

Kina i Afrika – Slutten på verden slik vi kjenner den?¹

Heidi Østbø Haugen

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo

“By the beginning of this decade, it has become clear that Communist China’s moves to win allies, subvert adversaries and gain influence in Africa formed a significant part of its design for global recognition and power. [...] From Cairo to Cape Town, and from the islands of the Indian Ocean across the mountains and bushlands to the Gulf of Guinea, a new wind from the East is blowing across Africa”¹.

Denne malende beskrivelsen av en mektig kinesisk vind over det afrikanske kontinent kunne vært hentet fra debatten om Kinas forhold til Afrika i dag. Den kommer imidlertid fra en bok utgitt i 1965 – ”East Wind over Africa: Red China's African Offensive”, skrevet av den anerkjente amerikanske journalisten John K. Cooley. Parallellene mellom debatten i dag og under Den kalde krigen illustrerer aktualiteten i spørsmålet Torbjørn Knutsen stilte i sin prolog i morges: Er geopolitikken og interessepolitikken tilbake, eller var den aldri borte?

Det ideologiske landskapet er naturligvis radikalt forandret siden 1965. På 60-tallet var Folkerepublikken Kina fremdeles ikke medlem av FN; den anerkjennelsen var forbeholdt Taiwan. Beijing fikk innpass i FN først i oktober 1971 – mye takket være stemmer fra vennligsinnede afrikanske stater. Kampen mellom Beijing og Taipei om å sikre seg diplomatiske allierte var imidlertid ikke over: I flere tiår til spilte afrikanske statsledere Folkerepublikken og Taiwan opp mot hverandre, og ga sin støtte til den regjeringen som til enhver tid skrev ut de mest rundhåndede sjekkene. Det såkalte sjekkheftediplomatiet var fortsatt aktivt ved årtusenskiftet, hvor viktige afrikanske stater som Tsjad og Senegal hadde diplomatiske forbindelser med Taipei snarere enn Beijing. I dag er det imidlertid bare fire små afrikanske land som fortsatt støtter Taiwan; størstedelen av kontinentet er så tett involvert med Kina at det er utenkelig å skifte side.

Stemmesanking i internasjonale fora var bare én av grunnene til at afrikanske land var viktige for Kina fra 1950-tallet og fram til formann Maos død i 1976. Folkerepublikken forsøkte å finne sin plass i en verdensorden preget av at tidligere kolonier ble selvstendige og den kalde krigen, samt – fra

¹ Dette skriftet er bygget på et foredrag holdt på Luftmaktseminaret 2011 og senere på Atlanterhavskomiteéns kurs i internasjonal politikk. Originalteksten er utgitt i Luftkrigsskolens skriftserie 2012-01, Tapir forlag.

slutten av 60-tallet – et politisk brudd med Sovjetunionen. Kina ville markere seg som et alternativ til vestlig kapitalisme så vel som sovjetisk kommunisme gjennom bistandsmidler og støtte til afrikanske frigjøringsbevegelser. Formann Mao la vekt på at både Kina og afrikanske land var ofre for europeisk kolonialisering, og viste til at land i den såkalte tredje verden kunne bli sterkere ved å holde sammen. Denne retoriske vektleggingen av felles historiske erfaringer med vestlig imperialisme er fremdeles en hjørnestein i Kinas Afrikapolitikk.

Et flaggskip i Kinas utviklingssamarbeid i Afrika under Maos lederskap var TAZARA – jernbanen som forbandt det ressursrike Zambia med havna i Tanzanias Dar es Salaam. Prosjektet hadde høy symbolverdi, ikke bare fordi det var teknisk svært utfordrende, men også fordi andre internasjonale donorer hadde avskrevet det som uinteressant. Her kunne Kina demonstrere at de lyttet til mottakerlandenes ønsker. Rundt 40 000 kinesiske ingeniører og arbeidere var involvert i prosjektet i tillegg til de lokalt ansatteⁱⁱ. Afrikanerne som jobbet på prosjektet ble eksponert for kinesisk ideologisk propaganda. Afrikanske TAZARA-arbeidere har i ettertid fortalt historikere at de husker lite av denne propagandaen. Det som derimot gjorde et sterkt inntrykk, var å se hvite mennesker – altså kineserne – brette opp ermene og utføre tunge og farlige oppgaver, i motsetning til bare å peke og forklare slik de var vant til å se europeere gjøre.

Jernbanen mellom Tanzania og Zambia et eksempel på at Kina satser sterkt på infrastruktur når de gir bistand eller lån. Dette bygger på en ide om at veier, jernbane, telefonnett og strømforsyning må være på plass før annen utvikling kan skyte fart. Slik tankegang ligger også til grunn for hvordan kineserne har utviklet sitt eget land. Den oppsummeres slik: ”Xiang jian fu, xian xiu lu” – ”Vil du skape velstand, må du først bygge vei”.

Formann Maos død medførte et kursskifte i Kina. På 1980- og 1990-tallet var fokuserte landet mer på sine egne omfattende økonomiske reformer enn å posisjonere seg internasjonalt gjennom en synlig Afrika-politikk. Dette betyr ikke at denne perioden er uvesentlig for Kinas forhold til Afrika i dag; tvert imot er de økonomiske omstrukturingsprosessene fra Deng Xiaopings periode som kinesisk statsleder helt sentrale for hvordan Kina nå er involvert i Afrika. Jeg vil komme tilbake til dette senere. I løpet av disse to tiårene gikk mye av det kinesiske samarbeidet med afrikanske land sin vante gang. Afrikanske studenter ble ingeniører og leger på kinesiske statsstipender, landbruksbistanden fortsatte og kinesiske diplomater fremmet landets interesser ved utenriksstasjonene i Afrika.

År 2000 markerer et vannskille i Kinas Afrika-politikk. I oktober samlet nesten 80 ministere fra 44 afrikanske land seg i Beijing for det første møtet i Forumet for samarbeid mellom Kina og Afrika (Forum on China-Africa Cooperation – FOCAC). Et viktig tema var hvordan Kina og afrikanske land kunne samarbeide om å stå imot amerikansk hegemoniⁱⁱⁱ. Det ble vedtatt ambisiøse mål for handel, gjeldsslette, bistand og politisk samarbeid. Til tross for de mektige deltagerne og høye ambisjonene ble møtet ble knapt nok lagt merke til i vestlige medier og politiske sirkler. *New York*

Times, for eksempel, nevnte møtet kun med tre setninger i avisens økonomidel^{iv}. Dette står i sterk kontrast til den massive mediedekningen rundt et tilsvarende møte som ble avholdt seks år senere. Journalister, representanter for ikke-statlige organisasjoner og analytikere fra vestlige land var tungt til stede da det tredje forumet for samarbeid mellom Kina og Afrika ble arrangert i 2006. Hva gjorde at interessen for Kinas aktiviteter i Afrika eksploderte?

Vestens nye interesse for Kina og Afrika må delvis forstås i lys av utviklingen i våre egne land. I år 2000 var den kalde krigen over, og det var ikke lenger så viktig å forsikre seg om at afrikanske land holdt seg på ”vår” side. Samtidig rådet en sterk desillusjon med resultatene av årtier med vestlig bistand til Afrika og den demokratiske utviklingen på kontinentet. I mai 2000 kom *The Economist* ut med en forside der overskriften ”The Hopeless Continent” dekket et kart over Afrika.

Få år senere var USA og Europa involvert i to kriger som ikke ble vunnet til tross for militær overlegenhet, oljeprisene var urovekkende høye, økonomien gikk stadig dårligere, det var kort sagt mindre grunn til å være selvsikre. Når man samtidig ble vitne til at Kina ble stadig mer involverte på kontinentet som var avskrevet som ”håpløst”, er det ikke rart at usikkerheten og bekymringen i Vesten øker. Kinas framvekst har for mange blitt et symbol på Vestens problemer.

HVA SKJER I FORHOLDET MELLOM KINA OG AFRIKA?

Noe av den økte interessen for Kina i Afrika kan altså forklares ved å vise til utviklingen i Vesten. Samtidig *har* det skjedd mye i forholdet mellom Kina og afrikanske land som fortjener vår oppmerksomhet – forandringer som får store konsekvenser på verdens fattigste kontinent, i verdens mest folkerike land og for Europa og Nord-Amerika.

Handelen mellom Kina og Afrika skutt i været. Mellom 1999 og 2009 var den inflasjonsjusterte økningen i denne handelen i snitt 28 prosent i året^v. I dag handles det årlig varer verdt mer enn 100 milliarder dollar mellom Kina og Afrika. Kinas eksport har økt i takt med importen; landet har vekslet mellom å ha et handelsunderskudd og et handelsoverskudd med det afrikanske kontinentet. Den globale finanskrisen gjorde at handelen begge veier falt mellom 2008 og 2009, men den tok seg raskt opp igjen. Dette skyldes delvis kinesisk økonomisk politikk, som oppmuntret til investeringer og høy etterspørsel på Kinas innenlandsmarked^{vi}. Kina klarte å opprettholde en robust økonomisk vekst under hele krisen^{vii}. Myndighetene investerte for eksempel tungt i nasjonal infrastruktur for å motvirke effekten av finanskrisen. Dette bidro til etterspørsel etter innsatsfaktorer importert fra Afrika, som for eksempel olje, metaller og tømmer^{viii}. Fallet i verdien på Kinas import fra Afrika i 2008 skyldes i større grad lavere priser på verdensmarkedet snarere enn mindre importvolumer. Eksporten til Afrika har også holdt seg også høy. Afrikansk etterspørsel ble påvirket av finanskrisen i mindre grad enn ellers i verden. Dessuten har Kina gitt lån og bistand til afrikanske infrastrukturprosjekter som bruker kinesiske innstasfaktorer.

Kina er en viktig investor, långiver og bistandsdonor i Afrika. Det er vanskelig å finne pålitelig informasjon om størrelsen på disse pengestrømmene: For eksempel er ikke Kinas bistandsstatistikk offentlig, og det er vanskelig å fastslå den reelle verdien på utlånene fordi de ofte knyttes til leveringskontrakter for varer og tjenester. Kinesiske utenlandsinvesteringer i Afrika er i stor grad konsentrert i oljeindustri og mineralutvinning. Kina har et investeringsfond på tre milliarder dollar som er spesielt rettet mot å fremme kinesiske investeringer i Afrika^{ix}. Myndighetene bruker investeringsstøtte strategisk for å oppnå økonomiske og sikkerhetspolitiske mål. For eksempel bestemte de seg i 2007 for å avslutte investeringsstøtten til kinesiske oljeselskaper i Sudan og Nigeria, men å begynne å støtte slike investeringer i landet Niger. Kinas dårlige rykte som følge av engasjementet i Sudan *kan* ha påvirket denne beslutningen. Men en viktigere motivasjonsfaktor er nok ønsket om å spre kinesiske oljeinvesteringer utover flere land for å gjøre Kina mindre sårbare. Kina prioriterer stabilitet i energiforsyningen høyere enn kostnadseffektivitet, og er derfor villige til å gå inn i prosjekter med lavere profittmarginer og større økonomisk og politisk risiko enn vestlige aktører.

Vestlige myndigheter og media uttrykker sterk bekymring over at kinesiske selskaper oppfører seg uetisk i Afrika. Innenfor oljesektoren har forskere som har studert både vestlige og kinesiske selskaper i Afrika konkludert med at forskjellene mellom dem oftere er retoriske enn reelle. Riktignok har nyheter om miljøødeleggelser, statlig vold og korrupsjon knyttet til europeiske og amerikanske oljeselskapers aktivitet i Afrika presset gjennom enkelte forbedringer. Men hovedmønsteret i hvordan de vestlige selskapene oppfører seg er uendret. Kinesisk oljeutvinning representerer en videreføring av kritikkverdig praksis snarere enn en radikal forverring^x. Mangel på samfunnsansvar i kinesiske bedrifter er naturligvis et stort problem i seg selv. Det kan imidlertid få enda større negative følger for Afrika dersom vestlige selskaper bruker konkurranse fra uansvarlige kinesiske bedrifter som argument for å være korrupte eller ikke følge miljø- og arbeidsmiljøregler.

Kina har engasjert seg i internasjonale operasjoner og multilateralt samarbeid i Afrika det to siste tiårene. Landet hadde mer personell i FNs fredsbevarende styrker enn noe annet permanent medlem av sikkerhetsrådet i FN ved utgangen av 2010^{xi}. I 2009 var 1617 kinesere i FN-tjeneste i Afrika^{xii}. Denne formen for engasjement er nytt – Kina har tradisjonelt foretrukket å forholde seg bilateralt til hvert enkelt land, ikke gå gjennom FN. Deltagelse i FN-styrker er også en utfordring i forhold til Kinas offisielle prinsipp om ikke å blande seg inn i andre lands interne forhold. Kina har for eksempel sendt mannskap til MINURSO, som skal legge til rette for en folkeavstemning om uavhengighet for Vest-Sahara. Spørsmål knyttet til uavhengighet for Tibet og Xinjiang nekter Kina på den annen side konsekvent å diskutere med utenforstående fordi det defineres som ”et internt anliggende”.

Hva oppnår Kina ved å sende styrker til internasjonale operasjoner i regi av FN eller Den afrikanske union? For det første er kinesiske investeringer, for eksempel i oljeindustrien i Sudan, tjent med et relativt stabilt politisk klima. Støtte til fredsbevarende styrker bidrar til å sikre kinesiske

økonomiske interesser, særlig innenfor råvareutvinning. For det andre bygger utenlandsoperasjoner opp under kinesisk nasjonalfølelse og sikrer *Folkets frigjøringshær (PLA)* bredere folkelig støtte. Bildene av kinesiske soldater i viktige internasjonale oppdrag skal erstatte minnene om hærens rolle da *Den himmelske freds plass* ble ryddet for demonstranter i 1989. For det tredje gir deltagelse i internasjonale operasjoner verdifull felterfaring. Feltrapporter fra amerikansk FN-befal peker på at de kinesiske soldatene generelt er profesjonelle – med unntak av at de er elendige bilførere! – og ivrige etter å tilegne seg nye ferdigheter. Muligheten for at noen av kineserne er ute etter å spionere holdes åpen, men dette beskrives som en del av hverdagen i internasjonale operasjoner^{xiii}. De tre fartøyene Kina sendte for å bekjempe pirater i Adenbukta i desember 2008 vil ikke bare være med på å sikre at varer kan fraktes mellom Kina og Afrika, men også gi den kinesiske marinen mulighet til å teste utstyr og rutiner. Dette var første gang Kina sendte en stor ekspedisjon til Adenbukta siden sjøfareren Zhèng Hé seilte ned langs Afrikas østkyst på 1400-tallet. Japan og Sør-Korea svarte raskt med å sende egne skip for å bekjempe pirater utenfor Somalia^{xiv}. Men den fjerde og antagelig viktigste grunnen til Kinas sterke deltagelse i internasjonale styrker er diplomatisk: Landet ønsker å spille en ny og mer sentral rolle globalt. For å klare dette, må være villige til å påta seg det ansvaret som følger med å være en internasjonal stormakt. Militær deltagelse i lite kontroversielle operasjoner i Afrika er en egnet måte å demonstrere dette på, uten samtidig å provosere naboer som Kina har et anstrengt forhold til.

I 2006 lanserte Kina for første gang offentlig en Afrikapolitikk. Dette var en anerkjennelse av at Kina anså seg selv som en viktig aktør i Afrika og at Beijing anser Afrika som sentral i sin egen utenrikspolitiske strategi. Samtidig var det et signal om at Kina ønsker å styrke sitt forhold til afrikanske stater ytterligere. Gjennom dokumentet ”China’s African Policy” bidrar Kina til å opprettholde bildet av seg selv om en *annerledes* aktør i Afrika. Prinsippene fra Maos tid om ikke-innblanding i intern politikk og likeverdig samarbeid mellom utviklingsland står fast. Dette bringer oss til spørsmålet om intensjonene bak Kinas aktiviteter i Afrika.

HVORDAN FORSTÅ FORHOLDET MELLOM KINA OG AFRIKA?

Det er nå bred enighet om at forholdet mellom Kina og Afrika er i ferd med å styrkes kraftig. Hvordan man skal forstå denne utviklingen, er det imidlertid delte meninger om. Det har utviklet seg distinkte måter å snakke forholdet mellom Kina og Afrika på; ulike forståelser av hvorfor Kina er der.

For noen – inkludert kinesiske myndigheter – representerer Kina en *utviklingspartner* for Afrika. Tidligere innebar dette en beundring av Maos samfunnsmodell. Det siste tiåret har mange igjen begynt å se til Kina i søken etter nye utviklingsveier av pragmatiske – snarere enn ideologiske – grunner. Optimismen som preget afrikanske land rett etter at de ble selvstendige var erstattet av desillusjon. Store deler av kontinentet sliter fortsatt med problemer som lav forventet levealder, høy arbeidsledighet og underernæring. Man har ikke klart å løfte de fattigste ut av fattigdommen ved hjelp

av bistand og utviklingsideologi fra Vesten. Samtidig ser afrikanerne at Kina har hatt en enorm utvikling de siste to tiårene. Dette har de fått til uten å ta imot lån og bistand som dikterer politiske og økonomiske reformer, slik Vesten har bedt afrikanske land om å gjøre. Kinas erfaringer gir moralsk støtte til de i Afrika som ønsker å finne sin egen vei ut av fattigdommen. Men samtidig kan mindre innblanding utenfra være attraktivt for afrikanske ledere som vil berike seg selv på fellesskapets bekostning.

Kina blir av andre først og fremst framstilt som en *økonomisk konkurrent* til USA og Europa. I mange tidligere kolonier – inkludert Senegal og Kapp Verde der jeg selv har bodd og gjort feltarbeid – er bedrifter fra den forhenværende kolonimakten fortsatt vant til å ha økonomisk monopol. Et eksempel er den lukrative afrikanske telesektoren, der Portugal Telecom og franske Orange har blitt utfordret av kinesiske leverandører og kjemper for å beholde en monopolsituasjon med høye profittmarginer. Størst oppmerksomhet er det imidlertid knyttet til Kinas kjøp av olje og mineraler fra Afrika. Kina driver prisene på slike råvarer opp, og konkurrerer med vestlige selskaper om utvinningsrettigheter. Om det er positivt eller negativt at Kina kommer inn som en økonomisk konkurrent, kommer an på øynene som ser. Vestlige selskaper i Afrika er naturlig nok ikke begeistret for økt konkurranse. Som en amerikansk diplomat i Afrika skrev hjem i et dokument lekket til Wikileaks: ”The United States does not consider China a military, security or intelligence threat. China is a very aggressive and pernicious economic competitor with no morals. China is not in Africa for altruistic reasons. China is in Africa for China primarily”^{xv}.

De mest kritiske kommentatorene hevder at Kina oppfører som en *ny kolonimakt*. Disse viser til at Kina – som de tradisjonelle kolonimaktene – fører råvarer ut av Afrika og sender ferdigvarer tilbake. Kina tilbakeviser sammenligningen ved å påpeke at de betaler markedspris for varene de kjøper. Enkelte afrikanske og vestlige observatører framhever også afrikanske myndigheters rolle i å forme forholdet til Kina: Det er store forskjeller mellom afrikanske land med hensyn til kravene de stiller til kinesiske selskaper og i hvilken stor grad nasjonale myndighetene lar folk flest ta del i inntektene fra eksporten til Kina.

Problemet med disse tre forståelsene av hva Kina vil i Afrika, er at det er vanskelig å teste hvilken som stemmer best. Mange av Kinas aktiviteter kan tas til inntekt for alle de tre synene. Et eksempel er kinesiske stipender til afrikanske studenter. Kina har erklært at de skal trappe opp stipendprogrammet for afrikanere som vil studere ved kinesiske universiteter, og dele ut 5500 slike stipender årlig innen 2012. Oppfatter man Kina som en utviklingspartner, vil initiativet bli tolket som teknisk bistand til afrikanske land, noe som gir dem mulighet til å utvikle seg på egne premisser ved hjelp av lokale menneskelige ressurser. Oppfatter man Kina som en økonomisk konkurrent, kan stipendene sees på som et middel for å styrke Kinas stilling i det enorme globale markedet i handel med utdanningstjenester. Og dersom man oppfatter Kina som ny kolonimakt, vil man vektlegge

hvordan stipendene kan brukes til å sikre seg lojaliteten til den afrikanske eliten, slik for eksempel britene gjorde under kolonitiden.

For å forstå mer av forholdet mellom Kina og Afrika, bør vi ta utgangspunkt i empiriske heller enn ideologiske spørsmål, for eksempel: Hvilke konkrete prosjekter er Kina involvert i Afrika? Hvilke konsekvenser får disse prosjektene? For hvilke grupper? Hvem er aktørene her, både på kinesisk og afrikansk side? Hva har ulike parter å vinne og tape på det som skjer? Når man stiller slike spørsmål, oppdager man fort at selv om Kina har en Afrika-strategi, er det langt fra alle kinesiske aktiviteter i Afrika styres av denne.

HVEM ER "KINA"?

Første gang jeg samlet inn data om kinesiske aktiviteter i Afrika var i 2003 på Kapp Verde, en vestafrikansk øystat. Utgangspunktet for prosjektet var at markedet for forbruksvarer i dette lille landet plutselig var blitt oversvømt av kinesiske produkter. Omtrent annenhver butikk i sentrum ble drevet av en kineser. På dette tidspunktet var det gjort liten forskning om handel mellom Kina og Afrika, og min hypotese var at de kinesiske butikkeierne var blitt sendt til Kapp Verde med støtte fra den kinesiske staten for å kapre nye markeder for kinesisk eksport. Det viste seg at jeg hadde tatt grundig feil. Ikke bare hadde butikkeierne kommet til Kapp Verde på eget initiativ, de forsøkte også så langt det var mulig å unngå innblanding fra kinesiske så vel som afrikanske myndigheter. Noen innvandrere hadde oppdaget det opprinnelig lukrative kappverdianske markedet. De hadde økonomiske incentiver for å invitere andre kinesere, som enten jobbet for dem eller betalte godt for en sjanse til å utvandre. Den kinesiske innvandringen til Kapp Verde skjøt dermed raskt fart. Kinesernes mål var kort sagt å kjøpe varer i hjemlandet, og selge dem med profitt i Afrika. I dag er det til sammen finnes flere hundre tusen slike kinesiske entreprenører på det afrikanske kontinent^{xvi}. Hver av dem har lav omsetning, men til sammen har de endret markeder og handelsstrømmer mellom Kina og Afrika radikalt. Samtidig reiser over hundre tusen afrikanere til Kina hvert år for å kjøpe varer for salg i Afrika^{xvii}. Disse er like lite kontrollert av sine hjemland som kineserne er av den kinesiske staten.

Småentreprenørene klarer seg selv, men store kinesiske selskaper har ofte tettere bånd til staten. De kan være avhengige av hjelp fra ambassadene for å få markedsadgang og råd, slik for eksempel Telenor og Statoil er det når de etablerer seg i utlandet. Kinesiske myndigheter har en interesse av at selskaper innenfor strategisk viktige industrier lykkes. I oljeselskapenes tilfelle er staten også inne som eiere. Eksport fra Kina har i tillegg blitt brukt til å fremme en bredere utenrikspolitisk agenda. For eksempel har Kina styrket sine diplomatiske bånd til Sudan og Zimbabwe ved å la egne våpeneksportører bryte internasjonale boikotter^{xviii}.

Kinesiske selskaper og den kinesiske staten kan ha sammenfallende interesser, men deres agendaer er sjeldent identiske. Selskapene – også de statlige – er profittorienterte. Myndighetene ønsker økonomisk vekst velkommen, men må også ta bredere politiske hensyn. Dette gjelder ikke

minst nå som Beijing er blitt mer image-bevisste som del av sitt i arbeidet for å bli anerkjent som en ansvarlig global stormakt.

Heller ikke kinesiske myndigheter fremmer alltid de samme agendaene i Afrika. Kinas provinser har et stort ansvar for å ivareta næringsinteressene i sitt område, og fører en utenriks- og handelspolitikk på vegne av lokale aktører. Provinsmyndighetene er iblant dårlig samordnet horisontalt med hverandre såvel som vertikalt med Beijing.

For å komplisere bildet ytterligere: Forskjellige deler av den kinesiske staten kan også ha ulike interesser i Afrika. Interessekonflikter mellom ulike deler av staten er en del av hverdagen i ethvert lands byråkrati. Det spesielle i Kinas tilfelle er at koordineringen internt ikke nødvendigvis er sterk nok til at man får en helhetlig og konsekvent politikk overfor andre land. Jeg vil gi et eksempel om litt.

Når kinesiske diplomater i Afrika konfronteres med påstander om at en kinesisk bedrift oppfører seg dårlig, svarer de ofte at de verken kjenner til bedriften eller har noen mulighet til å kontrollere hva den gjør^{xix}. Slik ansvarsfraskrivelse er selvfølgelig mindre enn man burde kunne forvente av en selverklært global stormakt, men er også et uttrykk for svak sentral kontroll over kinesiske aktører.

INNENRIKSPOLITISKE REFORMER MED UTENRIKSPOLITISKE KONSEKVENSER

Jeg nevnte at omstruktureringen av kinesisk økonomi påvirker forholdet til Afrika. Offentlige institusjoner har fått sine ansvarsområder innskrenket og blitt stilt overfor krav til inntjening. Statlige bedrifter har blitt delt opp og privatisert. Utviklingen i Folkets frigjøringshær de siste tre tiårene illustrerer forandringene Kina gjennomgikk. De økonomiske reformene på 1980-tallet ga hæren mulighet til å tjene penger gjennom sivil økonomisk virksomhet. I løpet av 1990-tallet forberedte Kina seg på å bli medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO), og under WTOs regelverk kunne ikke hæren lenger generere inntekter gjennom sivile bedrifter. De fikk delvis kompensert for tapet gjennom større forsvarsbudsjetter, men inntekter fra våpensalg ble også stadig viktigere: Fra 1998 til 2005 økte kinesiske våpensalg til utlandet fra 500 millioner til 2,1 milliarder amerikanske dollar. Forsvarsindustrien ble privatisert og fikk ansvaret for sin egen bunnlinje, men beholdt tette bånd til hæren og den politisk ledelsen (svigersønnen til Kinas leder Deng Xiaoping ledet ett av selskapene, andre ble drevet av tidligere offiserer). De ti opprinnelige våpenbedriftene konkurrerte både med hverandre og internasjonalt. Utenlandsk valuta fra salg av våpen til utlandet var essensielt for å videreutvikle Kinas våpenindustri og forsvar. Det skaffet også inntekter til Finansdepartementet, som har rett på en del av inntektene^{xx}. Utenriksdepartementet, derimot, blir ikke alltid informert om salgene, samtidig som de må håndtere de negative konsekvensene av våpensalg til ustabile afrikanske regimer for Kinas internasjonale omdømme.

Interessekonflikter mellom kinesiske aktører er ikke en uheldig bivirkning av den mye omtalte ”kinesiske modellen for utvikling”. Modellen er tvert imot tuftet på ideen om å la ulike provinser og statlige bedrifter konkurrere med hverandre for å oppnå effektivitet og økonomisk vekst. Dette er en strukturell hindring for å bedre koordinasjonen av kinesiske aktører som opererer i Afrika, og å sikre at ord omsettes i handling når Kinas myndigheter setter standarder for hvordan kinesiske aktører skal oppføre seg i utlandet.

KONKLUSJON

Båndene mellom Kina og Afrika har aldri vært så tette som i dag. Utgangspunktet for å diskutere disse forbindelsene er slående ofte kinesiske intensjoner – vi spør om hvorfor Kina er i Afrika, men glemmer ofte å spørre hva afrikanske land vil med Kina. Heldigvis har afrikanske organisasjoner, journalister og forskere meldt seg på i debatten. Deres meninger er sterke og mangfoldige – ikke overraskende siden afrikanske land berøres ulikt av kinesiske aktiviteter og de politiske forskjellene blant afrikanere er minst like store som her i Vesten. Afrika er ikke én aktør. Dette er noe vi vet godt, men som det er lett å glemme når fokuset stadig hviler på Kina.

Det jeg ønsker å få fram i dette skriftet er at heller ikke Kina er én aktør. Et konspirasjonsteoretisk bilde av at Kina har en ambisiøs plan som store og små aktiviteter i Afrika faller inn under er kanskje intellektuelt forlokkende, men det stemmer ikke med virkeligheten. Tvert imot, kinesiske aktører ofte *dårligere* koordinerte enn vestlige aktører i Afrika.

Hva betyr dette for oss? For det første må vi ha som utgangspunkt at Kina er kommet til Afrika for å bli, og at det først og fremst er de afrikanske landene som må forvalte sine forhold til Kina.

For det andre må vi forstå mangfoldet blant kinesiske aktører og den interne dynamikken mellom disse. Vi kan nå egne mål bedre ved å identifisere de ulike aktørenes interesser, ressurser og begrensninger. Det er utfordrende å forholde seg til et Kina som ikke oppfører seg som én aktør. På den annen side kan man utnytte dette til å identifisere felles interesseområder og inngå samarbeid med potensielle allierte. En generell fordømmelse av Kinas aktiviteter i Afrika er med andre ord ikke bare for lettvindt, det er også lite strategisk.

For det tredje er et sterkt afrikansk sivilsamfunn den beste garantisten for at alle spiller etter de samme reglene. Det er viktig for alle at kinesiske bedrifter viser samfunnsansvar, at kinesiske investeringer bidrar til utvikling, og at inntekter fra salg av råvarer til Kina kommer folk flest til gode. Hvis det afrikanske sivilsamfunnet blir hørt når vestlige selskaper investerer i Afrika, vil afrikanske institusjoner bli sterkere. Slik blir de bedre i stand til å stille krav til utenlandske selskaper – enten de kommer fra Kina eller Vesten. Ved å bistå i å styrke det afrikanske sivilsamfunnet, oppnår vi *både* en bedre kvalitetssikring av våre egne aktiviteter i Afrika *og* vi forhindrer at kineserne skaffer seg ufortjente fortrinn.

Kina så ikke et håpløst kontinent da de vendte seg mot Afrika i år 2000; de så muligheter og utfordringer. Den samme pragmatiske innstillingen vil andre land tjene på å innta når de forholder seg til kinesiske aktører i Afrika.

ⁱ John K. Cooley, *East wind over Africa: Red China's African offensive* (New York: Walker and Company, 1965), pp v;5.

ⁱⁱ Jamie Monson, *Africa's Freedom Railway* (Bloomington: Indiana University Press, 2009):33.

ⁱⁱⁱ Ian Taylor, *China's new role in Africa* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009).

^{iv} Craig S. Smith, "World business briefing, Asia: China forgives some African debt," *The New York Times*, October 12 2000.

^v UN Comtrade, "United Nations Commodity Trade Statistics Database,"(2010), <http://comtrade.un.org/db/>.

^{vi} AfDB/OECD, "African Economic Outlook 2010," (Tunis: African Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010).

^{vii} National Bureau of Statistics of China, *China Statistical Yearbook 2009* (Beijing: China Statistics Press, 2010).

^{viii} Alexis Arieff, Martin A. Weiss, and Vivian C. Jones, "The Global Economic Crisis: Impact on Sub-Saharan Africa and Global Policy Responses," in *Congressional Research Service Report* (Washington DC2010).

^{ix} FOCAC, "Forum on China-Africa Cooperation Sharm el Sheikh Action Plan (2010-2012),"(2009), <http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>.

^x Ricardo Soares de Oliveira, "Making sense of Chinese oil investment in Africa," in *China returns to Africa. A rising power and a continent embrace*, ed. Chris Alden, Daniel Large, and Ricardo Soares de Oliveira (London: Hurst & Company, 2008).

^{xi} United Nations, "Monthly Summary of Contributions,"(2011), http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/dec10_1.pdf.

^{xii} International Crisis Group, "China's growing role in UN peacekeeping," *Asia Report N°166*(2009), http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/166_chinas_growing_role_in_un_peacekeeping.ashx.

^{xiii} Se for eksempel Philippe D. Rogers, "China and United Nations peacekeeping operations in Africa," *Naval War College Review* 60, no. 2 (2007).

^{xiv} Ji You and Chee Kia Lim, "Implications of China's naval deployment to Somalia," *East Asian Policy* 1, no. 3 (2009).

^{xv} The Guardian, "US embassy cables: US monitors China and its expanding role in Africa,"(2010), <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/250144>.

^{xvi} Yoon Jung Park, "Chinese Migration in Africa," in *Occasional paper No. 24, China in Africa Project* (South African Institute of International Affairs, 2009).

^{xvii} Heidi Østbø Haugen, "Nigerians in China: In a second state of immobility," *International Migration* (forthcoming).

^{xviii} Taylor, *China's new role in Africa*.

^{xix} Chris Alden and Daniel Large, "China's Exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa," *Journal of Contemporary China* 20, no. 68 (2011).

^{xx} Taylor, *China's new role in Africa*.