

## FOKUS: NORDEN OG KINA

## En ukoordinert kvintett? De Nordiske landenes forhold til Kina

Bjørnar Sverdrup-Thygeson<sup>1\*</sup> & Jerker Hellström<sup>2\*</sup>,<sup>1</sup>Forsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo, Norway; <sup>2</sup>Sikkerhetspolitisk analytiker, Totalforsvarets forskningsinstitutt

## Innledning

Kinas vekst mot stormaktsstatus har, som en av de definerende megatrendene dette århundret, påvirket de nordiske landene på en rekke måter. I løpet av det siste tiåret har Kina trådt frem som en viktig handelspartner for Norden, som en økende kilde for investeringer og økonomisk samarbeid, og som en drivkraft i å endre den økonomiske dynamikken i verdensmarkedet. Beijing har også vist en voksende kapasitet og vilje til å søke og forme det globale institusjonelle rammeverket som små stater, slik som de nordiske, er spesielt avhengige av. I årene som kommer vil relasjonene til Kina med all sannsynlighet komme til å bli enda mer betydningsfulle for de enkelte nordiske landene, både direkte og indirekte. På bakgrunn av dette kan man finne en pågående debatt i både Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om hvordan man best skal forholde seg til et så viktig internasjonalt utviklingstrekk. Imidlertid har det til dags dato blitt viet relativt liten oppmerksomhet innad i hvert enkelt nordisk land, til hvordan ens nordiske naboer har utviklet sine bånd med Kina.

Fokus-spalten i denne utgaven av Internasjonal Politikk er ment å bidra til å gi et nordisk publikum oversikt over de forskjellige nordiske landenes forhold til Kina, og hvordan disse har håndtert politiske utfordringer og økonomiske interesser i sitt forhold med Beijing. Gjennom å samle et lag av nordiske Kina-forskere til å bidra med hvert sitt kapittel om Kinas relasjoner med de fem nordiske landene, vil spalten også komme inn på om det kan sies å være noen felles «nordisk dimensjon» i politikken overfor Beijing. De nordiske landene deler en rekke fellestrekk basert på geografi, kulturell identitet, politiske tradisjoner og delte historiske erfaringer. Samtidig fremviser de fem nordiske landene også sentrale ulikheter på en rekke områder, ikke minst hva angår deres utenrikspolitiske orientering og tilknytning til sentrale internasjonale organisasjoner. Til en viss grad kan man spore begge disse trekkene også i de nordiske lands tilknytning til Kina. Som kapitlene i denne utgaven viser, er det til tross for svært mange fellestrekk også tydelige forskjeller mellom de fem nordiske landenes bilaterale relasjoner med Kina.

\*Korrespondanse: Bjørnar Sverdrup-Thygeson, NUPI. Email: bst@nupi.no; Jerker Hellström, FOI - Totalforsvarets forskningsinstitutt. Email: jerker.hellstrom@foi.se

©2016 Bjørnar Sverdrup-Thygeson & Jerker Hellström. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Bjørnar Sverdrup-Thygeson & Jerker Hellström (2016). «Norden og Kina: En ukoordinert kvintett? De Nordiske landenes forhold til Kina». *Internasjonal Politikk*, 74, 3: 1–7. <http://dx.doi.org/10.17585/ip.v74.516>

De nordiske landene var svært tidlig ute med å anerkjenne Folkerepublikken Kina, og har alle, over det siste tiåret, tatt initiativ til å styrke de økonomiske og kulturelle relasjonene med Midtens Rike, og utnyttet mulighetene Kinas vekst har medført i verdensmarkedet. På det politiske plan har de nordiske landene derimot antatt noe mer varierte standpunkt. Ikke minst angår dette graden av kritisk politisk dialog overfor Beijing hva gjelder problematiske aspekter som landets menneskerettighetssituasjon, og spesielt hvorvidt offentlig 'megafondiplomati' eller kritikk i lukkede fora er den best tjenlige veien å gå. Ikke minst er det betydelige ulikheter i hvor sterke politiske bånd de ulike nordiske landene har med Beijing, for tiden varierer dette langs en bred skala fra svært gode (f.eks. Danmark), til svært problematiske (Norge).

Kapitlene i denne fokus-spalten peker mot at de nordiske landene kan sies å stå overfor både sammenfallende interesser og felles utfordringer i deres relasjoner med Kina. Langs den politiske dimensjonen deler nordiske land interessen av en regelbasert verdensorden som kan trygge små lands rettigheter i et åpent og stabilt verdenssamfunn støttet opp om av liberale normer. Som sådan deler de en interesse av et Kina som er inkludert og involvert konstruktivt i internasjonale institusjoner. En utfordring flere av de nordiske landene har stått overfor er det dilemmaet som har oppstått når liberale verdier de nordiske politiske institusjonene deler, har kommet i konflikt med hva Beijing ser på som sine tre såkalte 'kjerneinteresser': politisk stabilitet og opprettholdelse av det kinesiske ettpartisystemet, nasjonal suverenitet og territoriell integritet, og sosial og økonomisk utvikling. Dette er en problematikk som har kommet tydeligst til syne i kinesiske protester mot at nordiske politiske ledere har mottatt den tibetanske åndelige lederen Dalai Lama, eller i den pågående politiske boikotten av Norge etter at Nobels fredspris ble tildelt den politiske dissidenten Liu Xiaobo i 2010.

Hva angår den økonomiske dimensjonen, som har vært hoved-drivkraften for de respektive nordiske hovedstedenes Kina-politikk, så deler de fem landene i Norden betydelige fellestrekk. De er alle høyinntektsland med betydelige ressurser innen teknologi og humankapital, som har dratt nytte av import av billige forbruksvarer fra Kina. Ikke desto mindre er den økonomiske profilen for de ulike landene også til dels ulik, noe som reflekteres i forskjeller i hvor viktig Kina er som handelspartner for de enkelte landene, (se fig. 3 og 4). Dette kommer også til syne i sammensetningen av landenes eksport til Kina. Fra svenske møbler og miljøteknologi til danske landbruksvarer, er de nordiske landenes eksportinteresser i Kina, som de følgende artiklene viser, i større grad utfyllende enn de er konkurrenter i samme markedsnisjer.

Hva angår hvordan den nordiske regionen fremstår fra kinesisk side, er Beijings utenrikspolitiske hovedfokus rettet mot Kinas naboland og de globale stormaktene. Som sådan er de bilaterale relasjonene med de nordiske landene av begrenset betydning, utover deres rolle som medlemsstater i NATO og EU. Dog har allikevel den nordiske regionen en betydelig rolle å spille for kinesiske politiske beslutningstagere, spesielt innen enkelte økonomiske sektorer. Nordiske land har dermed vært arena for en rekke kinesiske delegasjoner i de senere årene (se fig. 8). Dette bør sees på bakgrunn av at Kina i økende grad har begynt å gi oppmerksomhet til 'sub-regional' politikk i Europa, deriblant Norden. Ikke minst har dette utgangspunkt i Kinas økende etterspørsel etter teknologi og know-how for å støtte opp om sine viktige økonomiske

reformer. Få saker blir viet like mye oppmerksomhet i Kinas offisielle uttalelser om Norden, som å slå fast viktigheten av hva regionen kan tilby innen grønn energiteknologi. En like viktig uttrykt prioritet fra kinesisk side er å tilegne seg kunnskaper om Arktis, spesielt på bakgrunn av muligheten for nye nordlige sjøruter etter hvert som det Arktiske islaget smelter på grunn av global oppvarming.

I tillegg er de fem nordiske landene ansett som stabile og forutsigbare politiske aktører som er relativt enkle å forholde seg til. Av den grunn er regionen sett på som en nyttig arena for å teste ut nye utenrikspolitiske tilnærminger, deriblant frihandelsforhandlinger med de landene som ikke er EU-medlemmer. Erfaringer fra de nordiske landene kan være nyttig å trekke på når Beijing forbereder politiske initiativ i en bredere politisk sammenheng, spesielt overfor den Europeiske Union. Imidlertid står kinesiske politikere og diplomater også overfor utfordringer i enkelte nordiske land, med bakgrunn i motstridende politiske verdsett. På den ene siden ønsker Kina å styre unna temaer som kan risikere å ødelegge for det bilaterale samarbeidet. På den andre siden vil Beijing heller ikke godta hva de anser som innblanding i landets interne affærer. I de nordiske landene, med sitt engasjement for menneskerettigheter og universelle verdier, har Kinas forsvar for sine politiske 'kjerneinteresser' dermed bidratt betydelig til å forme det politiske rammeverket for forholdet til de nordiske statene.

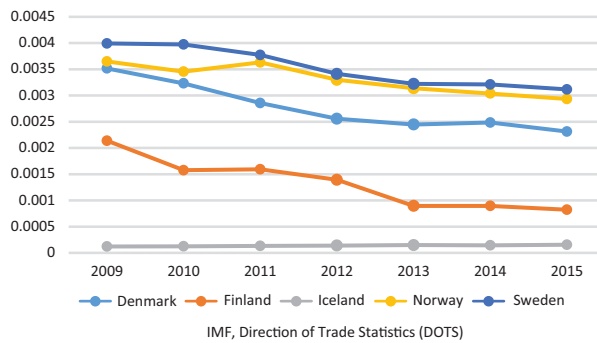
Nettopp noen av de kjennetegnene som gjør Norden unik i et globalt perspektiv, er dermed de tingene som gjør Kina interessert i regionen. Hvordan kan så den nordiske regionen best engasjere Kina som en gryende politisk og økonomisk stormakt? Økonomisk sett er et sentralt spørsmål hvor velplassert Norden er i forhold til å utnytte de pågående endringene i kinesisk økonomi, etter hvert som Kina søker å ta steget fra å være verdens fabrikkhall til et innovasjonsdrevet høyinntektsland? Det er etter vårt syn spesielt to trender i kinesisk økonomi som nordiske land kan trekke gjensidige fordeler av. For det første gjennomgår Kina nå en rekke særs viktige økonomiske reformforsøk, hvor nordisk teknologi, merkevarer og know-how kan bidra fordelaktig. For det annet søker Beijing å øke og spre sine investeringer i Europa ytterligere, noe de nordiske landene potensielt kan dra spesielt stor nytte av, gitt at det eksisterende investeringsnivået i regionen er forholdsvis lavt. Under overskriften om å bygge 'nye silkeveier' mellom Kina og Europa, har Beijing i senere tid satt i gang en rekke økonomiske initiativ. En mer samlet nordisk region vil kunne være mer synlig, og i en bedre posisjon til å argumentere for at Kina bør legge inn en 'nordlig sving' i sin nye silkevei. På bakgrunn av allerede eksisterende kinesisk interesse for en potensiell «Arktisk Silkevei» i det høye nord, kan dette være en nyttig øvelse for å oppnå økt verdiskaping i Norden fremover.

Et annet sentralt spørsmål er hvordan de nordiske statene best kan sikre sin politiske posisjon, og forsvare sine verdier internasjonalt? Som små land i en verden som i økende grad er i endring, og hvor den bestående verdensordenen har kommet under økende press over de senere årene, har det vært fremmet forslag om økt samarbeid mellom de nordiske landene i ulike utenrikspolitiske sfærer. Etter hvert som EU opplever presset fra en rekke interne og eksterne påkjenninger, fra Brexit til håndteringen av flyktningsstrømmer til Russlands mer aggressive utenrikspolitikk, har regioner innad i Europe havnet i søkelyset i større grad enn tidligere. USA har

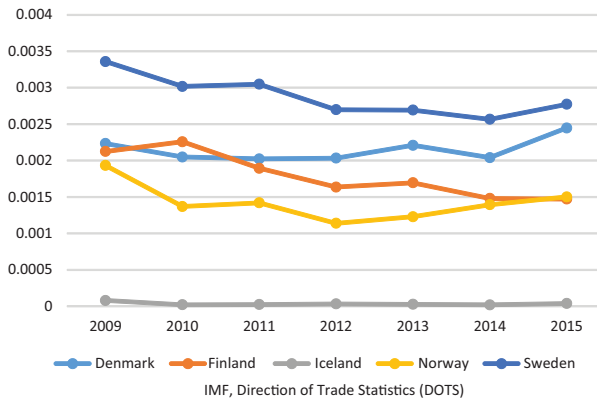
signalisert at de ønsker seg økt utenrikspolitisk koordinering i Norden, nylig illustrert av de fem nordiske statsministrenes felles statsbesøk til president Obama. Kinesiske diplomater og akademikere har også, i effektivitetens ånd, luftet tanken om en nærmere samordning av de nordiske landenes Kina-politikk, ved å etablere et '5 + 1' forum som en felles sub-regional møteplattform for Norden og Kina. Dette er en tilnærming som Nordisk Råd nylig har vedtatt å utforske videre over de neste to årene.

En slik potensiell felles nordisk plattform for topp-politisk kontakt med kinesiske myndigheter, vil kunne bidra til å forsterke den nordiske regionens profil i Kina, noe som vil kunne medføre bedre politisk tilgang, og en forsterket arena for økonomisk samarbeid. Et slikt forum vil dog bli møtt med en del utfordringer på politiske området. EU er allerede skeptisk til den nåværende 16 + 1 dialogen mellom Kina og de 16 øst- og sentral-Europeiske landene, og er lite trolige til å omfavne planer som kan oppfattes som kinesiske forsøk på splitt-og-hersk politikk. Den viktige detaljen at bare tre av de fem nordiske landene er medlemmer av EU vil tjene til å komplisere saken ytterligere. Et annet hinder for et effektivt 5 + 1 forum, er graden av avvik i Kina-politikken innad i de nordiske landene. En rapport fra ECFR i 2011 som hadde som formål å kartlegge de ulike EU-landenes tilnærminger til Kina klassifiserte Sverige og Danmark i den samme gruppen av land som er relativt kritiske til det kinesiske politiske systemet. Finland, på sin side, var derimot definert i en gruppe som avvek fra Danmark og Sverige både i handelspolitikken, og ikke minst ved å være betydelig mindre kritiske på det politiske området. Dette eksempelet bidrar til å illustrere at mens Kinas interesser i Norden kan sies å være forholdsvis enhetlige, kan man ikke på den andre siden av forhandlingsbordet ta for gitt at de nordiske landenes prioriteringer overfor Kina er i samsvar. Mye arbeid gjenstår dermed før det vil gi mening å snakke om en distinkt 'nordisk' tilnærming til Kina, og de utfordringer og muligheter som oppstår i kjølvannet av den nye stormaktens vekst. Grunnleggende dilemmaer overfor Kina, i brytningspunktet mellom politiske og økonomiske interesser og verdier, har utfordret hovedlinjer i nordisk utenrikspolitisk tenking og ledet til viktige, uavsluttede debatter i alle de nordiske landene. Den nordiske kvintetten er fem land som langt fra alltid spiller i takt når Kina byr opp til dans. Desto viktigere er det å kunne kikke på hverandres noteark, når viktige globale utviklingstrekk er oppe til debatt.

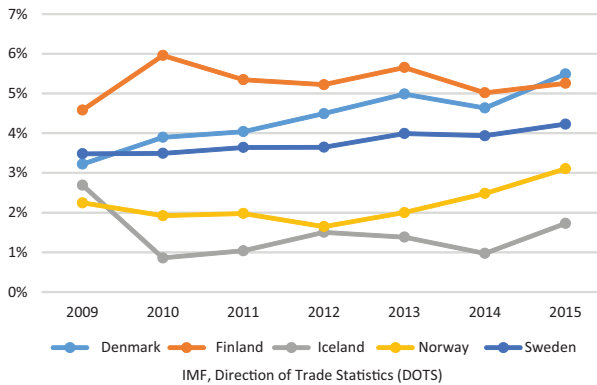
*En ukoordinert kvintett? De nordiske landenes forhold til Kina*



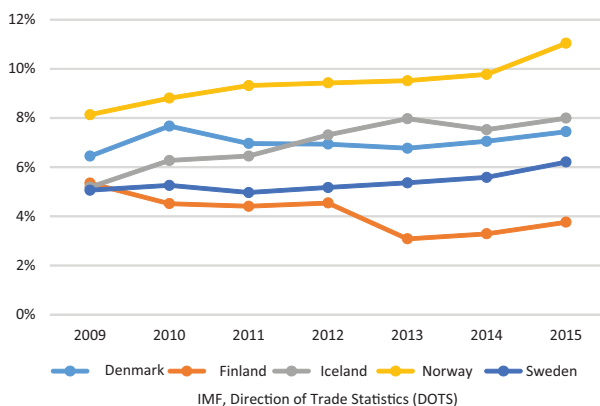
Figur 1. Eksport til Norden som andel av Kinas (inkl HK, Macao) totale eksport.



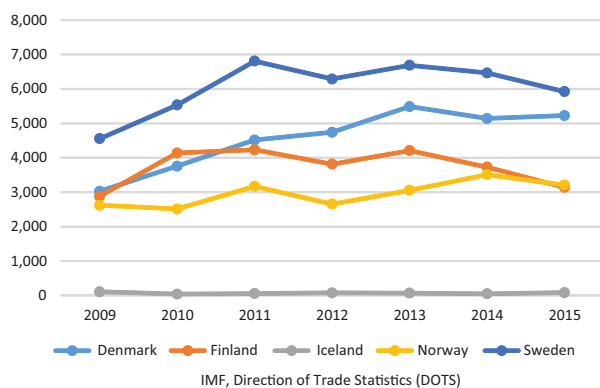
Figur 2. Import fra Norden som andel av Kinas (inkl HK, Macao) totale import.



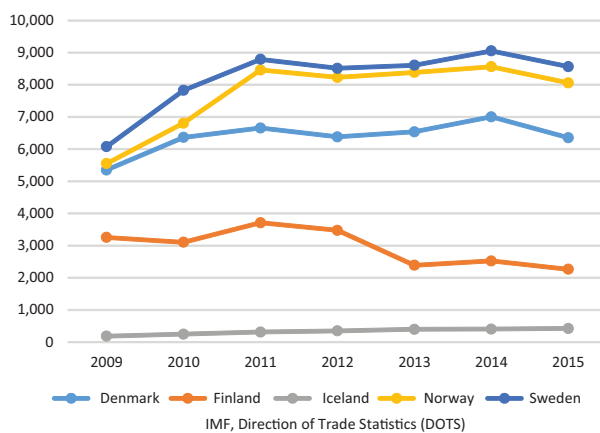
Figur 3. Kinas (inkl. HK, Macau) andel av total eksport fra de Nordiske landene.



Figur 4. Kinas (inkl. HK, Macau) andel av total import til de Nordiske landene.



Figur 5. Nordiske lands eksport til Kina (inkl Macao, HK), i millioner USD.



Figur 6. Nordiske lands import fra Kina (inkl Macao, HK), i millioner USD.

*En ukoordinert kvintett? De nordiske landenes forhold til Kina*

Copenhagen	30
Helsinki	30
Reykjavik	8
Oslo	>20
Stockholm	40

*Figur 7.* Antall diplomatisk personell ved Kinas ambassader i de nordiske landene, anslag. Hellström, Jerker. (2014, March). «Chinas Political Priorities in the Nordic Countries.» FOI Report, nr. 3879.

Denmark	40–50 (2008–2013)
Finland	40–50 (2008–2013)
Iceland	16–18 (i 2012)
Norway	30–40 (frem til oktober 2010)
Sweden	60 (2008–2013)

*Figur 8.* Antall kinesiske delegasjoner på offisielt besøk til de nordiske landene årlig, anslag. Hellström, Jerker. (2014, March). «Chinas Political Priorities in the Nordic Countries.» FOI Report, nr. 3879.