

De nordiska länderna vänder Kina ryggen

Den kinesiska statsmaktens mer repressiva maktutövande och den amerikanska regeringens betydligt mer konfrontativa Kina-politik har skapat en växande klyfta mellan de nordiska länderna och Kina – en klyfta som kommer vara svår att överbygga, skriver Andreas Bøje Forsby.

För fem år sedan var de nordiska länderna fortfarande ivriga att knyta närmare band till Folkrepubliken Kina. Vart och ett av de nordiska länderna höll frekventa högnivåmöten med den kinesiska statsmakten, undertecknade flera samförståndsavtal för att utöka det bilaterala samarbetet, tävlade med varandra om att locka till sig kinesiska investeringar och välkomnade kinesiskt ledda multilaterala initiativ som den Asiatiska utvecklingsbanken för infrastruktur. Under de senaste åren har dock uppfattningen om Folkrepubliken Kina förändrats i grunden i de nordiska länderna, eftersom säkerhetsrelaterad oro och känsliga politiska frågor har hamnat i förgrunden. Denna utveckling har varit särskilt påtaglig sedan 2019 då Huawei-kontroversen, Hongkongprotesterna och avslöjandena om interneringsläger i Xinjiang fick de nordiska regeringarna att omvärdera sina relationer till den kinesiska regimen. I själva verket betraktar de Kina alltmer som ”en systemisk rival” till den liberala demokratin, en term som först användes i EU-kommissionens strategidokument gällande Kina (mars 2019) och som nyligen använts både av den finska och den danska regeringen för att beskriva deras relation med Kina.

Relationen mellan de nordiska länderna och Kina blir allt sämre

Danmarks relation till Kina har försämrats till följd av ett antal konfrontationer med den kinesiska

statsmakten. Ordväxlingarna har bland annat gällt en satirisk teckning av den kinesiska flaggan med coronavirus-symboler i Jyllands-Posten; installationen av Jens Galschiøts skulptur ”Skammens pelare” framför det danska parlamentet i solidaritet med de prodemokratiska demonstrationerna i Hongkong; och kinesiska statens sanktioner mot den Köpenhamnbaserade icke-statliga organisationen Alliance of Democracies. I Sverige har fallet med den kinesisk-svenska medborgaren Gui Minhai och förbudet, som de svenska myndigheterna infört, mot att låta Huawei delta i bygget av 5G-nätet påverkat relationen negativt. Det har även hoten som den förra kinesiska ambassadören i Stockholm riktade mot svenska medborgare mellan 2017 och 2021. I Finland varnade chefen för den finska säkerhetstjänsten 2021 för det potentiella hot som kinesiska investeringar i samhällsviktig infrastruktur kan utgöra. Kina bröt all officiell kontakt med Norge efter att Nobels fredspris tilldelats människorättsaktivisten Liu Xiaobo 2010. Kontakterna återetablerades 2016, efter att den norska regeringen offentligt lovat att ”göra sitt bästa för att undvika framtida skador på de bilaterala relationerna”. Denna uttalade ambition till trots har den norska regeringen senare fått kritik från den kinesiska ambassaden i Oslo, på grund av flera regeringsrapporter som ambassaden hävdar ”är fulla av fientlighet mot Kina och kalla kriget-mentalitet”. Enligt ambassaden är det ”ytterst oansvarigt och farligt att skapa inbillade fiender”.

Hotbedömningsrapporter från de nordiska säkerhets- och underrättelsetjänsterna är ett bra sätt att bedöma den senaste utvecklingen. Med undantag för i Danmark nämndes Folkrepubliken Kina år 2017 knappt alls i dessa publikationer, men i de senaste rapporterna framställs Kina som ett hot mot den nationella säkerheten. Även om Kina inte framställs som ett akut eller existentiellt hot – och fortfarande som ett sekundärt hot, jämfört med Ryssland i alla rapporter – ses Kina alltmer som en motståndare med fientliga avsikter. Det har resulterat i försiktighet och misstro i relationen till den kinesiska statsmakten. Den svenska säkerhetspolisens rapport pekar till exempel ut Kina, Ryssland och Iran, som ”fientliga stater [som] riktar in sig på allt från våra konstitutionella rättigheter och friheter till vårt ekonomiska välstånd, vårt politiska beslutsfattande och vår territoriella suveränitet”. Dessutom delar de nordiska länderna uppfattningen att Kina är ett växande hot, direkt eller indirekt, mot deras liberala friheter, eftersom den kinesiska statsmakten försöker utöva åsiktsskontroll på olika sätt, i och utanför Folkrepubliken Kina. I den danska rapporten från Forsvarets Efterretningstjeneste konstateras att ”Kina vidtar allt hårdare och mer bestämda åtgärder för att kväsa kritik mot det kinesiska kommunistpartiets politik och Kinas politiska system”. Liknande utsagor återfinns i den norska rapporten från Politiets sikkerhetstjeneste: ”Vissa länder är beredda att gå långt för att tysta politiska motståndare som bor i Norge. De [kinesiska] myndigheterna vill se till att deras politiska motståndare inte känner sig tillräckligt trygga för att uttala sig offentligt”.

Även om den kinesiska statsmaktens ansträngningar för att tysta kritiker oftast gäller specifika frågor som är politiskt känsliga – till exempel dess repressiva politik i Xinjiang, Hongkong och Tibet – ökar statsmaktens självsäkerhet samt viljan att driva sina intressen och påverka den allmänna opinionen, i takt med att landets ekonomiska och militära kapacitet växer.

Den förändrade hotbilden har fått de nordiska länderna att vidta olika typer av åtgärder för att hindra kinesiska företag från att delta i utvecklingen av deras kritiska digitala infrastruktur. För några år sedan var till exempel Huawei fortfarande djupt involverat i utveckling och testning av 5G-nät i samarbete med de största nordiska telekommunikationsföretagen (TDC i Danmark, Elisa i Finland, Telenor i Norge och Telia i Sverige). Men i takt med att den amerikanska regeringen inledde en kampanj mot Huawei i slutet av 2018 och utövar allt större påtryckning på europeiska allierade och partner att sluta använda Huaweis utrustning, har de nordiska länderna använt olika strategier för att manövrera ut Huawei ur sina digitala infrastrukturer. Den danska regeringen var först bland de nordiska länderna med att anamma den amerikanska säkerhetsdiskursen och hänvisade öppet till Huawei som ett potentiellt säkerhetshot i slutet av 2018, när frågan om 5G stod högt i den offentliga debatten och på den politiska dagordningen. Genom att mobilisera den danska försvarsunderrättelsetjänsten (DDIS) för att utöva påtryckning på de viktigaste mobilnätoperatörerna i Danmark – och senare genom att formalisera DDIS:s mindre kända övervaknings- och vetorätt över telekomsektorn på grund av nationella säkerhetsskäl – uteslöt den danska regeringen i praktiken Huawei från den danska digitala infrastrukturen utan att införa ett regelrätt förbud.

Danmark och särskilt Sverige har riktat in sig på Huawei i processen och gett sina säkerhets- och underrättelsetjänster en avgörande roll i beslutsfattandet när det gäller att förbjuda den kinesiska teknikjätten. Norge och särskilt Finland har däremot föredragit att hantera sin 5G-säkerhet som en teknisk-administrativ fråga inom ramen för befintliga lagar, och till och med tillåtit Huawei att behålla en (tillfällig) position i periferin av sina 5G-nät. Parallellt med debatten om Huawei och som ett resultat av en förändrad syn på Kina har de nordiska regeringarna också blivit mer försiktiga med kinesiska investeringar. Man har infört, eller kommer att införa nya mekanismer för genomgång av investeringar (Norge 2019, Danmark 2021, Sverige 2023) eller

ändrat befintliga lagar (Finland 2020), som gör det lättare för myndigheter att bättre förstå utländska investeringar ur ett nationellt säkerhetsperspektiv. Dessa åtgärder går hand i hand med EU:s nya regelverk.

Nordiska regeringar konfronterar Kina om mänskliga rättigheter

Under de senaste åren har vi sett hur mänskliga rättigheter och andra känsliga frågor blivit aktuella i de bilaterala relationerna mellan de nordiska länderna och Kina. Även om de nordiska regeringarna genom tiderna har presenterat sina länder som starka anhängare av mänskliga rättigheter, föredrog de under många år att ta upp sådana frågor på ett relativt diskret sätt i anslutning till bilaterala möten med den kinesiska staten eller tillsammans med en bredare koalition av västerländska stater i multilaterala forum som FN:s råd för mänskliga rättigheter. De mänskliga rättigheterna har dock på senare tid kommit att spela en mer framträdande roll i relationen mellan Norden och Kina. Den 12 maj 2021 publicerade till exempel de nordiska och baltiska regeringarna ett gemensamt uttalande ”om situationen för uigurer och andra turkmuslimska minoriteter i Xinjiang”.¹ I uttalandet uttrycker de sin ”djupa oro” över det ”omfattande nätverket av politiska omskolningsläger” som ”allvarligt begränsar rätten till religions- eller trosfrihet, yttrandefrihet, fredliga sammankomster och föreningsfrihet samt rörelsefrihet”. De avslutar med att uppmana den kinesiska regeringen ”att omedelbart underlätta ett meningsfullt och obegränsat tillträde till Xinjiang för all relevant FN-personal”.

Förutom Xinjiangfrågan har massprotesterna för demokrati i Hongkong haft en avgörande roll i de nordiska ländernas relation till den kinesiska statsmakten. De nordiska regeringarna har inte endast gett sitt stöd till olika EU-uttalanden om Hongkong, utan deras utrikesministrar har också twittrat om Hongkong för att öka medvetenheten internationellt om situationen. Denna Twitterkampanj belyser även de skillnader som tycks finnas mellan de nordiska

länderna när det gäller deras vilja att konfrontera den kinesiska regimen med frågor som kan leda till osämja. Under en period på 18 månader (juni 2019–december 2020) twittrade de nordiska utrikesministrarna sammanlagt 28 gånger om kinesiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Medan Ann Linde och Jeppe Kofod, Sveriges respektive Danmarks utrikesminister, var de överlägset mest frekventa användarna av sin Twitter-megafon, 15 respektive 10 gånger, hänvisade Pekka Haavisto och Ine Eriksen Søreide, den finska och norska utrikesministern, till människorättsfrågor i Kina endast en (1) respektive två (2) gånger på sina Twitter-konton.

Politiska skillnader mellan de nordiska demokratierna och den kinesiska autokratin kommer att fortsätta driva parterna isär

Som svar på den nya beredskapen bland de nordiska länderna att ta itu med den kinesiska statens kränkningar av mänskliga rättigheter² har de kinesiska ambassaderna i Sverige, Danmark och nyligen även Norge ökat antalet kommunicéer avsevärt, för att uttrycka ilska och frustration över vad de ofta uppfattar som direkt inblandning i Kinas interna angelägenheter. Sedan början av 2020 har den kinesiska ambassaden i Danmark publicerat fjorton (14) uttalanden på sin officiella webbsida som ”uppmanar” den danska regeringen att ”upphöra med sin inblandning i interna angelägenheter” och/eller uttryckt motstånd mot eller indignation över sådan inblandning. Samtidigt försökte den ökända och nu utbytta kinesiska ambassadören i Stockholm att skrämja svenska medborgare som kritiserade den kinesiska regimen maktutövande.

De bilaterala relationerna mellan de nordiska länderna och Kina har försämrats markant de senaste fem åren. Det är sannolikt att de försämrats även i fortsättningen, eftersom de två underliggande orsakerna kommer att fortsätta driva de nordiska länderna och Kina isär. För det första har de politiska skillnaderna mellan Kina och västvärlden ökat avsevärt under Xi Jinping. Inte bara på grund av åtgärderna för att centralisera och konsolidera makten kring

1 <https://www.diis.dk/en/research/from-collaboration-partner-to-security-threat>

2 <https://www.diis.dk/en/research/confronting-china-on-sensitive-issues>

Kinesiska investeringar nagelfars nu även av finländska myndigheter

Fram till några år sedan välkomnades kinesiska investeringar med öppna armar i Finland, men de senaste åren har synen på dem förändrats. Därtill har informationsutbytet och samordningen mellan nordiska myndigheter fördjupats. Frågan om utländska investeringar i strategiskt känslig verksamhet har inte traditionellt varit en del av detta fält men skulle kunna ingå i det intensifierade nordiska säkerhetssamarbetet, skriver Mikael Mattlin.

Finland har sedan 1984 haft bilaterala investeringsavtal med Kina, det nuvarande är från 2006. Fram till 2015 hade Finland emellertid inte lockat några stora investeringar från Kina. Då fanns här endast en handfull kinesiska bolag med aktiv verksamhet, främst inom gross- och detaljhandel. Situationen förändrades 2016 då det kinesiska Tencent förvärvade 84 procent av det finländska mobilspelbolaget Supercell – till dags dato ett av de största förvärven inom EU. Det gjorde Finland till sjätte största mottagare av investeringar från Kina

bland EU-länderna och till det nordiska land som har attraherat mest kinesiska investeringar, mestadels i form av företagsförvärv.

Kinesiska investeringar i Finland innefattar känslig infrastruktur

De kinesiska investeringarna är spridda över ett stort antal branscher. Till exempel marinteknologi (kinesiska AVIC International Investments är sedan 2012 majoritetsägare av Deltamarin), mjukvara (ki-

Xi, utan också på grund av den kinesiska regimens mer repressiva maktutövande och självhävdande utrikespolitik. För det andra har USA sedan 2018 antagit en mer konkurrensinriktad och konfrontativ strategi gentemot Kina, vilket har lett till en förändrad global säkerhetsdynamik. Strategiskiftet spelar en avgörande roll för de nordiska ländernas tolkning av säkerhetsläget och syn på hotbilder, eftersom USA är deras viktigaste hotbildsleverantör och säkerhetspolitiska partner. Sammantaget har dessa skeenden skapat en växande klyfta mellan de nord-

iska länderna och Kina – en klyfta som kommer vara svår att överbrygga.

De bilaterala relationerna kan följaktligen komma att reduceras till en instrumentell hantering av överlappande ekonomiska intressen och gemensamma globala utmaningar, som klimatförändringen.

ANDREAS BØJE FORSBY

ÖVERSÄTTNING: GORDANA MALEŠEVIĆ