og som nedbryder det klassiske skel mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Desuden er der et helt andet og kraftigere internationalt fokus på Kina og landets ageren, hvilket også gør, at nogle af disse interne spil mellem forskellige aktører kommer ud til internationalt skue.

I forening betyder de to udviklinger, at i takt med at Kina vokser i styrke, økonomisk og politisk, vil beslutninger truffet dybt nede i det kinesiske statsapparat – i ministerier, agenturer, lokalregeringer og kommissioner – have udenrigspolitiske konsekvenser.

Vi er ofte hurtige til tage tilflugt i en opfattelse af Kina som en politisk monolit, hvis opførelse, fra planlægning til udførelse, er nøje koreograferet. Som vi har påvist igennem tre eksempler, viser der sig et mere nuanceret billede: Kinas udenrigspolitiske fremfærd bliver til i et – til tider koordineret, til tider kaotisk – samspil mellem en række aktører inden og udenfor statsapparatet, på grund af de samme tendenser til bureaukratisk pluralisme, som vi kender fra vestlige demokratier, og som globalisering medfører også for Kina.

Det medfører, at aktører som tidligere udelukkende besad en national og indenrigspolitisk rolle, får en bredere udenrigspolitisk rolle. Det kan således besværliggøre, eller i nogle tilfælde underminere, den mere moderate linje i forhold til udlandet og Kinas 'fredelige udvikling', som det kinesiske udenrigsministerium er den udvalgte kustode for.

REFERENCER

- Alexandroff, A. (2010) »The Gx Global Governance: China Faces G20 Leadership«, *Global Review* Vol. 6 No. 3
- Allison, G. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown.
- Buzan, B. (2010), »China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?«, *The Chinese Journal of International Politics*
- de Matteis, P. (2012) »The EU's and China's institutional diplomacy in the field of climate change«, European Union Institute for Security Studies
- DIPLO (2007) »Presentation of 'Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value'«, <http://www.diplomacy.edu/resources/books/foreign-ministries-managing-diplomatic-networks-and-optimizing-value>
- Global Times (2012) »Diplomacy Faces Shifting Currents of New Era«, globaltimes.cn
- Gstöhl, S. (2012) »Diplomacy in the 21st century is network diplomacy« *Crossroads Foreign Policy Journal*
- Halperin, M. (1974) *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution
- Hamilton, K., & R. Langhorne (1995) *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, Routledge
- Hermansen, M., & C. Hermansen (1989) »Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry«, *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4
- Hill, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Politics*, Palgrave Macmillan
- Hocking, B. (1999) »Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'« i Melissen, J. (1999) *Innovation in Diplomatic Practice*, Palgrave Macmillan
- Hocking, B., et al. (2012) »Futures for Diplomacy, Integrative Diplomacy in the 21st Century«, Clingendael Netherlands' Institute of International Relations
- Hsu, A. & Z. Yupu (2011) »Talking Tactics«, ChinaDialogue, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4076-Talking-tactics>
- International Crisis Group (2012) »Stirring Up the South China Sea (I), Asia Report No 223«
- Jakobson, L., & D. Knox (2010) »New Foreign Policy Actors in China«, SIPRI Policy Paper 26
- Jönsson, C., & M. Hall (2005) *Essence of Diplomacy*, Palgrave MacMillan
- Leonard, M (ed.) (2012) *China 3.0: What Does the New China Think?* European Council on Foreign Relations
- Lieberthal, K. (2009) »Climate Change and China's Global Responsibilities«, Brookings Up Front, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2009/12/22-china-climate-lieberthal>
- Liu, J. (2013) »China's Environment Ministry an »Utter Disappointment««, ChinaDialogue, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5788-China-s-environment-ministry-an-utter-disappointment>
- Meerts, P. (1999) »The changing nature of diplomatic negotiation« i Melissen, J. (1999) *Innovation in Diplomatic Practice*, Palgrave Macmillan
- Metzl, J., (2001) »Network Diplomacy«, Georgetown Journal of International Affairs
- Rana, K., (2004) »Performance Management in Foreign Ministries«, Clingendael Netherlands' Institute of International Relations
- Rana, K., (2005) »The Structure and Operations of China's Diplomatic System«, *China Report* Vol. 41 No. 3
- Oxford Analytica (2013) »China build capacity to protect citizens overseas«, brief published 26 February
- Parello-Plesner, J. and Khanna, P. (2011) »Stop fretting about Beijing as a global policeman«, *Financial Times*, 28 December.
- Shambaugh, D., (2013) »China Goes Global: The Partial Power«, Oxford University Press
- Zhu, W. (2010) »On Diplomatic Strategy of 'Keeping a Low Profile and Taking a Proactive Role When Feasible'«, *Global Review* Vol. 6 No. 3