

När de asiatiska stormakterna tar plats: Vilka avtryck gör Kina och Indien i Afrika?

Samuel Neuman Bergenwall och Johan Englund

Det strategiska landskapet i Afrika håller på att ritas om. Kina och Indien stärker sina positioner på kontinenten, utmanar västerlandets historiska dominans och förändrar förutsättningarna för EU:s och Sveriges Afrikapolitik. Detta memo analyserar Kinas och Indiens intressen, agerande och strategier, och diskuterar möjliga konsekvenser.

Kinas och Indiens fokus på Afrika är inte nytt. Efter de kinesiska och indiska republikernas bildande (1949 respektive 1947) lade båda staterna vikt vid Afrika. Ledarna Mao Zedong och Jawaharlal Nehru försökte öka sina länders betydelse på kontinenten genom att stödja kampen mot kolonialismen och betona samarbete mellan utvecklingsländer inom det ”globala syd”. Kinas och Indiens inflytande kom dock snart att avta. Som en följd av inrikespolitiska kriser, ekonomisk nedgång och inåtvänd politisk inriktning saknade Kina och Indien länge förmåga att konkurrera med västerländska stater, såsom USA, Frankrike och Storbritannien.

Under de senaste 10–15 åren har den politiska spelplanen i Afrika dock förändrats drastiskt. Snabb ekonomisk utveckling i Kina har bidragit till att landet sedan 2009 är Afrikas i särklass största handelspartner, liksom en av de enskilt största investerarna och långgivarna på kontinenten. I skuggan av Kina har Indien stigit fram som Afrikas näst största handelspartner. Båda staterna har stärkt sina politiska roller i Afrika genom multilaterala satsningar, ökat bistånd, större diplomatisk närvaro och applicering av mjukt makt, t.ex. genom kulturinstitut. Staterna ökar även sina säkerhetsengagemang genom militär utbildning, vapenexport, militärövningar, bidrag till FN-insatser och satsningar på maritim säkerhet. Värt att notera är att Kinas första militärbas utomlands etablerades i Afrika 2017 – i strategiskt belägna Djibouti.

Vilka är då Kinas och Indiens nationella intressen i Afrika? Hur agerar staterna ekonomiskt, politiskt och militärt för att säkerställa dem? Vilka övergripande strategier går att skönja? Vilka blir konsekvenserna för Sverige och

EU? Det är frågor som avhandlas i en längre FOI-rapport som här har destillerats till ett kortare memo.¹

NATIONELLA INTRESSEN

Kina och Indien har liknande intressen i Afrika och ser på kontinenten, till skillnad från många i Europa, mer som en möjlighet än som en utmaning. I de asiatiska staterna uppfattas Afrika mer som en källa till ekonomisk utveckling, politiskt stöd och geopolitiskt inflytande än ett ursprung för terrorism och flyktingströmmar. Båda staterna har sedan länge haft ekonomiska motiv att få tillgång till afrikanska naturtillgångar och att expandera marknader för sina företag. Såväl Kina som Indien försöker även att forma positiva narrativ om sig själva och betonar vikten av att få stöd från det röststarka afrikanska blocket i globala multilaterala institutioner. De två länderna har dessutom under senare år ökat fokus på säkerhetspolitiska frågor. Båda staterna vill säkra sina maritima handelsleder till och från Afrika, liksom att skydda sina respektive diasporor på kontinenten, vilka uppgår till ca ett par miljoner vardera. Indien har också ett särskilt intresse av att balansera Kinas makt i Afrika och på Indiska oceanen, medan Kina uppfattar USA som sin främsta rival och har ett intresse av att projicera sin makt generellt. Kina har även intresse av att sprida sin utvecklingsmodell och sin syn på internationella normer till den afrikanska kontinenten. Indien uppvisar i nuläget inga liknande intentioner utan betonar principen om icke-inblandning i ”interna angelägenheter”, även när det kommer till demokrati och mänskliga rättigheter. Även Kina förordar starkt principen om suveränitet och icke-inblandning i sin retorik, men inte nödvändigtvis i sitt agerande.

¹ Bergenwall, Samuel och Englund, Johan (2020) *När de asiatiska stormakterna tar plats: Vilka avtryck gör Kina och Indien i Afrika?* FOI-R--4986--SE, (Stockholm: FOI).

EKONOMISKT ENGAGEMANG

Sedan början av 2000-talet har Kinas och Indiens handel med Afrika vuxit kraftigt. År 2000 var värdet av Kinas och Indiens handel med kontinenten betydligt mindre än Afrikas handel med t.ex. USA Frankrike och andra europeiska stater. Knappt två decennier senare, år 2018, var Kina otvetydigt nummer ett i fråga om såväl import som export. Samma år var Indien både näst största importör och exportör (på ungefär samma nivå som Frankrike). Både Kina och Indien har i ökad grad importerat naturtillgångar, inte minst olja och gas, för att mätta inhemsk energikonsumtion och snabbt växande ekonomier. Efterhand har även varuexporten till Afrika ökat. Kina exporterar i dag en bred palett av varor, alltifrån konsumtionsvaror till högteknologi. Indiens export har ett snävare fokus: på fordon, petrokemiska produkter, mediciner och vacciner.

Genom att utbyta råvaror mot förädlade produkter har Kina och Indien etablerat asymmetriska beroendeförhållanden till många afrikanska stater. Medan Kina har ett stort överskott i bytesbalansen, lider Indien av ett underskott på grund av sin stora energiimport. I båda fallen sker omfattande handel med kontinentens alla fem subregioner, men fokus ligger på de största ekonomierna (såsom Nigeria, Sydafrika och Egypten) och på råvarurika länder (såsom Angola, Kongo-Brazzaville och Ekvatorialguinea).

I fråga om investeringar skiljer sig Kina och Indien åt. De kinesiska investeringarna och lånen har ökat mycket kraftigt under de senaste åren, både i absoluta tal och i förhållande till andra externa aktörer. Kinas omfattande investeringar gäller framför allt infrastruktur för transport och energi. Indiens investeringar har ökat i en betydligt långsammare takt, och går till större delen till Mauritius, ett skatteparadis. Övriga investeringar sker främst genom statliga företag till energisektorn.

Kina spelar en allt större roll för Afrikas tillgång på högteknologiska produkter. Företag såsom Huawei och ZTE är viktiga på mobiltelefonmarknaden och för telekominfrastrukturen i Afrika. Huawei verkar bli en central aktör för utbyggnaden av 5G-nätverk i afrikanska länder. Den indiska mobiloperatören Airtel är en av Afrikas största; men utöver detta så har indiska företag, till skillnad från kinesiska motsvarigheter, en marginell roll inom högteknologi.

POLITISKT ENGAGEMANG

Under 2000-talet har både Kina och Indien blivit allt viktigare politiska aktörer i Afrika. Kina har ambassader i nästan varje afrikanskt land. Indien, i sin tur, genomför en kraftig utvidgning av sin diplomatiska närvaro (med 18 nya ambassader) och kommer inom kort att täcka i stort sett hela kontinenten. Såväl ledarskapet i Kina och

Indien prioriterar dessutom att besöka Afrika, till skillnad från många västerländska ledare.

Både Kina och Indien har skapat nya multilaterala fora för sina engagemang med afrikanska stater. Kina har sedan år 2000 regelbundna toppmöten med i princip alla afrikanska länder inom ramen för Forum On Africa China Cooperation (FOCAC). Indien etablerade 2008 ett liknande forum, India Africa Forum Summit (IAFS), som vuxit i storlek över tid. Inom FOCAC och IAFS avhandlas alltifrån handel och investeringar, till bistånd och klimat, liksom försvar och säkerhet. Vid sidan om dessa forum prioriterar Kina och Indien även FN:s Afrikariktade verksamhet, liksom regionala institutioner, såsom Afrikanska unionen (AU), Southern African Development Community (SADC) och Economic Community of West African States (ECOWAS).

Biståndet till Afrika spelar en allt större roll för bägge länderna, och har likheter i utformning men skiljer sig i omfattning. Kinas och Indiens bistånd består främst av koncessionslån till bl.a. infrastrukturutbyggnad, och bidrag framför allt till kapacitetsutveckling. En stor del av lånen verkar emellertid vara bundna till kinesiska respektive indiska företag. Länderna bidrar varje år också med tusentals stipendier till afrikanska tjänstemän, poliser, militärer och studenter, för utbildning i respektive länder.

Diasporadiplomati har blivit allt viktigare för båda staterna. Indiens relationer till Afrika går sekler tillbaka i tiden och har sedan länge en stor diaspora på kontinenten, medan exilkineserna till stora delar nyligen anlänt till Afrika. Indiens diasporadiplomati syftar till att stärka banden mellan exilindier och republiken Indien, och till att mobilisera dem för indiska utrikespolitiska syften. Kina använder i ökad grad diasporadiplomati globalt, sannolikt även i Afrika, för att mobilisera och påverka kineser utomlands.

Kina och Indien främjar också positiva bilder av sig själva. De betonar båda samarbete inom "globala syd" och framställer sig som jämlika och trovärdiga partner som inte blandar sig i inrikes förhållanden. De asiatiska staterna understryker att de till skillnad från västerländska aktörer varken har koloniala arv eller påtvingar afrikanska länder politiska eller ekonomiska reformer. Det kinesiska narrativet understöds av ett snabbt växande antal kulturcentra, Konfuciusinstitut, och ökade satsningar inom mediesektorn.

MILITÄRT ENGAGEMANG

Kina och Indien har under de senaste åren aktivt arbetat för att säkra sina säkerhetspolitiska intressen i Afrika genom att ha centrala roller i FN:s fredsfrämjande insatser,

utbilda afrikanska säkerhetsstyrkor, fokusera på maritim säkerhet, genomföra militärövningar, och exportera försvarsmateriel.

Både Kina och Indien spelar i dag viktiga roller i FN:s insatser i Afrika. Kinas engagemang inom FN:s fredsbevarande verksamhet har ökat markant. Idag är Kina näst största finansiär av fredsbevarande insatser (efter USA) och har det största truppbidraget bland de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd. På senare år har Kina även bidragit med stridande förband. Indien är det land som över tid bidragit med flest utsända till FN:s insatser, vilka till större delen ägt rum i Afrika. Indiens truppbidrag är mer än dubbelt så stort som Kinas och främst fokuserat på Kongo-Kinshasa och Sudan. Däremot är Indiens finansiella bidrag marginellt.

Båda länderna bidrar i ökad grad med militär utbildning till afrikanska säkerhetsstyrkor. Indiens utbildningsinsatser består till stora delar av utbildning av marinstridskrafter och kustbevakningar i framför allt Östafrika, men även i kontraterror annorstädes. Indien har även, tillsammans med USA, börjat utbilda afrikaner i FN-insatser. Kinas utbildningsinsatser verkar vara mer geografiskt utspridda och tycks ha ett större fokus kontraterror och skydd av infrastruktur.

Indien och Kina lägger allt större vikt vid skydd av handelsleder till havs. Sedan antipiratininsatserna i Adenviken började år 2008 har båda staterna ökat sin militära närvaro i hav runt Afrika. Båda länderna prioriterar skydd av maritima handelsleder genom Indiska oceanen. Utöver att etablera sin första militärbas utomlands, i Djibouti, är Kina delaktig i byggnation av hamnar runt hela Afrika, vilka misstänks kunna användas militärt i framtiden. Den kinesiska försvarsdiplomatien har vidare stärkts genom hamnbesök, räddningsinsatser och militärövningar. Indiska flottan är å sin sida mycket aktiv i västra Indiska oceanen genom patrullering av ekonomiska zoner, hamnbesök, räddningsinsatser, humanitärt bistånd och militärövningar med andra stater. Indiens ökade fokus på maritim säkerhet är i hög grad en funktion av den ökade kinesiska närvaron i regionen. Friktionsytor finns således mellan Kina och Indien, i synnerhet i haven kring Östafrika.

Militärövningar sker med såväl afrikanska stater som externa aktörer. Kina har exempelvis genomfört bilaterala militärövningar med afrikanska försvarsmakter i Väst- och Östafrika medan Indiens fokus är på Östafrika. Såväl Kina som Indien genomför också militärövningar med externa aktörer i hav runt Afrika. Kina har nyligen övat med Ryssland och Sydafrika, medan Indiens övningar med Frankrike har blivit allt mer omfattande. Indien genomför även

regelbundna trilaterala övningar med Sydafrika och Brasilien, och övar även i olika konstellationer med t.ex. Ryssland, USA och Japan. Övningsmönstren återspeglar de tilltagande globala geopolitiska spänningarna som riskerar spilla över på den afrikanska kontinenten.

Kina har på kort tid blivit en av de största vapenexportörerna till Afrika. Kinas försvarsexport är utspridd över kontinenten, jämfört med andra betydande exportörer, som Ryssland och USA, som är mer geografiskt koncentrerade. Den kinesiska exporten består bl.a. av pansarbandvagnar, träningsflygplan, obemannade luftfordon och lättare vapen. Indien har bistått ett antal östafrikanska kuststater med diverse plattformar för övervakning och patrullering, men exporten är obetydlig. Indien har dock en gryende ambition att på allvar ta sig in på marknaden för försvarsmateriel i Afrika.

STRATEGIER

Det finns stora likheter i fråga om övergripande strategier mellan Kina och Indien. Staternas strategier inbegriper i båda fallen mer resurser samt ett brett agerande i flera politiska, ekonomiska och militära spår parallellt för att säkerställa sina nationella intressen. De använder såväl bilaterala som multilaterala kanaler, och agerar både via befintliga och nyskapade institutioner. Därtill försöker länderna skapa större attraktionskraft bland afrikanska länder genom att presentera sig som stater som prioriterar kontinenten och som agerar annorlunda jämfört med västerländska stater.

En stor skillnad för implementeringen av strategierna är att Indien saknar de finansiella muskler som Kina besitter. Indien har inte förmågan att genomföra en motsvarighet till Kinas Belt and Road Initiative (BRI), dvs. storskaligt ekonomiskt engagemang med omfattande lån och investeringar. Även inom diplomatin generellt, utgör Indiens svaga resursbas en starkt hämmande faktor. Kinas betydligt större finansiella muskler och institutionella kapacitet innebär att de kinesiska verktygen överlag är betydligt mer kraftfulla än de indiska, samtidigt som engagemangen är mer omfattande. Således är det kinesiska avtrycket i Afrika avsevärt större än Indiens, vilket även visar sig i Kinas ökade inflytande.

Internationellt samarbete utgör dock en viktig aspekt av Indiens strategi i Afrika. Indien försöker kompensera för bristande resurser genom att börja utveckla samarbeten med främst västerländska stater, när det gäller alltifrån bistånd till säkerhet. Kina arbetar framför allt direkt med afrikanska stater och institutioner utan att samarbeta med andra externa aktörer.

MÖJLIGA KONSEKVENSER

För afrikanska aktörer uppfattas Kinas och Indiens återkomst till Afrika ofta som något positivt. Ökat bistånd och större investeringar kan bidra till bättre infrastruktur såsom vägar, hamnar, järnvägar, och digital kommunikation, liksom till kapacitetsutveckling inom bl.a. statlig byråkrati. Det kan i sin tur få positiv effekt på den socioekonomiska utvecklingen. Samtidigt finns risker med skuldfällor och asymmetriska ekonomiska beroenden.

Geopolitiskt kan Kinas och Indiens ökade makt i förhållande till västerländska aktörer innebära att afrikanska stater får möjlighet att skapa strategisk autonomi. Därigenom kan afrikanska stater spela ut externa aktörer mot varandra för att stärka sina nationella intressen. Ett för stort beroende av Kina eller Indien riskerar dock att begränsa detta handlingsutrymme.

Kinas och Indiens ökade roller i Afrika kan leda till ökade spänningar såväl mellan afrikanska länder som mellan externa aktörer på kontinenten. Därmed riskerar Afrika att bli ett offer för stormaktskonflikt, såsom under kalla kriget. De ökade globala spänningarna mellan USA och Kina kan exempelvis få återverkningar på den säkerhetspolitiska dynamiken, liksom rivaliteten mellan Kina och Indien.

En ytterligare risk för afrikanska länder är att ett växande kinesiskt inflytande och en ökad acceptans för en mer auktoritär utvecklingsmodell leder till att demokratiska värden och mänskliga rättigheter undermineras och att korruptionen ökar. I och med att Kinas och Indiens inflytande i Afrika ökar i förhållande till Europa, kan EU:s och europeiska staters förmågor att påverka utvecklingen på kontinenten därmed minska. Kinas stärkta roll i Afrika kan därmed medföra att det blir svårare för EU att få gehör för normer och värderingar såsom demokrati och mänskliga rättigheter.

En central fråga givet ett förändrat strategiskt landskap i Afrika är hur EU och Sverige ska navigera för att få genomslag för frågor såsom gott styre och transparens, fria och rättvisa val, starka civila samhällen och fria medier. Kinas och Indiens stärkta roll kan även innebära att afrikanska stater väljer att ta någon av de två asiatiska stormakterna parti i internationella frågor snarare än att t.ex. följa EU:s linje.

Trots de asiatiska stormakternas ökande betydelse i Afrika bör dock inte EU:s ekonomiska, biståndspolitiska, diplomatiska och militära roll underskattas. EU är, som multilateral aktör, fortsatt Afrikas största handelspartner och investerare, fastän dess relativa andel minskar. EU:s bistånd till Afrika i form av stöd till multilaterala institutioner och kapacitetsutveckling är också betydande. Därtill har europeiska stater alltjämt en stor militär närvaro i Afrika, liksom sedan länge upparbetade (om än i många fall komplicerade) diplomatiska relationer.

Kinas och Indiens utvecklingssamarbete fokuserar mycket på utbyggnad av infrastruktur medan EU och Sverige i högre grad har fokus på mjuka frågor, såsom kapacitetsutveckling och stöd till utsatta grupper inom civilsamhällena. I takt med att den kinesiska och indiska biståndspolitiken får större genomslag i Afrika utmanas således föreställningarna om hur europeiskt och svenskt bistånd ska utformas.

Afrika uppfattas i delar av Europa som en utmaning, exempelvis i form av flyktingströmmar, terrorism och fattigdom. I Kina och Indien betonas däremot Afrika som en möjlighet för ekonomisk utveckling och som en samarbetspartner i globala frågor. Givet denna diskrepans i synsätt kan det finnas anledning för Sverige och EU att reflektera kring utformandet av framtida Afrikastrategier.