

IFS Info 3/1996

Frode Liland

Moral og realpolitikk

Norges forhold til Kina etter 1966

Introduksjon

Norge og Kina er kulturelt, sosialt, økonomisk og politisk veldig ulike. Fordi det har vært få direkte bånd mellom de to land, har tre brede realpolitiske hensyn tradisjonelt vært det avgjørende i Norges forhold til Kina. Det eldste og viktigste av disse har rett og slett vært Kinas størrelse og innflytelse i verdenspolitikken. Små land ønsker naturlig nok å ha et best mulig forhold til store land - dette gjelder også for Norge i forhold til Kina.

Siden 1949 har et annet hensyn vært at Kina er kommunistisk, og sett med norske øyne dermed på den gale siden av den ideologiske skillelinjen. Dette faktum betydde mest frem til slutten av 1970-årene, og har siden betydd mindre og mindre.

Til gjengjeld har økonomiske hensyn kommet sterkere inn i norsk Kina-politikk. Dette er riktignok ikke noe nytt i forholdet Norge-Kina. Norge har for eksempel alltid hatt en skipsfarts-dimensjon i sin Kina-politikk. Det nye er det store omfanget av - og det enda større potensialet i - det økonomiske samkvemmet. Noen vil i dag si at økonomi er det aller viktigste i norsk politikk overfor Kina, jeg vil hevde at Kinas størrelse og allmenne innflytelse fortsatt er det overordnede hensyn. Men økonomi er viktigere i norsk politikk og betyr nå mye mer enn ideologi.

Siden 1970-tallet har det imidlertid kommet inn andre hensyn i norsk Kina-politikk som setter den alt overveiende realpolitiske tilnærmingen under press: Kina som mottaker av norsk bistand, norsk miljøpolitikk overfor Kina og fremfor alt hensynet til menneskerettigheter. Men disse hensynene av mer moralsk karakter har vært klart underordnet de tre realpolitiske hensynene og alltid blitt tilpasset dem.

Jeg vil her se nærmere på fem temaer. Først vil jeg skissere den generelle utviklingen i det norsk-kinesiske forholdet fra 1966 til 1989. Dernest vil jeg ta for meg den norske reaksjonen på hendelsene i Beijing i juni 1989. Så vil jeg skissere Norges

politikk overfor to av Kinas ømme punkter, Tibet og Taiwan, som på hver sin måte illustrerer brytningen mellom moral og realpolitikk. Og helt til slutt skal jeg berøre noe som opptar mange i disse dager, nemlig norsk menneskerettighetspolitikk overfor Kina.

Det norsk-kinesiske forholdet fra 1966 til 1989

Etter Koreakrigen (1950-1953) og etablering av diplomatiske forbindelser i 1954 og frem til kultur-revolusjonen var det politiske forholdet mellom Norge og Kina relativt uproblematisk. Bare småting, for eksempel karikaturer av Mao i norsk presse som kineserne slett ikke syntes var morsomme, eller statsminister Einar Gerhardsens og LOs leder Konrad Nordahls offentlige protester mot Kinas innmarsj i Tibet 1959, skapte litt diplomatisk uro. Forholdet var uproblematisk, men aldri nært. Men så var det slett ingen grunner til at forholdet skulle være nært.

Kulturrevolusjonen, som satte inn fra 1966, gav enda mindre grunn til å etablere nærmere kontakt. I en samtale jeg hadde med nå avdøde ambassadør Ole Ålgård, understreket han hvor deprimerende det var for utenlandske diplomater å komme til Kina i denne perioden. Arbeidsforholdene var svært vanskelige, så vanskelige at i 1967, da flere utenlandske legasjoner, særlig den britiske, ble utsatt for overgrep, tok Norge sin legasjons stilling opp til vurdering. Utenriksdepartementet konkluderte imidlertid med at situasjonen neppe ville bli verre. Dessuten talte hensynet til skipsfarten for at man ble.

Etter at den verste fanatismen i kultur-revolusjonen hadde lagt seg, skjedde det noe merkelig i forholdet mellom Norge og Kina: Kina satte i gang en veritabel sjarmoffensiv overfor

Cand. philol. Frode Liland er for tiden forsker ved Institutt for forsvarsstudier. Artikkelen er en lett revidert versjon av et foredrag som ble holdt på Nordisk forening for Kinastudiers symposium Norden - Kina 1650-1990, Granavolden, Hadeland, 1. oktober 1995.

Norge. I diplomatiske samtaler var kineserne særdeles vennlige overfor Norge og slo om seg med godord. Og ikke bare det: I 1971 sendte Kina en uforholdsmessig høyt rangert mann - noen regnet ham som den tredje høyeste rangerte tjenestemann i kinesisk UD - til Oslo. Dette fikk både Sovjetunionen og USA til å gjøre store øyne.

Forklaringen ligger nok i at kineserne ønsket å vise sine gode hensikter internasjonalt etter at kulturrevolusjonen hadde gitt Kina et dårlig rykte. En måte å gjøre dette på var å kurtisere et lite, vennligsinnet, demokratisk land som lå så langt vekk at vel ingen kunne mistenke kineserne for å ha baktanker. Selv om det nok var akkurat det de hadde.

Det var på denne tiden USA og Kina begynte sin forsiktige flørt, og Beijing var i ferd med å overta Taipeis plass i FN. Også i lys av dette var Norge ypperlig egnet, i Ålgårds ord, som et «show-piece»: Norge var NATO-medlem og nær venn av USA. Derfor var Norge egnet til å gi Kina et godt skussmål i de rette kretser. Det utfyller dette bildet at Norge, gjennom ambassadør Ålgård, også spilte en liten formidler-rolle i tilnærmingen mellom USA og Kina.

Tilnærmingen til USA og medlemskapet i FN førte til at Kina på begynnelsen av 1970-tallet på en helt annen måte enn før ble en spiller på den internasjonale scenen. I forholdet til Norge gav dette seg utslag i at det økonomiske og politiske samkvemmet tok seg noe opp. Utenriksminister Dagfinn Vårvik reiste til Kina i 1973, og året etter gjorde Stortingets utenrikskomite og handelsministeren det samme. Norge og Kina undertegnet en luftsfartsavtale og en skipsfartsavtale. Men selv om eksporten til Kina også økte noe, var handelen mellom de to land fortsatt beskjeden.

Det var først etter at Deng Xiaoping introduserte «de fire moderniseringer» på slutten av 1970-tallet, at de økonomiske forbindelser mellom Kina og Norge virkelig tok av. Dette slo først ut i økt kinesisk eksport til Norge. Den steg sakte, men sikkert frem til 1987, da den gjorde et hopp, for så nærmest å eksplodere fra 1991. Norsk eksport økte også, men gikk mer i bølger. Norske myndigheter tenkte imidlertid langsiktig og samarbeidet tett med de norske firmaene som ønsket å prøve seg i Kina.

Regjeringen satset i det hele tatt mye på å forbedre det økonomiske forholdet til Kina. I årene 1978-1980 reiste både statsminister Odvar Nordli, utenriksminister Knut Frydenlund og mange andre regjeringsmedlemmer på offisielle besøk til Kina. Nordli hadde samtaler både med Deng Xiaoping, Hua Goufeng og Zhao Ziyang. Flere departementer og etater utarbeidet Kina-strategier, og en strøm av delegasjoner med deltagere fra både politikk, embetsverk og næringsliv reiste mellom Norge og Kina.

Det var først og fremst oljeteknologi og vannkraft som var satsingsområdene. Idéen var å bytte norsk erfaring og teknologi på områder der Norge hadde spisskompetanse mot ordrer for norsk industri. Senere ble ambisjonene utvidet til at olje og vannkraft skulle åpne for andre deler av norsk næringsliv. Dette lyktes i noen grad. I 1982 ble det for eksempel innledet et samarbeid innen datateknologi.

Selv om resultatene ikke ble helt som forventet, må det alt i alt sies at forholdet mellom Norge og Kina var svært godt frem mot sommeren 1989. De økonomiske forbindelsene ble stadig bedre, og den politiske utviklingen i Kina så med norske øyne meget lovende ut. Så skjedde det tragiske på Den himmelske freds plass i juni 1989.

Den norske reaksjonen på hendelsene i juni 1989

Dagen etter den brutale nedslaktingen den 4. juni fordømte den norske utenriksminister Thorvald Stoltenberg Kinas bruk av militær makt mot sivile. Uttalelsen var på linje med de andre skandinaviske lands, mens USA, EF og Sovjetunionen var mer tilbakeholdne i sin kritikk.

Regjeringen bestemte seg umiddelbart for å innta en velvillig holdning overfor kinesiske studenter, forskere og praktikanter i Norge som søkte om forlenget oppholdstillatelse. Regjeringen stoppet også ganske raskt nye tilsagn om eksportkredittgarantier og bistandsmidler, suspenderte offisielle kontakter på politisk plan og utsatte forhandlingene om en ny kulturavtale på ubestemt tid.

Utover dette ble det ikke innført økonomiske sanksjoner. Dette skyldes for det første at Kina representerte et enormt potensial for norsk næringsliv. Norske myndigheter ønsket ikke å ødelegge de handelspolitiske forbindelsene man målbevisst hadde bygget opp i over ti år. For det andre var det bred internasjonal enighet om at sanksjoner ville ha begrenset effekt. Og for det tredje kunne omfattende sanksjoner føre til at Kina isolerte seg. Å ha en utstøtt gigant i verdenspolitikken mente norske myndigheter det umulig kunne komme noe godt ut av.

Norge valgte i stedet en trygg vei - å samordne sine reaksjoner med de øvrige nordiske land. Alt i alt tok nok Norden litt mer avstand fra regimet i Beijing enn for eksempel EF, men ikke slik at det var til nevneverdig skade for de økonomiske forbindelsene mellom Norden og Kina. Dessuten ble de beskjedne tiltakene svært kortvarige. Alt i november 1989 besøkte den finske utenriks- handelsminister Salolainen Kina. Han ble den første vestlige statsråd som besøkte Kina etter drapene i Beijing. Samtidig gav Norge, Sverige og Danmark igjen grønt lys for kommersielle eksportkredittgarantier til Kina, men Norge valgte generelt å ligge litt etter de andre nordiske land i oppmykningen overfor Kina.

Etter at Kina opphevet unntakstilstandene i Beijing og Lhasa 1990, slapp løs en del politiske fanger og viste seg samarbeidsvillig overfor Vesten i en del internasjonale spørsmål - blant annet i Kambodsja-konflikten og Gulf-krigen - begynte enkelte vestlige land å normalisere forbindelsene til Kina. Høsten 1990 bestemte EF og de nordiske land seg for det samme. Året etter reiste den norske fiskeriminister til Kina som første norske statsråd etter juni 1989. I 1992 kom både Kinas viseutenriksminister og visestatsminister Zhu Rongji til Norge. Og i februar 1993 reiste statssekretær i UD, Jan Egeland, til Kina. Forbindelsene var restituert.

Men i mellomtiden hadde et annet spørsmål skapt mye bry i forholdet mellom Norge og Kina, nemlig Tibet.

Norge og Tibet-spørsmålet

I Tibet-spørsmålet har norske myndigheter ført en klar offisiell linje: Norge anser Tibet for å være en del av Kina. I FN har riktignok Norge alltid stemt for resolusjoner som har vært kritiske til Kinas oppførsel i Tibet, men Norge har presisert at det skyldes humanitære spørsmål; Norge har aldri bestridt Kinas rett til Tibet.

På 1980-tallet ble forholdene i Tibet noe bedre. Blant annet ble det vedtatt en ny selvstyrelov, det var tegn til en konstruktiv dialog mellom Beijing og tibetanske kretser, og religionsutøvelse ble lettere. Tibetanerne satte også i gang en offensiv linje utenlands. Blant annet fikk Dalai Lama tale i den amerikanske kongressen i 1987 og året etter i Europaparlamentet.

I oktober 1988 kom Dalai Lama til Norge, invitert av en gruppe norske organisasjoner med sympati for Tibets sak. I utgangspunktet var norske myndigheter ikke innstilt på å møte Dalai Lama. Men på grunn av sterke oppfordringer fra arrangementskomitéen, og antagelig påvirket av stemningen både ute og hjemme, ble det allikevel bestemt at Dalai Lama kunne møte kirke- og undervisningsministeren og lederen i stortingets utenrikskomité, Kåre Willoch. Dette reagerte kineserne sterkt på. Trolig hadde kineserne fått inntrykk av at Dalai Lama ikke skulle møte representanter for norske myndigheter i det hele tatt, og nå opplevde at regjeringen ikke holdt ord.

På dette tidspunkt var som sagt de økonomiske forhold mellom Norge og Kina svært gode, og Norge hadde opparbeidet seg en betydelig politisk velvilje hos stormakten. På grunn av dette og kinesernes sterke protester, bestemte Stoltenberg seg for å foreta en helomvending. Møtene ble avlyst og Dalai Lama fikk isteden møte lederen for Stortingets kirke- og undervisningskomité og Bispemøtets preses. Den offisielle begrunnelsen: Dalai Lama var jo egentlig en religiøs leder.

Krumspringet vakte voldsomme reaksjoner i norsk opinion og ble svært pinlig for norske myndigheter. Regjeringen måtte finne seg i mange ukvemsord for underdanighet og lommebokmentalitet. Kåre Willoch innrømmet at han ikke hadde vært forberedt på at Kina ville reagere så

sterkt, og Stoltenberg vedgikk offentlig at det var Kinas protester som hadde ført til den norske snuoperasjonen.

Året etter ble Dalai Lama tildelt Nobels fredspris. Dette kom som et sjokk på kineserne. De kunne ikke forstå at norske myndigheter ikke hadde noen rolle i nobelpristildelingen. De reagerte uvanlig hardt, selv etter kinesisk målestokk, særlig etter at det gikk opp for dem at hele det offisielle Norge ville være tilstede ved tildelingen. Kineserne var nok først og fremst redd var smitteeffekten, at prisen ville høyne Dalai Lamas internasjonale status. Norske myndigheter kunne derfor ikke utelukke at Kina ville straffe Norge for å skremme andre land fra å endre sin holdning i Tibet-spørsmålet.

Men krisen, og det er den rette betegnelsen, i det norsk-kinesiske forholdet gled relativt raskt over. Der var flere forhold som medvirket til det: Kina var internasjonalt svekket etter hendelsene på Den himmelske freds plass og hadde derfor mindre diplomatisk spillerom enn vanlig. Kinas ambassadør i Norge hadde vært her lenge og kjente de ansvarlige for norsk Kina-politikk godt. Sjefen for Vest-Europa-avdelingen i kinesisk UD var også godt kjent med norske forhold (blant annet hadde han attasjert Kronprinsen under hans besøk i Kina) og holdt trolig en beskyttende hånd over Norge. Sist, men ikke mist ble det fra norsk side iverksatt flere beroligende tiltak overfor Kina: Norge understreket offentlig at Tibet var en del av Kina, det ble som før nevnt åpnet for kommersielle eksportkredittgarantier, og det ble sendt hjelp til et jordsjelvrammet område i Kina.

Alt dette kunne imidlertid ikke forhindre at forholdet mellom Norge og Kina høsten 1989 var på sitt desidert kjøligste siden Koreakrigen. Men merkelig nok varte det ikke lenge før Norge kom i en mer konstruktiv dialog med Kina om Tibet. Det skal jeg komme tilbake til mot slutten. Først skal jeg ta for meg Norge og det andre ømme punktet i Kinas forhold til omverdenen, nemlig Taiwan.

Norge og Taiwan

Norges offisielle holdning til Taiwan har alltid vært

klar: Norge anerkjenner ikke myndighetene i Taipei som representanter for Kina og anser ikke øya som egen stat. I 1971, da Beijing overtok Taipeis plass i FN, var det derfor med Norges støtte, selv om Norge helst hadde sett at både Beijing og Taipei var representert i FN. Som et resultat av den offisielle norske linjen har forbindelsene med Taiwan vært minimale. Men etter 1979 har dette endret seg i noen grad.

I 1979 ble det både fra norske og taiwanske miljøer ytret ønske om at det ble opprettet et taiwansk handelskontor i Oslo. Norske myndigheter var ikke glad for et slikt kontor. For det første fryktet man nok at et slikt kontor kunne skade det allmenne hensynet til Kina. For det andre hadde Norge nettopp igangsatt et lovende økonomisk samarbeid med Kina - det ønsket man ikke å forpurre. For det tredje kunne det tenkes at kontoret var et taiwansk forsøk på å oppnå indirekte kontakt med norske myndigheter, noe man ikke var interessert i. Og for det fjerde var det nok også en viss frykt for billigvarer fra den gryende eksportstormakten Taiwan.

Norske myndigheter kunne imidlertid ikke hindre et slikt kontor opprettet, hvis kontoret var privat og ikke drev politisk eller konsulær virksomhet. Taipei Handelskontor i Oslo ble derfor opprettet i 1980. Året etter ble et tilsvarende kontor opprettet i Sverige. Kontoret i Oslo skadet neppe forholdet til Kina. Beijing aksepterte slikt så lenge formalitetene var i orden og kontoret ikke drev politisk virksomhet. Det var bare når kontoret av og til brøt spillereglene ved for eksempel å benytte det taiwanske flagget, at kineserne protesterte overfor norske myndigheter.

I 1986 startet den neste fasen i oppmykningen overfor Taiwan. Det ble da litt lettere for norske embets- og tjenestemenn i tekniske funksjoner å møte representanter for Taipei Handelskontor. Oppmykningen ble gjennomført med diskresjon, for forholdet til Kina var det overordnede og måtte ikke kompliseres.

Den tredje fase ble innledet i kjølvannet av hendelsene i 1989. I oktober åpnet Næringslivets hovedorganisasjon et privat handelskontor i Taipei som i 1992 ble overtatt av Eksportrådet. Samme året reiste en ekspedisjonssjef i UD til Taiwan som

«privatperson» sammen med en delegasjon fra Eksportrådet. I 1993 ble det enda lettere for representanter fra Taiwan og Norge å ha uoffisiell kontakt med hverandre. For eksempel ble en næringsdelegasjon fra Taiwan mottatt «privat» av to norske statssekretærer. Norge inngikk også for første gang en halv-offisiell avtale med Taiwan (om forskning og utvikling).

I hele denne prosessen er det verd å merke seg at oppmykningen av forholdet til Taiwan i realiteten ble akseptert av Kina, til tross for formelle protester. Noe av grunnen var at Kina i denne perioden selv myket opp i sine kontakter med øya, at den samme utvikling skjedde internasjonalt, og at Norge hele tiden passet på å ligge litt etter andre vestlige land.

Norsk menneskerettighetspolitikk overfor Kina

Norge har siden midten av 1970-tallet offisielt lagt stor vekt på menneskerettigheter i sin utenrikspolitikk. Men dette er blitt veid opp mot andre utenrikspolitiske hensyn, særlig økonomiske og allmennpolitiske. Man kan kanskje si at det er fire måter å drive tosidig menneskerettighetspolitikk på: For det første en kynisk - å legge liten vekt på slike rettigheter og heller konsentrere seg om økonomi og et godt forhold til myndighetene. For den andre en idealistisk - å heve menneskerettighetsfanen høyt og ta de politiske og økonomiske konsekvensene som måtte følge. For den tredje en dobbeltmoralistisk - å snakke varmt om menneskerettigheter, men ikke legge vekt på det i den praktiske politikken. Eller for det fjerde, en smidig, eller om man vil, realistisk - å gå inn i en dialog om menneskerettighetsspørsmål mens man samtidig utvikler de politiske og økonomiske båndene så langt det lar seg gjøre. Den norske politikken overfor Kina ligger nok nærmest den tredje eller fjerde tilnærmingen.

På 1970- og 1980-tallet tok norske myndigheter opp menneskettighetsspørsmål bare i generelle vendinger overfor Kina. Unntak fantes: I 1988 tok for eksempel statsminister Gro Harlem Brundtland

opp situasjonen til Wei Jinsheng. Men det var først med hendelsene i 1989 at menneskerettigheter for alvor ble en sak i forholdet mellom de to land.

Regjeringen fikk en del kritikk fordi den ikke tok sterkere avstand fra regimet i Beijing, fordi den godtok fortsatt handel med Kina og så raskt gjenopptok de politiske forbindelsene. Statssekretær Jan Egeland i UD, kanskje den fremste eksponenten for norsk menneskerettighets-aktivisme, forklarte Norges linje på denne måten til *Aftenposten* 26. februar 1993: «Jeg føler at Kina-toget nå er i ferd med å ta fart. Da bør ikke Norge stå igjen på stasjonen. Det vil vi kunne tape mye på i det lange løp, både politisk og ikke minst økonomisk og næringsmessig.» Videre sa han: «Vi har ikke glemt det som skjedde på Den himmelske freds plass. Men det er nå bred enighet om at vi hverken fremmer menneskerettighetene, norske eller kinesiske interesser ved ikke å ha kontakt.» Dette er i korthet den norske menneskerettighetslinjen pr. i dag: Å føre en dialog med Kina om slike spørsmål uten å presse for mye. Som et konkret uttrykk for denne linjen reiste en tung menneskerettighetsdelegasjon fra UD til Kina høsten 1994.

Dialog er også den offisielle linjen når det gjelder menneskerettigheter og Tibet. I november 1990 reiste en nordisk ambassadørdelegasjon, som den første vestlige, til Tibet på et bredt anlagt program som også omfattet fengsel-besøk og samtaler med politiske fanger. At besøket i det hele tatt fant sted, var oppsiktsvekkende. Men kineserne oppnådde nok sin hensikt, for delegasjonen reiste hjem med et mye mer nyansert bilde av forholdene i Tibet. Det vil si at den også fikk innblikk i og forståelse for kinesisk politikk i Tibet, særlig når det gjaldt økonomiske, sosiale og religiøse forhold. Tilsvarende besøk ble foretatt de to neste årene.

Det gjenstår å se om denne dialoglinjen fører frem overfor det autoritære regimet i Kina. Svært mange gir høyrøstet uttrykk for at en mer aktivistisk linje er påkrevet. Men samtidig ønsker mange å drive forretninger med Kina uten for mye bråk. Hvilken retning utviklingen i Kina tar etter Deng Xiaopings død, vil være viktig for norsk menneskerettighetspolitikk. Men så langt tyder alt på at allmennpolitiske og økonomiske hensyn vil få forrang, noe som ble illustrert av den store

næringslivsdelegasjonen som fulgte med statsminister Brundtland da hun besøkte Kina i november 1995, og under Kinas president Jiang Zemins besøk i Norge i juni 1996.

SUMMARY

General factors such as China's size and weight in international politics have traditionally shaped Norway's policies toward Asia's giant. After Mao Zedong's takeover in 1949, the East-West conflict was the predominant characteristic of the relationship between communist China and Norway, a founding member of NATO. Since the late 1970s, economic considerations have taken prominence over ideological concerns. Matters of a more moral nature, such as China as a recipient of development aid, environmental issues, and human rights have all been subordinate to general political and economic concerns.

Prior to the Chinese government's crackdown on demonstrators at the Tiananmen Square in June 1989, the political, economic and cultural relations between Norway and China were steadily improving. After the incident, Norway imposed sanctions against China, but they did not last long. Like most Western capitals, Oslo also was attracted to China's vast economic potential.

Norway does not question China's right to govern Tibet. Norway's sympathy with the

Tibetans, however, has over the years caused strains in the Norwegian-Chinese relationship. In 1988, heavy Chinese pressure led the Norwegian government to cancel Dalai Lama's appointments with high-ranking Norwegian officials. The Chinese did not succeed, however, in preventing Dalai Lama from being awarded the Nobel Peace Prize and meeting with prominent Norwegians the following year. The affair constituted a major crisis in the relationship between the two countries.

In contrast to the Tibet issue, Norway's relations with Taiwan have not offended China. Norway does not recognize Taipei, and has no official contact with Taiwan. Since the establishment of Taipei Economic and Cultural Office in Oslo in 1980, however, this policy has been gradually eroded. At the same time, private economic and cultural contacts with Taiwan have substantially increased. Despite this, Norway is still very cautious about not being at the forefront of the gradual international approach toward Taiwan.

Lately, human rights-issues have come to the forefront of the public attention regarding China. Of four possible policies on this issue: the *cynical*-, the *idealist*-, the *double standard*-, and the *realist*-approach, Norway has pursued the third and/or the fourth. Norway is conducting a dialogue over human rights issues, but is at the same time trying to benefit as much as possible of the enormous economic possibilities in China.