



Kina och Afrika - modell för Syd-Syd samarbete?

av Richard Asante

Kinesiska företrädare har alltid hävdad att deras officiella policy och position gentemot Afrika bygger på en ömsesidig modell av "Syd-Syd samarbete" med enorm potential att öppna upp Afrikas utvecklingsmöjligheter. De hävdar att Kinas ekonomiska engagemang i Afrika är mindre exploaterande och mer relevant för lokala behov än Nords. Med början från en relativt liten investering i början av 1990-talet har Kina blivit Afrikas största ekonomiska partner. Ändå har UNCTADs (UN Conference on Trade and Development) och andra studier visat på att kinesisk handel och kinesiska investeringar i Afrika kvarhåller afrikanska länder som råvaroexportörer och som importörer av tillverkade varor.

Denna artikel dekonstruerar den okritiska synen på Kinas utvecklingsamarbete med Afrika som "Syd-Syd"-samarbete, och betonar dess potentiella spänningar, oegentligheter, nackdelar och dilemman. Den visar på både goda och dåliga nyheter. Senaste uppgifter visar på att trots avmattning i den kinesiska ekonomin och nedgång i priserna på vissa råvaror ökar det totala värdet av handeln mellan Kina och Afrika. Och Afrikas export till Kina växer snabbt vilket tyder på en minskning av klyftan mellan import och export i den bilaterala handeln. Huruvida detta fenomen är hållbart återstår att se. Begränsad diversifiering, inhemska institutionella begränsningar, begränsade tullbefrielser och en tilltagande skuld för afrikanska länder kan alla äventyra de senaste framstegen inom handeln mellan Kina och Afrika och förvärra deras assymetriska relation och reproducera handelsmönstret mellan västvärlden och Afrikas länder.

Kinas regering har alltid hävdad att deras officiella policy och position gentemot Afrika baseras på en ömsesidig modell för "Syd-Syd samarbete", understödd av jämlikhet, gemensam utveckling, och ett "partnerskap mellan jämlika". Ofta framförs argumentet att denna hjälp-handel-investerings strategi hjälper till att nyttja samarbete mellan givare och mottagare och leder till win-win och utveckling mot självförsörjning, särskilt i låginkomst utvecklingsländer. Dessutom verkar Kinas åtagande om icke-inblandning i afrikanska länders inre angelägenheter och dess beslutsamhet att bygga upp partnerskap baserat

på jämlikhet och ömsesidighet vara mindre exploaterande och mer relevant till lokala behov än Nords närmande till Afrika, och har således enorm potential att frigöra Afrikas utvecklingsmöjligheter.

Utifrån flertalet datakällor inklusive intervjuer, arkiv och andrahandsmaterial, hävdas i denna artikel att konsekvenserna av ökat kinesiskt engagemang i Afrika för närvarande är ganska blandade. Även om Kina har utökade handelsrelationer med icke-resursrika länder är dess import från Afrika fortfarande dominerad import av råvaror och export av tillverkade produkter med begränsad diversifiering och teknologioverföring. Förutom att effekterna av stigande skulder för afrikanska länder kan få allvarliga konsekvenser på hållbarheten vad gäller de hittills uppnådda framstegen, kan dessa vända relationen Kina-Afrika till en form av "ny-imperialism".

Kina-Afrikas relationer som en form av Syd-Syd samarbete

Baserad på gemensam historisk erfarenhet av kolonialism och slaveri och gemensamma utvecklingsutmaningar, försökte länder i tredje världen bygga relationer baserade på principerna om icke-inblandning i inrikes frågor, fredlig samexistens och ömsesidiga intressen. Beroendeteori och Syd-Syd samarbete präglade FN under 1970-talet, vilket resulterade i upprättandet av *Special Unit For Technical Corporation among Developing Countries (TCDC)* inom

FNs Utvecklingsprogram (UNDP), som 2004 bytte namn till *Special Unit for South-South Cooperation*.

Den globala ekonomiska tillbakagången och 1970-talets kriser hade förödande konsekvenser på utvecklingsländernas ekonomier, särskilt de i Afrika. 1980-talet, vilket utsetts till "Afrikas utvecklings förlorade årtionde" innebar ett stort skifte från tidigare statligt ledda utvecklingsstrategier till nyliberalism som ett universalmedel mot ekonomiska kriser. Nyliberaler förespråkade att statens dominans hellre än marknaden hade skapat en snedvridning av ekonomin, och att nationella regeringar borde hållas ansvariga för denna opassande politik. Detta resulterade i att den statligt ledda paradigmen diskrediterades, ramverket för Ny ekonomisk världsordning (NIEO) och Nord-Syd Dialogen om NIEO försvagades.

Trots nyliberalismens dominans såväl som olika strukturanpassningsprogram (SAPs) negativa påverkan på Afrika fortsatte beslutsfattare och forskare i Afrika och andra utvecklingsländer såsom Brasilien och Kina att förespråka samarbete inom Syd som en väg att motverka överberoende av Washington och nordliga multinationella företag. Kinas framväxt som en stigande global makt hjälpte dem att skapa ett nytt strategiskt partnerskap med Afrika år 2000 inom ramen för *Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*. Därefter hölls regelbundna toppmöten 2006, 2009, 2012, och ett historiskt möte i Sydafrika 2015. Dessutom har den snabba ökningen av tillväxtekonomier, särskilt BRICS-ländernas (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika), utlöst en förnyad debatt om relevansen av Syd-Syd utvecklingssamarbete för Afrika under 2000-talet. Debatten har ytterligare förstärkts av den imponerande statistiken om handel och flöden av utländska direktinvesteringar (FDI). Det uppskattas att utvecklingsländernas medverkan i FDI har ökat från 6 procent 1980 till 31 procent 2012. På liknande sätt har handeln mellan utvecklingsländer ökat från 8 procent av den globala handeln 1980 till 27 procent 2010. År 2012 föll det officiella utvecklingsbiståndet (ODA) från *Organization for Economic Cooperation and Development Assistant Committee (OECD-DAC)* med 6 procent.

Fördjupningen och utökningen av den globala finanskrisen 2008 diskrediterade till stor del den nyliberala utvecklingsmodellen, den amerikanska utvecklingsmodellen, och fick den intellektuella gemenskapen att diskutera den "kinesiska modellen" som ett alternativ till den amerikanska. Efter det har det hävdats att västvärlden inte längre är en pålitlig handels- och utvecklingspartner och valet av Donald Trump 2016 – tillsammans med hans anti-globalisering och protektionistiska politik under "America First"-doktrinen – belyste ytterligare relevansen av Syd-Syd samarbete.

Den enorma potentialen för en ny form av Syd-Syd samarbete har erkänts av *Afrikanska Unionen (AU)* där en högnivågrupp har upprättats för sino-afrikanska relationer. *Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*, som upprättades år 2000, är ett bra exempel på ett Syd-Syd samarbete genom ett konstruktivt tillvägagångssätt som antyder att i dagens föränderliga globala system kan win-win resultat bäst uppnås genom förbättrad diplomatisk dialog och konstruktivt multilateralt samspel. FOCAC har sedan det upprättades erbjudit Kina och Afrika en institutionell ram för att nå ömsesidigt fördelaktiga resultat och utveckla sitt strategiska partnerskap. Idag har FOCAC den nyckel

som för Kina och Afrika samman i deras strävan efter att uppnå den kinesiska drömmen om nationell vitalisering och Afrikas dröm om fattigdomsreducering, större självtillit, och ekonomisk utveckling.

Att diskutera Kinas ekonomiska inflytande i Afrika

Kinas uppgång till världens näst största ekonomi och Afrikas största handelspartner sedan 2009 har förändrat det globala landskapet. Den ökade kinesiska närvaron i Afrika har lockat till mången debatt bland forskare och utvecklingsexperten. Även om det föreligger bred consensus bland forskare att Kinas växande ekonomiska inflytande i Afrika har stor inverkan på Afrika, är meningarna delade angående exakt vilka konsekvenser som Kinas närvaro kommer att medföra för den politiska, sociala och ekonomiska utvecklingen på kontinenten.

Logistikforskare tenderar att se Kinas närvaro i Afrika i ganska positiva termer, till och med som en välsignelse. De observerar att Kinas engagemang i Afrika kan vara till nytta både för Kina och för afrikanska länder, att det finns enorma möjligheter för sådan afrikansk utveckling som expanderande marknad för export från afrikanska länder, och att Kinas närvaro är åtminstone ett alternativ till USAs hegemoni i Afrika. Andra forskare ser Kinas aktiviteter i Afrika som mer problematiska. I deras ögon har kinesisk närvaro intensifierat kampen om afrikanska resurser, och förstärkt de gamla handelsmönstren där Afrika främst spelade rollen som råvaruproducent, med litet eller inget mervärde.

Afrika är välsignat med enorma outnyttjade naturresurser som tillåter ömsesidigt beroendeförhållande mellan länder som har ett stort behov av naturresurser. Ekonomiskt behöver Kina Afrikas råvaror för att det ska växa fram industrier och ihållande tillväxt och Afrika måste sälja dessa råmaterial till Kina för dess fortsatta tillväxt. Politiskt har både Kina och Afrika åtagit sig att söka revision av de globala institutionerna som begränsar ekonomiskt välstånd i utvecklingsländerna. Ett sådant ömsesidigt behov främjar ömsesidigt beroende. Det garanterar emellertid inte vinn-vinn-utveckling.

Christopher Clapham (professor vid Center of African Studies, University of Cambridge) konstaterar "långt ifrån att tillhandahålla någon ny modell för Afrikas engagemang i den globala ekonomin och det politiska systemet har Kinas roll varit att förstärka det gamla." Han argumenterar vidare att afrikanska ledare har välkomnat och tillmötesgått Kina eftersom förhållandet passar så bra in i de välkända mönstren för rentier-stat och politik som Afrikas härskare kan förhålla sig till. Några andra forskare anser också att "de kinesisk-afrikanska ekonomiska förbindelserna är stora, obalanserade och tenderar att replikera Afrikas asymmetriska förhållande till väst" och att det asymmetriska förhållandet ytterligare kommer att förstärka Afrikas marginella plats i det globala systemet. För dem kan underlåtenhet att hantera bristen leda förhållandet till en ny form av "neoliberalism", som replikerar tidigare mönster för utvinning och exploatering i nya klädnader.

Förespråkare hävdar att Kinas politik gentemot Afrika i själva verket bygger på konstruktiv pragmatism och är både handlingsorienterad och funktionell, så den kan tillhandahålla en sköld mot exploatering av rika industriländer och mot negativa konsekvenser av

globaliseringen; den erbjuder också ett realistiskt alternativ till nord-syd handelsmönster som har dominerat global handel sedan kolonitiden. Förespråkare för Kina-Afrikas ekonomiska partnerskap pekar ofta på FOCAC, en institutionell mekanism och politisk grund för relationerna mellan Kina och Afrika, som ett bra exempel på Syd-Syd-samarbete. Dessutom har förhållandet Kina och Afrika utvecklats från "strategiskt partnerskap" till "omfattande strategiskt och samarbetsvilligt partnerskap" vilket är en tydlig indikation på prioritering av Kinas förhållande till Afrika och ett steg framåt i att stärka Syd-Syd-samarbetet. Ändå, när det åberopas fördelar med Syd-Syd-samarbete, underskattas ofta det ojämlika maktförhållandet, särskilt när det gäller Kinas framväxt som en global makt, både ekonomiskt och politiskt, och dess expanderande geopolitiska påverkan.

Bakom alla de förenklade karakteriseringarna ligger en verklighet som är mycket mer djupgående och komplex. Medan Kina visar sin politiska strategi gentemot Afrika som konstruktiv, funktionell eller handlingsorienterad, med sikte på win-win-resultat i uppnåendet av det "delade ödet" och de gemensamma utvecklingsmålen med Afrika, måste nyktert tänkande och praktiska steg användas för att förverkliga dessa stora mål.

Kina-Afrikas ekonomiska partnerskap återupptas

Som tidigare noterats ger, teoretiskt, samarbetet mellan syd och syd ett skydd mot exploatering och ett realistiskt alternativ till nord-syd handelsmönster vars ekonomiska utbyten och handelsutbyten stöds av en arbetsfördelning där afrikanska länder är specialiserade på produktion av råvaror för export och importerar tillverkade varor från utvecklade länder. Detta handelsmönster har dominerat global handel sedan kolonialtiden och har ofta skylats på Afrikas underutveckling. Naturligtvis förväntar sig afrikanska länder att deras handel med Kina ger vinn-vinn-resultat och kompenserar det asymmetriska och exploaterande nord-syd ekonomiska utbytet.

I efterhand började Afrikas handel med Kina öka kraftigt under slutet av 1990-talet. Från nästan noll 1998, ökade den afrikanska exporten till Kina till cirka 50 mrd \$ 2008, medan Kinas export till Afrika har ökat 15 gånger. 2009 ersatte Kina USA som Afrikas största handelspartner.

Handel och ekonomiskt samarbete har ökat ytterligare sedan inrättandet av FOCAC. År 2014 var volymen av Kina-Afrika handeln 222 mrd \$, 21 gånger så hög som 2000, och aktieinvesteringarna i Afrika var över 30 mrd \$, mer än 60 gånger det som 2000. År 2016 var Angola den största exportören från Afrika till Kina, följt av Sydafrika och Republiken Kongo; Sydafrika var den största köparen av kinesiska varor följt av Egypten och Nigeria.

Nyare statistik (januari till december 2017) visar att "importen och exportvärdet av handeln mellan Kina och Afrika uppgick till 170 mrd \$, upp 14,1 procent, 2,7 procentenheter högre än den allmänna ökningen av utrikeshandeln under samma period. "Mer specifikt" nådde Kinas export till Afrika 94,74 mrd\$, en ökning med 2,7 procent; Kinas import från Afrika nådde 75,26 mrd \$, en ökning med 32,8 procent; handelsöverskottet var 19,48 mrd \$, en nedgång på 45,2 procent jämfört med året innan." Uppåttrenden i export från Kina till Afrika är ett resultat av ökningen av Kinas varvsindustri, järnvägs- och flygsektor, som ökade med 200 procent, respektive 161 och 252 procent. Ökningen av importen tros vara resultatet av en återhämtning av priserna på vissa råvaror, särskilt kolväte.

Mängden kinesiska investeringar i Afrika har också ökat. Baserat på data från Kinas handelsministerium nådde FDI-flöden från Kina till Afrika sin topp 2008 och sedan 2013 och har avtagit betydligt sedan dess. Icke desto mindre är Afrikas aptit för kinesiska investerare fortfarande hög. Under tiden fortsätter kinesiska lån till Afrika att växa. Till exempel är volymen kinesiska lån till Kenya sex gånger större än Frankrikes, landets näst största långgivare. Idag är Kina redan Afrikas största långgivare och står för 14 procent av Afrikas totala skuldsättning. Tvåvägshandeln och investeringsbeståndet kommer båda sannolikt att växa i och med ökningen av kinesiska privata investeringar och implementering av projekt såsom exportdiversifiering i Afrika genom *Special Economic Zones (SEZ)*, liksom andra infrastrukturprogram särskilt under *Belt and Road Initiative (BRI)*. Enligt ofullständig statistik sju månader efter FOCAC toppmötet i Johannesburg i december 2015 hade Kina och Afrika undertecknat 243 samarbetsavtal av olika slag vilket omfattar totalt 50,7 US mrd \$, inklusive 46 mrd \$ av kinesiska direktinvesteringar i och kommersiella lån till Afrika, som står för 91 procent av det totala värdet av avtal.

De flesta analytiker tror att ökad handel och bilateral interaktion mellan Kina och Afrika har varit fördelaktigt för båda sidor. Denna uppfattning delas av *Internationella valutafonden (IMF)*, *African Development Bank (AfDB)*, *McKinsey-rapporten (både 2017 och 2018)*, *China-Africa Initiative och 'Afrobarometer'-rapport 2016*. Enligt IMF beror Afrikas ökande tillväxttakt under de senaste två decennierna till stor del på ökad råvaruefterfrågan från Kina. *China-Africa Initiative* och *McKinsey* rapporterar också att kinesiska investeringar i Afrika i allt högre grad bidrar till jobbskapande, kompetensutveckling och överföring av ny teknik. Än så länge har Kinas 28 strategiska sektorer utvecklat över 160 multinationella flaggskepp som har fördelar vid kommersiella kontrakt vid biståndsprojekt, särskilt i Afrika.

Den gängse uppfattningen om kinesiska investeringar i Afrika har också varit positiv. 56 procent av de tillfrågade i *Afrobarometer*-undersökningen bedömde Kinas utvecklingsbistånd som att göra ett "ganska" eller "mycket" bra jobb för att möta deras lands behov. 69 procent av respondenterna i 35 länder anser att Kinas ekonomiska verksamhet har haft "något" inflytande (27 procent) eller "mycket" inflytande (42 procent). "90 procent i Mali, 87 procent i Gabon, 81 procent i Kamerun och 80 procent i Niger anser att Kinas ekonomiska inflytande har haft "någon" eller "stor" påverkan på deras land. Gynnsamma uppfattningar om Kina baserar mestadels på kinesiska investeringar i infrastruktur / utveckling och affärer, samt de låga kostnaderna för produkter. På samma sätt anser 63 procent av afrikanerna att Kinas inflytande är "ganska" eller "mycket" positivt och 15 procent "ganska/ mycket negativt." Gynnsamma vyer är vanligast i Mali (92 procent), Niger (84 procent) och Liberia (81 procent). Positivt inflytande från kinesiska investeringar kan kopplas till betydande investeringar i icke-primära industrier såsom kläder, mat, transport, byggnad, turism, kraftverk och telekommunikation i Sydafrika, Ghana, Senegal och Tanzania. Kinesiska företag har spelat en positiv roll genom att överföra teknik och är mer aktiva än andra regionala handelsföretag. Således kan handel med Kina bidra till kvalitetsökning och diversifiering av afrikansk export. Särskilt *China-Africa Initiative* och *McKinsey-rapporten 2017* avslöjar att, i motsats till uppfattningen att Kina investerar sällan

i tillverkningssektorn, ett stort antal kinesiska företag finns inom tillverkningssektorn, särskilt inom textil- och klädindustri; många har satt upp exportplattformar i Östafrika för att dra nytta av de preferenshandelsfördelar som beviljats av USA och EU till afrikanska länder. *McKinsey-rapporten 2017* påpekar också att mer än tiotusen kinesiskt ägda företag är verksamma i Afrika, varav ungefär en tredjedel är involverade inom tillverkning, mestadels som små och mikroföretag.

Trots den snabba tillväxten inom bilateral handel och kinesiska investeringar i Afrika, kvarstår frågan om hållbarhet och om hur långt denna uppåtående trend kommer att gå. En del analytiker anser att Kinas tillväxt åter balanseras bort från investeringar mot inhemsk konsumtion, vilket kan leda till en minskning av Kinas import av råvaror. Detta är inga goda nyheter för Afrikas råvaruexportörer och oljeproducenter. IMF har faktiskt redan observerat att Afrikas decennier gamla handelsöverskott med Kina har förvandlats till ett handelsunderskott då lägre tillväxt i Kina begränsar importefterfrågan.

Kinas förmånliga handelspolitik tillåter undantag för tullar för ett antal produkter som exporteras av utvalda afrikanska länder. 97 procent av de varor som exporteras till Kina från de 31 minst utvecklade länderna i Afrika var undantagna från tullavgifter. Policyn är dock skräddarsydd för Afrikas exportkapacitet och fördelarna för Afrika har således varit blygsamma. Dessutom kan fortlevandet av tariffskalering och tarifftoppar begränsa förhöjningar av mervärdesinnehåll i Afrikas export till Kina. Kina knyter ofta kommersiella lån till exklusiv användning av kinesiska företag och material istället för öppna anbud, vilket också äventyrar fördelarna för Afrika.

Som det nu är har frågan om Kinas kommersiella lån och ökande skulder för afrikanska regeringar skapat stor oro. IMF är oroat över ökande skuldsättning i Afrika och är ovillig att bevilja lån till länder med ohållbara skuldprofiler. Kina erbjuder ett alternativ för länder att få lån på ett mycket lättare och snabbare sätt än genom Världsbanken och IMF. Dock påvisar en del studier att Kinas engagemang i Afrika väsentligt har försämrat ansträngningarna för att lindra Afrikas skuldbörda, med allvarliga konsekvenser för fattigdomsreducering och hållbar utveckling. Argument framförs att kinesiska lån kommer att sätta många afrikanska länder i fara och underminera deras ansträngningar att minska fattigdomen. Den drastiska avmattningen i tillväxten av råvaruexport från Afrika minskar genomförbarheten för stora infrastrukturprojekt medan de stigande skuldnivåerna sannolikt kommer att dämpa den kinesiska aptiten för framtida projektfinansiering. Som rapporterats i *Foresight Africa 2018*, ”ökade medianen av offentlig skuldsättning i Afrika söder om Sahara från 34 procent av BNP 2013 till uppskattningsvis 53 procent 2017, och skuldtjänst som andel av intäkterna har fördubblats.” Skuldtjänster står för mer än 60 procent av regeringens intäkter i oljeproducerande länder såsom Angola, Gabon och Nigeria.

Ytterligare andra hävdar att kinesisk finansiering, inklusive lån, inte har haft någon negativ inverkan på minskning av afrikansk överskuldsättning inom ramen för HIPC- initiativ (de starkt skuldsatta fattiga länderna). Vissa hävdar att skuldlettningar som beviljats eller utlovats av Kina kommer att bidra till att kompensera skuldbördan. Forskningen påvisar att fattigdom och arbetslöshet är stora problem i Afrika; många afrikanska länder kan inte uppfylla millenniemålen (MDGs) som är inriktade på att minska fattigdomen. I den meningen är Kinas ekonomiska stöd avgörande för Afrikas hållbara utveckling. Kina har rekord i att

avskriva skulder för Afrikas fattigaste länder. Mellan åren 2000 och 2009 avskrev Kina skulder på 2,8 mrd \$ för 35 afrikanska länder. Kina och Afrika har enats om att genomföra *China-Africa Poverty Reduction Plan* med namnet ”Happy Life”-projektet, vilket innefattar cirka 200 program för fattigdomsbekämpning med fokus på kvinnor och barn i Afrika.

Förutom bidrag, räntefria och förmånliga lån, innefattar Kinas biståndsmodell också *Other Official Funding* (OOF), ekonomiska och diplomatiska initiativ som genomförs av olika statliga departement innefattande handel, jordbruk, internationella affärer och försvar. T ex under perioden 2010-2012 genomförde Kina teknik- och arbetsplatsutbildningar för närmare 50.000 personer från fattigare länder, inklusive ca 300 utbildningsprogram för 7000 jordbrukstjänstemän. Dessutom utlovade Kina att genomdriva jordbruksutvecklingsprojekt i hundra afrikanska byar för att höja levnadsstandarden på landsbygden, och att sända ut 30 teams med jordbruksexperter till Afrika. De flesta av löftena har ännu inte genomförts och det återstår att se deras fullständiga genomförande och effekter.

Under de senaste årtiondena har Afrika släpat efter andra utvecklingsregioner vad gäller utveckling av infrastruktur, särskilt vägar, järnvägar, kraftproduktion och telekommunikation. *African Development Bank* uppskattar att ”vägtillgängligheten i Afrika är ca 34 procent, jämfört med 50 procent i andra delar av utvecklingsvärlden, medan transportkostnaderna är 100 procent högre”. Samtidigt ”har enbart 39 procent av Afrikas befolkning tillgång till elektricitet, att jämföra med 70-90 procent i andra delar av utvecklingsländerna;” Afrikas tillgång till elektricitet är 39 MW per miljonen invånare, lägst bland utvecklingsregioner, och ”mer än 30 afrikanska länder upplever återkommande avbrott och ”bortfall” med uppskattade kostnader som uppgår till så mycket som 2 procentenheter av ekonomins totala årliga värde”. Enligt vissa analytiker håller den bristfälliga infrastrukturen tillbaka den ekonomiska tillväxten per capita med 2 procentenheter per år och håller nere produktiviteten på 40 procent. Världsbanken beräknar att Afrika behöver investeringar för 93 mrd \$ per år för att möta sina infrastrukturbehov, beräknat på 25-30 procent av BNP i låginkomstländer och 10-12 procent av BNP i lägre medelinkomst länder och resursrika länder.

Förutom det höga underskottet inom infrastruktur fortsätter den privata sektors investeringar och medverkan i infrastruktur att vara låg. 2015 initierade den *Afrikanska Utvecklingsbanken* infrastrukturfonden *Africa 50*, för att mobilisera mer än 100 mrd \$ för infrastrukturutveckling från aktiemarknaden, Afrikanska Centralbankens reserver och den afrikanska diasporan. Många afrikanska länder har också vidtagit åtgärder för att uppmuntra till deltagande från den privata sektorn i nationella och regionala projekt inom områden som energi, vatten, transport, information och kommunikationsteknologi. Emellertid har framstegen gått väldigt långsamt.

Det är i denna kontext som de kinesiska investeringarna i infrastrukturutveckling har blivit angelägna. Viktiga infrastrukturprojekt inkluderar hög-hastighetslinjen Nairobi-Mombasa och linjerna mellan Tanzania, Kenya, Uganda, Rwanda och Sydsudan. Sådana projekt tillgodoser regional integration och bidrar till ökad gränsöverskridande handel. Kinesiska företag engagerade i byggsektorn tenderar att arbeta bra då de har tillgång till billigt kapital, billig arbetskraft och billigt byggmaterial, och, allra viktigast, tack vare den kinesiska regeringens politiska stöd.

En av de viktigaste metoderna som kineserna använde

för att finansiera infrastruktur i Afrika är med ”olja för infrastruktur”-avtal – den så kallade ”Angolamodellen”. Afrika är välsignad med rikliga outnyttjade naturresurser men saknar kapital för att utnyttja dem. Kina har, å andra sidan, kapitalet och teknologin men saknar naturresurserna och behöver dem desperat för att tillgodose sin tillverkningsindustri. Åter denna bakgrund, ett lån förhandlas för att finansiera ett infrastrukturprojekt och återbetalning av lånet sker i form av naturresurser såsom olja och kakaoböner. Kina hyllar detta byteshandelssystem som ett exempel på ekonomisk komplementaritet mellan Kina och Afrika ”ömsesidigt fördelaktigt” för båda parter. För genom sådana överenskommelser kan afrikanska länder investera i projekt där traditionella partners såsom IMF, Världsbanken och västliga energibolag har tackat nej till att investera på grund av miljö- och andra angelägenheter.

Ändå har denna ”Angolamodell” fått mycket kritik och klandrats för att befästa den traditionella arbetsfördelningen där Afrika huvudsakligen är en råvaruproducent. De miljömässiga och sociala konsekvenserna bestående av varaktig utlämning av resurser är också en allvarlig fråga. Infrastruktur för oljeavtal är dock inte nytt. Sådana avtal har ofta använts under de sista två årtiondena och visat sig genomförbara. Under 1970- och 1980-talet har Kina också använt sig av resurstödda lån för att främja sin egen utveckling, såsom att utnyttja sina naturresurser (olja och kol) för att locka till sig ett 10 mrd \$ lån från Japan. Genom detta arrangemang kunde japanska företag (transportkorridorer, kolgruvor, kraftnät) bygga ny infrastruktur för Kina. Baserat på Kinas egen erfarenhet hävdas det att sådana erbjudanden är ett snabbt och lovande sätt för Afrika att överbrygga sin infrastrukturklyfta.

Sedan början av 2000-talet har Kina visat sin kapacitet inom infrastrukturbygge genom att stimulera ekonomisk tillväxt och utveckling. Men kritiker har uttryckt reservationer angående riskerna och dolda kostnader förknippade med kinesiska investeringar, inklusive resurser för infrastruktur och deras negativa inverkan på mänskliga rättigheter, demokratiseringsprocess, good governance, miljö, arbetsrätt och ekonomiskt beroende. Kinas engagemang i Afrika anses ofta drivas främst av sin strategiska sökning efter råvaror. Så lämpligt uttryckt av Lamido Sanusi, tidigare chef för *Nigerian National Bank*, ”Kina tar våra primära varor och säljer till oss tillverkade sådana. Detta var också kärnan i kolonialismen.” Denna typ av ekonomiskt utbyte kan befästa de afrikanska ekonomiernas beroende och specialisering inom naturresurser och undergräva deras ansträngningar för industrialisering. Till exempel har afrikanska länder decimerats av relativt billiga ”Made in Kina”-produkter, särskilt i Ghana, Sydafrika, Zambia och Nigeria, där den blomstrande lokala textilindustrin har översvämmats med billiga textilier som förstör den inhemska marknaden. Andra observatörer anser dock att sådan kritik till stor del är överdriven, för i de flesta fall finns det få bevis för konkurrerande tillverkningskapacitet i afrikanska länder. Istället hävdar de att ”den centrala utmaningen för Afrikas minskade industriella kapacitet är från globaliseringen i allmänhet snarare än specifikt från Kina.” Dessutom gynnar kinesisk export Afrikas konsumenter som inte har råd med dyrare import från andra delar av världen. I alla fall har

Kina bidragit till stor del med den ekonomiska utvecklingen i resursrika länder som Angola och Sudan på grundval av ömsesidig respekt och vinn-vinn-resultat.

Kritiker hävdar också att dessa resurser-för-infrastruktur-affärer utgör stora risker för miljöskador. Som utvecklingsland har Kina haft en dålig meritlista vad gäller miljön både hemma och utomlands. Vårre ändå, genomförandet av nya regler införda av den kinesiska regeringen har tvingat några kinesiska statligt ägda företag att flytta till Afrika där miljöstandarderna relativt sett är svagare. *Merowe Dam*-projektet i Sudan är ett exempel på detta. Lyckligtvis finns det bevis om att Kina har uppmärksammat sådana miljöproblem. Inom ramen för FOCAC har Kina publicerat många miljöriktlinjer för sina afrikanska projekt rörande föroreningskontroll, bevarande av biologisk mångfald, skydd av skogar och fiske och förvaltning av vilda djur. Ändå, det kommer att ta tid för kinesiska företag att helt följa dessa riktlinjer.

Sammanfattning

Afrika har haft nära relationer med Europa och Nordamerika under 1900-talet. Ändå har handels- och ekonomiska utbytesmönster aldrig betraktats som ömsesidigt fördelaktigt, utan som en stor orsak till Afrikas underutveckling. Afrika har spelat en underordnad roll genom specialisering på utbud av råvaror till det industrialiserade Nord och från dem importerat tillverkningsvaror. Syd-Syd samarbete och utbyten har betraktats som nyckel till att skydda utvecklingsländer mot sådan exploatering och annan negativ påverkan till följd av globalisering. Som ett bra exempel 2015 uppgraderade ledarna för Kina och Afrika sin relation från strategiskt partnerskap till omfattande strategiskt och kooperativt partnerskap, ytterligare förstärkande deras politiska likställdhet och deras ömsesidiga förtroende, ekonomiska samarbete för ”win-win” resultat, utbyte och ömsesidigt lärande mellan deras civilisationer, ömsesidig hjälp i säkerhetsfrågor, liksom solidaritet och samarbete i internationella affärer.

Sedan 2009 har Kina blivit Afrikas största ekonomiska partner. Det är vida förväntat att handels- och ekonomiskt utbyte kommer att vara ömsesidigt fördelaktigt för både Kina och Afrika. Kinas finansiering av infrastrukturprojekt har starkt bidragit till hantering av viktiga flaskhalsar i industriutveckling och strukturomvandling i Afrika. Då medelklassen i Kina och Afrika fortsätter växa ökar också Afrikas exportmöjligheter till Kina.

Dock, det kvarstår några potentiella problem mellan de två, särskilt överenskommelser om resurser-för-infrastruktur. Huvuddelen afrikansk export till Kina är bränsle, metaller, eller andra naturtillgångar. Framsteg mot diversifiering har varit långsamma trots den växande kinesiska närvaron inom Afrikas tillverkningssektor. Många av Kinas utfästelser att möta lokal arbetskraft och miljöstandarder likväl som stödja exportdiversifiering i Afrika – huvudsakligen genom upprättandet av SEZs – har ännu inte fullföljts. Problem är också att Kinas kommersiella lån en dag kan föra afrikanska länder in i en skuldkris. Fram tills alla dessa problem effektivt hanterats kommer partnerskapet mellan Kina och Afrika fortsätta och vara ifrågasatt som en testmodell i Syd-Syd samarbete.

Richard Asante är Senior Fellow and Lecturer at the Institute of African Studies, University of Ghana, Legon.

Copyright (engelska originalet):

2018 World Century Publishing Corporation and Shanghai Institutes for International Studies China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 4, No. 2, 259–279

DOI: 10.1142/S2377740018500124259

This is an Open Access article, copyright owned by the SIIS and WCPC. The article is distributed under the Creative Commons Attribution 4.0 (CC BY-NC) Licence. Further distribution of this work is permitted, provided the original work is properly cited and for non-commercial purposes.

Artikeln återges i något förkortad form i svensk översättning.

Redaktör: Claes Olsson