

**Masteroppgave**

**NTNU**  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

Roy Steinar Raastad

## Jimmy Carter og normaliseringen av forholdet til Kina, 1977-1979

Masteroppgave i historie - femårig lektorutdanning

Veileder: Tore Tingvold Petersen

Trondheim, mai 2017



Roy Steinar Raastad

# Jimmy Carter og normaliseringen av forholdet til Kina, 1977-1979

Masteroppgave i historie - femårig lektorutdanning  
Veileder: Tore Tingvold Petersen  
Trondheim, mai 2017

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

## Forord

Etter fem år som lektorstudent i historie ved NTNU markerer denne oppgaven slutten på en innholdsrik og morsom reise. Tiden har gått fort, og det er trist å nå skulle levere inn masteroppgaven og kanskje si seg ferdig med livet som student. Samtidig er det veldig godt å bli ferdig med en skriveprosess som har vært både interessant, men også krevende.

Aller først vil jeg takke min veileder, Tore Tingvold Petersen. Jeg ble alltid gitt gode og tydelige tilbakemeldinger, og oppgaven hadde ikke blitt halvparten så god uten hans gode råd og oppfordringer. Han bidro også til motivasjon tidlig i skriveprosessen, da det endelige resultatet var langt frem i tid og det hele virket umulig.

Jeg vil også takke de ansatte ved Jimmy Carter Presidential Library. Staben var alltid hyggelig og imøtekommende, og hjalp meg med å finne det jeg var på jakt etter. Uten det produktive arkivbesøket hadde ikke denne oppgaven vært mulig å skrive.

Mine medstudenter fortjener også en takk. Det har vært fem år med et godt klassemiljø og mange morsomme stunder. Det siste halvåret vil jeg særlig takke den faste lunsj- og middagsgjengen på Dragvoll. Til tross for tidvis mangel på samtaleemner i en monoton hverdag preget av skriving, var en pause i form av sosialt samvær med påfølgende bassespilling alltid et velkomment avbrekk. Jeg vil også gi en særlig takk til Ivar for å ha korrekturlest oppgaven.

Til sist vil jeg takke Tiril, som de siste fire årene har vært min beste venn og støttespiller. Etter lange dager på universitet det siste halvåret, har jeg alltid hatt noen å glede meg til å komme hjem til. Som kommende norsklektor har også ditt bidrag i form av korrekturlesning gjort oppgaven mye mer sammenhengende enn den ellers ville ha vært.

Roy Steinar Raastad,

Mai 2017



# Innhold

1. Innledning.....	1
1.1. Historiografi .....	2
1.2. Mine funn .....	6
1.3. Kildemateriale .....	7
1.3.1. Fordeler og ulemper .....	8
1.4. Oppgavens relevans for skoleverket.....	9
2. Historisk bakgrunn .....	11
2.1. USAs møte med Folkerepublikken Kina.....	11
2.2. Nixons gjennombrudd og Shanghaikommunikéet .....	12
2.3. Jimmy Carter og endringer i det kinesiske lederskapet.....	14
3. Carter nedprioriterer Kina .....	15
3.1. Tidlig vedtatt politikk.....	15
3.2. Vances statsbesøk til Kina utsetter forhandlingene.....	19
3.3. Forholdet satt på vent .....	22
4. USA setter kurs mot en normaliseringsavtale .....	25
4.1. Carter bestemmer seg for å satse på normalisering .....	25
4.2. Geopolitiske endringer fører partene nærmere hverandre.....	30
4.3. Brzezinski reiser til Kina.....	33
5. Normaliseringsavtalen oppnås .....	39
5.1. En vanskelig start på forhandlingene .....	39
5.2. Enige om å være uenige .....	45
6. Sluttvurderinger.....	51
6.1 Epilog .....	52
7. Kildeliste .....	55
7.1. Arkivmateriale fra Jimmy Carter Presidential Library, Atlanta, Georgia.....	55
7.1.1. Plains Files .....	55
7.1.2. Records of the Office of the National Security Adviser.....	55
7.2. Trykte primærkilder .....	56
7.3. Bøker .....	56
7.4. Artikler .....	58
7.5. Nettressurser.....	59
7.6. Foto.....	59

## **Aktører**

### **USA**

Aaron, David	Assisterende nasjonal sikkerhetsrådgiver, 1977-81
Brzezinski, Zbigniew	Nasjonal sikkerhetsrådgiver, 1977-81
Carter, James Earl (Jimmy)	President, 1977-81
Holbrooke, Richard	Assisterende utenriksminister for Østasiatiske og Stillehavsaffærer, 1977-81
Jackson, Henry	Senator, 1953-1983
Mondale, Walter	Visepresident 1977-81
Oksenberg, Michel	Seniormedlem i NSC, 1977-80
Vance, Cyrus	Utenriksminister, 1977-1980
Woodcock, Leonard	Sjef for det amerikanske sambandskontoret i Beijing, 1977-1979

### **Kina**

Guofeng, Hua	Formann i det kinesiske kommunistpartiet, 1976-81
Hua, Huang	Utenriksminister, 1976-82
Nianlong, Han	Viseutenriksminister, 1964-82
Xiaoping, Deng	Nestleder i det kinesiske kommunistpartiet, 1977-82
Zemin, Chai	Sjef for det kinesiske sambandskontoret i Washington, 1978-79

### **Andre**

Bresjnev, Leonid	Generalsekretær i det sovjetiske kommunistpartiet, 1964-1984
Mariam, Mengistu	Etiopisk statsoverhode, 1977-1991

# 1. Innledning

Den 15. desember 1978 kunne president Jimmy Carter, til stor overraskelse, annonsere at USA og Kina hadde kommet til enighet om å etablere formelle diplomatiske forbindelser fra 1. januar neste år. De to landene hadde ikke formelt anerkjent hverandre siden Mao Zedong erklærte etableringen av Folkerepublikken Kina i 1949. I forkant av Carters annonsering hadde det i to år pågått hemmelige forhandlinger mellom lederne i de to landene om hvordan de kunne normalisere forholdet. Richard Nixons reise til Kina i 1972 hadde startet tilnærmingen mellom USA og Kina, og lagt grunnarbeidet som Carter bygget videre på, men det tok seks år og utskifting av lederne i begge landene før de klarte å komme til enighet om å formelt anerkjenne hverandre.

Dette var ikke uten risiko for Carter. Som en del av avtalen med Kina hadde han sagt seg villig til å si opp forsvarsavtalen USA hadde med Taiwan. USA hadde beskyttet den siste bastionen til de kinesiske nasjonalistene, den tapende parten i den kinesiske borgerkrigen, siden 1949. Det var fortsatt stor politisk motvilje innenriks i USA til å etterlate Taiwan på en slik måte. Prominente republikanerne, og en stor andel av befolkningen så på det som et svik mot et land som i flere tiår hadde vært en lojal amerikansk alliert.

Denne oppgaven vil se nærmere på hvorfor Carter valgte å normalisere forholdet til Kina. Hans to forgjengere, Nixon og Ford, klarte aldri å fullbyrde forhandlingene med de kinesiske lederne. Hva var det som gjorde at Carter valgte å satse på å etablere formelle diplomatiske bånd til Kina, og hvilke faktorer var det som bidro til at han lyktes? Hans egen forklaring om at han trodde det ville bidra til fred og stabilitet i Asia er kanskje sann til en viss grad, men den gir ikke et helt dekkende bilde av hendelsen. Normaliseringen skjedde innenfor den kalde krigens rammer, og Carter visste at USA kunne oppnå store strategiske fordeler overfor Sovjetunionen ved å bedre forholdet til Kina. Oppgaven vil derfor se på hva slags muligheter han hadde overfor Kina, og forsøke å avdekke hvorfor han valgte å normalisere forholdet akkurat i 1978. Hovedfokus vil ligge på Jimmy Carter og den amerikanske siden, men ettersom de kinesiske lederne naturlig nok også spilte en stor rolle i forhandlingene, er det nødvendig å også drøfte det kinesiske ståstedet.

Det blir dermed også naturlig å avgrense oppgaven fra Carter tok over presidentembetet den

20. januar 1977. Slutten på oppgaven er noe vanskeligere å stadfeste. Til tross for at normaliseringen ble kunngjort den 15. desember 1978, er det hendelser etter denne datoen som har en viss relevans for oppgaven. Både Deng Xiaoping, nestlederen i det kinesiske kommunistpartiet sitt statsbesøk til USA fra 29. januar til 4. februar 1979, samt den politiske responsen på normaliseringen innenriks i USA, er det nødvendig å gi en liten beskrivelse av for å avdekke de umiddelbare konsekvensene av normaliseringen. Oppgaven vil derfor avgrenses til vedtakelsen av Taiwan Relations Act, som potensielt kunne ha truet realiseringen av normaliseringsavtalen, den 10. april 1979.

### **1.1. Historiografi**

Det har blitt skrevet en god del om Jimmy Carters presidentskap. Når det gjelder utenrikspolitikk, pleier midlertidig ikke normaliseringen av forholdet til Kina å være hovedfokus. Hans to mest kjente utenrikspolitiske seiere, Camp David-avtalen og overføringen av Panamakanalen blir i større grad omtalt, samt de store problemene han sto overfor i form av gisselkrisen i Iran, og sammenbruddet til avspenningspolitikken overfor Sovjetunionen.

Det er nettopp i lys av det dårligere forholdet til Sovjetunionen under Carter, at normaliseringen av forholdet til Kina oftest blir tatt opp. Mye av litteraturen fremstiller det slik at USA «spilte Kinakortet» overfor Sovjetunionen, med et mål om å forverre deres geopolitiske posisjon.<sup>1</sup> Den grunnleggende tanken bak dette argumentet er at USA brukte trusselen om et bedre forhold med Kina som et pressmiddel mot Sovjetunionen, enten militært eller diplomatisk. Innenfor denne retningen, kan det være rimelig å dele opp argumentasjonen i tre hovedsyn. Først er det en rekke verk som i større eller mindre grad hevder at den nasjonale sikkerhetsrådgiveren Zbigniew Brzezinski tok kontroll over administrasjonens politikk overfor Kina. Flere verk fokuserer på hvordan Brzezinski utmanøvrerte utenriksminister Cyrus Vance, og gradvis overbeviste Carter om nødvendigheten av å knytte

---

<sup>1</sup> Se blant andre: Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy* (New York: Cornell University Press, 2009), 119-129; Burton I. Kaufman, *The Carter Years* (New York: Infobase Publishing, 2006), 75-79; Odd Arne Westad, «The Fall of Détente and the Turning Tides of History» i *The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years*, red. Odd Arne Westad (Oslo: Scandinavian University Press, 1997), 21-28.



tettere bånd til Kina.<sup>2</sup> Brzezinski selv legger ikke skjul på at han brukte sin posisjon som presidentens nærmeste rådgiver til å danne en allianse av sine meningsfeller på Kinaspørsmålet innad i administrasjonen. Slik fikk han stadig rådet Carter til å etablere kontakt med Kina, og samtidig minimert Vances innflytelse på presidenten.<sup>3</sup> Denne oppgaven vil likevel ikke støtte opp under dette synet. Brzezinski hadde riktignok stor innflytelse på Carter, men basert på kildematerialet vil denne oppgaven hevde at Carter selv var en aktiv bidragsyter i å formulere politikken overfor Kina. Carter valgte ofte å lytte til Brzezinskis råd når det gjaldt Kina, men det er samtidig flere tilfeller hvor han sa seg uenig i den politiske kursen Brzezinski anbefalte, noe som tyder på at Carter var en selvstendig aktør.

Oppgaven vil dermed være mer støttende til det andre synet på normaliseringen, som hevder at Carter selv endret mening når det gjaldt den geopolitiske situasjonen. Selv om de fleste samtidig påpeker Brzezinskis innflytelse på presidenten, blir Carter her i større grad fremstilt som den ledende aktøren i å normalisere forholdet til Kina, fordi han mistet troen på avspenningspolitikken, også kjent som *détente*, overfor Sovjetunionen.<sup>4</sup> Ettersom kinesiske ledere også fryktet sovjetisk ekspansjonisme, blir forholdet her sett på som en naturlig allianse mot en felles fiende.<sup>5</sup> Oppgaven vil likevel ikke støtte dette synet helt ut. Selv om normaliseringen av forholdet med Kina i stor grad ble til som en reaksjon på Sovjetunionens aggressive fremtoning, især fra Kinas perspektiv, vil oppgaven stille seg tvilende til om Carter faktisk hadde mistet troen på *détente*. Det er mulig Carters syn på den geopolitiske situasjonen endret seg til en viss grad i løpet av det aktuelle tidsrommet, men som andre har påpekt mistet Carter sannsynligvis ikke håpet for en fortsettelse av avspenningspolitikken før Sovjetunionens invasjonen av Afghanistan julen 1979.<sup>6</sup> Det var først da forholdet mellom Kina og USA i realiteten ble til et militært samarbeid mot Sovjetunionen, et helt år etter at de

---

<sup>2</sup> James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Alfred A. Knopf Inc, 1999), 78-95; Roger Buckley, *The United States in the Asia-Pacific since 1945* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 166-168.

<sup>3</sup> Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981* (London: Weidenfeld and Nicholson, 1983), 202-209.

<sup>4</sup> David Skidmore, *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform* (Nashville: Vanderbilt University Press, 1996), 47-50; Harry Harding, *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972* (Washington D.C: The Brookings Institution, 1992), 67-81; Robert S. Ross, «U.S. Relations with China» i *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989*, red. Ezra F. Vogel, Yuan Ming og Tanaka Akihiko (Cambridge: Harvard University Press, 2002), 79-94.

<sup>5</sup> Robert S. Ross, *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969-1989* (Stanford: Stanford University Press, 1995), 121-162.

<sup>6</sup> Olav Njølstad, «The Collapse of Superpower *Détente*, 1975-1980» i *The Cambridge History of the Cold War: Volume III Endings*, red. Melvyn P. Leffler og Odd Arne Westad (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 150-155.

to partene hadde normalisert forholdet.<sup>7</sup> Frem til det punktet hadde Carter vært skeptisk til å tilføre forholdet til Kina en militær dimensjon, nettopp for å ikke anspenne forholdet til Sovjetunionen mer enn nødvendig.

Denne argumentasjonsrekken er ofte representativ for et tredje syn på normaliseringen mellom USA og Kina, som heller hevder at Carter ønsket tettere bånd med Kina som et pressmiddel han kunne bruke mot Sovjetunionen i SALT-II<sup>8</sup> forhandlingene.<sup>9</sup> Også her blir Sovjetunionen sett på som å ha spilt en nøkkelrolle i å muliggjøre normaliseringen, men av andre årsaker. Ved å implisitt true med en allianse med Kina dersom Sovjetunionen ikke stanset det som ble oppfattet som en aggressiv fremtoning, håpet Carter muligens å gjøre det samme som Nixon hadde gjort i 1972.<sup>10</sup> Nixon lyktes da med å føre en politikk basert på å spille de to landene opp mot hverandre, og klarte på den måten både å oppnå en tilnærming til Kina, og en nedrustningsavtale og et bedre forhold til Sovjetunionen. Denne oppgaven stiller seg mer støttende til dette synet. Carter trodde sannsynligvis at han ved å kringsette Sovjetunionen med hjelp av Kina, ville tvinge Sovjetunionen til å stanse sin aggressive utenrikspolitikk.<sup>11</sup> Raymond L. Garthoff hevder at Carter sannsynligvis trodde det ville være mulig både å normalisere forholdet til Kina, og fortsette avspenningspolitikken overfor Sovjetunionen.<sup>12</sup> Carter ønsket en utenrikspolitisk suksess, og følte at å oppnå normalisering av forholdet til Kina ville gi administrasjonen et løft både innenriks og utenriks, samt at det ville bedre USAs strategiske posisjon vis-a-vis Sovjetunionen.

Samtidig finnes det også bøker som i større grad vektlegger den kinesiske siden av forhandlingene. Her vises det ofte til Deng Xiaopings maktovertakelse som en viktig faktor i å oppnå normaliseringen av forholdet.<sup>13</sup> Til tross for at det var USA som var initiativtakerne

---

<sup>7</sup> William Stueck, «Placing Jimmy Carter's Foreign Policy» i *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post-New Deal Era*, red. Gary M. Fink og Hugh D. Graham (Kansas: University Press of Kansas, 1998), 257-260.

<sup>8</sup> Strategic Arms Limitation Talks, forhandlinger mellom Sovjetunionen og USA med mål om å redusere produksjon og utplassering av strategiske atomvåpen.

<sup>9</sup> Nancy Mitchell, «The Cold War and Jimmy Carter» i *The Cambridge History of the Cold War*, 80-81

<sup>10</sup> Burton I. Kaufman og Scott Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter*, (Kansas: University Press of Kansas, 2006), 110-114.

<sup>11</sup> Olav Njølstad, «Peacekeeper and Troublemaker: Jimmy Carter's Containment Policy, 1977-1978» (Doktorgradsavhandling, Universitet i Oslo, 1994), 393-399.

<sup>12</sup> Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994), 770-785.

<sup>13</sup> Ezra F. Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China* (Cambridge: Harvard University Press, 2011), 317-333; Dong Wang, *The United States and China: A History from the Eighteenth Century to the Present* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2013), 235-237.

til forhandlingene, påpekes det her at det var Xiaoping som til slutt aksepterte de amerikanske kravene, og dermed konkluderte forhandlingene. Dette ble muliggjort av flere årsaker. For det første følte de kinesiske lederne et økende press fra Sovjetunionen i det aktuelle tidsrommet, som blir sett på som en faktor i Xiaopings avgjørelse om å inngå et kompromiss med USA.<sup>14</sup> John H. Holdridge oppsummerer avgjørelsen om å tillate fortsettelsen av våpensalg til Taiwan, som ofte blir omtalt som det vanskeligste forhandlingspunktet, på følgende måte: «This last feature must have been a bitter pill for Deng Xiaoping and the Chinese leadership to swallow, but swallow it they did – for “strategic reasons.”»<sup>15</sup> Han, og andre forfattere, trekker også frem Xiaopings konsolidering av makt i løpet av 1978 som en viktig faktor i forhandlingsprosessen. I etterkant av dette hadde Xiaoping et langt større handlingsrom, og kunne derfor komme med de nødvendige innrømmelsene overfor USA. Videre hadde Xiaoping en ambisjon om å modernisere Kina, og å åpne landet opp for omverden. Han visste at amerikansk hjelp vil være nødvendig for å oppnå dette, og så derfor sannsynligvis på normaliseringen av forholdet til USA som nødvendig for å få gjennomført sine planlagte reformer.<sup>16</sup>

Dette er et syn denne oppgaven også stiller seg støttende til. Carter-administrasjonen hadde antakelig ikke klart å få gjennomslag for alle sine krav, dersom kinesiske ledere ikke hadde stor interesse av å sikre et bedre forhold til USA. Det er vanskelig å legge frem en enkeltårsak til hvorfor Xiaoping valgte å gi etter for de amerikanske kravene. Trolig spilte alle de nevnte elementene en rolle, men denne oppgaven vil særlig påpeke viktigheten av trusselen Kina følte fra Sovjetunionen, samt Xiaopings konsolidering av makt, som viktige å oppnå normaliseringsavtalen. Andre forfattere, inkludert de som hovedsakelig drøfter normaliseringen fra et amerikansk perspektiv, påpeker også at Kina hadde egne mål med å normalisere forholdet. Garthoff viser eksempelvis til at Kina «spilte USA-kortet» på samme måte som USA forsøkte å gjøre med Kina. Han hevder blant annet at Xiaoping inngikk kompromisset når det gjaldt Taiwan, slik at Carter-administrasjonen ville føle at de skyldte Kina en tjeneste.<sup>17</sup> Denne brukte han umiddelbart til å sikre seg en implisitt garanti for at USA

---

<sup>14</sup> Wang Zhongchun, «The Soviet Factor in Sino-American Normalization» i *Normalization of U.S.-China Relations: An International History*, red. William C. Kirby, Robert S. Ross og Gong Li (Cambridge: Harvard University Press, 2005), 164-174.

<sup>15</sup> John H. Holdridge, *Crossing the Divide: An Insider's Account of the Normalization of U.S.-China Relations* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1997), 185.

<sup>16</sup> Lie Jie, «China's Domestic Politics and Sino-U.S. Relations» i *Normalization of U.S.-China Relations*, 78-89.

<sup>17</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, 787-794.

ikke ville protestere på en kinesisk invasjon av Vietnam, som han gjennomførte kort tid etter normaliseringen. Denne oppgaven vil også stille seg bak dette synet. Kina forsøkte trolig å bruke USA som en brikke i stormaktsspillet på lik linje som USA forsøkte å bruke Kina.

## 1.2. Mine funn

Det er allerede skrevet en god del om normaliseringen av forholdet mellom USA og Kina. Mine funn vil derfor i hovedsak stille seg bak ett eller flere syn på de viktigste bidragsfaktorene i å oppnå normaliseringen, og eventuelt bekrefte eller avkrefte visse påstander. Enkelte av forfatterne bak den eksisterende litteraturen har også forsket på Jimmy Carters presidentbibliotek, og derfor hatt tilgang på de samme kildene som meg. Forskjellen her vil ligge i hvordan kildematerialet tolkes, samt hva som legges frem som de viktigste elementene.

Mitt første funn er at Carters politikk overfor Kina ble fastsatt relativt tidlig i hans presidentperiode, og ikke endret seg i særlig stor grad i forkant av normaliseringen. Carter bestemte seg allerede sommeren 1977 for at normalisering med Kina var ønskelig, og de tre amerikanske kravene ble også fastsatt på dette tidspunktet. Som et del-funn av dette, var det også relativ enighet blant Carters nærmeste rådgivere på dette spørsmålet. En del av litteraturen har allerede påpekt dette, men majoriteten presenterer et narrativ hvor Brzezinski «seiret» over Vance, og overbeviste Carter om å knytte tettere bånd med Kina. I mitt litteratursøk er det også svært få som knytter noen særlig signifikans til den tidlige utformingen av politikken overfor Kina, til tross for at administrasjonen fulgte den nærmest til det fulle frem til normaliseringen.

Mitt andre funn er at Carters valg om å normalisere forholdet til Kina, ikke representerer at han hadde gitt opp tanken om å videreføre détente-politikken med Sovjetunionen. Det er ikke noe i kildematerialet jeg hadde tilgang på som viser at Carter i utgangspunktet hadde et ønske om å bruke Kina som en militær støttespiller mot Sovjetunionen. Det er særdeles vanskelig å få et nøyaktig innblikk i Carters tankeprosess på dette punktet, men jeg vil legge frem muligheten for at han ønsket å sikre USAs posisjon mest mulig, nettopp grunnet usikkerheten i forholdet til Sovjetunionen. Ved å normalisere forholdet til Kina, kunne han vise overfor Sovjetunionen at muligheten for et enda tettere samarbeid med Kina var tilstede, og dermed presse de mest mulig på SALT-II avtalen. Dersom avspenningspolitikken skulle feile, ville

han også ha lagt grunnlaget for et potensielt militært samarbeid med Kina, som ville forverre Sovjetunionens strategiske posisjon enormt.

Et tredje funn er at Kina ønsket og hadde behov for normaliseringen i større grad enn USA. De var mer direkte truet av Sovjetunionen enn USA, og derfor også mer villige til å inngå kompromiss for å oppnå normaliseringen av forholdet, og dermed sikre amerikansk ryggdekning. Selv om det var USA som tok initiativet til å starte forhandlingene, sendte kinesiske ledere periodisk ut diplomatiske følere som hintet til at de ønsket å bedre forholdet. Det var også Kina som til slutt endte opp med å godta de amerikanske kravene for å oppnå normaliseringen av forholdet. Særlig Xiaopings valg om å stilltiende godta fortsettelsen av våpensalg til Taiwan må sees på som en stor konsesjon, som Kina trolig ikke ville ha vært villig til å gå med på, hvis det ikke hadde vært for deres ansente forhold til Sovjetunionen.

Som et ledd i dette er mitt fjerde funn at Deng Xiaopings maktovertakelse og påfølgende konsolidering av makt, var en særdeles viktig bidragsyter til at de to partene klarte å forhandle seg frem til enighet. Som en pragmatisk leder, med et ønske om å modernisere og åpne Kina opp for omverden, var det Xiaoping som til slutt aksepterte de amerikanske kravene. Selv om han ikke ønsket en fortsettelse av amerikansk våpensalg til Taiwan, inngikk han et strategisk kompromiss som han visste ville styrke Kinas posisjon på lang sikt. Dette var han i stand til å gjennomføre fordi han i løpet av forhandlingsprosessen stod tydelig frem som Kinas suverene leder, etter å ha slått ned på intern motstand i det kinesiske kommunistpartiet. Jeg vil dermed stille meg støttende til litteraturen som fremhever viktigheten av det kinesiske perspektivet i forhandlingene.

### **1.3. Kildemateriale**

Oppgaven baserer seg hovedsakelig på arkivmateriale hentet fra Jimmy Carter Presidential Library i Atlanta, Georgia. Mesteparten av kildematerialet baserer seg på samlingene *Records of the Office of the National Security Adviser*, og *Zbigniew Brzezinski Collection*. Disse er begge i hovedsak knyttet til Zbigniew Brzezinski og hans nærmeste medarbeidere, men de inneholder også dokumenter som er skrevet av andre relevante aktører, eksempelvis utenriksminister Cyrus Vance. Utover har det også blitt benyttet kildemateriale fra *Plains Files*, som er en samling med dokumenter hovedsakelig knyttet til Jimmy Carter, som han tok med seg til Plains for å skrive memoarene sine, før han donerte de til biblioteket.

Årsakene til bruken av relativt få samlinger er flerdelt. For det første foregikk forhandlingene med Kina under et strengt hemmelighold, og kun en liten krets hovedsakelig sentrert rundt Carter, Brzezinski og Vance samt noen få utvalgte spesialister var delaktige i prosessen. Frykt for at sensitiv informasjon om forhandlingene skulle lekke til pressen førte til at Carter vocket forhandlingsprosessen nøye, og Vance fikk skriftlig beskjed om å ikke dele informasjon med noen i Utenriksdepartementet eller i Det hvite hus. Videre er også en god del av kildematerialet fortsatt klassifisert og utilgjengelig for forskere. Det er mulig at det finnes flere samlinger som inneholder ny informasjon om normaliseringsprosessen, særlig fra tidlig 1977, før de reelle forhandlingene begynte og ble ilagt det strengeste hemmelighold.

Utover kildene fra presidentbiblioteket, har det også blitt brukt memoarer fra Jimmy Carter, Cyrus Vance, Zbigniew Brzezinski og den kinesiske utenriksministeren Huang Hua. Jimmy Carters dagbok fra hans tid som president har også vært en viktig kilde i arbeidet med denne oppgaven.

### **1.3.1. Fordeler og ulemper**

Kildematerialet fra Jimmy Carters presidentbibliotek består i hovedsak av memorandum, møtereferater og telegram sendt mellom de aktuelle aktørene. De gir et godt innblikk i den interne dialogen blant medlemmene av Carters administrasjon. Ettersom aktørene i flere av dokumentene argumenterer for sitt syn, gir de også et godt innblikk tankeprosessene som foregikk i den interne debatten. Disse kildene er utvilsomt de beste tilgjengelige for å forstå normaliseringsprosessen, ettersom de er skrevet av de aktuelle aktørene i det relevante tidsrommet. Telegrammene sendt mellom Beijing og Washington er også svært relevante, ettersom de viser hvordan forhandlingene gikk frem i praksis, og hvordan partene til slutt kom til en enighet.

Samtidig er det knyttet svakheter til kildematerialet. Det finnes fortsatt en rekke dokumenter som fortsatt er klassifiserte, noe som gjør at det ikke kan dannes et helhetlig bilde av tankeprosessene i administrasjonen. Alle aktørene kommer heller ikke like tydelig frem i arkivmaterialet, som de muligens var i virkeligheten. Dette kan eksempelvis gjelde nøkkelrepresentanter fra forsvarsdepartementet, som visste om forhandlingene, men som i svært liten grad er representert i kildene. Dette kan også gjelde Jimmy Carter selv. På enkelte

dokumenter har han notert sine tanker og føringer, som er verdifulle for å avdekke hans syn og prioriteringer, men når det gjelder hoveddelen av arkivmaterialet er hans stemme i stor grad fraværende. Hans reaksjoner på det han ble informert om er derfor ofte vanskelig å avdekke. Når det gjelder den kinesiske siden av forhandlingene, vil deres syn presenteres gjennom hvordan de ble oppfattet fra den amerikanske siden i arkivmaterialet. Utover dette har jeg også brukt aktuell litteratur i et forsøk på å få et mest mulig helhetlig bilde både av den amerikanske og den kinesiske siden av forhandlingene.

Førstehandsberetninger i form av memoarer har også vært viktige for oppgaven. De har alle supplert kildematerialet og bidratt til å gi et mer helhetlig bilde av hendelsene. Vance og Brzezinskis bøker har hjulpet med å gi et innblikk i deres tanker om hvordan normaliseringsprosessen gikk frem, særlig sett i lys av den mye omtalte uenigheten mellom de to. De har også bidratt til å avdekke hendelser som ikke er dekt av kildematerialet i særlig stor grad. Carters memoarer og dagboken hans har også vært verdifulle i prosessen for å forsøke å få frem hans syn og tanker på hendelsene, og hans prioriteringer. Huang Huas memoarer har bidratt til å få frem det kinesiske perspektivet i større grad.

Bruken av memoarer er samtidig problematisk. De er skrevet i etterkant av hendelsene, med et ønske om å fremstille historien i et bestemt narrativ. Selv om både Carter og Vance i sine memoarer tidvis innrømmer at de kan ha gjort feil, ønsker trolig alle aktørene å fremstille seg selv i et så godt lys som mulig. Dette er viktig å reflektere over, særlig når kildematerialet og det som er skrevet i memoarer ikke stemmer overens, noe som har vært tilfelle i deler av denne oppgaven.

#### **1.4. Oppgavens relevans for skoleverket**

Ettersom dette er en masteroppgave for femårig lektorutdanning i historie, er det fordelaktig at den kan knyttes til min fremtidige jobb som lærer i den videregående skole. Oppgaven er relevant til flere kompetansemål. Et av målene etter VG3 studieforbereende program er at elevene skal kunne «undersøke to eller flere internasjonale konflikter etter 1945, og vurdere konfliktene, sett fra ulike perspektiver».<sup>18</sup> Oppgaven finner sted innenfor rammene av den

---

<sup>18</sup> «Læreplan i historie – fellesfag i studieforbereende utdanningsprogram», Utdanningsdirektoratet, hentet 14. april 2017 fra <https://www.udir.no/kl06/HIS1-02/Hele/Kompetansemal/etter-vg3-studieforbereende-utdanningsprogram>

kalde krigen, og viser hvordan konflikten førte til at to tidligere fiender klarte se bort ifra forskjellene seg imellom ut av en felles mistenksomhet overfor Sovjetunionen. Oppgaven veksler også mellom å drøfte de amerikanske og de kinesiske synspunktene på den internasjonale situasjonen, og vil derfor være fordelaktig for å vise elevene hvordan de to partene hadde et ulikt syn på konflikten. Dette kan også knyttes opp mot et annet kompetansemål, som sier at elevene skal kunne «finne eksempler på hendelser som har formet et ikke-europeisk lands historie etter 1900, og reflektere over hvordan landet kunne ha utviklet seg hvis disse hendelsene ikke hadde funnet sted».<sup>19</sup> Oppgaven drøfter hvordan Kina normaliserte forholdet til USA, en hendelse som i stor grad ses på som ansvarlig for moderniseringen og den økonomiske veksten Kina har hatt opp mot moderne tid. Det kunne ha vært interessant å la elevene reflektere over hvordan Kina kunne ha sett ut i dag, dersom dette ikke hadde funnet sted.

Utover dette, har arbeidet med denne oppgaven gitt meg verdifull kunnskap om arbeid med historiske kilder og hvordan de kan brukes. Dette er kunnskap man ikke enkelt kan lese seg opp på, og det vil derfor være fordelaktig i forhold til å lære elevene å «identifisere og vurdere historisk materiale av ulik art og opphav som kilder, og bruke det i egne historiske framstillinger».<sup>20</sup> Jeg ser på dette som svært viktig i min fremtidige undervisningspraksis, både fordi elever ofte syntes det er morsomt og interessant å jobbe med kilder, og fordi det kan gi en særdeles god innsikt i historiske hendelser. Det er derfor veldig fordelaktig at jeg har fått jobbe så tett på kildene som jeg har i prosessen med å skrive denne oppgaven.

---

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.



## 2. Historisk bakgrunn

### 2.1. USAs møte med Folkerepublikken Kina

Forholdet mellom USA og Folkerepublikken Kina<sup>21</sup> gikk i forkant av normaliseringen fra fiendskap til et uoffisielt vennskap. USAs allianse med Republikken Kina<sup>22</sup> under andre verdenskrig hadde etablert et relativt godt forhold de to imellom, men samtidig innså flere innad i USA at regimet hadde store interne problemer. Den kinesiske borgerkrigen hadde endt i en midlertidig våpenhvile etter Japans angrep på Kina i 1937, men det ble sett på som svært sannsynlig at stridighetene ville gjenopptas etter en fredsavtale med Japan. Amerikanske ledere observerte at kommunistene hadde vokst seg sterkere under krigen, mens nasjonalistene stod svekket tilbake. De stod dermed overfor valget mellom å forsøke å støtte et vakkende Kuomintang, eller å forsøke å forhandle med de kinesiske kommunistene.<sup>23</sup> Før Truman-administrasjonen hadde valgt en tydelig kurs, gjennomførte kommunistene en rekke vellykkede offensiver i løpet av 1948-49, hvor de raskt erobret det kinesiske fastlandet. Etter at Mao Zedong erklærte etableringen av Folkerepublikken Kina den 1. oktober 1949, flyktet restene av Kuomintang til Taiwan, med et uttalt mål om å gjenerobre Kina.

Dette satte Trumans administrasjon i en vanskelig situasjon. Han ønsket å beskytte nasjonalistene på Taiwan som et bolverk mot kommunistisk ekspansjon, men ville samtidig ikke involvere seg for direkte i konflikten og dermed fjerne muligheten for å inngå forhandlinger med Mao.<sup>24</sup> Offisielt distanserte derfor USA seg fra borgerkrigen, mens de i skjul ga finansiell og militær støtte til Taiwan. Da det etter hvert ble tydeligere at nasjonalistene ikke hadde noen mulighet til å gjenerobre fastlandet, og at Mao snart ville ha muligheten til å invadere øya, forberedte Truman seg på å oppgi Taiwan. Øya ble i utgangspunktet ikke sett på som særlig strategisk viktig, og ble sammen med Korea plassert utenfor det Trumans utenriksminister Dean Acheson offentlig definerte som områder av vital strategisk interesse for USA i Asia.<sup>25</sup> Det var også et håp om at dersom USA trakk seg tilbake fra konflikten og anerkjente Folkerepublikken Kina, ville Mao kunne støttes som en

---

<sup>21</sup> Det offisielle navnet for Kina som styrt av Det kinesiske kommunistpartiet 1949-D.D. Enhver henvisning til Kina heretter vil være til Folkerepublikken Kina.

<sup>22</sup> Det offisielle navnet for Kina etter slutten på keisertiden. Styrt av partiet Kuomintang 1912-1949, redusert til å kun styre Taiwan etter 1949. Heretter omtalt som nasjonalistene eller Kuomintang.

<sup>23</sup> Wang, *The United States and China*, 153.

<sup>24</sup> June M. Grasso, *Truman's Two China Policy 1948-1950* (New York: M. E. Sharpe Inc., 1987), 80-81.

<sup>25</sup> Richard Crockatt, *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991* (London: Routledge, 1995), 100.

kommunistisk leder USA kunne ha en forståelse med, på lik linje som Tito i Jugoslavia.<sup>26</sup>

Maos knytting av tettere bånd til Sovjetunionen, markert ved undertegnelsen av en venns-kapsavtale de to landene imellom i februar 1950, samt utbruddet av krigen i Korea den 25. juni samme år, endret denne politikken drastisk. Allerede den 27. juni beordret Truman den amerikanske 7. flåten til å blokkere stredet mellom det kinesiske fastlandet og Taiwan, for å forsvare øya mot et eventuelt angrep. Selv om både Taiwan og Korea ikke hadde blitt sett på som vitale strategiske områder, bestemte administrasjonen at det de oppfattet som kommunistisk aggresjon måtte stoppes. Kina ble nå i økende grad sett på som en lakei for Sovjetunionen av Trumans administrasjon, og deres inntreden i Koreakrigen den 25. oktober forsterket dette bildet.<sup>27</sup> USA og Kina var i direkte konflikt med hverandre frem til våpenhvilen i 1953. USAs forsvar av Taiwan skulle derimot ende opp med å være langt mer permanent. De to partene signerte en forsvarsavtale i desember 1954, noe som skulle forplikte USA til å forsvare øya og umuliggjøre en anerkjennelse av Kina de neste 24 årene.

## **2.2. Nixons gjennombrudd og Shanghaikommunikéet**

Mot slutten av 1950-tallet begynte forholdet mellom Kina og Sovjetunionen å gå i oppløsning. Uenighet over internasjonale spørsmål, som hvordan de to landene burde gå frem overfor USA, samt ideologiske forskjeller om kommunistisk lære førte til at de to landene i 1960 begynte å offentlig kritiserte hverandre.<sup>28</sup> Utover 1960-tallet økte spenningen mellom de to landene, noe som blant annet medførte trefninger ved grensen i 1969. Dette fikk Mao til å se på Sovjetunionen som den største trusselen mot Kina, samtidig som han begynte å se et behov for å bedre forholdet til USA, som en mulig alliert mot Sovjetisk ekspansjonisme.<sup>29</sup> Dette ga en åpning for Richard Nixon, som etter sin innsettelse som president i 1969 gradvis iverksatte diplomatiske initiativ overfor Kina.

Nixon så både en verdi i å knytte tettere bånd med en nasjon han antok ville bli en stormakt i fremtiden, men han hadde også et annet motiv. Han ønsket å føre en politikk basert på

---

<sup>26</sup> Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958* (Princeton: Princeton University Press, 1996), 106-109.

<sup>27</sup> Warren I. Cohen, *America's response to China: A History of Sino-American Relations* (New York: Columbia University Press, 1990), 173.

<sup>28</sup> Robert G. Sutter, *Foreign Relations of the PRC: The Legacies and Constraints of China's International Politics since 1949* (Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2013), 153.

<sup>29</sup> *Ibid*, 53.

avspenning mellom USA og Sovjetunionen, også kjent som détente, og så en mulighet for å bruke Kina som et pressmiddel. Dersom Sovjetunionen så en mulighet for tilnærming mellom USA og Kina, antok Nixon at de ville se seg nødt til å gå i forhandlinger med USA for å ikke bli kringsatt av to fiendtlige makter.<sup>30</sup> Hans nasjonale sikkerhetsrådgiver Henry Kissinger, som ble sendt på hemmelige besøk til Kina i 1971, delte denne oppfatningen. Han så på USA, Kina og Sovjetunionen som et strategisk triangel, hvor USA ville få både militære og diplomatiske fordeler av å ha et bedre forhold til de to andre maktene, enn de hadde til hverandre.<sup>31</sup>

Etter at Kissinger hadde blitt godt mottatt i Beijing i 1971, reiste Nixon uventet til Kina i februar 1972, noe som vakte stor internasjonal oppsikt. På slutten av hans besøk offentliggjorde de to landene Shanghaikommunikéet, som beskrev enigheten de to statene hadde kommet frem til, og til dels fungerte som et veikart for videre relasjoner.<sup>32</sup> Kina holdt fast på sin posisjon om at det kun var ett Kina, og at Taiwan var en del av det. Samlingen av Kina var et internt anliggende som ingen andre stater hadde en rett til å forstyrre, og USA måtte derfor trekke tilbake alle militære styrker fra Taiwan. USA kunngjorde at de ikke utfordret denne posisjonen. De anerkjente at det kun var ett Kina, og at de håpet på en fredelig løsning på spørsmålet fra kineserne selv. For å oppnå dette målet, ville USA gradvis trekke seg tilbake fra Taiwan, etter hvert som spenningen i regionen sank. De to partene kunngjorde også at det var alle lands interesse at USA og Kina bedre forholdet seg imellom, for å bevare verdensfreden, og at de derfor ville arbeide med å normalisere forholdet. De erklærte også at ingen av partene søkte hegemoni i Asia, og at de stod sammen mot enhver som forsøkte å oppnå det, en uttalelse som tydelig var rettet mot Sovjetunionen. De to landene anerkjente fortsatt ikke formelt hverandre, men det ble opprettet også sambandskontorer i hverandres hovedsteder, for å fortsette diplomatiske samtaler.

Nixon hadde muligens som mål å normalisere forholdet i sin andre presidentperiode, men Watergateskandalen og hans påfølgende avgjørelse om å gå av som president satte en stopper for dette.<sup>33</sup> Hans etterfølger Gerald Ford kunngjorde offentlig at han støttet budskapet i

---

<sup>30</sup> Harding, *A Fragile Relationship*, 36.

<sup>31</sup> Ross, *Negotiating Cooperation*, 29-30.

<sup>32</sup> Taiwan Document Project, «Shanghai Communiqué», hentet 28. mars 2017, <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>

<sup>33</sup> Mann, *About Face*, 61; Patrick Tyler, «The (Ab)normalization of U.S.-Chinese Relations». *Foreign Affairs* 78, nr. 5 (1999): 62.

Shanghaikommunikéet, men økonomiske problemer innenriks samt fullførelsen av tilbaketrekkingen fra Vietnam, førte til at han ikke var i stand til å prioritere forholdet til Kina. Til tross for at de to partene holdt sporadisk kontakt, var det få tegn til at de ville være i stand til å normalisere forholdet i den nærmeste fremtid.

### **2.3. Jimmy Carter og endringer i det kinesiske lederskapet**

Det ble i utgangspunktet ikke knyttet store forventninger til at Jimmy Carter skulle klare å skape et nytt initiativ i forholdet mellom USA og Kina. Han vant valget i 1976 med et uttalt mål om en ny utenrikspolitikk, basert på moral og menneskerettigheter, og kritiserte Ford for hans vilje til å støtte totalitære stater dersom de kunne tjene USAs interesser.<sup>34</sup> En tilnærming til det kommunistiske diktaturet Kina virker derfor ikke veldig sannsynlig. Til tross for dette syntes han personlig at Kina var et fascinerende land, blant annet etter å ha besøkt landet som ubåtoffiser i 1949. Han så også både fordeler ved, og hadde et ønske om, å bedre det amerikanske forholdet til Kina.<sup>35</sup>

Kort tid i forkant av Carters valgseier, skjedde det også en utskifting av det kinesiske lederskapet. Nestlederen for det kinesiske kommunistpartiets Zhou Enlai døde i januar 1976, etterfulgt kort tid etter av Maos død i september samme år. Etter en kort intern strid hvor den såkalte «firerbanden»<sup>36</sup> forsøkte å ta makten, sikret Hua Guofeng seg rollen som den nye lederen av kommunistpartiet, med Deng Xiaoping som nestleder. Til tross for sin tittel som nestleder, var det i realiteten Xiaoping som satt med mest makt, som han gradvis konsoliderte i løpet av de neste årene.<sup>37</sup> Han hadde et pragmatisk politisk syn, og fokuserte på Kinas behov for å modernisere landet, endre det økonomiske systemet og åpne Kina for omverden. En bedring av forholdet til USA ville hjelpe han med å oppnå disse målene

---

<sup>34</sup> Kaufman og Kaufman, *The Presidency of James Earl Carter*, 45.

<sup>35</sup> Jimmy Carter, *White House Diary* (New York: Farrar, Straus And Giroux, 2010), 38.

<sup>36</sup> Firerbanden beskriver en radikal gruppering innad i det kinesiske kommunistpartiet, som ofte blir sett på som forkjempere for en særdeles konservativ kommunistisk politikk. De bestod blant andre av Maos siste kone, Jiang Qing.

<sup>37</sup> Michael Dillon, *Deng Xiaoping: The Man who Made Modern China* (London: I.B Tauris Ltd., 2015), 222-223.

### 3. Carter nedprioriterer Kina

Jimmy Carter tok over presidentembetet med et ønske om å forbedre forholdet til Kina, men uten noen tydelig plan for hvordan han ville gjennomføre dette.<sup>38</sup> Forholdet hadde stagnert siden Nixons gjennombrudd i 1972, og det var ingen enighet om hvordan partene kunne få samtalen i gang igjen. Dette kapitlet vil ta for seg tidsrommet fra Carters innsettelse som president 20. januar 1977 frem til tidlig på nyåret 1978. I denne perioden fastla Carter-administrasjonen sin politikk overfor Kina, og det ble det etablert kontakt mellom de nye lederne i de to landene, da utenriksminister Cyrus Vance reiste til Kina høsten 1977.

Gjennom dette kapitlet vil det argumenteres for at USAs politikk overfor Kina i stor grad ble etablert på et tidlig tidspunkt i Carters presidentperiode. Rammene for det som skulle bli den endelige normaliseringsavtalen ble fastsatt tidlig, og grunnen til at det ikke ble iverksatt seriøse forhandlinger med Kina før 1978 handlet i hovedsak om at administrasjonen valgte å nedprioritere Kina til fordel for andre politiske mål. I tråd med dette vil det derfor fokuseres på hvordan den interne debatten i Carters administrasjon ble konkludert, og svares på hva slags forhandlingsstrategi administrasjonen fastla. Det vil også argumenteres for at Vances reise til Kina i august 1978, som første offisielle statsbesøk fra administrasjonen til Kina, ikke var et reelt initiativ til forhandlinger fra administrasjonen sin side, men heller et forsøk på utsettende diplomati.

#### 3.1. Tidlig vedtatt politikk

Til tross for at Jimmy Carter ønsket et bedre forhold til Kina, var det ikke blant den nye administrasjonens høyeste prioriteringer. Carter ønsket å fortsette en politikk basert på détente overfor Sovjetunionen, med et mål om å få til en ny nedrustningsavtale, kjent som SALT-II. I tråd med dette rådet Vance Carter om at et tidlig initiativ overfor Kina kunne være skadelig for en slik politikk.<sup>39</sup> Carter ønsket også å i større grad prioritere forhandlingene med Panama om overleveringen av Panamakanalen, samt et tidlig diplomatisk initiativ i Midtøsten, som senere skulle føre til Camp David-avtalen.

Til tross for dette, ønsket Carter å bli kjent med mulighetene han hadde overfor Kina. Kort tid

---

<sup>38</sup> Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (Toronto: Bantam Books, 1982), 187-88.

<sup>39</sup> Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), 76-77.

etter innsettelsen ble det derfor satt i gang en intern studie for å gjennomgå samtalene tidligere administrasjoner hadde hatt med kinesiske ledere, kjent som PRM-24<sup>40</sup>. Studien ble ledet av Richard Holbrooke, assisterende utenriksminister for Østasiatiske og Stillehavsaffærer, sammen med et tverrfaglig utvalg spesialister som inkluderte medlemmer fra NSC<sup>41</sup>, forsvars- og utenriksdepartementet. Rapporten skulle i tillegg til å gi en oversikt over forhandlingene så langt, komme med forslag til hvordan den videre prosessen burde foregå.

Da den første delen av rapporten ble ferdigstilt tidlig i april 1977, inneholdt den fire forslag til administrasjonens politikk overfor Kina. Et utvalg ledet av Vance, som også inkluderte Brzezinski, samt representanter fra forsvars- og utenriksdepartementet møttes tidlig i juni for å drøfte forslagene. Til sist støttet de enstemmig å anbefale rapportens første forslag til presidenten, som foreslo å:

Make major efforts to establish full diplomatic relations in the near future by recognizing Peking<sup>42</sup>, allowing diplomatic relations and the Treaty with Taiwan to lapse, and remaining satisfied that alternative means will exist to sustain the substance of our current relationship with Taiwan.<sup>43</sup>

Utvalget resonerte med at USA allerede implisitt hadde godtatt at et brudd med Taiwan ville være nødvendig for å oppnå en normaliseringsavtale med Kina, gjennom kunngjøringene i Shanghaikommunikéet. Likevel ble det ansett som viktig å ivareta Taiwans sikkerhet etter normaliseringen, og de alternative midlene for å opprettholde forholdet til Taiwan som rapporten anbefalte, inkluderte en fortsettelse av amerikansk våpensalg til øya. Carter var også opptatt av Taiwans sikkerhet, og hadde satt fortsettelsen av våpensalg som et minstekrav for å normalisere forholdet.<sup>44</sup> Utover dette ville administrasjonen også ha en fortsatt uformell amerikansk representasjon på Taiwan, i form av en privat organisasjon. Carter hadde også et

---

<sup>40</sup> Presidential Review Memorandum, studier som presidenten kunne beordre for å få oversikt over problemene og valgmulighetene på et gitt tema.

<sup>41</sup> National Security Council, et rådgivningsorgan som skal hjelpe presidenten på spørsmål om utenrikspolitikk og nasjonal sikkerhet.

<sup>42</sup> Kinesiske steds- og personnavn ble i det aktuelle tidsrommet fortsatt romanisert ved bruk av Wade-Giles systemet. Beijing ble dermed eksempelvis skrevet som Peking. Ut av et ønske om å ikke endre på kildematerialet, vil denne oppgaven ikke skrive om til pinyin, som nå er den offisielle transkriberingsmetoden. I egen tekst vil pinyin benyttes.

<sup>43</sup> Memorandum, Michel Oksenberg til Zbigniew Brzezinski, 06.07.77, «China (PRC), 7-9/77», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>44</sup> Carter, *White House Diary*, 194; Carter, *Keeping Faith*, 190-91.

ønske om at Kina skulle love en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet. Han innså samtidig at dette ville være svært vanskelig å oppnå, ettersom kinesiske styresmakter så på foreningen av Taiwan med Kina som et internt anliggende, og dermed noe andre stater ikke hadde en rett til å blande seg i. Som et minimum ville han at USA skulle kunne erklære det amerikanske håpet om en fredelig løsning på spørsmålet ved kunngjøringen av en eventuell normaliseringsavtale, uten at dette ble motsagt eller protestert på fra kinesisk hold.<sup>45</sup>

Disse tre amerikanske kravene var i utgangspunktet ikke forenelige med den kinesiske forhandlingsposisjonen. De kinesiske lederne hadde siden offentliggjøringen av Shanghaikommunikéet stadig gjentatt sine tre krav for en normaliseringsavtale: Total amerikansk tilbaketrekking fra Taiwan, oppheving av alle diplomatiske bånd mellom USA og Taiwan, og oppsigelse av forsvarsavtalen mellom USA og Taiwan. Til tross for dette antok administrasjonen at de kinesiske lederne relativt raskt ville godta kravet om fortsatt uformell representasjon på Taiwan. Kina hadde nylig normalisert forholdet til Japan, hvor de godtok en fortsettelse av kulturelle og økonomiske forbindelser mellom Taiwan og Japan, samt opprettelsen av privat japansk organisasjon for å administrere dette.<sup>46</sup> En fortsettelse av våpensalg til Taiwan ville derimot være mye tøffere å akseptere for det kinesiske lederskapet, og skulle føre til problemer senere i forhandlingsprosessen.

Den eksisterende litteraturen på emnet velger ofte å fokusere på uenigheten mellom Vance og Brzezinski når det gjelder veivalget overfor Kina. Vance ofte blir fremstilt som forsiktig, med et ønske om å balansere politikken overfor Sovjetunionen og Kina opp mot hverandre, og dermed ikke villig til å satse for mye på normaliseringen av forholdet til Kina før tilsvarende tiltak for å bedre forholdet til Sovjetunionen hadde blitt iverksatt. Brzezinski blir på sin side ofte fremstilt som mer offensiv, med et ønske om å bedre forholdet til Kina for å bruke de som en brikke i stormaktsspillet mot Sovjetunionen, og dermed med et ønske om å normalisere forholdet så fort det lot seg gjøre, eller å forsøke å etablere et militært samarbeid selv uten en normaliseringsavtale. Selv om disse karakteriseringene stemmer til viss grad, kan mye også tyde på at de er forenklinger av den virkelige situasjonen, og at det egentlig var relativ enighet om hvordan administrasjonen burde gå frem overfor Kina på dette tidlige tidspunktet. Både

---

<sup>45</sup> Michel Oksenberg, «A Decade of Sino-American Relations». *Foreign Affairs* 61, nr. 1 (1982): 182.

<sup>46</sup> Sadako Ogata, *Normalization with China – A Comparative Study of U.S. and Japanese Processes* (Berkeley: University of California, 1988), 54-55.

Vance og Brzezinski stilte seg positive til å bedre forholdet, samt å forsøke å få til en normaliseringsavtale, dog med ulike analyser i bakhånd.

Vance skrev eksempelvis til Carter da første del av PRM-24 var ferdigstilt, i et memorandum som veide opp fordeler og ulemper ved å forbedre forholdet til Kina, at «I do believe, however, that in terms of our strategic position normalization is highly desirable».<sup>47</sup> Dette begrunnet han riktignok blant annet med antakelsen «We will be seeking – and presumably reaching some major agreements with the Soviets. These are going to intensify our need for offsetting moves with Peking». Vance så derfor trolig på forholdet til Kina vis-a-vis Sovjetunionen, men samtidig er det ingenting som tyder på at han var motstander av å forsøke å få til en normaliseringsavtale. Han var mer bekymret for at en slik avtale ikke måtte oppfattes som en offensiv manøver mot Sovjetunionen. I memoarene sine skriver han at en avtale med Kina var hans mål fra starten av, men at han ikke trodde det ville være mulig før 1978.<sup>48</sup>

Brzezinski virker på sin side ikke til å ha et ønske om å forhaste de utenrikspolitiske initiativene overfor Kina. Han støttet i utgangspunktet å normalisere forholdet til Kina, men samtidig så han riktig nok på det som kun en del av et helhetlig forhold. Dette kunne også inkludere et potensielt sikkerhetssamarbeid, som kunne inngås før en avtale var i orden, eller hvis partene ikke skulle klare å komme til enighet om å formelt anerkjenne hverandre.<sup>49</sup> I en ukentlig NSC rapport til Carter fra juni 1977 foreslo han at «We can try to improve relations in five areas: Diplomatic, strategic, commercial, technological and cultural. These analytically separable areas are in fact linked».<sup>50</sup> Han forklarte videre at USAs strategiske prioriteringer vil påvirke fremgangen på den diplomatiske fronten. Dersom USA ga etter for det Brzezinski oppfattet som sovjetiske fremstøt, ville de kinesiske lederne være mindre villige til å inngå seriøse forhandlinger om normalisering, ettersom de da ikke ville oppfatte USA som en verdig strategisk alliert. Under overskriften «Diplomatic» foreslo han å bygge videre på forholdet de tidligere administrasjonene hadde skapt, og forsøke å normalisere forholdet i løpet av de neste 18-24 månedene.

---

<sup>47</sup> Memorandum, Cyrus Vance til Jimmy Carter, 15.04.77, «China (PRC) Normalization, 2/77-1/79», boks 19, Plains Files, JCL.

<sup>48</sup> Vance, *Hard Choices*, 75

<sup>49</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 198.

<sup>50</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 27.06.77, «Meetings – PRC 19, 6/27/77», boks 24, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.



Begge av Carters nærmeste rådgivere på Kina-spørsmålet var dermed samstemte om at den amerikanske fremgangsmetoden burde være å søke en normaliseringsavtale mot slutten av 1978. Carter selv virker også til å ha blitt overbevist av argumentene. Sommeren 1977 utnevnte han Leonard Woodcock til sjef for det amerikanske sambandskontoret i Beijing, og fortalte han at han ønsket å normalisere forholdet til Kina.<sup>51</sup> I tråd med dette bestemte han seg også for å sende Vance på et statsbesøk til Kina den påfølgende høsten. Målet med turen skulle i utgangspunktet være å iverksette seriøse forhandlinger med de kinesiske lederne.<sup>52</sup> Vance skulle legge frem de tre amerikanske kravene, og fikk i tillegg beskjed om å forberede et utkast til et felles kommuniqué som kunne legges frem, dersom de kinesiske lederne var forhandlingsvillige.

### **3.2. Vances statsbesøk til Kina utsetter forhandlingene**

Likevel skulle det ikke være så enkelt. Til tross for tilsynelatende enighet innad i administrasjonen, ble formålet med Vances reise til Kina endret. I løpet av ukene i forkant av turen hadde administrasjonen klart å forhandle frem en avtale om å overlevere Panamakanalen tilbake til Panama før årtusenskiftet, men det ble samtidig varslet om at det ville bli en hard kamp for å få ratifisert avtalen i Senatet. Dette var et utenrikspolitisk prestisjeprosjekt for Carter, og han var skeptisk til om han ville klare å få nok støtte i blant senatorene til å få godkjent både en avtale med Panama og Kina i et så kort tidsrom.<sup>53</sup> Han og Vance bestemte seg derfor for å endre formålet med reisen til Kina. Vance skulle nå komme med et forslag han visste at det kinesiske lederskapet mest sannsynlig kom til å avslå. Målet var å kjøpe tid, samt å forsøke å finne ut hvor langt de kinesiske lederne var villige til å strekke seg for å få til en avtale.<sup>54</sup>

En kan se tegn til dette i instruksene Vance fikk for turen. Han fikk beskjed om at «The success of your trip will not be measured by its immediate results, but by whether you have set in motion processes which over a period of time will consolidate our favorable position».<sup>55</sup> Med andre ord er det tydelig at det ikke var forventet noe diplomatisk gjennombrudd. Det kommer

---

<sup>51</sup> Carter, *White House Diary*, 68.

<sup>52</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 200-201; Oksenberg, «A Decade of Sino-American Relations», 182

<sup>53</sup> Vance, *Hard Choices*, 79.

<sup>54</sup> Harding, *A Fragile Relationship*, 73-74

<sup>55</sup> Brev, Jimmy Carter til Cyrus Vance, 16.08.77, «Serial Xs (8/77-8/78)», boks 36, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

også frem at Carter ikke så på det som veldig sannsynlig at de kinesiske lederne ville svare positivt, da han skrev at «Our maximum goal is to elicit flexibility from them on the Taiwan issue». Vance skulle mer nøkternt kun etablere kontakt med de kinesiske lederne, og legge grunnmuren for videre forhandlinger.

Vance landet i Beijing 22. august, og møtte i løpet av de nærmeste dagene både den kinesiske utenriksministeren Huang Hua og nestleder Deng Xiaoping. Han kunne tilby en avtale som formelt stod i stil til de kinesiske kravene for en normaliseringsavtale: USA var villige til å bryte alle offisielle diplomatiske bånd til Taiwan, si opp forsvarsavtalen, og trekke tilbake alle militære styrker og installasjoner fra øya. Men samtidig foreslo han en fortsatt uformell tilstedeværelse av amerikanske diplomater på Taiwan. Ikke bare ønsket administrasjonen å etablere en privat organisasjon på Taiwan, men Vance foreslo at disse organisasjonene kunne ha amerikanske diplomater ansatt, for å bedre koordinasjonen med de amerikanske firmaene og statsborgerne som fortsatt ville være til stede på øya.<sup>56</sup>

Den fortsatte tilstedeværelsen av amerikansk diplomatisk personell var et tilbaketog fra det både Nixon og Ford tidligere hadde lovet kinesiske ledere. Selv om det ikke ville være noen offisiell diplomatisk forbindelse mellom USA og Taiwan, ble Vances forsøk tolket som en måte for de to landene å fortsette å ha diplomatiske forbindelser, samtidig som USA formelt kunne hevde at de hadde sagt opp alle diplomatiske bånd. Forsøket på å opprette det som Xiaoping kalte en «ambassade uten et flagg» ble derfor hurtig avslått av de kinesiske lederne.<sup>57</sup> De svarte, som det hadde blitt antatt i PRM-24, at de bare kunne akseptere en løsning på linje med det de hadde forhandlet frem med Japan. Dette betydde implisitt av de kinesiske lederne ville kunne godta opprettelsen av en privat organisasjon på Taiwan, men uten noen tilstedeværelse av amerikanske diplomater.

For Carter-administrasjonen var dette et forventet resultat. Det oppstod derimot et problem kort tid etter, da det ble lekket en feilaktig rapport til pressen som hevdet at Xiaoping hadde vist «uventet fleksibilitet» på spørsmålet om Taiwan.<sup>58</sup> Til tross for at dette ikke var tilfelle, hadde Xiaoping ikke råd til å bli oppfattet offentlig som forhandlingsvillig på et såpass viktig

---

<sup>56</sup> Huang Hua, *Huang Hua Memoirs* (Beijing: Foreign Language Press, 2008), 345.

<sup>57</sup> Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, 314.

<sup>58</sup> Harding, *A Fragile Relationship*, 74.

prinsipp for de fleste i det kinesiske kommunistpartiet. Han fortalte derfor en privat delegasjon som ankom noen uker etter, med blant annet pressemedlemmer fra New York Times og The Washington Post, at det absolutt ikke var noe forhandlingsrom når det gjaldt Taiwan, og at Vance sitt besøk hadde vært et «steg tilbake» i forholdet mellom USA og Kina.<sup>59</sup>

Selv om denne offentlige uttalelsen fra Xiaoping medførte en dårlig start på normaliseringsprosessen, var trolig situasjonen ikke så dramatisk som den virket. I realiteten så nok begge partene mer pragmatisk på hendelsene. Det var fortsatt tidlig i Carters presidentperiode, og det å kjøpe tid på denne måten var fortsatt relativt trygt. Carter hadde månedene i forveien fått flere rapporter fra NSC som understrekte at de kinesiske lederne var tålmodige når det gjaldt normaliseringen av forholdet, og at de forstod at den fortsatt relativt ferske administrasjonen ikke enda hadde noen håndfast politikk overfor Kina.<sup>60</sup> Sannsynligvis trodde verken Carter eller Vance at de kinesiske lederne kom til å svare positivt på forslaget, snarere tvert imot. De tre kinesiske kravene for en normaliseringsavtale hadde vært tydelige fra starten av, og hadde allerede blitt stilltiende godtatt av både Nixon og Ford. Det er liten grunn til å tro at Carter eller noen andre i hans administrasjon antok at det ville være mulig å forhandle seg bort fra disse, hvert fall ikke på noe så sentralt som å si opp alle diplomatiske bånd med Taiwan.

De kinesiske lederne virker også til å ha vært klare over at møtet mest sannsynlig kun var utforskende, og at Vance ikke hadde noen intensjoner om å begynne med seriøse forhandlinger. Vance fikk eksempelvis en relativt beskjeden velkomstsereoni da han ankom Beijing, sammenlignet med det Brzezinski skulle få et år senere.<sup>61</sup> Han merket seg også at besøket fikk liten dekning i kinesiske media.<sup>62</sup> Selve forhandlingene foregikk også relativt u dramatisk, og selv om Hua hadde reagert med sinne over forslagene om fortsatt tilstedeværelse på Taiwan, hadde Xiaoping vært «The embodiment of Chinese courtesy». Flere kinesiske diplomater hadde også gitt tegn til at de ønsket å fortsette samtalene.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Tyler, «The (Ab)normalization of U.S.-Chinese Relations», 101-102.

<sup>60</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 16.04.77, «Weekly Reports (To the President) 1-15 (2/77-6/77)», boks 41, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>61</sup> Holdridge, *Crossing the Divide*, 174.

<sup>62</sup> Carter, *White House Diary*, 84.

<sup>63</sup> Vance, *Hard Choices*, 81-83.

Til tross for dette hevder Carter selv i sine memoarer at det var det kinesiske lederskapet som ikke var forberedt på å forhandle. Kun et år etter Maos død var de nye kinesiske lederne fortsatt opptatte med å konsolidere grepet om makten, og videre var de ikke kjent nok med Carter og hans politikk til å vite i hvilken grad de kunne stole på ham.<sup>64</sup> Selv om dette til en viss grad kan stemme, var fortsatt tilbudet Vance kom med uakseptabelt for de kinesiske lederne, uavhengig av deres posisjon innenriks.

### 3.3. Forholdet satt på vent

I månedene etter Vances besøk til Beijing var det derfor relativt liten aktivitet i forhandlingene. Videre samtaler med Kina ble i stor grad nedprioritert av Carter, som i stedet fokuserte på andre utenrikspolitiske initiativ. Det var fortsatt hard kamp i Senatet over avtalen med Panama, og utover våren 1978 begynte forhandlinger med Sovjetunionen om SALT-II. De kinesiske lederne ønsket på sin side å fortsette forhandlingene, men følte at det var den amerikanske siden som hadde skylden i at samtalene hadde brutt sammen.<sup>65</sup> De ventet derfor på nye diplomatiske fremstøt.

Den 28. September 1977 møtte Vance utenriksminister Hua igjen i New York. Hua videreformidlet et budskap fra Guofeng til Carter om at de to partene måtte forbedre forholdet seg imellom, og at han håpet at videre forhandlinger ville basere seg på prinsippene i Shanghaikommunikéet.<sup>66</sup> Dette kan for første tolkes som en pekefinger til administrasjonen for deres tidligere forsøk på å forhandle om Taiwan, men også som et ønske fra det kinesiske lederskapet om at forhandlingene måtte fortsette. Administrasjonen hadde lite handlingsrom på det aktuelle tidspunktet, og ville i utgangspunktet utsette videre forhandlinger til et mer passende tidspunkt. Samtidig ville det å vente for lenge, også innebære en risiko for at de kinesiske lederne ville miste tålmodigheten.

Vance uttrykte disse tankene i et memorandum han skrev i etterkant av reisen til Beijing, hvor han oppsummerte forholdet på det daværende tidspunktet, og kom med forslag og tanker om veien videre. Han uttrykte en bekymring for at «a deliberate effort on our part to stall our talks with the Chinese would jeopardize the dialogue begun during my trip to Peking and cloud our

---

<sup>64</sup> Carter, *Keeping Faith*, 196.

<sup>65</sup> Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, 316.

<sup>66</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 7-9/77», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

relations with China».<sup>67</sup> Det var på tidspunktet en grad av bekymring i administrasjonen for at det å vente for lenge med å komme med reelle forsøk på å forhandle frem en avtale, ville føre til at kinesiske ledere kunne miste troen på at Carter hadde et genuint ønske om å normalisere forholdet. I verste fall ville de da kunne forsøke å bedre forholdet til Sovjetunionen i stedet for.

De påbegynnende SALT-II forhandlingene forverret dette. De kinesiske lederne fulgte nøye med på tegn til forbedring i forholdet mellom USA og Sovjetunionen, og deres reaksjon på et eventuelt gjennombrudd var ikke kjent. Brzezinski hadde tidligere advart om at det kinesiske lederskapets største frykt var en sammensvergelse mellom USA og Sovjetunionen, hvor sistnevnte fikk fritt spillerom i Asia av et USA på tilbaketog ut av regionen.<sup>68</sup> De ville også kunne føle at de kun var en brikke i et spill mellom de to supermaktene, og at Carter ikke hadde noe reelt ønske om å normalisere forholdet. De kinesiske lederne kunne da få en oppfatning av at USA kun brukte en forbedring av forholdet de to landene imellom for å øke presset på Sovjetunionen. Begge disse scenarioene ville øke i sannsynlighet dersom samtalene mellom USA og Kina stoppet opp, noe de nå hadde gjort.

Videre var flere av de kinesiske lederne av prinsipp skeptiske til nedrustningsavtaler med Sovjetunionen. Flere var overbeviste om at Sovjetunionen søkte et globalt hegemoni, og at den daværende perioden med relativt godt forhold mellom USA og Sovjetunionen kun var midlertidig.<sup>69</sup> De så derfor på forhandlingene mellom USA og Sovjetunionen som feilslåtte av prinsipp, ettersom det uansett ville ende i en konfrontasjon når Sovjetunionen uunngåelig kom til å forsøke å utvide sin innflytelsessfære, og ga ved flere anledninger uttrykk for disse tankene til amerikanske diplomater.

Til tross for dette valgte administrasjonen å vente, mest sannsynlig basert på to analyser. For det første var både Vance og Brzezinski samstemte om at det ville være mulig å la de kinesiske lederne vente en stund til, uten å risikere at forholdet ville gå i oppløsning. Brzezinski konkluderte for eksempel til Carter i samme dokument hvor han videreformidlet

---

<sup>67</sup> Memorandum, Cyrus Vance til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 10/77-1/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>68</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 26.02.77, «Weekly Reports (to the President) 1-15 (2/77-6/77)», boks 41, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>69</sup> Wang Zhongchun, «The Soviet Factor in Sino-American Normalization» i *Normalization of U.S.-China Relations*, 161.

Guofengs ønske om å fortsette forhandlingene at «We should hopefully be able to sustain the relationship at its present level for at least the next few months».<sup>70</sup> Dette betinget han med at de måtte overbevise de kinesiske lederne om at administrasjonen syntes forholdet til Kina var viktig, noe han trodde ville være mulig.

For det andre mente Vance at å forsøke å fremskynde forhandlingsprosessen før administrasjonen var klar til å komme med de nødvendige innrømmelsene overfor Kina, kun ville gjøre vondt verre.<sup>71</sup> Et scenario hvor de to partene kom til enighet om en normaliseringsavtale, uten at USA var i stand til å gjennomføre sin side av avtalen grunnet manglende støtte i Senatet, ville vært katastrofalt for forholdet. Vance foreslo derfor å gå rolig fremover med stort sett symbolske handlinger, frem til administrasjonen var klar til å ta opp forhandlingene igjen.

Kontakten mellom de to landene gjennom vinteren 1977 og tidlig i 1978 foregikk derfor hovedsakelig gjennom Leonard Woodcock. Han fikk instruksjoner om å forsøke å tydeliggjøre den amerikanske posisjonen på de områdene de kinesiske lederne hadde reagert sterkest på. Særlig gjaldt dette spørsmålet om amerikansk representasjon på Taiwan etter normaliseringen av forholdet, hvor han fikk beskjed om å videreformidle at amerikanske ledere forstod den kinesiske posisjonen, og at de ville forsøke å finne en enighet ved senere forhandlinger.<sup>72</sup> Utover dette fikk han ingen instruksjoner om noen nye diplomatiske initiativ, og skulle i realiteten vente til administrasjonen var klar til å forsøke å forhandle med Kina igjen.

---

<sup>70</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 7-9/77», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>71</sup> Memorandum, Cyrus Vance til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 10/77-1/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>72</sup> Memorandum, Cyrus Vance til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 10/77-1/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

## **4. USA setter kurs mot en normaliseringsavtale**

I løpet av vinteren og våren 1978 ble det igjen opprettet kontakt mellom USA og Kina. Carter-administrasjonen besluttet i dette tidsrommet å iverksette seriøse forhandlinger med Kina, som et ledd i deres plan om å normalisere forholdet mot slutten av 1978. I forkant av dette hadde de mottatt signaler som tydet på at det kinesiske lederskapet var klare for nye forhandlinger, og trolig var forberedt på å komme med innrømmelser. Carter tillot dermed Brzezinski å reise til Kina for å starte nye samtaler med det kinesiske lederskapet, etter at de ved flere anledninger hadde invitert han dit. Administrasjonen bestemte seg også en forhandlingsstrategi, og et fastsatte et ideelt tidspunkt for normalisering i dette tidsrommet. På samme tid skjedde det også endringer i det geopolitiske verdensbildet, hvor Sovjetunionen tilsynelatende forsøkte å utvikle sin innflytelsesfære til Afrikas horn og nye områder i Asia. Det var med dette som bakgrunn at Brzezinski reiste til Kina for å gjenoppta forhandlingene.

Dette kapitlet vil ta for seg tidsrommet fra februar 1978 til slutten av mars samme år. Det vil redegjøres for Carter-administrasjonens interne drøfting om hvorvidt de burde prioritere forholdet til Kina, og tidspunktet for en eventuell normalisering. Det vil argumenteres for at Carter trodde det ville være mulig å oppnå både en normalisering av forholdet til Kina, og en nedrustningsavtale med Sovjetunionen. Derfor vil det også drøftes i hvor stor grad de geopolitiske endringene påvirket Carter-administrasjonens og Kinas syn på nødvendigheten av å knytte tettere bånd. Carter ble trolig påvirket av Sovjetunionens aggressive fremferd, men det vil hevdes at han valgte å normalisere med Kina enten for å forsøke å presse Sovjetunionen til å gå med på SALT-II avtalen, eller som en måte han best mulig kunne sikre USAs geopolitiske posisjon uavhengig av det fremtidige forholdet til Sovjetunionen. Det vil også redegjøres for Brzezinskis reise til Kina, og drøftes hva administrasjonen så på som målet for turen.

### **4.1. Carter bestemmer seg for å satse på normalisering**

I slutten av februar 1978 begynte Michel Oksenberg, seniormedlem i NSC og Brzezinskis nærmeste rådgiver på spørsmål om Kina, å varsle om at det kinesiske lederskapet begynte å bli utålmodige når det kom til normaliseringsspørsmålet. Han sendte et memorandum til Brzezinski, hvor han rapporterte om en samtale han hadde hatt med senator Henry Jackson. Jackson var en konservativ demokratisk senator, som over lengre tid hadde kritisert détente og

argumentert for at USA burde søke tettere bånd til Kina.<sup>73</sup> I midten av februar reiste han til Beijing og hadde samtaler med Xiaoping. Ifølge Jackson begynte Xiaoping og det kinesiske lederskapet å bli rastløse på normaliseringsspørsmålet. I samtalen hadde Xiaoping sagt at «he felt China was not even “on the agenda” of the Administration», og uttrykt misnøye over at det på det daværende tidspunktet hadde gått seks år siden USA hadde skrevet under på Shanghaikommunikéet, uten noen særlig fremgang siden.<sup>74</sup>

Kanskje enda mer urovekkende hadde Xiaoping indikert at han var bekymret for elementer i det kinesiske statsapparatet som hadde begynt å uttale et behov for å bedre forholdet til Sovjetunionen. Sovjetiske ledere hadde tidlig i 1978 forsøkt å bedre forholdet mellom de to landene, blant annet ved å forsøke å starte samtaler om nedtrapping av militære styrker langs omstridte deler av grensen.<sup>75</sup> Dersom Xiaoping valgte gå i forhandlinger med Sovjetunionen og den spente situasjonen mellom Kina og Sovjetunionen ble løst, ville de kinesiske styresmaktene ha mindre behov for å bedre forholdet til USA. I et slikt scenario ville kinesernes forhandlingsvilje på sensitive spørsmål som Taiwan minskes betraktelig, og forverre muligheten for å få til en normaliseringsavtale.

Dette var første gang et høytstående medlem av det kinesiske statsapparatet hadde uttrykt utålmodighet og misnøye med forhandlingene på en så direkte måte. Det kan spekuleres i om Xiaopings utsagn var ektefølte eller kun ment som et forsøk på å få i gang nye samtaler om normaliseringen. Det tyder uansett på at Xiaoping var villig til å starte med seriøse forhandlinger, som han sannsynligvis visste ville kreve kompromiss fra Kinas side. Dersom han var oppriktig bekymret for at han ikke ville være i stand til å stanse en bevegelse innad i kommunistpartiet som ønsket å bedre forholdet til Sovjetunionen, var dette et tydelig varsel overfor Washington om at situasjonen var kritisk. Hvis det derimot kun var et spill for å få samtalerne i gang igjen, tyder det likevel på at han så på forholdet til USA som særdeles viktig, og trolig var klar til å komme med innrømmelser dersom forhandlingene ble gjenopptatt.

Parallelt med dette hadde Brzezinski også begynt å råde Carter om behovet for å fortsette

---

<sup>73</sup> Robert G. Kaufman, *Henry M. Jackson: A Life in Politics* (Seattle: University of Washington Press, 2000), 283-284.

<sup>74</sup> Memorandum, Michel Oksenberg til Zbigniew Brzezinski, 28.02.78, «China (PRC), 2-5/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>75</sup> Vitaly Kozyrev, «Soviet Policy Toward the United States and China» i *Normalization of U.S.-China Relations*, 281.



samtalene med Kina. Han hadde utover høsten 1977 fått flere invitasjoner om å reise til Kina via kinesiske diplomater, og i februar 1978 begynte han å fremme et ønske til Carter om å få dra. I et memorandum til Carter viste han til behovet for en reise til Kina ved å påpeke at:

Considering the importance of the U.S. maintaining a better relationship with both China and USSR than either of them has with each other, and bearing in mind developments on the Horn and the related need to send a signal to the Soviets, the time is ripe for your decision on this subject.<sup>76</sup>

Brzezinski så i utgangspunktet for seg en tur hovedsakelig ment for å berolige de kinesiske lederne, ved å vise de at USA fortsatt var opptatte av forholdet de to imellom. Han foreslo at dette kunne gjøres ved å forsikre de kinesiske lederne om at USA så med bekymring på utviklingen på Afrikas horn, hvor det sovjetisk-støttede Etiopia var i ferd med å beseire Somalia, som var støttet av USA. Carter, som allerede fått et lignende memorandum fra Brzezinski noen uker i forkant, nølte tilsynelatende med å ta en avgjørelse, og skrev på dokumentets siste side at «I'll probably decide next week».

Carters stod overfor et vanskelig valg. Ved å sende Brzezinski, ville han undergrave Vances autoritet som utenriksminister. Han hadde tidligere sagt i samtaler med Brzezinski at han mislikte måten Kissinger og Nixon hadde brukt smiger og personlig diplomati overfor kineserne, og det å sende sin egen nasjonale sikkerhetsrådgiver på lignende måte kun seks år etterpå var derfor også problematisk i forhold til hans egne holdninger.<sup>77</sup> Vance hadde naturlig nok også uttrykt sin misnøye med forslaget, og ville helst reise selv, eller sende visepresident Mondale. Samtidig virket som om det kinesiske lederskapet helst ville forhandle med Brzezinski, ettersom de ved flere anledninger hadde invitert han personlig til Beijing. Det var også Brzezinski som i størst grad ønsket å starte nye forhandlinger med de kinesiske lederne. Vance ville på sin side vente til administrasjonen hadde hatt lengre tid til å planlegge forhandlingene, og var bekymret for at Brzezinski ville forsøke å forhaste prosessen.<sup>78</sup>

Til sist endte Carter opp med å godta Brzezinskis forslag, og bestemte seg for å sende Brzezinski til Kina den påfølgende mai. I etterkant av dette begynte også en intern diskusjon

---

<sup>76</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 27.02.78, «China (People's Republic of) – Brzezinskis Trip (11/19/77-5/14/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>77</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 200.

<sup>78</sup> Vance, *Hard Choices*, 114-115.

på hvordan USA burde gå frem i forhandlingene. Sentralt var spørsmålet om tidspunktet for å ferdigstille en eventuell normaliseringsavtale. Både SALT-II forhandlingene som var planlagt til sommeren, samt hensynet til forventet motstand i Senatet skulle spille en rolle her. For det første var det uenighet om hvordan en eventuell SALT-II avtale med Sovjetunionen burde påvirke normaliseringen med Kina, dersom det ble enighet mellom USA og Sovjet sommeren 1978. I et møte om USAs politikk i Sørøst-Asia, belyste Vance problemstillingen slik han så den ved å si at

There is a 50 percent chance that by the end of July we will have signed a SALT agreement, and it is not clear we should seek immediate ratification. The issue then arises as to whether we should proceed swiftly with the China issue in 1978.<sup>79</sup>

Vance fortsatte med å si at han støttet en avtale med Kina mot slutten av året, slik at den forventede konservative motstanden i Senatet ville kunne få klage høylytt over denne avtalen, som han uansett forventet at ville bli godkjent. «Having demonstrated their conservative credentials, they could then turn to SALT in a more open frame of mind», hevdet han videre. For Vance var det tilsynelatende fortsatt et mål å normalisere forholdet til Kina i henhold til tidsplanen administrasjonen hadde satt forrige sommer, men det kommer også frem av møtet at han så på det i forbindelse med SALT-II avtalen. Han anså det trolig som mulig å formelt anerkjenne Kina og fullføre forhandlingene om nedrustningsavtalen, dersom normaliseringen ikke ble oppfattet som en offensiv manøver mot Sovjetunionen,

På dette møtet kom Carters eget syn også frem. Holbrooke fortalte at «(...) the President has two objectives: To reach a SALT agreement and to normalize relations with the PRC». Videre fortalte Holbrooke at strategien burde være å forsøke å gjenskape fenomenet fra 1971-1972, da Nixons initiativer overfor både Sovjetunionen og Kina førte til bedre forhold til begge landene, samt at de hjalp han politisk innenriks. Dette tyder på at Carters ambisjon i utgangspunktet ikke var å bruke Kina som en militær støttespiller mot Sovjetunionen, men som et mulig pressmiddel i SALT-II forhandlingene. Han ønsket tilsynelatende å ha et godt forhold til begge landene. Vance sa også at Carter trodde at en normalisering av forholdet til Kina, ville hjelpe ham med å få Kongressen til å godkjenne en eventuell nedrustningsavtale

---

<sup>79</sup> Møtereferat, Summary Minutes of the April 11, 1978 Meeting on Korea and China, udatert, «Serial Xs (8/77-8/78)», boks 36, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

med Sovjetunionen.

Brzezinski var også tilstede på møtet, og uttrykte at han ikke var enig i analysen om at normalisering med Kina ville hjelpe med de politiske problemene innenriks. Han sa sin mening om at «The President's view is correct, but only if SALT has gone badly. If a SALT agreement has been reached, then normalization will not be seen by the conservatives as anti-Soviet, but as an additional sign of our general weakness». Til tross for dette stilte han seg støttende til forslaget om en normaliseringsavtale mot slutten av 1978, trolig fordi han i likhet med Vance regnet med at Kongressen uansett ville ratifisere en eventuell avtale.

Alle var dog ikke like enige om tidspunktet. NSC rådgiver David Aaron uttrykte på møtet en skepsis mot det han oppfattet som hastverk med å normalisere. I etterkant skrev han også et memorandum til Carter, hvor foreslo å heller normalisere tidlig i 1981.<sup>80</sup> Han påpekte at administrasjonen allerede hadde valgt å prioritere og møtt kraftig motstand på et omstridt utenrikksspørsmål i form av Panamakanalavtalen. Han var usikker på om de hadde nok politisk kapital til en ny kamp i Kongressen og Senatet, særlig ettersom de på det daværende tidspunkt også arbeidet med SALT-II avtalen. «We should avoid mixing the SALT and China issues and appear to be forcing a choice between our dealings with Moscow and Peking», skrev han videre, og påpekte at dette også hadde konsekvenser utenriks. Det å presse Sovjetunionen for hardt ved å bruke trusselen om et økt samarbeid med Kina, ville kunne svekke deres forhandlingsvilje til nedrustningsavtalen. Dersom Sovjetunionen følte seg presset nok, ville de i stedet kunne reagere ved å være mer aggressive.

Carter stod dermed ved et veiskille. Han hadde allerede godkjent Brzezinskis reise til Kina, men kun som et møte for å gjenopprette kontakten og berolige de kinesiske lederne. En slik fremgangsmåte ville være klok dersom han bestemte seg for å utsette normaliseringen til en ny presidentperiode. Det ville også sette mindre press på Sovjetunionen, og dermed også øke sjansen for å få til en nedrustningsavtale, dersom Aarons analyse var korrekt.

På den annen side begynte det å bli knapt med tid dersom han ønsket en normaliseringsavtale mot slutten av 1978. Han var også klar over at Xiaoping hadde begynt å uttrykke utålmodighet

---

<sup>80</sup> Memorandum, David Aaron til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 2-5/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

når det gjaldt normaliseringen. Brzezinski virker også til å ha hatt samme oppfatning, da han tidlig i mai sendte et memorandum til Carter hvor han argumenterte for at formålet med turen måtte endres:

The trip to China will be counterproductive if I do not focus in some fashion on normalization. Consultations on global issues are fine, but the Chinese would suspect that we are merely trying to use them against the Soviets – and they will resent it.<sup>81</sup>

Brzezinski foreslo videre at administrasjonen burde godta det kinesiske kravet om å bryte alle formelle diplomatiske bånd med Taiwan, inkludert forslaget om å fortsatt ha amerikanske diplomater ansatt gjennom en privat organisasjon. Carter ble tilsynelatende overbevist om at tidspunktet for å handle hadde kommet. Han godkjente Brzezinskis forslag om å endre formålet med turen, og skrev i dagboken sin den 16. mai at «I decided that we should move on normalization this year if the Chinese are forthcoming, after the November election».<sup>82</sup>

#### **4.2. Geopolitiske endringer fører partene nærmere hverandre**

Parallelt med dette, skjedde det også endringer i det geopolitiske verdensbildet som påvirket ledere både i USA og særlig i Kina når det gjaldt behovet for å knytte tettere bånd til hverandre. I Etiopia hadde den selverklærte marxist-leninistiske diktatoren Mengistu Marium styrt med Sovjetisk støtte siden februar 1977. Den påfølgende sommeren brøt det ut krig mellom Etiopia og Somalia, over det omstridte Ogaden-området mellom de to landene. Somalia hadde tidligere vært støttet av Sovjetunionen, men hadde nylig sikret seg finansiell støtte av USA, som Carter-administrasjonen håpet kunne føre til at Somalia ville bli en amerikansk alliert i regionen.<sup>83</sup> Mot Washingtons vilje var det Somalia som startet krigen ved å invadere Ogaden, men til tross for tidlige tilbakeslag tok Etiopia etter hvert over initiativet i krigen. Den 5. mars 1978 tok de kontroll over den siste somaliske byen i området, og erklærte seg som seierherrer. Etiopia hadde i forkant av motoffensiven mottatt store mengder militær støtte fra Sovjetunionen, både i form av våpen og utstyr, samt over 1000 militære rådgivere.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 05.05.78, «China (People's Republic of) – Brzezinskis Trip (11/19/77-5/14/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>82</sup> Carter, *White House Diary*, 195.

<sup>83</sup> Nancy Mitchell, *Jimmy Carter in Africa: Race and the Cold War* (Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2016), 254-257.

<sup>84</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of our Times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 272-276.

Denne utviklingen bekymret flere i Washington. Den største trusselen var at Sovjetunionen aktivt forsøkte å etablere en tilstedeværelse i Adenbukta med et mål om å kunne forstyrre forsyningslinjene mellom øst og vest gjennom Rødehavet og Suezkanalen.<sup>85</sup> Brzezinski selv omtalte dette som en sentral hendelse i forverringen av forholdet mellom USA og Sovjetunionen, og skrev i ettertid at «SALT lies buried in the sands of the Ogaden».<sup>86</sup>

Også mye av det som er skrevet om forholdet mellom USA og Kina under Carter fremhever dette aspektet, og plasserer normaliseringen av forholdet i sammenheng med sammenbruddet til détente. Brzezinskis tur til Kina og den påfølgende avtalen blir her ofte presentert som et bevis for hans «seier» over mer forsiktige medlemmer av administrasjonen, hovedsakelig Vance, og som et tegn på at Carter hadde gitt opp tanken på avspenning med Sovjetunionen. Til tross for at forholdet til Kina i stor grad ble til som en følge av felles mistro overfor Sovjetunionen, vil jeg hevde at Carter ikke på det daværende tidspunktet hadde gått bort fra et ønske om détente.

For det første vant ikke Brzezinski en så fullendt seier som det ofte argumenteres for. Han ønsket i utgangspunktet mye tettere militære bånd til Kina, med salg av amerikanske våpen og våpenteknologi. Carter var skeptisk til dette, og noterte i til et memorandum fra Brzezinski fra april 1978 at «I'm concerned about transferring advanced electronics and other technology to PRC if it can later be used for military purposes. Also a policy of favoring PRC over SU».<sup>87</sup> Til tross for at Carter på dette tidspunktet hadde bestemt seg for å sende Brzezinski til Kina, tyder dette på at han ikke var helt enig i Brzezinskis syn på situasjonen. Han ønsket tilsynelatende å balansere politikken mot Sovjetunionen og Kina i størst mulig grad, og hans skepsis til å gi forholdet til Kina en militær dimensjon tyder på at han ikke ønsket for å ikke forverre forholdet til Sovjetunionen mer enn nødvendig.

Carter åpnet riktignok for å hjelpe Kina med å få kjøpe våpen fra amerikanske allierte i Europa. I løpet av Brzezinskis tur til Kina, ba han de kinesiske lederne om å lage en liste over

---

<sup>85</sup> Robert Grogin, *Natural Enemies – The United States and the Soviet Union in the Cold War, 1917-1991* (Lanham: Lexington Books, 2001), 300.

<sup>86</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 189.

<sup>87</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, udatert, «Serial Xs (8/77-8/78)», boks 36, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

hva slags våpenteknologi de hadde behov for. I etterkant sirkulerte han denne listen blant allierte land i Europa, og informerte de om at USA ikke ville protestere dersom de solgte våpen til Kina.<sup>88</sup> Carter tillot også at Kina kunne få kjøpe begrensede mengder avansert elektronisk utstyr direkte fra USA, men holdt fast på at disse ikke måtte kunne brukes til militære formål. Dette er likevel ikke et tegn på at han hadde gitt opp tanken om détente. Snarere tvert imot tyder det at han foretrakk å heller oppfordre europeiske land til å selge våpen til Kina, i stedet for å selv ruste opp landet gjennom avtaler som trolig hadde vært svært profitable for USA, i stor grad på hans ønske om å ikke anspenne forholdet til Sovjetunionen mer enn nødvendig. På denne måten ville han rettmessig kunne hevde overfor Sovjetunionen at USA ikke bevæpnet Kina.

I tråd med dette ble heller ikke Vance sitt syn på den geopolitiske situasjonen helt ignorert av Carter. Kort tid etter Brzezinskis reise til Kina, ble Vance sendt til Genève for å fortsette forhandlingene knyttet til SALT-II avtalen.<sup>89</sup> Neste sommer ble den ferdigstilt og underskrevet av Carter og Bresjnev. Til tross for at avtalen aldri ble ratifisert av Senatet, da Carter trakk den etter Sovjetunionens invasjon av Afghanistan julen 1979. Det er dog lite som tyder på at han i forkant av dette hadde gitt opp alle muligheter til å forhandle med Sovjetunionen. Videre var Vances innvendinger mot Brzezinskis reise til Kina ikke knyttet til en motvilje til å normalisere forholdet. Han var mer bekymret for at Brzezinski skulle fremstille forhandlingene i et anti-sovjetisk lys og dermed anspenne situasjonen mer enn nødvendig, samtidig som han ønsket at utenriksdepartementet skulle være administrasjonens eneste talerør utad.

Kinesiske ledere var trolig bekymret for utviklingen på Afrikas horn i større grad enn Carter. Kinesiske diplomater hadde allerede uttrykt en oppfatning om at Sovjetunionens handlinger i Afrika kun var et ledd i den sovjetiske ambisjonen om et globalt hegemoni.<sup>90</sup> Dette inntrykket ble forverret av en styrking av Sovjetunionens geopolitiske posisjon i Asia, samt en eskalering av sovjetisk militær tilstedeværelse langs grensen til Kina. I april 1978 var den sovjetiske lederen Leonid Bresjnev personlig tilstede og observerte da sovjetiske styrker utførte en massiv militær øvelse langs grensen mellom Mongolia og Kina, med skarp ammunisjon og

---

<sup>88</sup> Mann, *About Face*, 86.

<sup>89</sup> Vance, *Hard Choices*, 103-104.

<sup>90</sup> Memorandum, Michel Oksenberg til Zbigniew Brzezinski, 29.09.77, «China (PRC), 7-9/77», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

simulerte angrep på kinesiske stillinger.<sup>91</sup> I slutten av samme måned gjennomførte en kommunistisk gruppering støttet av Sovjetunionen et statskupp i Afghanistan. Dette skjedde riktig nok uten velsignelse fra Moskva og med liten støtte blant det afghanske folket.<sup>92</sup> Til tross for dette benyttet Sovjetunionen muligheten til å øke sin innflytelsessfære via det nye vennligsinne regimet, og innen juni 1978 hadde de utplassert over 2000 rådgivere i landet.<sup>93</sup> Denne trenden ble ytterligere forverret av de tettere båndene mellom Sovjetunionen og Vietnam. Høsten 1978 undertegnet de en 25-årig vennskaps- og samarbeidsavtale, som fullbyrdet det kineserne oppfattet som en strategisk omslutning av deres territorium.<sup>94</sup>

De kinesiske ledernes økte vilje til å inngå kompromiss på spørsmålet om Taiwan i de kommende forhandlingene, kan sees i lys av denne utviklingen. De hadde over lengre tid begynt å se på Sovjetunionen som den største trusselen mot Kina, og utviklingen i 1978 forsterket dette inntrykket. Særlig de sovjetiske styrkene som var stasjonert i Mongolia, oppsatt i mekaniserte divisjoner som ble anslått til å kunne nå Beijing i løpet av 10-14 dager, bekymret de kinesiske lederne.<sup>95</sup> De følte derfor et økende behov for å knytte sterkere bånd til USA.

#### **4.3. Brzezinski reiser til Kina**

Brzezinski landet i Beijing den 20. mai 1978. I instruksene han hadde meg seg fra Carter, fikk han beskjed om at meningen med hans reise til Kina var todelt. Han skulle betrygge de kinesiske lederne om at USA så på forholdet til Kina som en sentral del av amerikansk utenrikspolitikk, og han skulle forsikre de om at administrasjonen hadde et reelt ønske om å normalisere forholdet. For å oppnå det første målet, fikk Brzezinski beskjed om å fortelle de kinesiske lederne at

The United States and China share certain common strategic interests and we have parallel, long-term strategic concerns. The most important of these is our common opposition to global or regional hegemony by any single power.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, 661; Zhongchun, «The Soviet Factor in Sino-American Normalization» i *Normalization of U.S-China Relations*, 166.

<sup>92</sup> Westad, *The Global Cold War*, 302-303.

<sup>93</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, 989-990.

<sup>94</sup> Sutter, *Foreign Relations of the PRC*, 64.

<sup>95</sup> Zhongchun, «The Soviet Factor in Sino-American Normalization», i *Normalization of U.S-China Relations*, 150-151

<sup>96</sup> Brev, Jimmy Carter til Zbigniew Brzezinski, udatert, «China (People's Republic of) – Brzezinskis Trip (5/15/78-5/22/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

Den åpenbare meningen med dette, var å overbevise de kinesiske lederne at USA også så på de sovjetiske fremstøtene med bekymring. I tråd med dette fikk Brzezinski også senere i instruksjonen beskjed om å fortelle kineserne at Carter så med alvor på Sovjetunionens handlinger i Afrika og Asia, og at det er nettopp derfor han søkte tettere samarbeid med «our key allies, and also with new regional influentials». Sammenkoblet med en styrking av NATO, tettere samarbeid med moderate afrikanske stater, samt et arbeid for et stabilt Sørøst-Asia, ville dette «reduce openings for Soviet intrusion».

Samtidig viser også brevet at Carter fortsatt hadde et ønske om détente. Han var klar over den kinesiske skepsisen til samarbeid og nedrustningsavtaler med Sovjetunionen, og Brzezinski fikk derfor instruks om å formulere Carters syn:

You should stress that I see the Soviet Union as essentially in a competitive relationship with the United States, though there are also some cooperative aspects. (...) The reality of nuclear weapons dictates not only the need for restraint but also for greater cooperation, especially in arms control. SALT is not a product of weakness, but the consequence of prudence.

Dette tegner et mer innviklet bilde av Carters mål med et tettere samarbeid med Kina. Samtidig som Carter tilsynelatende ønsket å demme opp for Sovjetunionen ved å knytte tettere bånd med de landene som motsatte seg sovjetiske fremstøt, inkludert Kina, viste han samtidig til hans tro på samarbeid og nedrusting mellom de to partene. Dette kan forstås på to måter. Som tidligere nevnt ønsket Carter sannsynligvis å øke presset på Sovjetunionen til å gå med på SALT-II avtalen ved å forsterke den amerikanske posisjonen globalt, med tilnærming til Kina som et ledd i dette. En normaliseringsavtale med Kina sammen med en videreføring av détente med Sovjetunionen ville ha vært et utenrikspolitisk mesterstykke for Carter. Ettersom USA i et slikt scenario ville hatt et bedre forhold til både Kina og Sovjetunionen enn de hadde til hverandre, ville amerikanske ledere fått en stor fordel i videre forhandlinger med de to landene.

En slik styrking av den amerikanske posisjonen ville også være fordelaktig dersom détente skulle bryte sammen, nettopp fordi det ville svekke Sovjetunionens strategiske posisjon. Carter så trolig en mulighet til å sette USA i en best mulig stilling vis-a-vis Sovjetunionen uavhengig av hva slags politisk kurs Sovjetunionen ville velge. Kildematerialet tyder på at



hans mål var å få Sovjetunionen til å gå med på SALT-II avtalen og stanse de sovjetiske fremstøtene i Afrika og Asia. Samtidig kunne ikke Carter være sikker på at Sovjetunionen kom til å reagere på en slik måte dersom han normaliserte forholdet til Kina. Han hadde som tidligere nevnt blitt advart av NSC-rådgiver Aaron om muligheten for at Sovjetunionen tvert imot kom til å reagere ved å bli med aggressive dersom USA bedre forholdet til Kina. Carter var dermed klar over at det var risikoer knyttet til normaliseringen, og det er derfor trolig at han valgte å normalisere med et håp om å bedre forholdet til begge landene, og la Sovjetunionen velge hvordan forholdet videre ville utarte seg. Hans tale i Annapolis juni 1978 viste tydelige tegn til denne tankegangen, da han sa at «The Soviet Union can choose either confrontation or cooperation. The United States is adequately prepared to meet either choice».<sup>97</sup>

Angående normaliseringen av forholdet, fikk Brzezinski beskjed om å formidle at USA aksepterte de tre kinesiske kravene. «You should state that the United States has made up its mind on these issues», instruerte Carter, før han samtidig ba Brzezinski fortelle at USA ved normaliseringen ville komme med en uttalelse om et håp for en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet, og at en slik uttalelse ikke måtte motsies fra kinesisk hold. Han fikk også beskjed om å ta opp Carters ønske om en fortsettelse av våpensalg til Taiwan. Til sist fikk Brzezinski beskjed om å formidle at Woodcock ville få beskjed om å starte aktive forhandlinger om en normaliseringsavtale den kommende juni.

Dagen etter sin ankomst, deltok Brzezinski og hans følge på en bankett i Folkets Store Hall på Den himmelske freds plass i hans ære. Her ga han en presentasjon for sine verter om amerikanske prioriteringer i utenrikspolitikken, samt deres strategiske syn på forholdet til Sovjetunionen og Kina. I etterkant ga utenriksminister Hua sin reaksjon på presentasjonen og hans tanker om det strategiske verdensbildet. Han forkastet tanken om détente med Sovjetunionen, og argumenterte for at Sovjetunionen var på offensiven, mens USA i stor grad var i en forsvarsposisjon. Hua trakk inn flere eksempler på det han så på som sovjetisk ekspansjonisme, og hevdet eksempelvis at

Between the Soviet Union and the U.S., who is more afraid of whom? The U.S.

---

<sup>97</sup> Murrey Marder, «Behind Carter Annapolis Speech», *The Washington Post*, 11. juni, 1978, hentet 7. mars 2017 fra [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/11/behind-carter-annapolis-speech/00625fe7-53fd-4ea1-a12d-8f9a1bb07dfe/?utm\\_term=.115605569f56](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/11/behind-carter-annapolis-speech/00625fe7-53fd-4ea1-a12d-8f9a1bb07dfe/?utm_term=.115605569f56)

is more afraid of the Soviet Union. In Africa the Soviet Union is making infiltration and expansion and making an open challenge to the U.S. This, I think, has something to do with the weak response on the part of the U.S.<sup>98</sup>

Dette synspunktet var velkjent for Brzezinski, men Hua valgte også å ta opp noen nye temaer. Han uttrykte først bekymring over det kommunistiske militærkuppet i Afghanistan, som han så på som et ledd i et Sovjetisk mål om å utvide sin innflytelsessfære helt til det indiske hav. Så påpekte han problematikken vedrørende «(...) the ambition of Vietnam to establish an Indochina federation as well as ambition to seek hegemony in the region. And behind that there lies the Soviet Union». Dette var et tydelig tegn på den økte kinesiske bekymringen for sovjetisk ekspansjonisme rundt deres egne grenser. Brzezinski merket seg dette i et telegram han sendte til Carter samme kveld, hvor han viste til at dette var nye synspunkt fra det kinesiske lederskapet, og at Hua særlig hadde vist misnøye med den amerikanske kritikken av regimet i Kambodsja, som var en viktig kinesisk alliert i regionen.<sup>99</sup>

De to partene var også enige om at deres største felles interesse var å demme opp for Sovjetunionen. Det var nettopp i denne sammenhengen Hua tok opp temaet om normalisering av forholdet på, da han sa

(...) with respect to the relations between China and the U.S. the major aspect is the international issues, and the minor one is the Taiwan issue, but they are inter-connected. If the question of normalization is not solved, it is bound to affect the coordination of actions between our two countries in the international area to deal with the Polar Bear.

Dette utsagnet er særdeles interessant, ettersom Hua her i klartekst sa at Kina ønsket å normalisere forholdet til USA for å bedre kunne koordinere motstanden mot Sovjetunionen. Selv om han også sa at spørsmålet om Taiwan var knyttet til dette, betegnet han det som en mindre viktig sak enn samarbeid mot Sovjetunionen. Implisitt i dette utsagnet var en oppmykning av den kinesiske holdningen til Taiwan, fremprovosert av en frykt for Sovjetunionen. Dette kan tolkes slik at det på det daværende tidspunktet var viktigere for de kinesiske lederne å sikre et bedre forhold til USA enn å få en best mulig avtale når det gjaldt

---

<sup>98</sup> Møtereferat, Summary of Dr. Brzezinski's Meeting with Foreign Minister Huang Hua, udatert, «China (People's Republic of) – Brzezinski's Trip (5/15/78-5/22/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>99</sup> Telegram, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 21.05.78, «China (PRC), 2-5/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

Taiwan, noe som kom frem senere i forhandlingene.

Senere samme dag møtte Brzezinski også Xiaoping. Her gikk de dypere inn på spørsmålet om normaliseringen av forholdet og Taiwan. Brzezinski fortalte som instruert av Carter at USA aksepterte de tre kinesiske kravene, og at «(...) the President is personally prepared to resolve this question as rapidly as it proves practical. We have no intention of artificially delaying it».<sup>100</sup> Deretter formulerte han de amerikanske kravene. Han hintet først til at Carter ønsket en kinesisk uttalelse hvor de lovet en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet, eller at det i det minste ikke kunne være noen kinesiske protester på en slik amerikansk uttalelse, ved å si at: «(...) we will have to find some formula which allows us to express our hope and our expectation regarding the peaceful solution of the Taiwan issue.» Xiaoping svarte at foreningen av Taiwan med Kina var et intern anliggende, som ingen andre kunne blande seg inn i.

Brzezinski aksepterte dette poenget, men påpekte deretter at USA ville komme med en uttalelse, og at det var viktig at kinesiske myndigheter ikke offentlig protesterte på dette. Xiaoping aksepterte at (...) you can express your hopes and expectations», men sa samtidig at «we will state our own views». Han møtte dermed Brzezinski på halvveien, men virket uvillig til å gå noe lengre. Til tross for dette rapporterte Brzezinski tilbake til Carter at han følte at «we broke some new and intriguing ground» når det gjaldt uttalelsen om Taiwan.<sup>101</sup> Han mente at det ville være mulig å forhandle seg frem til å kunne komme med en uttalelse uten kinesiske protester. Dette tyder på at Carter og Brzezinski sannsynligvis hadde godtatt at det ville være nærmest umulig å få en kinesisk lovnad om fredelig løsning når det gjaldt Taiwan, og i stedet var fornøyde med å kunne komme med en uttalelse uten å bli motsagt.

På spørsmålet om fortsatt våpensalg til Taiwan, ble det ikke snakket om direkte mellom Brzezinski og Xiaoping, men temaet kom opp på indirekte vis. Brzezinski hadde tidligere nevnt til Hua at Taiwan, dersom de følte seg usikre nok, muligens ville kunne søke hjelp fra Sovjetunionen for å sikre seg selv. Xiaoping tok denne problematikken opp igjen, og sa at

---

<sup>100</sup> Møtereferat, Meeting with Vice Premier Teng Hsiao P'ing, Sunday, May 21, 1978, 4:05-6:30 PM, Great Hall of the People, Peking, 25.05.68, «China (People's Republic of) – Brzezinskis Trip (5/15/78-5/22/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection JCL.

<sup>101</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 21.05.78, «China (PRC), 2-5/78», boks 8, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

siden USA uansett ville fortsette å ha økonomiske og kulturelle bånd til Taiwan, ville ikke dette noe slikt være sannsynlig.

Temaet ble tatt opp mer direkte neste dag, da Brzezinski møtte Guofeng. Han fortalte at ved å kreve at Kina ikke måtte motsi en uttalelse om håp for fredelig løsning, samtidig som USA ønsket å fortsette våpensalg, gjorde USA en gjenforening av Taiwan med Kina umulig.<sup>102</sup> Så lenge nasjonalistene på øya kunne regne med amerikanske våpenforsyninger, ville de ikke ha noe behov for å starte forhandlinger med Kina, og en fredelig løsning var derfor umulig. Dersom Taiwan derimot ikke hadde tilgang på amerikanske våpen, trodde Guofeng at problemet kunne løses raskt. Det kinesiske folket på begge sidene av Taiwansstredet ønsket ifølge Guofeng en gjenforening, og dersom amerikansk våpensalg stanset, ville dette kunne gjennomføres på fredelig vis. Amerikansk våpensalg til Taiwan ville derfor være uakseptabelt, særlig hvis de ønsket en fredelig løsning.

Dette synet var i tråd med det som trolig var Xiaopings plan for Taiwans fremtid. Dersom han kunne lykkes med å få brutt forsvarsavtalen mellom USA og Taiwan, samt å få redusert eller fjernet de amerikanske forsyningene av våpen til øya, trodde han at nasjonalistene ville være villige til å starte forhandlinger om å gjenforenes med Kina.<sup>103</sup> Han var forberedt på å tilby de en stor grad av autonomi, samt at Taiwan kunne beholde sitt eget styresett. En slik løsning kunne derimot bare finne sted dersom lederne på Taiwan følte en reell militær trussel fra Kina, og var usikre på om de kunne regne med fortsatt amerikansk støtte via våpensalg eller amerikansk intervensjon i en eventuell konflikt.

De to partene stod dermed fortsatt fast på problemet knyttet til våpensalg. Både Xiaopings og Guofengs utsagn var i utgangspunktet uforenlige med Carters krav for normaliseringen. Til tross for dette hadde Brzezinski lyktes med å etablere et bedre forhold til de kinesiske lederne, samt at han tilsynelatende hadde betrygget de om at USA ønsket å gjenoppta reelle forhandlinger om normalisering. De kinesiske ledernes økte frykt for Sovjetunionen, virket også til å gjøre de mer forhandlingsvillige når det gjaldt et kompromiss på Taiwan-spørsmålet. De videre forhandlingene skulle foretas av Woodcock fra juni 1978.

---

<sup>102</sup> Telegram, Zbigniew Brzezinski til Leonard Woodcock, 12.06.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>103</sup> Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, 478-479.

## 5. Normaliseringsavtalen oppnås

Fra sommeren til vinteren 1978 foregikk de avgjørende forhandlingene om hvordan forholdet mellom USA og Kina kunne normaliseres. De to partene var i utgangspunktet fortsatt uenige på en rekke punkter, som alle handlet om USAs fremtidige forhold til Taiwan. Etter en prinsippfast start på forhandlingene fra kinesisk hold, godtok den kinesiske ledelsen til slutt at USA fortsatt kunne ha kulturelle og økonomiske bånd til Taiwan, administrert gjennom en privat organisasjon. De aksepterte også at USA ved kunngjøringen av normaliseringsavtalen ville komme med en offentlig uttalelse om håp for en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet, og at Kina ikke ville direkte motsi denne uttalelsen. Det siste hinderet, en fortsettelse av våpensalg fra amerikansk side til Taiwan, ble derimot aldri helt akseptert, og ble i stedet bare implisitt godtatt fra kinesisk hold for å kunne oppnå normaliseringen.

Dette kapitlet vil ta for seg tidsrommet fra slutten av mai 1978, til slutten av desember samme år. Det vil redegjøres for hvordan forhandlingene gikk frem, hva som var de største hindringene, og hvordan det til slutt ble oppnådd enighet. Det vil også argumenteres for at det var den kinesiske siden som langt på vei måtte ofre mest for å ferdigstille avtalen, til tross for at de først virket svært lite samarbeidsvillige. Dette ble gjort mulig både av Xiaopings konsolidering av makt innad i det kinesiske kommunistpartiet, samt de kinesiske ledernes frykt for Sovjetunionen.

### 5.1. En vanskelig start på forhandlingene

Kort tid etter Brzezinskis hjemkomst, begynte både han og Vance å evaluere turen, samt å planlegge Woodcocks forhandlingsstrategi overfor de kinesiske lederne. Brzezinski selv mente at turen hadde vært vellykket. I et memorandum til Carter skrev han at de kinesiske lederne hadde vært mindre kritiske til den amerikanske politikken enn forventet, særlig positivt noterte han at de ikke hadde omtalt SALT-II eller andre initiativ overfor Sovjetunionen som «appeasement».<sup>104</sup> Videre skrev han at Kinas fiendtlighet overfor Sovjetunionen var slående, og de kinesiske lederne i langt større grad enn før «(...) linked normalization to their willingness to cooperate with us in matters of common strategic concern». Dette tyder på de kinesiske lederne så på en bedring av forholdet til USA som en

---

<sup>104</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, 25.05.78, «China, People's Republic of, (6/77-1/80)», boks 1, Plains Files, JCL.

mulighet til å demme opp for Sovjetunionen. De så på det som høyst nødvendig å bedre forholdet til USA, og i den sammenheng sluttet de nå å kritisere amerikansk politikk for å bedre sjansene for at forhandlingene ville bli vellykkede. Aaron merket seg også dette i en ukentlig NSC-rapport til Carter, hvor han skrev at den statlige pressen i Kina ikke hadde publisert en eneste kritisk artikkel til amerikansk utenrikspolitikk siden Brzezinskis besøk.<sup>105</sup>

Når det gjaldt videre forhandlinger, tolket Brzezinski det slik at de kinesiske lederne hadde gitt et implisitt forslag. Dersom USA derimot stanset salg av våpen til Taiwan, ville de kinesiske lederne være villige til å komme med en uttalelse hvor de lovet en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet. Hvis USA holdt fast på sitt krav om fortsettelse av våpensalg, ville de derimot måtte nøye seg med å kun få komme med en slik uttalelse selv, uten at Kina ville protestere. Samtidig trodde Brzezinski at det var en mulighet for et kompromiss. Ved å være villige til å forhandle om typen og mengden våpen som kunne selges til Taiwan, trodde han det kunne det være mulig å få en uttalelse fra kinesernes side hvor de lovet å vise «forsiktighet» på Taiwan-spørsmålet

Vance virker til å ha vært enig med denne oppfatningen. Han sendte et memorandum til Carter i samme tidsrom hvor han foreslo en forhandlingsstrategi for Woodcock. Ifølge Vance, måtte Woodcock indikere overfor kineserne at administrasjonen forstod at Taiwan var et internt anliggende, og at de derfor ikke forventet en lovnad om fredelig løsning. Samtidig burde Woodcock se etter en åpning for at kineserne kunne antyde at de ville være «tålmodige» når det gjaldt foreningen av Taiwan med Kina. Vance skrev videre at også han trodde det var mulig at Guofeng implisitt hadde akseptert en mulighet for fortsettelse av våpensalg, dersom USA ikke forlangt en kinesisk uttalelse om fredelig løsning på spørsmålet om Taiwan.

I dette dokumentet kom det samtidig frem at Carter hadde forkastet ideen om å forsøke å fremforhandle en kinesisk uttalelse om forsiktighet på Taiwan-spørsmålet. Han så tilsynelatende på fortsettelsen av våpensalg som den beste måten å sikre Taiwan, og var derfor ikke villig til verken å godta en kinesisk lovnad om fredelig løsning, eller å forhandle om mengden og typen som kunne selges til Taiwan. I marginen på Vances memorandum skrev han at «We should insist on no restraints on our trade with Taiwan (not single out arms sales or

---

<sup>105</sup> Memorandum, David Aaron til Jimmy Carter, 16.06.78, «NSC Weekly Reports, 6-12/78», boks 29, Plains Files, JCL.

other items). A unilateral (& uncontested) statement may be advisable».

Dette kan ha flere årsaker. For det første forventet han sannsynligvis anklagelser om å ha ofret Taiwan, både fra konservative motstandere innenriks og fra styresmaktene på Taiwan. Meningsmålinger blant det amerikanske folket viste også at et flertall ikke ønsket tettere bånd med Kina, dersom det ville innebære å ofre Taiwan.<sup>106</sup> I et verst tenkelig scenario fryktet også Carter at regimet på Taiwan ville utvikle atomvåpen, eller søke tettere bånd til Sovjetunionen dersom de følte seg tilstrekkelig isolerte. En fortsettelse av våpensalg ville hjelpe både som noe Carter kunne vise til dersom han ble beskyldt for å ofre Taiwan, og som en fortsatt trygghet for styresmaktene på øya.

Woodcock møtte Hua i Beijing til deres første møte den 5. juli. Den amerikanske siden gikk inn i forhandlingene med fire emner de følte det måtte oppnås enighet på for at forholdet kunne normaliseres, og Woodcock fikk beskjed om å formidle de til Hua på følgende måte:

(1) The nature of the post-normalization american presence on Taiwan; (2) Our statements on the occasion of normalization; (3) American trade with Taiwan after normalization; And (4) a joint communique and the modalities of normalization<sup>107</sup>

Møtene foregikk etter en prosedyre hvor hvert av punktene skulle forhandles hver for seg, slik at de to partene kunne enes sak for sak. Den amerikanske siden forventet særlig motstand på det tredje punktet, som i realiteten handlet om fortsettelse av salg av våpen til Taiwan. Tanken var derfor at de først kunne forhandle om saker det ble forventet at de enklest kunne enes om, før de gikk videre til de mest følsomme temaene.

Til tross for denne forventningen, viste de kinesiske lederne svært liten vilje til å forhandle på de første møtene. Hua var ofte unnvikende, og svarte gjentatte ganger med å liste opp de tre velkjente kinesiske kravene for å oppnå en normaliseringsavtale, i stedet for å forhandle. De fleste amerikanske forslagene ble avvist kontant som forsøk på å gå bort fra «ånden fra Shanghaikommunikéet». Ifølge Hua hadde USA allerede godtatt at det kun var ett Kina, og at

---

<sup>106</sup> Richard H. Solomon, «The China Factor in America's Foreign Relations: Perceptions and Policy Choices» i *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*, red. Richard H. Solomon (New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981), 39-40.

<sup>107</sup> Telegram, Cyrus Vance til Leonard Woodcock, 28.06.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

Taiwan var en del av Kina gjennom uttalelsen i kommunikéet. Et hvert forsøk på å forhandle frem en løsning hvor USA fortsatt kunne selge våpen eller ha uformelle forbindelser til Taiwan, ville derfor i prinsippet være et steg tilbake fra det USA allerede hadde godtatt.

Da Woodcock og Hua møttes for tredje gang den 11. august, for å diskutere amerikanske tilstedeværelse på Taiwan etter en normaliseringsavtale, illustrerte Hua nettopp denne holdningen. De to forrige møtene hadde i all hovedsak gått ut på å diskutere formalia rundt forhandlingene, men på dette møtet skulle Woodcock foreslå at det kunne etableres en privat organisasjon på Taiwan, for å administrere de fortsatte uformelle forbindelsene mellom USA og øya. Dette ble begrunnet med nødvendigheten for å kunne koordinere viktige samarbeidsprosjekt med Taiwan, som deres atomenergiprogram og felles forskningsprosjekter.<sup>108</sup> Til tross for at de nå gikk bort i fra forslaget om at amerikanske diplomater kunne jobbe i en slik organisasjon, dukket de samme bekymringene for en «ambassade uten et flagg» som Xiaoping hadde uttrykt etter Vances besøk forrige høst.<sup>109</sup> I følge Hua kunne Kina kun tillate kontakt mellom privatpersoner i den fortsatt kulturelle og økonomiske tilknytningen mellom USA og Taiwan, og en privat organisasjon var derfor ikke akseptabelt. Dette var en særdeles hard forhandlingsposisjon fra Hua sin side. Kina hadde som tidligere nevnt allerede akseptert en løsning som involverte en privat organisasjon da de normaliserte forholdet til Japan seks år tidligere, samt at de hadde hintet til at de kunne godta en slik løsning under Vances besøk forrige høst.

Denne trenden fortsatte på det neste møtet mellom Woodcock og Hua den 15. september. Den amerikanske siden mente det var mest hensiktsmessig å gå videre til det neste punktet på agendaen, enn å fortsette å diskutere detaljer for en fortsatt amerikansk tilstedeværelse på Taiwan. Woodcock skulle derfor diskutere uttalelsen de to partene skulle komme med når det gjaldt Taiwan ved kunngjøringen av normaliseringen på dette møtet. USA hadde gått bort fra å kreve en fredelig løsning på spørsmålet, men ville fortsatt ha garantier på at de kunne komme med en uttalelse hvor de uttrykte et håp om dette, uten å bli motsagt. Hua gjentok den kjente kinesiske holdningen om at Taiwans fremtid var et intern anliggende, og at Kina derfor

---

<sup>108</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, udatert, «China (People's Republic of) – Normalization (1/24/78-11/10/78)», boks 9, Zbigniew Brzezinski Collection, JCL.

<sup>109</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 11.08.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.



ikke kunne love noen fredelig løsning på spørsmålet.<sup>110</sup> Woodcock merket seg at til tross for at han ikke hadde uttrykt et slikt krav, og at Hua heller ikke uttrykte at USA hadde krevd noe slikt på dette møtet, valgte Hua å være unnvikende og heller uttrykke kinesiske prinsipper enn å forhandle på de reelle problemstillingene.

Etter fire relativt resultatløse møter, intervenerte Carter direkte i forhandlingene. Den 23. oktober møtte han personlig Chai Zemin, sjefen for det kinesiske sambandskontoret i Washington, for å ta opp problemene under forhandlingene så langt. Først forklarte han behovet for fortsettelsen av salg av våpen til Taiwan ved å påpeke både at han trodde det var nødvendig for at Kongressen og Senatet skulle godkjenne avtalen. Han påpekte så hans frykt for hva som kunne skje hvis styresmaktene på Taiwan følte seg tilstrekkelig isolerte, ved å si at «I would hate to see Taiwan turn to other sources or even to develop dangerous weapons that would be threatening to you».<sup>111</sup> Han lovte også å vise «forsiktighet» når det gjaldt typen og mengden våpen som kunne selges. Etter dette tok han opp problematikken rundt uttalelsen ved kunngjøringen av normaliseringen, og gjentok det amerikanske kravet om at de ville komme med en uttalelse med håp for en fredelig løsning, og at «We do not expect you to confirm that statement, but we would expect that the Chinese government will not contradict us».

Zemin viste ingen tegn til forhandlingsvilje. Han svarte med å si at den kinesiske posisjon allerede hadde blitt forklart gjentatte ganger, og at verken våpensalg eller en lovnad om å ikke å motsi det amerikanske ønsket om en fredelig løsning, ville være i tråd med de tre kinesiske kravene eller ånden fra Shanghaikommunikéet. Samtidig forventet sannsynligvis ikke Carter noe gjennombrudd her. Han ønsket trolig heller å vise både at de amerikanske kravene var nødvendige for å oppnå en avtale, samt å demonstrere at administrasjonen genuint ønsket å oppnå normalisering ved å vise en personlig interesse. Trolig begynte han også å bli bekymret for om det ville være mulig å oppnå en avtale mot slutten av 1978, dersom kineserne ikke snart begynte å vise noen tegn til forhandlingsvilje.

Under det femte møtet mellom Woodcock og Hua i Beijing den 2. november var det lite som

---

<sup>110</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 15.09.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>111</sup> Telegram, Richard Holbrooke og Michel Oksenberg til Leonard Woodcock, 23.10.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

tydet på at kinesiske lederne hadde endret holdning som følge av Carters handlinger. Møtet ble raskt avsluttet, etter at Woodcock la frem et amerikansk utkast til et felles kommuniqué for normaliseringen, som Hua sa at den kinesiske siden ønsket å studere før de kom med noe svar.<sup>112</sup> I etterkant av dette møtet skrev Woodcock en oppsummering av forhandlingene så langt. Han påpekte at «(...) our exchanges thus far have not produced agreement on any of the main issues. Obviously therefore, the hard bargaining lies ahead».<sup>113</sup> Til tross for dette, rapporterte han at stemningen på møtene hadde vært god, og at kineserne virket til å lytte til de amerikanske forslagene, selv om de var uvillige til å inngå kompromiss på prinsippaker. Han uttrykte et håp for at de kommende forhandlingsmøtene kunne føre til enighet, siden de kinesiske lederne nå hadde fått høre alle de amerikanske kravene

Det var sannsynligvis flere årsaker bak den kompromissløse holdningen den kinesiske siden viste tidlig i forhandlingene. For det første ønsket de trolig å få fullstendig oversikt over de amerikanske synspunktene før de bestemte seg for hva de var villige til å gi etter på. For det andre ville de sannsynligvis også finne ut hvor absolutte de amerikanske kravene var, ved å se om de var villige til å gå bort fra noen av dem hvis de ble møtt med en prinsippfast holdning. For det tredje eksisterte det sannsynligvis fortsatt en viss skepsis blant det kinesiske lederskapet til om Carter-administrasjonen genuint ønsket normalisering. De ønsket derfor antakelig å teste den amerikanske viljen, ved å se hvordan de ville reagere på direkte avslag.

I tillegg til dette, var ikke Xiaoping i en posisjon hvor han enkelt kunne komme med innrømmelser på dette tidspunktet. Brzezinski hadde allerede påpekt overfor Carter at Xiaopings posisjon internt i det kinesiske kommunistpartiet var utsatt.<sup>114</sup> På det daværende tidspunktet hadde han kun sittet med makten i litt over ett år, og det var fortsatt elementer av det kinesiske byråkratiet som var fiendtlig innstilt overfor han. Guofeng, som fortsatt var den formelle lederen for det kinesiske kommunistpartiet, hadde heller ikke gått bort fra å offentlig understreke behovet for å videreføre Maos politikk. Dette ble ytterligere forverret av at det fortsatt var elementer av hæren som var lojale til den mer konservative delen av kommunistpartiet. Brzezinski tolket det derfor slik at Xiaoping var nødt til å skjule eventuell

---

<sup>112</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 02.11.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>113</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 13.11.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>114</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski til Jimmy Carter, udatert, «China (PRC), 6-8/78», boks 8, Records of the office of the National Security Adviser, JCL.

fleksibilitet bak en prinsippfast retorikk i forhandlingene.

Denne situasjonen tilspisset seg i november, da Oksenberg rapporterte om interne stridigheter blant de kinesiske lederne.<sup>115</sup> En fraksjon innad i kommunistpartiet hadde ifølge Oksenberg motsatt seg Xiaopings moderniseringsagenda, og Xiaoping forsøkte nå å sverte disse med offentlige kampanjer og ved å isolere de politisk. Selv om styrkeforholdet virket til å være i Xiaopings favør, var det usikkert om han ville klare å beholde makten. Denne utviklingen kulminerte med et plenumsmøte i det kinesiske kommunistpartiet, hvor Xiaoping lyktes med å konsolidere makten, og forente kommunistpartiet under hans moderniseringsagenda.<sup>116</sup> Han lyktes også med å sidestille Guofeng i enda større grad enn tidligere, og steg nå frem som den ubestridte lederen av Kina, til tross for at han fortsatte i stillingen som nestleder.<sup>117</sup> Hans mer direkte rolle i forhandlingene, samt den økte viljen til å inngå kompromiss i den kommende og avgjørende fasen i forhandlingene kan tolkes i lys av dette.

## 5.2. Enige om å være uenige

Den 4. desember møtte Woodcock viseutenriksminister Han Nianlong til nye forhandlinger i Beijing. Han erstattet utenriksminister Hua, som var sengeliggende med lungebetennelse. I løpet av dette møtet godtok Nianlong for første gang det amerikanske kravet om å etablere en privat organisasjon på Taiwan etter normaliseringen av forholdet.<sup>118</sup> Når det gjaldt problematikken rundt uttalelsen om Taiwans fremtid, sa han videre at:

We are willing to understand your need to say something to the people of the United States. We can refrain from raising objections to statements by U.S. government leaders expressing their hope to see a peaceful solution of the Taiwan issue.

Den kinesiske siden hadde med andre ord akseptert to av de amerikanske kravene. Samtidig overleverte Nianlong et kinesisk utkast til et felles kommuniqué, som ifølge Woodcock inneholdt flere formuleringer som var problematiske. Det omtalte Taiwan som en kinesisk provins, og erklærte alle avtaler mellom USA og Taiwan som «null and void». Nianlong

---

<sup>115</sup> Memorandum, Michel Oksenberg til Zbigniew Brzezinski, 15.11.78, «China (PRC), 9-11/78, boks 8, Records of the office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>116</sup> Holdridge, *Crossing the Divide*, 175-76.

<sup>117</sup> Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, 241.

<sup>118</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 4.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

gjentok også budskapet om at en fortsettelse av våpensalg til Taiwan var uakseptabelt for Kina. Til tross for dette hadde forhandlingene likevel tatt et stort steg fremover. Dette ble ytterligere forsterket da Nianlong på slutten av møtet sa at Xiaoping personlig ønsket å møte Woodcock til det neste forhandlingsmøtet.

Woodcock så på dette som et tegn på at kineserne var villige til å fullføre forhandlingene.<sup>119</sup> Carter, Vance og Brzezinski var tilsynelatende enige i denne tolkningen, og over de neste dagene sendte de flere telegram med utkast til kommunikéet, hvor de endret språkbruken som omhandlet Taiwan. Woodcock skulle i tillegg til å vise til endringene i kommunikéet, foreslå at USA ville bryte alle diplomatiske bånd til Taiwan den 1. januar 1979, samtidig som de da sa opp forsvarsavtalen med øya, som hadde ett års oppsigelsestid. USA ville deretter fjerne alle utstasjonerte soldater og militære installasjoner innen fire måneder. Han skulle også påpeke at USA ville fortsette å selge våpen til Taiwan.

For å øke sjansen for at Xiaoping ville godta forslagene, og nå sitt eget mål om å normalisere forholdet før slutten av 1978, bestemte Carter seg for å legge ekstra press på Xiaoping. Han instruerte Brzezinski til å møte Zemin i Washington, for å fortelle at forhandlingene om SALT-II avtalen nesten var ferdigstilte, og at administrasjonen var i ferd med å bestemme seg for datoen til en signeringsseremoni.<sup>120</sup> Det impliserte budskapet var tydelig. Kina kunne enten godta det amerikanske tilbudet og komme i forkant av Sovjetunionen, eller risikere å bli akterutseilende og nedprioritert hvis forholdet mellom USA og Sovjetunionen bedret seg som en følge av nedrustningsavtalen. Xiaoping ble informert om dette møtet, og bestemte seg for å benytte seg av muligheten.<sup>121</sup>

Woodcock og Xiaoping møttes den 13. desember. Xiaoping aksepterte umiddelbart forslaget om en frist på fire måneder for den amerikanske tilbaketrekningen fra Taiwan.<sup>122</sup> Han godtok også en invitasjon fra Carter om et statsbesøk fra en kinesisk leder etter at normaliseringen var oppnådd, og sa at han selv ville dra. Etter å ha lest utkastet til kommunikéet, aksepterte han også det i sin helhet, men insisterte på å inkludere et utsagn om at begge parter ville

---

<sup>119</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 05.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>120</sup> Brzezinski, *Power & Principle*, 230; Carter, *Keeping Faith*, 198.

<sup>121</sup> Hua, *Huang Hua Memoirs*, 349.

<sup>122</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 13.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

motsette seg enhver makt som forsøkte å oppnå hegemoni i Asia. Etter å ha blitt forklart av Woodcock at det ville være nødvendig for forsvarsavtalen med Taiwan å fortsatt være i kraft i ett år etter at de andre diplomatiske forbindelsene hadde blitt brutt, grunnet oppsigelsestiden, godtok Xiaoping også dette punktet, men med et forbehold. Han krevde at USA ikke ville selge våpen til Taiwan i dette tidsrommet.

Til tross for at Carter hadde lagt ekstra press på Xiaoping ved å minne han på SALT-II forhandlingene, ble han overrasket over hvor hurtig Xiaoping aksepterte utkastet til kommunikéet.<sup>123</sup> Han forventet trolig større motstand mot deler av teksten, særlig når det gjaldt fraser som omhandlet fortsettelsen av uformelle forbindelser til Taiwan. Dette tyder på at de kinesiske lederne anså den kinesiske posisjon vis-a-vis Sovjetunionen som enda mer utsatt enn selv det Carter-administrasjonen antok. Dette kommer enda tydeligere frem av insisteringen om å inkludere utsagnet om motstand mot en hegemonisøkende makt i Asia. På det daværende tidspunkt var Xiaoping sannsynligvis ikke interessert i å diskutere detaljer knyttet til språkbruk, og ville heller ha garantier mot Sovjetunionen.

Kravet om stans av våpensalg til Taiwan under den ettårige oppsigelsestiden av forsvarsavtalen, er mer interessant ut i fra hva som ikke ble sagt, enn det som ble sagt. Xiaoping godtok her implisitt at USA ville selge våpen til Taiwan etter 1979, ved å kun nevne denne ettårsperioden. Sannsynligvis var dette en måte for Xiaoping å vise at han hadde godtatt at fortsettelsen av våpensalg var en nødvendighet for å oppnå avtalen. Ved å kun nevne ettårsperioden, kunne han både vise sin stilltiende aksept til dette overfor Washington, samtidig som han overfor resten av det kinesiske partiapparatet og det kinesiske folket kunne hevde at han ikke hadde godtatt fortsettelsen av våpensalg. Han antok antakelig at det internt i det kinesiske kommunistpartiet ville snakkes om at han hadde gitt etter på en så viktig prinsipp sak som Taiwan, og forsøkte derfor å helgardere seg ved å aldri uttale en direkte aksept for det.

Carter godtok raskt flesteparten av Xiaopings forslag, og allerede samme dag ble Woodcock instruert til å be om et nytt møte med Xiaoping for å søke enighet på de siste punktene, og foreslå å kunngjøre normaliseringen den 15. desember. Erklæringen om motstand mot en

---

<sup>123</sup> Carter, *White House Diary*, 265.

makt som søkte hegemoni i Asia ble godtatt, men samtidig skulle Woodcock foreslå at den kunne utvides til å inkludere frasen «or in any other region of the world». Trolig ble dette foreslått både siden det allerede var formulert på denne måten i Shanghaikommunikéet, og dermed noe administrasjonen kunne vise til at USA allerede hadde godtatt, samt at det naturlig nok ville virke mindre rettet mot Sovjetunionen.

Carter godtok også å stanse salget av våpen til Taiwan i ett år, mens avtalen med Taiwan ble sagt opp og USA trakk seg ut av øya. Til tross for at dette ville åpne for kritikk innenriks, ettersom han ville stanse våpensalget mens Taiwan var på sitt mest sårbare i perioden rett etter at de diplomatiske båndene ville bli brutt, ville han kunne kontre med at forsvarsavtalen teknisk sett fortsatt ville være i kraft, og at Kina derfor aldri ville risikere å invadere Taiwan i dette tidsrommet. Han så sannsynligvis også på en midlertid stans av våpensalget som en nødvendig konsesjon for å fullføre forhandlingene.

Carters og Xiaopings motstridende interesser på dette punktet dukket tydelig opp på det neste forhandlingsmøtet den 14. desember. Xiaoping godtok alle punktene, men spurte samtidig om Carter kunne unnlate å nevne året 1979 ved annonseringen av at USA ikke ville selge våpen til Taiwan mens forsvarsavtalen ble sagt opp, fordi det impliserte at salget ville fortsette året etter.<sup>124</sup> Dersom det ble kjent at våpensalget ville fortsette, sa Xiaoping at de kinesiske styresmaktene ville være nødt til å annonsere sin motstand til dette offentlig. Et slikt kompromiss ville være nærmest umulig for Carter å gjennomføre, ettersom han forventet skarp kritikk og gravende spørsmål både fra pressen og Kongressen, og var derfor avhengig av å kunne si at salg av våpen til Taiwan ville fortsette etter 1979. Bortsett fra denne forespørselen, sa Xiaoping at han følte at de to partene hadde kommet til en enighet, og godtok å annonsere normaliseringen dagen etter.

Til tross for den tilsynelatende enigheten, var Carter og Brzezinski usikre på om skulle si seg ferdige med forhandlingene. De var usikre på om Xiaoping faktisk hadde akseptert at våpensalget til Taiwan ville fortsette etter 1979, og ville ikke ha noen anklager på at USA hadde vært utydelige med sine krav. De sendte derfor et telegram til Woodcock for å spørre om hans mening. Woodcock svarte at han syntes den amerikanske siden hadde vært

---

<sup>124</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 14.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

tydelige på sine krav gjennom hele forhandlingsprosessen, og at Xiaoping uten tvil hadde forstått at våpensalg ville fortsette.<sup>125</sup> Videre mente han at de aldri ville få en direkte aksept fra Xiaoping når det gjaldt våpensalg, men at Kina likevel var beredt på å normalisere forholdet og implisitt godta fortsettelsen av det. Til tross for dette ba Carter og Brzezinski likevel Woodcock om å spørre om et siste hastemøte med Xiaoping. Han skulle både påpeke at salg av våpen til Taiwan ville fortsette etter 1979, og at de ikke ville benekte dette hvis det ble stilt spørsmål.<sup>126</sup>

Woodcock og Xiaoping møttes på dagen den 15. desember, kun timer før annonseringen skulle finne sted. Da Woodcock startet med å si at administrasjonen ønsket et ekstra møte for å få klarhet i spørsmålet om våpensalg, virket Xiaoping uforstående til hvorfor tematikken ble tatt opp igjen.<sup>127</sup> Han følte trolig at han hadde gjort sin underforståtte aksept så tydelig som mulig. Han sa derfor til Woodcock at dersom ble det sagt fra amerikansk hold at våpensalg ville fortsette etter 1979, ville Kina være nødt til å offentliggjøre sin motstand til dette. Til tross for dette, godtok Xiaoping Woodcocks forslag om å være enige om å være uenige, og fortsette med kunngjøringen som planlagt.

Spørsmålet om våpensalg ble dermed aldri helt løst, og ble i stedet skjøvet under teppet for å oppnå normaliseringsavtalen. Klokkene 9 på kvelden den 15. desember annonserte Carter på direktesendt TV at USA og Kina hadde kommet til enighet om å etablere diplomatiske forbindelser fra 1. januar 1979, og utveksle ambassadører den 1. mars samme år. Guofeng annonserte de samme nyhetene på en pressekonferanse i Beijing. Som avtalt kom han ikke med noen innvendinger mot den amerikanske uttalelsen om håp for en fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet, men påpekte samtidig at «gjenforening av Taiwan med moderlandet» var et internt kinesisk anliggende.<sup>128</sup> Som Xiaoping hadde advart om, protesterte Guofeng også på fortsettelsen av våpensalg til Taiwan.

De negative reaksjonene innenriks i USA lot ikke vente på seg, men var mindre enn forventet.

---

<sup>125</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 15.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>126</sup> Telegram, Cyrus Vance og Zbigniew Brzezinski til Leonard Woodcock, 15.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>127</sup> Telegram, Leonard Woodcock til The White House, 15.12.78, «China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78», boks 11, Records of the Office of the National Security Adviser, JCL.

<sup>128</sup> Richard C. Bush, *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942* (New York: M.E. Sharpe, 2004), 148

Meningsmålinger blant befolkningen viste først tegn til delte meninger på det nye forholdet til Kina, men kort tid etter viste det seg en bred støtte til Carters initiativ.<sup>129</sup> Tidligere president Ford uttrykte blant andre også sin støtte til avtalen. Mange av lederne i Kongressen uttrykte likevel en misnøye med hemmeligholdet som hadde vært knyttet til forhandlingene, og kritiserte Carter for å ikke ha informert dem om hva som foregikk. Det var særlig forargelse blant den konservative høyresiden, og som forventet anklagde de Carter for å ha ofret Taiwans sikkerhet. De foreslo og fikk vedtatt lovforslaget Taiwan Relations Act, som i klartekst sa at USA ville fortsette å forsyne Taiwan med alle nødvendige forsvarsartikler for å sikre øyas mulighet til selvforsvar.<sup>130</sup>

Dette førte til umiddelbare kinesiske protester, og frustrerte Xiaoping. Han hadde trolig en plan om å kunne fremforhandle en reduisering eller stans av våpensalget en tid etter normaliseringen. Carters lovnad om å vise «forsiktighet» når det gjaldt våpensalget til Taiwan hadde blitt overkjørt av Kongressen, og Xiaoping innså at dette nærmest umuliggjorde hans plan om å gjenforene Taiwan med Kina.<sup>131</sup> Til tross for dette, valgte han etter først å ha truet med å trekke tilbake normaliseringsavtalen, å la prosessen fortsette som planlagt.

---

<sup>129</sup> Harding, *A Fragile Relationship*, 102.

<sup>130</sup> Rosemary Foot, *The Practice of Power: U.S. Relations with China since 1949* (Oxford: Clarendon Press, 1995), 110.

<sup>131</sup> Vogel, *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, 480-481.



## 6. Sluttvurderinger

Ved å fullføre forhandlingene med Kina, klarte Carter det de to foregående administrasjonene ikke hadde fått til. Det blir ofte presentert som en seier i hans ellers ofte kritiserte periode som president. Dersom hans mål var å bruke Kina som et pressmiddel i forhandlingene tilknyttet SALT-II avtalen, er det vanskelig å si noe om i hvor stor grad han lyktes. Sovjetiske ledere reagerte negativt på nyhetene om normaliseringen, og skjønnte at USA forsøkte å presse de til å inngå kompromiss på de siste problemområdene i forhandlingene, ved å bruke trusselen om Kina.<sup>132</sup> De valgte derfor å utsette videre forhandlinger til de hadde fått et overblikk over den nye geopolitiske situasjonen. De to partene klarte til slutt å forhandle seg frem til en enighet, og avtalen ble signert i Wien i juni 1979. På denne måten klarte Carter å få til en nedrustningsavtale, men det er uvisst i hvor stor grad Kina spilte inn på Sovjetunionens beslutning om å gå med på den. Hvis målet derimot var å sikre USAs globale posisjon best mulig uavhengig av om Sovjetunionen fortsatte å følge avspenningspolitikken, var normaliseringen av forholdet til Kina en markant suksess. Sovjetunionens invasjon av Afghanistan julen 1979 førte til at Carter trakk SALT-II avtalen fra debatt i Senatet, og iverksatte tiltak for et militært samarbeid med Kina. Dette tvang Sovjetunionen til å flytte økende mengder soldater og utstyr til den kinesiske grensen, og satte de i en svært vanskelig strategisk posisjon.

Til tross for at normaliseringen av forholdet til Kina dermed kan forstås som en suksess for Carter, var det mange bidragsfaktorer i å oppnå avtalen som var utenfor hans kontroll. Han tilbydde ikke noe mer til de kinesiske lederne enn det hans forgjengere hadde gjort. Hans valg våren 1978 om å starte reelle forhandlinger med Kina, med et mål om å normalisere forholdet mot slutten av det samme året, var avhengig av at de kinesiske lederne ville gå med på betingelsene administrasjonen i stor grad hadde fastsatt allerede i 1977. Bortsett fra å stanse salget av våpen til Taiwan i ett år, samt å gå bort fra å kreve en kinesisk lovnad om fredelig løsning på Taiwan-spørsmålet, fikk administrasjonen innfridd alle sine krav overfor de kinesiske lederne. Et så gunstig resultat ville Carter trolig aldri ha oppnådd dersom Kina ikke følte seg truet av Sovjetunionen, og Xiaoping hadde konsolidert makten i så stor grad at han personlig kunne risikere å gjøre såpass store innrømmelser overfor USA.

---

<sup>132</sup> Garthoff, *Détente and Confrontation*, 903-904.

Da Xiaoping besøkte USA i slutten av januar 1978, fortalte han til Carter at Kina ville invadere Vietnam i den nærmeste fremtid for å «gi dem en lærepenge».<sup>133</sup> Vietnam hadde nylig invadert Kambodsja, som Kina hadde tette forbindelser til. Xiaoping ønsket også å vise overfor Vietnam at Sovjetunionen ikke kunne beskytte dem. Carter ba den kinesiske lederen om å utøve forsiktighet, men ga samtidig ingen tegn til at USA var imot invasjonen. Dette forsterker ytterligere påstanden om at Kina søkte normaliseringen, og gikk med på fortsettelsen av våpensalg til Taiwan, for å få amerikansk ryggdekning mot Sovjetunionen. Til tross for at Xiaoping hadde som livslangt mål å forene Taiwan med Kina, så han sannsynligvis på fortsettelsen av våpensalg som en nødvendig konsesjon for å bedre Kinas strategiske posisjon. Han visste også at det ville være nødvendig med amerikansk hjelp for å modernisere landet. Selv om normaliseringen av forholdet var en stor strategisk seier for USA, og den tradisjonelle tolkningen om at de «spilte Kinakortet» overfor Sovjetunionen i stor grad stemmer, fjerner dette det kinesiske perspektivet fra historien. Kinesiske ledere hadde sine egne motiv med å bedre forholdet til USA. Med amerikansk støtte bedret de Kinas geopolitiske posisjon enormt, og brukte det nye forholdet umiddelbart både til å starte en moderniseringsprosess, samt å invadere Vietnam med implisitt amerikansk støtte.

## 6.1 Epilog

Ved å bestemme seg for å være enige om å være uenige om fortsettelsen av våpensalg til Taiwan, utsatte i realiteten Carter og Xiaoping å løse problemet. Så lenge begge parter viste forsiktighet på temaet, ble det antatt at det etter hvert kunne finnes en løsning som begge landene kunne være fornøyd med. Dette kompromisset ble satt under press umiddelbart etter Carters presidentperiode. Ronald Reagan, som hadde vært en av de argeste kritikerne da Carter annonserte normaliseringen av forholdet til Kina, vant valget i 1980 med en uttalt misnøye mot det han omtalte som Carters ofring av Taiwan.<sup>134</sup> Han stilte offentlig spørsmålstegn ved hvorfor USA ikke kunne ha diplomatiske forbindelser både til Taiwan og Kina. Dette førte til massive kinesiske protester, og advarsler om at dersom Reagan gjenopprettet offisielle forbindelser til Taiwan, ville det være et brudd på normaliseringsavtalen.

Samtidig viste Sovjetunionen seg nok en gang å være limet som holdt de to landene sammen.

---

<sup>133</sup> Brzezinski, *Power and Principle*, 409-10.

<sup>134</sup> Harding, *A Fragile Relationship*, 108-110.

Reagan skjønnte kort tid etter at han tok over presidentembetet at forholdet til Kina ville bli en viktig brikke i hans nye offensive utenrikspolitikk mot Sovjetunionen. Han modererte seg derfor kraftig i sine uttalelser, og i realiteten ble det etablert et stadige dypere militært og økonomisk samarbeid med Kina i løpet av hans åtte år som president. Dette tvang Sovjetunionen sin å utstasjonere tropper langs to fronter, og var en bidragsfaktor i å presse det sovjetiske systemet til sammenbruddet i 1989-91.

Samtidig førte slutten på den kalde krigen til at fundamentale problemer i forholdet mellom USA og Kina kom til syne. Uten en felles fiende flerret uenigheten om Taiwan opp igjen. Sammenkoblet med de store politiske forskjellene mellom landene, var forholdet de to imellom særdeles kjølig fra 1989 til 1997. Bill Clinton sendte blant annet en flåte til å patruljere området rundt Taiwan i 1996, som en respons på kinesiske militærøvelser rettet mot øya.<sup>135</sup> Forholdet har bedret seg siden den gang, men problemene knyttet til Taiwan er fortsatt ikke løst, og fortsetter å være et uromoment i forholdet mellom USA og Kina opp mot vår egen tid.

---

<sup>135</sup> Mann, *About Face*, 335-337.



## **7. Kildeliste**

### **7.1. Arkivmateriale fra Jimmy Carter Presidential Library, Atlanta, Georgia**

#### **7.1.1. Plains Files**

President's Personal Foreign Affairs Files

Boks 1:

China, People's Republic of, (6/77-1/80)

Subject files

Boks 19:

China (PRC) Normalization, 2/77-1/79

Boks 29:

NSC Weekly Reports, 6-12/78

#### **7.1.2. Records of the Office of the National Security Adviser**

Zbigniew Brzezinski's Country Files

Boks 8:

China (PRC), 7-9/77

China (PRC), 10/77-1/78

China (PRC), 2-5/78

China (PRC), 6-8/78

China (PRC), 9-11/78

Boks 11:

China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 6-11/78

China (PRC): Woodcock's (Leonard) Talks, 12/78

#### **7.1.3. Zbigniew Brzezinski Collection**

Subject File

Boks 9:

China (People's Republic of) – Brzezinski's Trip (11/19/77-5/14/78)

China (People's Republic of) – Brzezinski's Trip (5/15/78-5/22/78)

China (People's Republic of) – Normalization (1/24/78-11/10/78)

Boks 24:

Meetings – PRC 19, 6/27/77

Boks 36:

Serial Xs (8/77-8/78)

Boks 41:

Weekly Reports (To the President) 1-15 (2/77-6/77)

## **7.2. Trykte primærkilder**

Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-81*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1983.

Hua, Huang. *Huang Hua Memoirs*. Beijing: Foreign Languages Press, 2008.

Carter, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Toronto: Bantam Books, 1982.

Carter, Jimmy. *White House Diary*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2010.

Vance, Cyrus. *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*. New York: Simon and Schuster, 1983.

## **7.3. Bøker**

Buckley, Roger. *The United States in the Asia-Pacific since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Bush, Richard C. *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942*. New York: M.E. Sharpe, 2004.

Cohen, Warren I. *America's response to China: A History of Sino-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1990.

Christensen, Thomas J. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

Crockatt, Richard. *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*. London: Routledge, 1995.

Dillon, Michael. *Deng Xiaoping: The Man who Made Modern China*. London: I.B Tauris

Ltd., 2015.

Fink, Gary M., og Graham, Hugh D. *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post-New Deal Era*. Kansas: University Press of Kansas, 1998.

Foot, Rosemary. *The Practice of Power: U.S. Relations with China since 1949*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Garthoff, Raymond L. *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1994.

Glad, Betty. *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and the Making of American Foreign Policy*. New York: Cornell University Press, 2009.

Grasso, June M. *Truman's Two China Policy 1948-1950*. New York: M. E. Sharpe Inc., 1987.

Harding, Harry. *A Fragile Relationship: The United States and China since 1972*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.

Grogin, Robert. *Natural Enemies – The United States and the Soviet Union in the Cold War, 1917-1991*. Lanham: Lexington Books, 2001.

Holdridge, John H. *Crossing the Divide: An Insider's Account of the Normalization of U.S.-China Relations*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 1997.

Kaufman, Burton I. *The Carter Years*. New York: Infobase Publishing, 2006.

Kaufman, Burton I. og Kaufman, Scott. *The Presidency of James Earl Carter*. Kansas: University Press of Kansas, 2006.

Kaufman, Robert G. *Henry M. Jackson: A Life in Politics*. Seattle: University of Washington Press, 2000.

Kirby, William C., Ross, Robert S. og Li, Gong. *Normalization of U.S.-China Relations: An International History*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

Leffler, Melvyn P. og Westad, Odd Arne. Njølstad, Olav. *The Cambridge History of the Cold War: Volume III Endings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Mann, James. *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton*. New York: Alfred A. Knopf Inc, 1999.

Mitchell, Nancy. *Jimmy Carter in Africa: Race and the Cold War*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2016

Njølstad, Olav. «Peacekeeper and Troublemaker: Jimmy Carter's Containment Policy, 1977-1978». Doktorgradsavhandling, Universitet i Oslo, 1994.

Ogata, Sadako. *Normalization with China: A Comparative Study of U.S. and Japanese*

*Processes*. Berkeley: University of California, 1988.

Ross, Robert S. *Negotiating Cooperation: The United States and China 1969-1989*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

Skidmore, David. *Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform* Nashville: Vanderbilt University Press, 1996.

Solomon, Richard H. *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981.

Sutter, Robert G. *Foreign Relations of the PRC: The Legacies and Constraints of China's International Politics since 1949*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2013.

Vogel, Ezra F. *Deng Xiaoping and the Transformation of China*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

Vogel, Ezra F., Ming, Yuan og Akihiko, Tanako. *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

Wang, Dong. *The United States and China: A History from the Eighteenth Century to the Present*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2013.

Westad, Odd Arne. *The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years*. Oslo: Scandinavian University Press, 1997.

Westad, Odd Arne. *The Global Cold War – Third World Interventions and the Making of Our Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

#### **7.4. Artikler**

Jie, Li. «China's Domestic Politics and Sino-U.S. Relations» i *Normalization of U.S.-China Relations: An International History*, redigert av William C. Kirby, Robert S. Ross og Gong Li, 56-89. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

Kozyrev, Vitaly. «Soviet Policy Toward the United States and China» i *Normalization of U.S.-China Relations: An International History*, redigert av William C. Kirby, Robert S. Ross og Gong Li, 252-286. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

Mitchell, Nancy. «The Cold War and Jimmy Carter» i *The Cambridge History of the Cold War: Volume III Endings*, redigert av Melvyn P. Leffler og Odd Arne Westad, 66-88. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Njølstad, Olav. «The Collapse of Superpower Détente, 1975-1980» i *The Cambridge History of the Cold War: Volume III Endings*, redigert av Melvyn P. Leffler og Odd Arne Westad, 135-155. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Oksenberg, Michel. «A Decade of Sino-American Relations». *Foreign Affairs* 61, nr. 1 (1982): 175-195.



Ross, Robert S. «U.S. Relations with China» i *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle, 1972-1989*, redigert av Ezra F. Vogel, Yuan Ming og Tanaka Akihiko, 79-108. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

Solomon, Richard H. «The China Factor in America's Foreign Relations: Perceptions and Policy Choices» i *The China Factor: Sino-American Relations and the Global Scene*, redigert av Richard H. Solomon, 1-47. New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1981

Stueck, William, «Placing Jimmy Carter's Foreign Policy» i *The Carter Presidency: Policy Choices in the Post-New Deal Era*, redigert av Gary M. Fink og Hugh D. Graham, 244-266. Kansas: University Press of Kansas, 1998.

Tyler, Patrick. «The (Ab)normalization of U.S.-Chinese Relations». *Foreign Affairs* 78, nr. 5 (1999): 93-122

Westad, Odd Arne. «The Fall of Détente and the Turning Tides of History» i *The Fall of Détente: Soviet-American Relations during the Carter Years*, redigert av Odd Arne Westad, 3-29. Oslo: Scandinavian University Press, 1997.

Zhongchun, Wang. «The Soviet Factor in Sino-American Normalization» i *Normalization of U.S.-China Relations: An International History*, redigert av William C. Kirby, Robert S. Ross og Gong Li, 147-174. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

### **7.5. Nettressurser**

Marder, Murrey. «Behind Carter Annapolis Speech». *The Washington Post*, 11. juni 1978. Hentet 7. mars 2017 fra [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/11/behind-carter-annapolis-speech/00625fe7-53fd-4ea1-a12d-8f9a1bb07dfe/?utm\\_term=.115605569f56](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1978/06/11/behind-carter-annapolis-speech/00625fe7-53fd-4ea1-a12d-8f9a1bb07dfe/?utm_term=.115605569f56)

Taiwan Document Project. «Shanghai Communiqué». Hentet 28. mars 2017 fra <http://www.taiwandocuments.org/communique01.htm>

Utdanningsdirektoratet, «Læreplan i historie – fellesfag i studieforberedende utdanningsprogram». Hentet 14. april 2016 fra <https://www.udir.no/k106/HIS1-02/Hele/Kompetansemaal/etter-vg3-studieforberedende-utdanningsprogram>

### **7.6. Foto**

Deng Xiaoping and Jimmy Carter during Sino-American signing ceremony, av White House Photographer, 1. januar 1979. Serienummer 183286. Hentet fra <https://catalog.archives.gov/id/183286> (aksessert: 13.05. 2017)