

Kina i Afrika – ressourcer og politisk magt

Tanja Kasandra Behrndt-Eriksen

Kinas engagement i Afrika er blevet opfattet som en politisk provokation. Men snarere er det et udtryk for Kinas ønske om at sikre energiresourcer til sin hastigt voksende økonomi. Der er altså tale om en overlevelsesstrategi

Hvad motiverer Kinas udenrigspolitik i Afrika, en kamp om magt eller en kamp for overlevelse?

Kinas udenrigspolitik er i de senere år, især fra amerikansk hold, blevet udlagt som værende udtryk for en revisionistisk statsstrategi for at udfordre Vesten. Kinas engagement i Afrika i form af ressourcekøb og bygning af infrastruktur indgår som en del af denne strategi. Fra kinesisk side præsenteres landets udenrigspolitik som værende udtryk for en fredelig politik – en ‘peaceful rise’, og engagementet i Afrika er et udtryk for, at Kina hjælper den tredje verden, og at den tredje verden nu står sammen.

Denne artikel argumenterer for, at Kinas engagement i Afrika ikke udpræget er udtryk for en revisioni-

stisk strategi, men handler om at sikre forsyning af nødvendige ressourcer til en hastigt voksende økonomi. Således er det en strategi for at sikre overlevelse. Dog er et interessant moment ved Kinas engagement i Afrika, at Kina får politisk magt, som det kan bruge til at fremme en anden dagsorden end den der promoveres af Vesten. Men dette følger utilsigtet af Kinas engagement.

Omfang og mønster

Kina har i de senere år – særligt de sidste tre-fire – involveret sig i Afrika. Den bilaterale handel er siden 2001 omtrent femdoblet – fra 10,8 mia. USD i 2001 til 55,5 mia. USD i 2006. Denne bilaterale handel forventes at vokse til 100 mia. USD i

2010. Samtidig er omfanget af kinesiske investeringer dramatisk øget fra 107 mio. USD i 2003 til 1,1 mia. USD i 2005 med mere end 800 kinesiske virksomheder i Afrika.

Særligt er Kinas engagement i Sudan, Angola og Nigeria stort. I 2006 var de henholdsvis Kinas største, tredjestørste og femtestørste handelspartnere i Afrika. Alle tre steder er hjemsted for store kinesiske investeringer. Samtidig har de tre lande nogle af de største oliereserver i Afrika. Med sine 36 mia. tønder olie har Nigeria andenpladsen (efter Libyen), Angola har med 9 mia. tønder fjerdepladsen og Sudan har med 6,4 mia. tønder femtepladsen over de største oliereserver i Afrika.

Således tegner der sig det mønster, at Kina engagerer sig i form af bilateral handel, køb af ressourcer og bygning af infrastruktur i lande, hvor olieforekomster og -produktion er størst.

Kinas engagement i de tre lande, Sudan, Angola og Nigeria, følger det mønster, at Kina indgår store ressourceaftaler om køb og udvinding af olie i milliardklassen, og at disse ledsages af bygning af infrastruktur såsom jernbaner og veje til at muliggøre og understøtte en udvinding. De store aftaler ledsages af mange statsbesøg og indgåelsen af strategiske partnerskaber, hvilket er udtryk for den strategiske betydning, som Kina tillægger forbindelserne.

I 2002 indgik Kina et strategisk

partnerskab med Angola, i 2006 med Nigeria. I Sudan er forholdet 'kun' et partnerskab, men til gengæld er der her udnævnt en særlig Afrika-udsending i 2007.

Samtidig understøttes de store aftaler med donation af gaver, kulturelt samarbejde, bistand samt långivning med videre. Disse donationer er med til at lokke disse lande til at støtte Kina. Således er en vigtig konklusion, man kan drage, at de forskellige dele af Kinas engagement i Afrika – fra ressourcekøb til bygning af infrastruktur til politiske aftaler – understøtter hinanden i et samlet hele for at opnå de for Kina strategisk vigtige ressourceaftaler.

Ressourcer til økonomien

Hvad er baggrunden for engagementet i Afrika? Kinas hastigt voksende økonomi gør, at Kina har brug for stadig flere ressourcer for at fortsætte den nuværende vækst. I 1993 overgik Kina til at blive nettoimportør af olie. I dag kan Kina selv kun dække 90% af sit energiforbrug, og forventningen er fra flere sider, at Kina vil fordoble sit energiforbrug inden 2020.

Stater foretrækker at være selvforsynende med ressourcer og dermed undgå den usikkerhed, der følger af at importere. Således har Kina investeret og gør det fortsat massivt i interne kilder, herunder udbygning af olieproduktion – ledelsens antagelse er, at Kina kun har opdaget 33 pro-

cent af sine oliereserver – samt videre udbygning af bæredygtig energi – vand, vind og nuklear energi. Her er De tre Slugters Dæmning et godt eksempel.

Imidlertid er lederskabets overordnede konklusion, som præsenteret i en strategi udsendt i december 2007, at set i lyset af begrænsede kendte reserver og den store vækst vil Kina i år 2010 få brug for at importere halvdelen af sit olieforbrug.

Kinas engagement i Afrika i form af ressourceudvinding samt en lang række tiltag i form af køb af ressourcer i både Rusland, Centralasien og i Sydamerika er således et resultat af strategien for at sikre tilførsel af ressourcer udefra.

I denne proces har Kina en interesse i at mindske importen fra Mellemøsten relativt set, da olieimport fra det konfliktramte Mellemøsten er behæftet med usikkerhed.

Ressourcer fra Afrika er relativt set behæftet med mindre usikkerhed end ressourcer fra Mellemøsten. Derudover har mange af Afrikas ressourcer været forholdsvis uberørte, da Vesten primært havde sat sig i Mellemøsten og for USA's vedkommende også i Sydamerika. Det afrikanske kontinent var således en oplagt mulighed for Kina at gå ind i. Imidlertid er det vigtigt at notere sig, at Afrika kun tegner sig for 10 procent af verdens kendte oliereserver, hvilket er betydeligt mindre end hvad Mellemøsten kan mønstre med 62 procent. I dag importerer Kina

stadig 51 procent fra Mellemøsten mod 24 procent fra Afrika.

Således må Kinas engagement i Afrika ikke overvurderes, men det er en del af en omfattende og overordnet strategi for at sikre ressourcer udefra til den voksende økonomi.

Politisk magt i Afrika

En vigtig pointe er, at Kina får politisk magt gennem sit engagement i Afrika – en politisk magt som kommer af måden, som Kina etablerer relationer med andre stater på. Politisk magt er et kontroversielt begreb. Senest har Joseph Nye gjort begrebet 'soft power' berømt ved at tale om den bløde magt, som stater har som resultat af en evne til at tiltrække andre stater. Jeg definerer politisk magt som et kvantitativt begreb målt i antallet af alliancepartnere, deres grad af støtte samt evnen til at indføre sit eget *governance system*.

Her kigger vi først på den politiske magt, som Kina har fået fra sine alliancepartnere. Dernæst kigger vi på den politiske magt, som Kina har fået ved at indføre sit eget *governance system* i Angola.

En analyse af Kinas relationer med afrikanske stater viser, at Kina støttes af 48 ud af 53 stater i Afrika. I flere årtier har Taiwan og Kina kæmpet om at vinde ikke bare afrikanske staters støtter, men stater generelt. I dag har Taiwan kun støtte fra 27 sta-

ter i verden, heraf fem i Afrika samt primært små øgrupper og andre mindre betydelige stater. Af store afrikanske lande kan det nævnes, at Liberia i 2003, Senegal i 2005 og Chad i 2006 gik over til at støtte Kina.

Der tegner sig et mønster af, at når et land skifter side fra Taiwan til Kina og omvendt, er det et resultat af massiv langivning, donationer samt udsigt til stor bilateral handel. Dette var således baggrunden, da Sydafrika skiftede fra Taiwan til Kina i 1998.

På den måde har Kina været i stand til at isolere Taiwan fra kontinentet. Afrikanske lande har som et resultat af deres numerisk store antal og deres tradition for at stemme som en blok i internationale fora en særlig strategisk vigtighed for Kina som støttepartnere.

Her skal støtte forstås som, at Kina forventer opbakning i internationale fora såsom FN til en kinesisk dagsorden, herunder ét-Kina politikken og principper om suverænitet og ikke-intervention. Det er en forlængelse af måden, som Kina etablerer relationer med andre stater på. Kina har været i stand til at bruge støtten fra de afrikanske lande i internationale fora.

Således viste de afrikanske lande sig at være afgørende, da det lykkedes Kina at blive medlem af FN frem for Taiwan i 1971. Yderligere kan påpeges en lang række cases, både i WTO og i FN's Sikkerhedsråd, hvor afrikanske landes støtte har gjort, at

Kina kunne gennemtrumfe sin interesse – også i forhold til Sudan.

Angola

Angola er et særligt interessant eksempel til at belyse, at Kina får politisk magt gennem sit engagement i Afrika. I 2005 var Angola ved at være parat til at acceptere et lån fra IMF på flere milliarder kroner med IMF-låns krav om *good governance* (god regeringsførelse), da Kina pludselig tilbød et tilsvarende lån, men uden tilsvarende krav. Angola accepterede lånet med det resultat, at Angola har adgang til lån, men uden tilsvarende krav om at demokratisere.

I et bredere perspektiv er det udtryk for, at et udviklingsland kan udvikle sig, men uden samtidig at demokratisere. Det er klart, at hvis dette eksempel bliver til et mønster også blandt andre lande i Afrika og den tredje verden generelt, kan dette betyde, at den tredje verden kan opnå støtte og udvikle sig uden demokratisering.

Jeg argumenterer for, at Kina gennem sit engagement i Angola således har fået politisk magt ved at være i stand til at indføre sit eget *governance system*.

Det er vigtigt at understrege at modsat en revisionistisk strategi om at udfordre vestlige principper er engagementet i Angola et resultat af måden Kina indgår relationer med andre stater på – på basis af principper om suverænitet og ikke-inter-

vention. Således kan Kinas engagement ikke ses som en bevidst dagsorden om at udfordre vestlige værdier. Snarere er dette en utilsigtet konsekvens af engagementet.

Beijing Consensus

Hvordan skal engagementet vurderes?

Der er ikke vidnesbyrd om, at Kinas engagement som sådan er udtryk for en særligt aggressiv strategi for at udfordre Vesten. Snarere er der vidnesbyrd om, at Kinas engagement i Afrika udelukkende handler om at sikre nødvendige ressourcer til økonomien for at sikre fortsat vækst og dermed overlevelse. Samtidig er det klart, at engagementet får nogle yderligere effekter.

Årsagen er, at Kinas engagement utilsigtet kan ses som fremmede for en dagsorden, som ikke er forenelig med demokrati og menneskerettigheder. Kinas engagement er baseret på principper om suveræniteten og ikke-intervention. Kina har ud fra princippet om ikke-indblanding fastholdt sin involvering i Sudan på trods af det folkekrig, der foregår i Sudan.

Kina har ved flere lejligheder (fx resolution 1567 og resolution 1574 i 2004) under påberåbelse af princippet om suveræniteten beskyttet Sudan i FN's Sikkerhedsråd. Senest er Kina fra amerikansk side blevet iscenesat som værende vært for et 'folkekrigs Olympiade', fordi Kina ses som an-

svarlig for folkekriget i Sudan.

Yderligere viste det ovennævnte eksempel i Angola, at Kina har været i stand til at udfordre vestlige normer om *good governance*. På den måde kan Kina med sit engagement i Afrika blive centrum for en udviklingsmodel – kaldet *Beijing Consensus* – som kan ses som konkurrent til den vestlige, også kaldet *Washington Consensus*.

Dette er interessant, fordi Kina kan være tillokkende for en lang række regimer, som hermed har mulighed for at få lån, men uden den indblanding, der ellers opleves fra internationale donorer, såsom IMF og Verdensbanken. Og dette kan betyde, at disse lande kan udvikle sig uden samtidig at demokratisere, som de ellers ville være nødsaget til, hvis de var afhængige af lån fra Vesten.

Dette kan så potentielt betyde, at en række udviklingslande udvikler sig i en anden retning end tiltænkt af Vesten.

Imidlertid må dette billede også nedtones en smule, da der samtidig er vidnesbyrd om en stor grad af opportuniste, hvad angår ledere i udviklingslande og deres låntagning. Således fremgår det ifølge Jamestown Foundation af en nærmere rundspørgen i Angola i slipstrømmen på de lån, som Angola optog hos Kina i 2005 i stedet for det forventede IMF-lån, at låntagningen hos Kina ikke er udtryk for, at Angola specielt tilslutter sig en kinesisk

TEMA: KINA

udviklingsmodel. Snarere tyder alt på, at Angola stadig ønsker at blive optaget i *Paris Club* – klubben af vestlige lande.

Imidlertid påpeger beslutningstagerne i Angola, at hvor Kina har eftergivet lån, så mangler Vesten fortsat at gøre dette. Således tegner der sig et billede af en række udviklingslande, som ikke vælger side i en værdidebat, men vælger side efter, hvad der er mest økonomisk opportunt. Imidlertid kan Angolas – og potentielt andre staters – valg af Kina som partner få konsekvenser, også på længere sigt.

Konklusion

Konklusionen er altså, at det ser ud, som om Kina involverer sig i Afrika for at sikre sit energibehov. Kinas långivning kan så medføre, at nogle regimer ikke udvikler sig i en demokratisk retning.

Men i forhold til det oprindelige vigtige spørgsmål om motiverne bag kinesisk udenrigspolitik, er der ikke vidnesbyrd om, at Kinas strategi som sådan er en revisionistisk politik, der har til hensigt at udfordre Vesten eller Vestens principper og værdier. I det omfang det alligevel sker, er det snarere en utilsigtet konsekvens af den måde, hvorpå Kina etablerer relationer med andre lande.

Desuden er der vidnesbyrd om, at en lang række udviklingslande er opportunistiske, at alliancepartnere kan skifte hurtigt, og at Kina skal arbejde meget hårdt for at bevare sine politiske alliancepartnere – og samtidig afskrække dem fra at være venner med Taiwan.

Tanja Kasandra Behrndt-Eriksen er cand.scient.pol, uddannet ved Københavns Universitet, Institut des Etudes Politiques de Paris og University of California Berkeley.