

1.1989

forum for utviklingsstudier

ARTIKLER

Anders Rapp: Ekologiska fluktuationer i Afrika. Tidsperspektiv på hållbar utveckling

Leif O. Manger: Overlever ein på kort eller lang sikt? Perspektiv på den økologiske krise i Raudehavsregionen

Stein W. Bie: Øyeblikksbilder og tidsserier — politikk og vitenskap i en miljøtid

Kjell J. Havnevik: Norsk bistand til Tanzania i vekst og krise: Erfaringer fra 1970- og 1980-tallet

Jon Bech: "The Dragon in the Bush" — om Kinas bistandsvirksomhet i Afrika

DEBATT

Inge Tvedten: Angola og norsk bistand

EADI'S 6th General Conference
Oslo, 27—30 June 1990

NEW CHALLENGES FOR EUROPEAN DEVELOPMENT RESEARCH
Sustainable Development and Changes in Europe

(Hosted by The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo)

Environmental issues are coming to the fore as never before, both domestically and at the global level. This is happening at a time of wider change. East-West relations are shifting from conflict to cooperation; both parts of Europe are in a phase of reforms and transformation; and large parts of the Third World are being exposed to increasing poverty and deprivation, in a world characterised by growing interdependence.

EADI's 6th General Conference will address the challenge for European development research emerging from these various changes. The Conference will, accordingly, have a dual focus. It will be concerned, in the first place, with the core issue raised by the World Commission on Environment and Development — the implications for North-South relation of the concept of sustainable development. Secondly, it will address the implications for North-South relations of the structural changes which are taking place in Europe — especially the impact of glasnost and perestroika in Eastern Europe, and the economic and political effects of «1992» and related integration processes in Western Europe.

The main objective of the Conference, therefore, is to contribute to a clarification of the concept of sustainable development, and to an improved understanding of the processes which take place in contemporary Europe. The core question to be addressed will be the impact which the ecological imperative and the transformation of Europe may exert on existing development thinking and development models. The focus will be on the implications for North-South relations — and on the identification of the most pressing needs for research within the areas chosen.

These various themes will be addressed in the plenary sessions by outstanding keynote speakers. They will also be dealt with in two parallel special sessions. One will focus on sustainability, the other on changes in Europe. In both cases their implications for development models, and the issues of mutuality and conflicts in North-South relations will be addressed. The core themes of the General Conference will also provide the point of departure for the EADI working groups which are expected to organise parallel sessions in Oslo. In addition, they will cover other specialised development themes to which they have been devoted for years. There will also be organised sessions by special task forces set up to address more specific aspects of the core themes of the Conference, and more improvised bazaar sessions.

There will be a call for papers which relate to the core themes of the General Conference and the themes of the existing Working groups which plan sessions in the Oslo Conference.

Jon Bech

«The Dragon in the Bush» — om Kinas bistandsvirksomhet i Afrika

Det moderne Kinas første kontakter med afrikanske land fant sted etter den historiske Bandung-konferansen i 1955. Helt siden 1956 har Kina ytet utviklingsbistand til forskjellige land i Afrika; først i Nord-Afrika, senere til land i Vest-Afrika og Sentral-Afrika og deretter i Øst-Afrika og det sørlige Afrika.

Den kinesiske bistandsinnsatsen har ikke hatt noen gradvis og naturlig vekst, men vist svært store svingninger og variasjoner, både m.h.t. volum og bistandsmottakere. I betydelig grad har disse svingningene avspeilet politiske og økonomiske endringer både i Kina og i mottakerlandene, men også i forholdet til USA, Sovjetunionen og andre aktører i Afrika. Kinas utviklingshjelp har ikke bare vært gitt til land som er fattigere enn Kina eller som har inntatt en pro-kommunistisk eller

pro-sosialistisk holdning, men til et stort antall land med svært forskjellige sosiale, økonomiske og politiske systemer, fra MUL-land til stater med høyere BNP pr. capita enn Kina, fra land med konservativt styre som Zaire og Elfenbenskysten, til land som politisk befinner seg på den annen ende av skalaen, som Mosambik og Tanzania.

I denne artikkelen vil jeg forsøke å se på hovedprinsippene og motivene bak den kinesiske bistanden og på omfanget av denne. Videre vil jeg drøfte bistandsbetingelsene og hovedområdene for den kinesiske u-hjelpen, forholdet mellom bistand og handel og mellom bistand og politisk innflytelse. Til slutt vil jeg kort drøfte framtidig kinesisk bistand. Innledningsvis finner jeg det riktig å gi en kortfattet kronologi over kinesisk bistandsvirksomhet i Afrika.¹

Kronologi over kinesisk bistandsvirksomhet i Afrika

Det første afrikanske land som mottok kinesisk bistand, var Egypt i 1956. Kina hadde før denne tid bare gitt bistand til kommunistiske land og hadde stilt seg meget skeptisk til økonomisk og faglig bistand til ikke-sosialistiske land. Det er blitt framholdt at Kina bare motstrebende ble med i «bistandskrigen» med Sovjetunionen og vestlige land.² Afrika ble valgt, både pga. sammenlignbare økonomiske forhold og fordi dette var et område Sovjetunionen på det daværende tidspunkt hadde viet relativt liten oppmerksomhet. Det var også et område hvor Kina kunne utfordre USA uten å risikere å sette sine umiddelbare sikkerhetsinteresser i fare. Det telte også med at den utbredte fattigdommen i Afrika gjorde selv en begrenset bistandsinnsats svært synlig og kunne bidra til å gi Kina et godt omdømme og nye venner.

Det mest bemerkelsesverdige ved kinesisk bistand på slutten av 1950-årene og tidlig på 60-tallet var at innsatsen fortsatte til tross for økonomiske vanskeligheter i Kina, ikke minst som følge av «Det store spranget framover» og stansen i sovjetisk bistand til Kina fra 1960.

En betydelig økning av bistandsinnsatsen fant sted etter Chou En-lais reise til 14 afrikanske land i 1963-64, for så å bli etterfulgt av en dramatisk nedgang i perioden 1965-69. Den reduserte bistandsinnsatsen skyldtes primært Kulturrevolusjonen i Kina og de negative virkninger denne fikk for det kinesiske samfunn og spesielt for kinesisk økonomi og utenrikspolitikk. Et

annet element som forklarer tilbakegangen, var Kinas daværende engasjement i Vietnam-krigen, som gjorde det vanskelig å finansiere både nye og igangværende prosjekter. Foruten den kraftige nedgang i bistandsvolum førte de utslag Kulturrevolusjonen ga i Afrika til at flere afrikanske land brøt eller «frøs» forbindelsene med Kina.³ Kinesiske diplomater og eksperter ble utvist fra enkelte afrikanske land.

Kinas massive bistandsinnsats tidlig på 70-tallet må ses som et forsøk på å bryte ut av den isolasjonen som Kulturrevolusjonen hadde skapt, å gjenopprette de diplomatiske forbindelser som var brutt og å skaffe nye støttespillere til Kinas bestrebelser på å vinne et sete i FN.⁴ 1970 var i så måte et toppår m.h.t. kinesisk bistand til Afrika, med en samlet bistand på USD 750 mill., 100 ganger mer enn det foregående år. Bistandsvolumet for 1971 var imidlertid bare 1/3 av det for foregående år.⁵ I 1972 gikk Kina forbi Sovjetunionen når det gjaldt bistand til afrikanske land. Kinas tilnærming til USA, normaliseringen etter Kulturrevolusjonen og Kinas medlemskap i FN førte til at flere afrikanske land som tidligere hadde stilt seg avvisende til kinesisk bistand, nå skiftet mening. Fra 1971 til 1973 økte antall mottakere av kinesisk bistand i Afrika fra 13 til 29. I perioden 1970-1973 ble den kinesiske bistandsinnsatsen i afrikanske land sør for Sahara anslått til vel 1 mrd. dollar.⁶

I årene 1973-1978 fant det sted et jevnt fall i den kinesiske bistands-

innsatsen. Dette skyldtes mer mangelen på egnede bistandsprosjekter og politisk uro og økonomiske vanskeligheter i Kina⁷ enn endret politisk holdning eller mindre oppmerksomhet om Afrika.

I 1980-årene har omfanget av den kinesiske bistandsinnsatsen fortsatt minsket, mens antall mottakere av kinesisk bistand har økt. Betoningen fra kinesisk side i 1980-årene har vært lagt på effektivitet og kostnadsbesparelser, mindre investeringer og raske og praktiske resultater. Samtidig med at det blir vist til at Kina er et fattig land som sliter med knappe ressurser, blir det understreket at Kina ikke vil svikte sine forpliktelser

Hovedprinsipper for kinesisk bistandspolitikk

Kinas bistandspolitikk har vært påvirket både av landets ideologiske prinsipper og langtrekkende utenrikspolitiske målsettinger, landets egen utviklingshistorie og erfaringene med «imperialistisk» sovjetisk bistand i tiåret 1950-1960. I motsetning til vestlige land har derfor kinesisk bistandspolitikk og utviklingsstrategi først og fremst utviklet seg fra Kinas egen posisjon som u-land og offer for imperialismen og kolonialisme.

Det hersker uenighet om kinesisk bistandspolitikk — på samme måte som landets utenrikspolitikk generelt — har vært preget av kontinuitet eller karakterisert av bråe og delvis uforståelige kursendringer og justeringer.⁸ Enkelte forfattere framholder at de endringer som har funnet sted, i hovedsak har gått på bistan-

overfor verdens fattigste land og uttrykt håp om at en bedret kinesisk økonomi som følge av modernisering og strukturendring vil gjøre det mulig på lengre sikt å øke den kinesiske bistandsinnsatsen.

Det er også gjort klart at de store prosjekters tid er forbi, og at det ikke vil bli tale om noen gjentakelse av tidligere gigantprosjekter. Det er fra kinesisk side også gitt uttrykk for ønske om et mer variert samarbeid med afrikanske land, som ikke bare omfatter bistand, men også «joint ventures» og kommersielle byggeprosjekter, tekniske tjenester og opplæring av teknisk og administrativt personale.

dens størrelse og hvilke land som har mottatt bistand. De store endringer, som f.eks. under Kulturrevolusjonen, har primært hatt sitt utspring i indre stridigheter i Kina.

Å satse på egne krefter («self-reliance») har vært et grunnleggende prinsipp i Kinas bistandspolitikk og i den praktiske gjennomføringen av denne. I tillegg til å betone viktigheten av mottakerlandets egne menneskelige og fysiske ressurser, har dette prinsippet samtidig tjent som en advarsel mot å bli for avhengig av utenlandsk bistand.

Under statsminister Chou En-lais berømte tur til Afrika i 1963-64 ble det slått fast 8 prinsipper som skulle styre Chinas økonomiske og faglige bistand til andre land.⁹ Disse prinsipper ligger ifølge kinesiske uttalelser fortsatt til grunn og ble stadfestet

på nytt i en noe forkortet, «modernisert», versjon i 4 punkter under statsminister Zhao Ziyangs besøk til en rekke afrikanske land i 1982—83.¹⁰ Summarisk legger disse prinsippene vekt på

- likeverdighet og gjensidig fordel
- økonomisk lønnsomhet og resultatorientering
- mangfold i bistandsformer og -typer
- felles utvikling.

Etter kinesisk syn er disse fire prinsippene «en sammenfatning av Kinas erfaring når det gjelder økonomisk og faglig bistand med afrikanske land og andre land i den 3. verden og retningsgivende for fremme av Sør/Sør-samarbeid.»¹¹

Et karakteristisk trekk ved kinesisk utviklingshjelp har vært vekten på tosidig bistand. Etter at Kina i 1971 ble innvalgt i FN, har imidlertid landet også engasjert seg i multilateral bistand. Kinas flersidige bistand og innsats via private organisasjoner er fortsatt meget beskjeden. Fra kinesisk side er det i 1980-årene gitt uttrykk for ønsket om at en større del av bistandsinnsatsen går via multilaterale institusjoner.

Det forhold at Kina på den ene side yter flersidig bistand til en rekke land, hvorav flere har høyere BNP pr. innbygger enn Kina, og samtidig mottar bistand gjennom forskjellige FN-organisasjoner, synes ikke å bekymre kinesiske ledere. Kinesiske myndigheter har alltid

framholdt at bistand er gjensidig og må være til nytte både for giver- og mottakerland. Kina fastholder sterkt at utviklingsbistand i så stor grad som mulig bør ta hensyn til mottakerlandets egne behov, og at det tas tilbørlig hensyn til mottakerlandets egne ønsker. Utviklingsstrategier må derfor finnes for hvert enkelt land ut fra dets egen spesielle situasjon. Utenlandsk bistand må ikke påtvinge u-landene en spesiell utviklingsmodell. Etter kinesisk syn er verken den vestlige kapitalistiske modell eller den østlige modell med vekt på tungindustri og omfattende nasjonalisering egnet for utviklingsland. Heller ikke bør u-landene kopiere hverandre, da erfaringene og naturgrunnlaget er så forskjellig i de enkelte land. I 1980-årene har Kinas oppskrift vært den samme som landet selv med større eller mindre hell har fulgt: rask økonomisk vekst, økt eksport, større åpning for privat initiativ og de frie markedskreftene, samt import av nødvendig produksjonsutstyr og forbruksvarer for å få fortgang i den økonomiske utvikling.

Etter kinesisk syn innebærer «utvikling» både en generell sosial og økonomisk utvikling og et fredelig internasjonalt miljø. Fattigdom og underutvikling er ikke problemer for det enkelte land, men et resultat av kolonialisme og imperialisme, som bare kan fjernes ved å endre den nåværende urettferdige internasjonale økonomiske verdensordning.

Motiver bak kinesisk utviklingshjelp

En rekke forklaringer har vært gitt for å begrunne Kinas omfattende bistandsinnsats i Afrika. Disse varierer fra de rent altruistiske til det kyniske og nesten diabolske og synes i stor grad å være avhengig av forfatterens egen politiske grunnholdning. Vestlige analyser i 1960-årene og tidlig i 1970-årene fokuserer i særlig grad på de angivelig destruktive eller undergravende elementer ved kinesisk bistand og vurderte ofte kinesisk bistand som en trussel. I dag er holdningen mye mer nyansert, samtidig som den kinesiske bistandsinnsatsen er blitt dramatisk redusert og Kinas nærvær ikke lenger ses som noen fare.

Sammenfatningsvis kan de antatte motiver for Kinas utviklingsbistand i Afrika inndeles i fem hovedgrupper:

- bistand som et middel eller våpen i Kinas generelle utenrikspolitiske bestrebelser,
- bistand som et middel til å fremme Kinas rolle og anseelse i Afrika,
- bistand som et middel til å fremme handel,
- bistand som et virkemiddel i kinesisk innenrikspolitikk,
- bistand som et uttrykk for solidaritet og generøsitet.

Kinesisk bistand er blitt framstilt

som et virkemiddel i kinesisk utenrikspolitikk spesielt i forholdet til Sovjetunionen i konkurransen om politisk innflytelse i Afrika, i forholdet til Taiwan forut for Kinas medlemskap i FN i 1971 og, i mindre grad, i forholdet til USA og andre vestlige land og i rivaliseringen med India tidlig på 1960-tallet.

Det er grunn til å anta at Kina — på samme måte som svært mange andre giverland i Afrika — i sin utviklingsbistand har hatt flere hensyn å ivareta. Kina har brukt og bruker sin bistandsvirksomhet med sikte på å utvide og konsolidere sin innflytelse i mottakerlandene, både politisk og økonomisk. Selv om de altruistiske og generøse sider ved Kinas u-hjelp alltid har vært klart synlige, er det likevel lite sannsynlig at denne bistanden har vært ytet uten visse forventninger om gjentelser. Kinesisk bistandsvirksomhet har vært begrunnet både ut fra politiske og økonomiske hensyn og ambisjoner og ut fra uegennyttige og idealistiske ideer. Fordelen ved bistandsvirksomheten, sett med kinesiske øyne, er trolig snarere at den er egnet til å fremme brede og langsiktige politiske mål enn de mulighetene den gir til å påvirke eller manipulere utviklingen i mottakerlandene på kort sikt.

Omfanget av kinesisk bistand

Kina har siden 1966 ikke framlagt noen offisielle oppgaver over landets utviklingshjelp. Slike talloppgaver oppfattes i utgangspunktet som kon-

fidensielle.¹² Talloppgaver over kinesisk bistand viser store variasjoner, både totalt, for de enkelte mottakerland og for enkeltprosjek-

ter. Ofte er den foreliggende informasjon mangelfull, bl.a. blir det ikke alltid klart sondret mellom bistandstilsagn og den bistand som faktisk blir gitt. I en del tilfeller er det ikke noe klart skille mellom militær assistanse og utviklingsbistand, og ofte er det uklart om prosjekter er blitt fullført som opprinnelig forutsatt. (I denne forbindelse er det grunn til å peke på at kinesiske bistandsprosjekter ofte blir fullført ½-1 år tidligere enn opprinnelig planlagt.) Ettersom Kina først i de siste 10-15 år har ytet u-hjelp via multilaterale og private organisasjoner, vil en direkte sammenlikning mellom det totale kinesiske og vestlige bistandsvolum ofte være misvisende.

Beregninger foretatt av CIA anslår total kinesisk bistand til afrikanske land i perioden 1956-1985 til 4 084 mill. dollar,¹³ mens man fra kinesisk side har angitt totalt 4,5 milliarder dollar for perioden fram

Bistandsbetingelser

Kinesisk bistand har i utgangspunktet vært ubundet, både økonomisk og politisk, og i mange studier er kinesisk bistand, sammen med den bistand som blir gitt av de skandinaviske land, holdt fram som eksempel for andre land.²⁰ Målt etter kriterier som gaveelement, flerårige bistandstilsagn, tilbakebetalingstid og renteberegning for lån, finansiering av lokale kostnader, vekt på grunnbehov («basic needs») i mottakerlandene, forholdet mellom program- og prosjektbistand og spesiell støtte

til 1983.¹⁴ Ar. beregninger anslår kinesisk bistand til Afrika fram til 1982 til i alt 2 611 mill. dollar,¹⁵ sammenlignet med 5 345 mill. dollar i sovjetisk bistand (fram til 1978).

Målt etter BNP utgjorde kinesisk bistand 0,3 pst. i 1970, 0,13 pst. i 1978 og 0,06 pst. i 1985.¹⁶ Dette er vesentlig lavere enn gjennomsnittet for OECDs medlemsland (0,45 pst. i 1980) og Sovjetunionen (0,12 pst. i 1977).¹⁷ En må i denne forbindelse huske på at Kina målt etter BNP pr. capita selv må karakteriseres som et u-land.

For perioden 1956-1982 gikk ca. 44,7 pst. av Kinas totale u-hjelp til i alt 38 afrikanske land sør for Sahara og 6,4 pst. til 5 nordafrikanske land.¹⁸ Sammen med Pakistan var Tanzania og Zambia de viktigste mottakere av kinesisk bistand i denne perioden. Mellom 1970 og 1985 mottok afrikanske land mer enn 50 pst. av Kinas totale u-hjelp.¹⁹

til de minst utviklede land, synes det å være alminnelig enighet om at Kinas bistand til afrikanske land generelt har vært gitt på meget gunstige betingelser. Det er også grunn til å peke på at Kina bl.a. har bistått med å bygge ut industriforetak i afrikanske land, bl.a. for tekstiler, som konkurrerer med Kinas egen eksport av slike varer.

Kinesiske lån ytes gjerne over en lengre periode, normalt 10 år. Siden 1964 har alle kinesiske lån vært rentefrie og tilbakebetalingstiden har

variert fra 10 til 20-30 år. Kinesiske lån har i mange tilfeller gått til land hvor den politiske risiko har vært stor og hvor vestlige land og Sovjetunionen har vært tilbakeholdne med å yte lån. I 1980-årene har Kina krevet lån fortere tilbake, med en tilbakebetalingstid på 10 år. De nye og strengere regler er imidlertid ikke anvendt på de økonomisk svakeste afrikanske land. Gjeldsmoratorier skjer hyppig med kinesiske lån. Til-

bakebetaling skjer i alminnelighet i form av lokale produkter eller konvertibel valuta.

Gaveelementet i kinesisk bistand ble i 1976 gjennomsnittlig anslått til 74 prosent, men lå trolig høyere for afrikanske land.²¹ I 80-årene har gaveelementet i bistanden gått noe ned, men denne reduksjonen synes ikke å ha omfattet de fattigste afrikanske landene.

Områder for kinesisk bistand

Kinesisk utviklingshjelp har i hovedsak vært konsentrert om lettindustri, landbruk, vannforsyning, samferdsel og infrastruktur og bistand innen helsesektoren. Fra kinesisk side er sovjetisk kritikk om at Kina ikke har satset mer på tungindustri, blitt besvart med at landet bare vil igangsette bistandsprosjekter som er i samsvar med mottakerlandets interesser og kapasitet til å gjennomføre et slikt prosjekt, og som det er mulig for Kina selv å makte, finansielt og personellmessig.²²

Kinesisk bistand har i første rekke tatt sikte på utvikling på landsbygda. I slutten av 1970-årene og i 1980-årene har det imidlertid vært gjennomført en rekke større kinesiske byggeprosjekter i byer og bysentra, så som sportsanlegg, «folkepalasser» m.v. Hoveddelen av den kinesiske bistanden har vært benyttet til lite kostnadskrevende og arbeidskraftintensive prosjekter, som forutsetter bruk av lokale ressurser og er lette å drive. Bare en liten del av den kine-

siske bistanden har vært ytet som budsjettstøtte.

Selv om storparten av de kinesiske bistandsprosjektene i afrikanske land har vært små eller middels store og har forutsatt relativt begrensede ressurser og kinesisk nærvær, har Kina også fullført prosjekter som har krevet langsiktig finansiering og støtte og nærvær over en årrekke. Eksempler på slike prosjekter er Tanzam-jernbanen mellom Tanzania og Zambia, med en byggeperiode på 5 år og anslåtte totalkostnader på mer enn 400 mill. dollar;²³ den 120 km lange Bourguiba-kanalen i Tunisia, som sysselsatte mer enn 850 kinesiske teknikere og arbeidere²⁴; «Vennskapshavna» i Nouakchott i Mauretania hvor byggearbeidene tok 7 år og er anslått å ha kostet 150-200 mill. dollar²⁵; vei-prosjektet Samfya-Serenja i Zambia, der byggingen av den 579 km lange veistrekningen ble fullført i 1986 etter en 9 års byggeperiode²⁶ og Fanole-prosjektet i Somalia, et kombinert

vannkraft- og irrigasjonsprosjekt.²⁷

Før perioden 1957-1982 fordelte den kinesiske utviklingshjelpen seg på følgende områder:²⁸

— Samferdsel	30 pst.
— Landbruk og irrigasjon	20 «
— Lettindustri	20 «
— Tungindustri	5 «
— Annet (helsebistand, utdanning, sportsanlegg, m.v.)	20 «

Faglig bistand har vært en av de viktigste områder for kinesisk utviklingsbistand i Afrika. Fra kinesisk side har man alltid betraktet nærværet av kinesiske arbeidere, teknikere og rådgivere som meget betydningsfull, ikke bare av hensyn til bistandsplanlegging og gjennomføring av prosjektene, men også som en viktig del av Kinas totale nærvær i Afrika og som del av landets kulturelle diplomati. De kinesiske bistandsarbeidere er fra kinesisk side meget effektivt blitt framstilt som modeller både for afrikanske og vestlige land og i forholdet til Sovjetunionen når det gjelder hardt arbeid, innsatsvilje og nøkternt levesett.

Fra 1966 til 1986 var i alt 400 000 kinesiske bistandsarbeidere engasjert i utviklingsland, de fleste i afrikanske land.²⁹ Tallet på kinesiske bistandsarbeidere i de enkelte afrikanske land har vist store variasjoner, avhengig av behovet for slik arbeidsinnsats ved de forskjellige igangsatte prosjekter. I 1974 var f. eks. 16 000 kinesiske bistandsarbeidere engasjert i byggingen av Tanzam-jernbanen.³⁰ I 1985 var det anslått at 8 380 kinesiske bistandsarbeidere av et samlet antall på 46 820, var engasjert i afrikanske land. Til sammenlikning var tallet på

eksperter m fra Sovjetunionen og østeuropeiske land i Afrika samme år anslått til 78 830, av et totalt antall på 122 745.³¹

Afrikanske ledere har ofte uttrykt beundring for den innsats som kinesiske bistandsarbeidere har gjort, og pekt på at både m.h.t. avlønning, levevilkår, arbeidsinnsats og oppførsel er det stor forskjell på kinesisk og vestlig bistandspersonell.³² Samtidig har det vært klart at manglende språkkunnskaper og et isolert levevis har redusert mulighetene for direkte kontakt med lokalbefolkningen og vanskeliggjort teknologioverføring og opplæring av lokale medarbeidere.³³

I 1980-årene har de stadig voksende antall kinesiske kommersielle prosjekter gjort det mulig å benytte personell som tidligere har vært engasjert i bistandsprosjekter og som dermed er vant til lokale forhold og lave lønninger.

Kina har siden tidlig på 1960-tallet vært engasjert i *landbruksutviklingen* i afrikanske land. I 1986 fant det sted slikt samarbeid med 44 afrikanske land. Av 120 landbruksprosjekter i Afrika har 60 vært konsentrert om risplanting.³⁴ For øvrig har den kinesiske bistanden innen landbrukssektoren omfattet landbruks-teknikk, statlige forsøksgårder og silkeormkultivering. Et nytt samarbeidsfelt har vært fiske. I 1980-årene har Kina i økende grad søkt å få i stand kommersielle, felleseide foretak («joint ventures») med afrikanske land innen landbrukssektoren.

Bistanden innen *helsesektoren* har vært et annet viktig felt for kinesisk utviklingshjelp i Afrika. Helt siden det første kinesiske medisinske team

kom til Algerie i 1953, og fram til 1982, har i alt 34 medisinske team med 1 075 helsepersoner vært engasjert i forskjellige afrikanske land. Det er oppgitt at disse gruppene til sammen har behandlet 52 mill. mennesker.³⁵ Et særtrekk ved den kinesiske bistanden innen helsesektoren, som også omfatter akupunktur og bruk av tradisjonell afrikansk medisin, er at den nesten utelukkende har vært konsentrert om landsbygd-områdene. Kinesiskbygde sykehus finnes i 5 afrikanske land.

Innen *vannforsyningssektoren* hadde Kina i 1986 gjennomført 29 prosjekter i 12 afrikanske land. På *samferdselssektoren* er det med kinesisk bistand bygget 5 000 km vei og 2 500 km jernbane (innbefattet Tan-

zam-jernbanen).³⁶

Kinesisk innsats innen *lettindustri* omfatter bygging av tekstilfabrikker, sukkerraffinerier, rismøller, sykkel-fabrikker, sigarett- og fyrstikkfabrikker og mursteinsfabrikker. Det største enkeltprosjektet er Urafiki Textile Mill i Tanzania, som på det meste sysselsatte 2—3 000 arbeidere. Mange av disse bedriftene er relativt små og med relativt enkelt maskinelt utstyr. Siden slutten av 1970-årene er det fra kinesisk side lagt økende vekt på å forbedre og vedlikeholde eksisterende anlegg og sørge for tilstrekkelige reservedeler m.v. I de seneste årene er flere slike anlegg som ble fullført i 1960-årene og i begynnelsen av 1970-tallet, blitt rehabilitert av kineserne.

Bistand og handel

En vesentlig del av de kinesiske bistanden har vært ytet i form av varer. Eksempelvis ble det i forbindelse med Tanzam-jernbanen, i tillegg til kinesiske leveranser til jernbanen, levert betydelige mengder kinesiske forbruksvarer. Disse ble solgt gjennom statlige foretak i Tanzania og Zambia, både for å finansiere lokale kostnader og for å bidra til å dekke de to lands budsjettunderskudd. Ved tilbakebetaling av lån har Kina i betydelig grad akseptert betaling i lokale varer. Som et resultat av den kinesiske bistandsinnsatsen har landet stått fram som en betydelig importør av råvarer og enklere industriprodukter (bl.a. tekstiler) fra afrikanske land.

Bistanden har samtidig på en effektiv måte bidratt til å introdusere kinesiske varer på det afrikanske markedet og i mange tilfeller ført til kommersielle handelsleveranser. Men selv om bistand nok har støttet handelsforbindelsene, har den i mindre grad bidratt til å etablere *permanente* handelsforbindelser. I flere tilfeller viser samhandelen mellom Kina og et afrikansk land de samme svingninger som bistandsvolumet. I 1983 utgjorde importen fra afrikanske land bare 1,5 pst. av Kinas totale eksport. Eksporten utgjorde 1,9 pst.³⁷ I det store og hele har Kina helt siden 1950-årene hatt et betydelig eksportoverskudd i forhold til de afrikanske landene.

Det er uklart og omtvistet om Kinas mangeårige bistandsinnsats i Afrika har styrket landets innflytelse i Afrika og bidratt til at mottakerlandene har vist og viser større forståelse for og slutter opp om kinesiske synspunkter. Enkelte forfattere har vist til de afrikanske lands stemmemønstre i forbindelse med voteringen over Kinas medlemskap i FN i 1971 som et klart eksempel på den politiske effekten av kinesisk bistand. Det er også vist til støtten fra afrikanske land til kinesiske holdninger i en rekke internasjonale stridsspørsmål, som f.eks. Ikke-spredningsavtalen, Taiwan-spørsmålet, Det indiske hav som en fredssone m.v.³⁸

Selv om kinesisk bistand til en viss grad kan forklare afrikanske regjeringers holdninger til disse spørsmål, virker forklaringen overforenklet. Studier av sovjetisk bistand synes å vise at forholdet mellom bistand, handel og politisk innflytelse er

Framtidig kinesisk utviklingshjelp i Afrika

Hvis en skal dømme etter uttalelser fra kinesiske ledere de siste årene, er det lite trolig at det kan ventes noen økning av betydning av kinesisk bistand til afrikanske land. Det er grunn til å anta at det mønster som har tegnet seg i slutten av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene, med mindre bistand fordelt på flere mindre afrikanske land, vil vedvare. Kina betrakter fortsatt utviklingshjelp som et nyttig og viktig instrument i sin utenrikspolitikk, og oppfatter dessuten slik bistand som

svært kompleks og at Sovjetunionen for sin del ikke har vært i stand til å sikre seg noen vesentlig politisk gevinst fra sin bistandsinnsats.³⁹ Parallelle data foreligger ikke når det gjelder kinesisk bistand.

Når det gjelder Tanzania, er det på bakgrunn av det omfattende samarbeid mellom de to landene blitt framholdt at kinesisk bistand trolig har hatt en betydelig innvirkning på landets innenriks- og utenrikspolitikk og politiske ideologi.⁴⁰ Selv om forholdet mellom bistand og politisk innflytelse er omtvistet, er det grunn til å anta at land som har mottatt eller er gitt tilsagn om kinesisk bistand, i alminnelighet vil innta en holdning som er mer imøtekommen til kinesiske synspunkter enn andre land. Trusselen om at kinesisk bistand vil opphøre eller ikke bli gitt, har ikke ført til en mer positiv holdning fra mottakerlandets side overfor Kina.

en del av den ideologiske byrde landet har påtatt seg som talsmann for landene i den 3. verden. Det er også blitt framholdt at Kina, i lys av den vekt landet legger på en Ny Økonomisk Verdensordning og Sør/Sør-samarbeid, fortsatt vil ha behov for å demonstrere denne grunnholdningen i praksis. Hvorvidt en slik holdning lar seg kombinere med gjennomføringen av landets eget moderniseringsprogram og 1990-årenes ressursknapphet, synes imidlertid uklart.

- Artikkelen er basert på kapittel 6 (side 165—273) i min oppgave «Unequal Equals — A Study on China in Africa», skrevet som «Fellow» ved Center for International Affairs, Harvard University 1986—87.
- Allan Hutchinson: *China's African Revolution* (Hutchinson, London, 1975), s. 206.
- Burundi, Den sentralafrikanske republikk, Benin, Ghana og Tunisia. I 1967—69 var det bare 13 afrikanske land som hadde diplomatiske forbindelser med Kina.
- Med unntak av den kinesiske sendemann i Kairo, Huang Hua, ble samtlige kinesiske ambassadører hjemkalt under Kulturrevolusjonen.
- John Franklin Copper: «China's Foreign Aid i 1987» i *Occasional Papers* Nr. 8, 1979, University of Maryland 1979, s. 2.
- Wei Liang-Tsai: «Peking versus Taipei in Africa 1960—78» (*Asia and World Monograph Series* Nr. 25, The Asia and World Institute, Taipei, 1982), s. 181 og Rüdiger Machetzki: «Die Entwicklungshilfepolitik der VR China: Hilfe aus der Dritten Welt für die Dritte Welt?», *Mitteilung* Nr. 80 (Institut für Asienkunde, Hamburg, 1975), s. 144.
- Mao Tse-tung og Chou En-lai døde begge i 1976, etterfulgt av arrestasjonene av den såkalte «firbanden». Samme år var det også et voldsomt jordskjelv i Kina som gjorde store skader.
- En nærmere drøftelse av disse problemstillinger er gitt i Law Yu Fai: *Chinese Foreign Aid. A Study of its Nature and Goals with particular Reference to the Foreign Policy and World View of the PRC 1950—1982* (Saarbrücken, 1984), s. 20.
- Teksten er gjengitt i *Beijing Review* 5. september 1983, s. 17. En analyse av disse prinsipper er gitt i Bruce D. Larkin: *China and Africa 1949—70. The Foreign Policy of the People's Republic of China* (University of California Press, Berkeley, 1971), s. 103—106.
- De fire prinsipper ble annonsert i Dar es Salaam 13. januar 1983. Teksten er gjengitt i *Beijing Review*, 24. januar 1983, s. 19.
- Ifølge *Beijing Review*, 5. september 1983, s. 18.
- Opplysninger gitt av den norske ambassade i Beijing i 1987 i forbindelse med arbeidet med oppgaven.
- Handbook of Economic Statistics* (Directorate of Intelligence, Washington D.C., 1987).
- West Africa*, 9. mai 1983, s. 1117.
- Law, op. cit., s. 171—173.
- Law, op. cit., s. 286 og *Indian Ocean Newsletter*, 4. april 1987, s. 8.
- OECD: *Development Cooperation* (OECD, Paris 1981).
- Law, op. cit., s. 184—185.
- Indian Ocean Newsletter*, 4. april 1987, s. 8.
- En nærmere redegjørelse for betingelser for kinesisk bistand er bl.a. gitt i Wolfgang Bartke: *China's Economic Aid* (Holmes and Meier, New York, 1975), Janos Horvath: *Chinese Technology Transfers to the Third World* (Praeger, New York, 1976) og Siegfried Schultz: «Status and Perspectives Concerning Aid Performance of Main Donor Countries» i *The Developing Economies*, Vol. XX, Nr. 3, september 1982.
- Horvath, op. cit., s. 84.
- Beijing Review*, 5. september 1983, s. 14—18 gir en nyttig og interessant oversikt over planleggingen og gjennomføringen av kinesiske bistandsprosjekter.
- Tallene varierer fra 400 til 680 mill. dollar.
- China Aktuell*, June 1983, s. 386/6 og *China Aktuell*, May 1984, s. 275/3.
- China Aktuell*, August 1986, s. 600/02. Prosjektet er betegnet som det mest ambisiøse siden Tanzam-jernbanen.
- China Aktuell*, April 1983, s. 253/7.
- China Aktuell*, July 1984, s. 403/03.
- Law, op. cit., s. 171.
- China Aktuell*, November 1986, s. 723/3.
- Horvath, op. cit., s. 7. Ifølge Bartke, op. cit., s. 190, var tallet 10.000.
- Handbook of Economic Statistics* (Directorate of Intelligence, Washington D.C., 1986).
- Se f.eks. Deborah A. Brautigam: «Doing well by doing good. China's new Style Foreign Aid Projects now emphasises mutual Benefit» i *China Business Review*, September — October 1983, s. 58.
- Se f.eks. Deborah A. Brautigam: *Agricultural Aid to Africa. A Technical, Economic and Institutional Analysis of three Chinese Rice Projects in Liberia, Sierra Leone and Gambia* (Doctoral Thesis, Fletcher School of Law and Diplomacy, April 1987) og John F. Copper: *China's Foreign Aid. An Instrument of Peking's Foreign Policy* (Lexington Books, Lexington, 1976).
- Beijing Review*, 21. juli 1986, s. 26—27.
- China Aktuell*, April 1982, s. 238/7.
- Beijing Review*, 5. september 1983, s. 15.
- Bruce D. Larkin: «Emerging China's Effect on Third World Economic Choice» i Lillian Craig Harris: *China and the Third World. Champion or Challenger?* (Auburn House, Dover 1986), s. 105.

38. Se f.eks. Warren Weinstein (ed.): *Chinese and Soviet Aid to Africa* (Praeger, New York, 1975).
39. Phillip G. Roeder: «The Ties that Bind: Aid, Trade and Political Compliance in Soviet Third World Relations» i *International Studies Quarterly* (1985), Nr. 29, s. 191–216.
40. George T. Yu: «Chinese Aid to Africa. The Tanzania-Zambia Railway» i Weinstein, op. cit., s. 85 og 158.