

## **Regionale stormakters globale rolle:**

### **Kina, India, Brasil og Sør-Afrika**

Bearbeidet utgave av foredrag holdt på UD's stasjonsjefs-møte den 23. august 2005

Oslo, 23. oktober 2005

Stein Tønnesson, Direktør, Institutt for fredsforskning (PRIO)

#### **1. Innledning**

De overordnede spørsmål jeg er bedt om å diskutere er: I hvilken grad spiller de regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrika en globalpolitisk rolle? I hvilken utstrekning har de felles interesser og profil? Hva står de for i globalpolitikken? Og jeg legger til: Hvordan møter de den amerikanske unilateralismen?

Før jeg går inn på deres politikk, vil jeg fremlegge noen av premissene for deres opptreden i dagens verden – i åtte punkter:

- USA dominerer verden militært, økonomisk og kulturelt. USA øker for tiden sin militære overlegenhet, men fører en politikk som undergraver landets økonomiske og kulturelle hegemoni. USA har makt til å definere den globalpolitiske dagsorden, men foretrekker å gjøre det på andre måter enn gjennom multilateralt samarbeid og forpliktende traktater. USA fører en globalpolitikk som sikter mot å bevare amerikanernes frihet til å bestemme sin globalpolitikk på egen hånd og deretter anmode andre om støtte. Dette står i motstrid til de fleste andre staters ønskemål. Verdenspolitikken er således preget av et grunnleggende paradoks. På den ene side har alle stater en naturlig interesse av å søke et best mulig forhold til USA, så lenge USA ikke truer

deres grunnleggende nasjonale interesser; altså eksisterer det en konkurranse mellom verdens stater om USAs gunst, som USA har store muligheter til å trekke fordeler av. På den annen side har alle stater også en fellesinteresse i å søke å binde USA til nettopp den type multilateralt samarbeid som USA betakker seg for. Andre stater ønsker å beskytte seg mot USA og hindre USA i å gjennomføre tiltak som går imot deres interesser.

- I globalpolitikken spiller mange europeiske land, såvel store som små – en aktiv rolle. De har EU som et forum for utforming av felles politiske standpunkter, selv om dette ikke er lett når unionen stadig omfatter flere medlemmer (nå 25, trolig snart 27). EU har stor innflytelse over global politikk-utvikling på de saksområdene hvor det er tid til å samle seg om en dagsorden, slik som handels- og utviklingspolitikk. EU – og EU-landene – har mindre tyngde i mer kortsiktige spørsmål, særlig krisehåndtering. Selv om Storbritannia og Frankrike spiller med, er USA her totalt dominerende. De fleste europeiske statene hører til USAs viktigste alliansepartnere og meningsfeller i globalpolitikken, og Storbritannia opprettholder forestillingen om et trans-atlantisk skjebnefellesskap. Likevel står det klart at motsetningene innenfor det atlantiske fellesskapet er sterkere enn før. Vest-Europa og USA trenger ikke lenger hverandre for å stå imot en sovjetisk trussel. USA er stadig sterkere orientert mot vekstøkonomiene på den andre siden av Stillehavet. EU spiller en økende rolle i europeisk politikk, også sikkerhetspolitikken, mens NATOs rolle er redusert. Dessuten har USAs globalpolitikk i snart fem år hatt en nykonservativ innretning som de fleste europeiske politikere misliker. I vår sammenheng er poenget at motsetningene mellom Vest-Europa og USA (der Canada, Mexico og flere andre amerikanske stater deler europeernes synspunkter) har utvidet handlingsrommet for andre stormakter, så som Russland, Kina, India, Brasil og Sør-Afrika. De kan spille på trans-atlantisk uenighet.
- Russlands rolle ble betydelig redusert i de første årene etter den kalde krigens slutt, men er blitt noe økt igjen under Vladimir Putin. Russerne har ikke maktet å skape en livskraftig kapitalistisk økonomi, slik kineserne. Den russiske økonomien var lenge preget av kapitalflukt og greide i liten grad greid å tiltrekke seg investeringer, og Russland har ikke oppnådd medlemskap i

Verdens Handelsorganisasjon. Likevel er det verdt å huske på at Russland fortsatt:

1. er fast medlem med vetorett i FNs Sikkerhetsråd,
2. har verdens nest største arsenal av strategiske atomvåpen,
3. eksporterer betydelige mengder våpen, ikke minst til Kina og India,
4. utgjør en strategisk aktør på det globale markedet for olje og gass.

Det siste har bidratt til en økonomisk opphenting for Russland de siste årene. Russland har dessuten i Putin fått en pragmatisk og handlekraftig leder, som vet hva han vil. Alt dette gjør det viktig for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika å forholde seg til Russland som mulig med- og motspiller i globalpolitikken.

- Japan vil ennå i et par tiår ha verdens nest største brutto nasjonalinntekt, selv om det siste tiåret har vært preget av økonomisk stagnasjon. Nå opplever landet dessuten på nytt økonomisk vekst. Japan er Asias sterkeste militærmakt, med en høyt utviklet teknologi. Men japansk kulturell og politisk innflytelse er langt mindre enn det burde forventes av en makt med et slikt potensial. Japans forsøk på å spille en mer fremtredende globalpolitisk rolle har ikke lyktes særlig godt, det samme gjelder bestrebelsene på å bevare og utvikle politisk innflytelse i resten av Øst- og Sørøst-Asia. Japansk utenrikspolitikk utformes i en tautrekning mellom tre fraksjoner. Én som ønsker å utvikle en selvstendig asiatisk identitet i verdenspolitikken i samarbeid med Kina. Én som vil føre en selvstendig nasjonal politikk, bruke japansk makt uavhengig såvel av Asia som USA. Og én som ønsker å fortsette som økonomisk stormakt i ly av USA. De to første grupperingene, særlig den nasjonalistiske, har styrket sin stilling i opinionen, men japansk utenrikspolitikk domineres fortsatt av dem som ønsker å bevare og styrke alliansen med USA for å stå imot Kinas økende makt i regionen.
- Maktforholdene i dagens verden avspeiles like mye i sammensetningen av G8 som av Sikkerhetsrådet. G8-landene er: USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Canada, Italia, Japan og Russland. Her er det kun ett land som ikke tilhører den europeiske kultursfære, og Japan er en av USAs mest trofaste allierte. Ingen av de landene vi skal diskutere i dag er med blant G8-landene, selv om de ble invitert som observatører til toppmøtet i Skottland i juli 2005. Bare ett av de fire landene – Kina – er fast medlem av FNs Sikkerhetsråd.

- Kina og India har, på samme måte som Russland, sterke grunner til å støtte USAs kamp mot islamistisk terrorisme og se denne i sammenheng med sin egen undertrykkelse av islamistiske grupperinger i Xinjiang, Kashmir (og Kaukasus). Sør-Afrika og Brasil har større problemer med voldskriminalitet enn med religiøst begrunnet terrorisme, men har også kraftig oppgradert betydningen av terrorisme-bekjempelse siden 11. september 2001.
- Energipolitikken er igjen, slik som under oljekrisene i 1973 og 1979, blitt et allestedsnærværende premiss for såvel handelspolitiske som sikkerhetspolitiske vurderinger. På grunn av økende avhengighet av oljeimport har Kina, India og Sør-Afrika den samme grunnleggende interesse som Japan, USA og de vest-europeiske stormaktene i å sikre verdensmarkedets tilgang på olje og gass så lenge som mulig til lavest mulig og mest mulig stabil pris, mens arbeidet med energiøkonomisering og utvikling av alternative energikilder intensiveres. Alle disse stormaktene har således en felles interesse av å sikre den stabilitet som skal til i Saudi-Arabia og andre land i Midtøsten for å øke deres produksjonskapasitet. Det betyr at investeringene i leting og produksjon må intensiveres. Samtidig må alle de fire regional-maktene gjøre det de kan for å sikre fremtidige oljeleveranser fra produsenter i sine egne nærområder (Sibir, Sentral-Asia og Indonesia for Kina, Venezuela for Brasil, Sudan for Sør-Afrika (og Kina), Angola og Nigeria for Sør-Afrika) og legge planer for energisikkerhet i tilfelle av en akutt oljekrise. Brasil skiller seg ut ved å være nesten selvforsynt med olje. Den sør-amerikanske stormakten har de neststørste oljereservene i Latin-Amerika etter Venezuela, men det blir vanskelig for Brasil å holde seg selvforsynt hvis den økonomiske veksten blir så sterk som brasilianerne håper.
- USAs politikk under president George W. Bush har satt stabiliteten i verdensøkonomien i fare ved å skape et kolossalt underskudd på USAs betalingsbalanse, velte om på maktforholdene og øke usikkerheten i Midtøsten, bringe den atlantiske alliansen i krise, stimulere anti-amerikanisme i mange av verdens land og bremse opp internasjonalt samarbeid om å møte de grunnleggende truslene mot klodens miljø. Dette har stilt resten av verdens stater overfor et globalpolitisk dilemma: Det er vanskeligere enn før å kombinere forpliktende multilateralt samarbeid, både regionalt og globalt, med

et nært og godt samarbeid med USA. I noen grad blir de derfor nødt til å utvide det multilaterale samarbeidet i FN uten at USA er med.

På grunnlag av disse premissene kan de regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrika anlegge tre ulike strategier:

- 1) De kan konsentrere seg om å styrke sin regionale innflytelse, samarbeide med naboland, fremme regionalisering og regional identitet, avstå fra å ta globalt ansvar, nøye seg med å fremme egne og regionale interesser i multilaterale organisasjoner, samt ved bilateralt diplomati.
- 2) De kan knytte seg nært til USA, støtte amerikanske standpunkter, bidra tropper til USAs intervensjonskriger, stabilisere områder av særlig betydning for verdens energiforsyning, få tilgang til amerikansk teknologi og investeringer, sikre markedsadgang i USA, unngå amerikansk innblanding i egne anliggender. (Dette er den japanske løsningen.)
- 3) Endelig kan de samarbeide seg imellom, samt med EU-land og Canada om en globalpolitikk som konsentrerer seg om FNs Tusenårsmål og 'retten til utvikling' med vekt på forpliktende multilateralt samarbeid. For eksportlandene Kina, India, Sør-Afrika og Brasil vil det da være naturlig å kreve friest mulig adgang til de rike landenes markeder – uten helt å måtte åpne sine egne markeder for konkurranse fra de høyest utviklede industrilandene. De vil kunne utnytte motsetningene mellom Europa, USA og Japan til å få gjennomslag for sine egne interesser.

De tre strategiene avspeiler verdensarkitekturens tre mulige fremtider:

- 1) En regionalisert verden, der globalpolitikken avgjøres etter forhandling mellom regionale organisasjoner og regionale stormakter.
- 2) En USA-dominert verden, der USA utøver sin makt ved hjelp av skiftende allianser i et system som Condoleeza Rice kaller 'maktbalanse til fordel for frihet'.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> White House 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC, 17 September. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

- 3) En multilateral verdensordning, basert på globale handelsavtaler, reform av FN-systemet og Bretton Woods-institusjonene, og kollektiv sikkerhet, der selv supermakten USA lar seg binde av traktater, normer og regler.

Jeg mener ikke å hevde at Kina, India, Brasil og Sør-Afrika blir nødt til å velge én av de tre strategiene og forkaste de to andre. Det ville være dumdristig så lenge ingen vet hvordan verdens politiske arkitektur kommer til å se ut i de neste tiårene. Den politikken som utformes i Beijing, New Delhi, Pretoria og Brasilia kommer til å inneholde elementer av alle de tre strategiene. Spørsmålet er hvor hovedvekten vil ligge, hvilken profil de fire regionale stormaktene velger å tegne, og om de samarbeider seg imellom. For å kunne vurdere hva som er mest sannsynlig, må vi se litt nærmere på hver av dem og dernest på det samarbeidet de allerede har utviklet i forbindelse med den pågående forhandlingsrunden i Verdens Handelsorganisasjon (WTO).

Men først trengs en begrepsavklaring:

## **2. Maktbegreper**

En 'supermakt' er en stat som spiller en dominerende globalpolitisk rolle og har makt til å påvirke hele verdenspolitikken på en avgjørende måte. Under den kalde krigen fantes det to supermakter. Siden oppløsningen av Sovjetunionen finnes det bare én: USA. Hvis EU ble en stat, kunne den blitt en supermakt, men det er lite som tyder på at det vil skje. En 'stormakt' er en stat som spiller en viktig globalpolitisk rolle og har et tilstrekkelig stort maktpotensial til at andre makter må ta betydelig hensyn til denne staten under utformingen av sin globalpolitikk. Gruppen av stormakter kan i dag sies å omfatte Japan, Tyskland, Russland, Storbritannia, Frankrike og (fortsatt med forbehold) Kina.

I statsvitenskapen finnes det ikke noen entydig eller akseptert definisjon av en 'regional stormakt'. Problemet er at dette begrepet forutsetter en regional oppdeling av verden, som i seg selv er diskutabel, og at mange regioner står under sterk innflytelse fra stater som befinner seg utenfor eller bare delvis innenfor. La oss likevel foreslå å karakterisere en 'regional stormakt' som en stat som har en tilnærmet like

dominerende rolle i egen region som en supermakt har i verden som helhet. For å være regional stormakt må en stat være i stand til å stå militært imot en hvilken som helst koalisjon av andre stater innenfor egen region. Den må øve avgjørende innflytelse på regionale spørsmål, og den kan godt samtidig være en global stor- eller supermakt.<sup>2</sup> USA er utvilsomt en regional stormakt i Nord-Amerika. Europa har ikke noen regional stormakt, men Europas tre stormakter samarbeider tett med hverandre og andre europeiske stater i den overnasjonale samarbeidsorganisasjonen EU. Kina og India er kanskje regionale stormakter i Øst-Asia og Sør-Asia, men som vi skal se, hemmes deres utøvelse av regionalt lederskap på avgjørende måte av deres motsetningsforhold til henholdsvis Japan og Pakistan.

I statsvitenskapen snakkes det ofte også om 'mellommakter' (*middle powers*). De er stater som ikke har stormaktstatus, men som spiller en aktiv globalpolitisk rolle og har betydelig innflytelse i global sammenheng. En rekke europeiske stater er ikke stormakter, men er så ressurssterke og aktive i global sammenheng at de tilkjennes status som 'middelmakter'. Selv småmakter som de nordiske statene betraktes av og til som middelmakter på grunn av en høy globalpolitisk profil.

På en måte kan vi da si at det spørsmålet som behandles her, er i hvilken grad Kina, India, Sør-Afrika og Brasil opptrer som globale middelmakter (i Kinas tilfelle stormakt) – dvs. spiller en viktig globalpolitisk rolle – eller nøyer seg med å være regionale (stor)makter. Det svaret som gis nedenfor er snarere det motsatte: De spiller ikke sin globalpolitiske rolle med basis i noen posisjon som regional stormakt. *Deres globale engasjement har snarere sitt utgangspunkt i at de ikke makter å dominere eller lede sine egne regioner.* De opptrer i liten grad som regionale representanter i verdenspolitikken. I de senere år har de isteden skapt en handelspolitisk allianse seg imellom, som de hevder representerer alle utviklingslandenes interesser.

Las oss se kort på hver av de fire regionalmaktene:

---

<sup>2</sup> Øyvind Østerud, 'Regional Great Powers', in Iver Neumann (ed.), *Regional Great Powers in International Politics*. London: St. Martin's press, 1992: 1-15.

### **3. Kina**

Mens Asia i de første 30-40 årene etter Den andre verdenskrigen var åsted for samtidas verste kriger (Kina 1945-49, Korea 1950-53, Vietnam 1945-54 og 1959-75, Iran-Iran 1980-88, Afghanistan 1979-), har særlig den østlige delen av kontinentet i de siste 30 årene vært preget av fred (i betydningen 'fravær av krig'), politisk stabilitet og økonomisk vekst, selv om motsetningene fra den kalde krigen ikke er overvunnet. Asias politiske geografi er karakterisert av noen få store, folkerike stater (Kina, Japan, India, Indonesia) med sterke historiske motsetninger seg imellom, særlig mellom Kina og Japan. Verken Øst- eller Sør-Asia har klart å bygge noe regionalt samarbeid av europeisk type, selv om det er skapt en rekke konsultative ordninger rundt den sørøst-asiatiske samarbeidsorganisasjonen ASEAN, og selv om Malaysia skal være vertskap for et øst-asiatisk toppmøte i desember 2005.

De fredelige forholdene i dagens Øst-Asia skyldes fremfor alt at Kina har levd i fred med seg selv og sine naboer siden krigen med Vietnam i 1979, et mindre sjøslag i Spratly-øygruppa 1988 og undertrykkelsen av studentdemonstrasjonene i Beijing i 1989. Kina alene har dobbelt så mange innbyggere som hele Europa – Russland medregnet. Kina er i seg selv en enorm region, med store, folkerike provinser på svært ulikt utviklingsnivå. Landet styres fortsatt av et stort og sentralisert kommunistparti, som har monopol på makten. Bare på landsbynivå har det vært eksperimentert med åpne, hemmelige valg med flere kandidater. Partiet spiller en dominerende rolle i alle viktige politiske beslutningsprosesser, selv om regjering og nasjonalforsamling (Folkekongressen) har fått en noe mer selvstendig rolle enn tidligere, med mulighet for åpen debatt om spørsmål som ikke er for sensitive. Kommunistpartiet har siden oppgjøret etter Maos død i 1976 greid å gjennomføre velordnede, fredelige maktskifter fra Deng Xiaoping til Jiang Zemin til dagens partileder Hu Jintao. Under disse tre lederne har Kina siden 1979 gjennomført en dramatisk transformasjonsprosess med en enestående rask økonomisk vekst. I dag utgjør forventningen om fortsatt økonomisk vekst i Kina en av de viktigste motorene i verdensøkonomien. Den transformasjonen som har omgjort Kina fra et fattig og forholdsvis egalitært land til et samfunn med enorme inntektsforskjeller mellom regioner og samfunnsgrupper, fortsetter med uforminsket styrke. Urbaniseringen skjer i et meget høyt tempo. Den kinesiske vekststrategien bygger på en sterk integrasjon i



verdensmarkedet, med store utlandsinvesteringer, og en eksport og import som øker betydelig raskere enn nasjonalproduktet. Eksportens andel av BNP er derfor blitt meget høy i sammenligning med andre land, ikke minst Japan, som har et stort hjemmemarked. Kinesisk eksport utgjør en trussel mot industrien i andre vekstorienterte utviklingsland, etterhvert også i høyt utviklede land. Samtidig har Kinas etterspørsel etter råvarer skapt en boom for Japan, Australia, Canada og Brasils gruvedrift og ført til betydelig økte råvarepriser. Brasil og India øker begge sin eksport av landbruksvarer til Kina.

De to viktigste målene for kinesisk utenrikspolitikk har vært – og vil fortsatt være: 1) å sikre politisk stabilitet, dvs kommunistpartiets monopol på makten og 2) en fortsatt rask økonomisk vekst. Globalpolitikken underordnes disse målene, samt det nedarvede målet om gjenforening med Taiwan. Så sant Kinas politiske stabilitet ikke trues, så sant Kinas behov for fortsatt økonomisk vekst ivaretas, og så sant Taiwan ikke anerkjennes eller oppmuntres til uavhengighet av andre stormakter, er det ingen globalpolitiske saker Kina ønsker å sette på spissen. Således er det klart at Kina aldri ville ha satt foten ned for en resolusjon i FNs Sikkerhetsråd som ga USA mandat til å angripe Irak, hvis ikke andre hadde gjort det. Kina lot Frankrike og Russland ta jobben i 2002-2003 med å forsøke å stagge president George W. Bush. Kinas utenrikspolitikk er pragmatisk og i så måte mye enklere å forstå enn USAs. Da USAs forsvarsminister Donald Rumsfeld besøkte Kina 18-20. oktober 2005, oppfordret han de kinesiske lederne til ikke bare å forfølge sine særinteresser, men bidra sammen med USA til å bygge et globalt system som kan sikre vekst og stabilitet i verdensøkonomien.<sup>3</sup> Dette budskapet skal først og fremst forstås som en oppfordring til ytterligere revaluering av den kinesiske valutaen. I USA gjør det seg nå gjeldende en økende frykt for at det enorme kinesiske overskuddet på betalingsbalansen og det tilsvarende store amerikanske underskuddet skal bidra til å utløse en alvorlig valutakrise. Det skal bli spennende å se hvordan kineserne reagerer på den

---

<sup>3</sup> 'China's tremendous economic and trade growth gave it new responsibility for "the international system's health and success" and made the transparency of Chinese decision-making a critical issue, Rumsfeld told some 30 young officials [på den kinesiske sentrale partiskolen] Reuters 18. oktober 2005: [http://today.reuters.com/News/newsArticle.aspx?type=worldNews&storyID=2005-10-19T021355Z\\_01\\_FOR908004\\_RTRUKOC\\_0\\_US-CHINA-USA-RUMSFELD.xml](http://today.reuters.com/News/newsArticle.aspx?type=worldNews&storyID=2005-10-19T021355Z_01_FOR908004_RTRUKOC_0_US-CHINA-USA-RUMSFELD.xml). Se også Jing-dong Yuan, 'Rumsfeld sets new China tone.' *Asia Times*, 21 October 2005: <http://www.atimes.com/atimes/China/GJ21Ad01.html>

amerikanske oppfordringen under president George W. Bush's offisielle besøk i november.

#### **4. India**

India, den tredje viktigste stormakten i Asia, var under den kalde krigen en ledende kraft i den alliansefrie bevegelsen, men spilte ellers en beskjeden globalpolitisk rolle. India var kanskje en regional stormakt, men ikke noen stormakt i verdenspolitikken.<sup>4</sup> Siden den kalde krigen har India styrket sin globale profil ved markedsøkonomiske reformer og ved å gjennomføre en kjernefysisk prøvesprengning i 1998. India er dog fortsatt klart den fattigste av de fire regionalmaktene vi diskuterer her, regnet i nasjonalinntekt per innbygger. India er heller ikke blitt formelt anerkjent som atomvåpenmakt. India er det minst urbaniserte av de fire landene. Antall absolutt fattige er høyere enn i hele Afrika tilsammen – selv om prosentandelen er mindre. India er også det av de fire landene som er minst integrert i verdensmarkedet og har de høyeste tollmurene. India har mye å hente på økt adgang til de rike landenes markeder for landbruksprodukter, tekstilvarer og tjenester. Økt handel med Kina spiller nå en stadig viktigere rolle for den indiske økonomien.

Valget til ny nasjonalforsamling i mai 2004 førte overraskende Kongresspartiet tilbake til makten etter en periode der det hindu-nasjonalistiske Baratiya Janata-partiet (BJP) hadde dominert indisk politikk. Det var BJP som ledet den indiske regjeringen da landet gjennomførte prøvesprengningen i 1998 og ble åpent erklært atommakt. Kongresspartiet fikk altså overraskende makten tilbake i fjor, men har ikke flertall i nasjonalforsamlingen. Partiet leder en mindretallsregjering med deltakelse av intet mindre enn 14 partier, og med parlamentarisk støtte fra kommunistpartiene. Statsminister er den høyt respekterte, men ikke særlig karismatiske administratoren Manmohan Singh.

Koalisjonens utviklingspolitiske program ligger tett opp til de prinsippene som er uttrykt i FNs Tusenårsmål, med vekt på jordreform, omfattende investeringer i landbruket, massiv etablering av arbeidsplasser og fattigdomsreduksjon som

---

<sup>4</sup> Veena Gill, 'India as a Regional Power', in Iver Neumann (red.), *Regional Great Powers in International Politics*. London: St. Martin's Press, 1992: 49-69.

hovedmålet. Imidlertid ligger det store hindringer i føderalregjeringens mangel på ressurser, et stivbent byråkrati både på føderalt og delstatsnivå, høy pris på stadig mer importert olje, mangel på konkurransedyktighet i store deler av industrien, og til dels store politiske motsetninger innenfor regjeringskoalisjonen. Indias betydelige økonomiske vekst de siste årene (eksporten anslås til å ha økt med hele 27% fra midten av 2004 til midten av 2005) har i hovedsak skjedd i et mindre antall delstater, med regjeringer som har ført en aktiv reformpolitikk for å utnytte og tilpasse seg internasjonale markeder. Samlet sett mottar India svært begrensede utlandsinvesteringer og kan på ingen måte konkurrere med Kina på dette området.<sup>5</sup>

Utenrikspolitisk satser India på å høyne sin profil og sikre gode relasjoner med alle de viktigste stormaktene samtidig: USA, Kina, EU, Japan og Russland. Bestrebelsene på å utvikle samarbeidet med Brasil, Sør-Afrika og Kina i forhold til forhandlingene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) er således bare en del av et større bilde.

En av forutsetningene for Indias økende rolle er tilnærmingen til Pakistan, som har et nært samarbeid både med USA og Kina. Selv om det har skjedd tydelige fremskritt i et forhold som har vært preget av Kashmir-konflikten og en serie kriger siden splittelsen av India i 1947, først og fremst ved at det nå foregår offisielle samtaler, har det ikke vært noe egentlig gjennombrudd i forholdet mellom de to sør-asiatiske atommaktene, selv ikke etter det voldsomme jordskjelvet som rammet Kashmir i oktober 2005. Det delte Kashmir hindrer videre tilnærming mellom India og Pakistan. En viktig drivkraft bak Indias forsøk på å nærme seg Pakistan er et ønske om å bakke opp USAs press på Pakistan for å gå mer drastisk til verks mot islamistiske grupperinger som driver væpnet kamp i Kashmir (og Afghanistan). En annen drivkraft for New Delhis bestrebelser på å nærme seg Pakistan er hensynet til Indias energisikkerhet. I sammenligning med Kina dekker India en større del av sitt energibehov ved import, ca. 70%. Fremtidsplaner om gassrørledninger fra Burma gjennom Bangladesh og fra Iran gjennom Pakistan forutsetter en varig avspenning både i forhold til Pakistan og Kina. Samtidig vet India, som har en betydelig marine, at oljetransporten fra Midtøsten og Sudan over India-havet er av stor sikkerhetsmessig betydning for Kina, Taiwan, Sør-Korea og Japan. Det internasjonale maktspeillet om

---

<sup>5</sup> Utlandsinvesteringene (FDI) utgjør 4,2% av Kinas BNP, 3,2% av Brasils, men bare 0,7% av Indias.

Melaka-stredet, der Singapore ønsker å involvere eksterne stormakter, mens Malaysia og Indonesia ber dem holde fingrene fra fatet, interesserer alle de olje- og råvare-importerende statene i Sør- og Øst-Asia.

Den Kongress-ledede koalisjonsregjeringens program fra 2004 understreker at India vil føre en selvstendig utenrikspolitikk for å fremme en multipolar verden. Den ønsker å styrke forbindelsene med USA uten å rokke ved prinsippet om å føre en uavhengig politikk i alle regionale og globale spørsmål. Utenriksminister Condoleeza Rice besøkte India i mars 2005 og la noe av grunnlaget for statsminister Manmohan Singhs skjellsettende besøk i USA i juli samme år. India ønsket tilgang til amerikansk høyteknologi til sitt sivile kjernekraftprogram og dessuten å oppnå anerkjennelse som atomvåpenmakt. Langt på vei ble dette oppnådd under Singhs besøk, skjønt det hadde visse omkostninger. I møtets felleskommuniké het det at USA anser India som 'en ansvarlig stat med høyt utviklet atomteknologi', noe de fleste kommentatorer oppfattet som en de facto anerkjennelse av Indias status som kjernefysisk makt. Det ble samtidig åpnet for samarbeid om bygging av nye kjernekraftverk i India og salg av teknologi og anriket uran til å drive disse. Omkostningen for India er at det må skille sine sivile og militære kjernefysiske programmer fra hverandre, og åpne de sivile for inspeksjon fra Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA).

Under besøket i juli bekreftet Singh og president Bush at de ønsket et strategisk partnerskap, og en ny avtale om forsvarssamarbeid ble undertegnet. Den viderefører avtalen om forsvarssamarbeid av 2002 og omfatter amerikanske våpenleveranser, felles militærøvelser, felles treningsprogrammer, samarbeid om å bekjempe terrorisme, etterretningssamarbeid, fredsbevaring og krise-håndtering. Det nye strategisk-teknologiske samarbeidet inkluderer også romforskning, et område der India har høye ambisjoner og store forventinger. Og det ble undertegnet en intensjonserklæring om i fellesskap å fremme demokrati.

Da USA okkuperte Irak, fremforhandlet USA og India en avtale om at 17 000 indiske tropper skulle delta i okkupasjonen. Militært sett utgjør India nærmest det perfekte supplement til USA på samme måte som India (med de nepalesiske gurkaene) gjorde i

---

Jerry Harris, 'Emerging Third World Powers: China, India and Brazil', *Race & Class*, Vol. 46 (3): 17.

det britiske imperiet. India har nemlig det britene manglet den gangen og som USA mangler i dag: Et stort antall lavtlønte tropper. Indisk opinion var imidlertid imot den amerikanske invasjonen i Irak, og Indias regjering vendte i juli 2003 tommelen ned for indisk deltagelse i okkupasjonen av Irak.<sup>6</sup> Den nye indisk-amerikanske avtalen om forsvarssamarbeid av juli 2005 kunne kanskje tenkes å berede grunnen for en reaktualisering av spørsmålet om indisk troppedeltagelse i amerikansk-ledede operasjoner med eller uten støtte fra FNs Sikkerhetsråd. Det vil i tilfelle være uhyre kontroversielt såvel internt i India som mellom India og de land som berøres av eller går imot USAs intervensjoner.

I april 2005 deltok både Indias og Kinas toppledere på det afro-asiatiske toppmøtet i Jakarta, som markerte 50-årsdagen for det afro-asiatiske toppmøtet i Bandung 1955, der også India og Kina var med. Den gangen hersket det et godt forhold mellom Nehrus India og Maos og Zhou Enlais Kina, men det ble brutt da den kinesiske hæren overraskende rykket over grensen til India i 1962 og okkuperte store områder. Siden da har det vært strid om grensen, men i 1980-årene begynte India og Kina å nærme seg hverandre igjen. Tilnærmingen har fortsatt siden, selv om den ble avbrutt for en tid da India gjennomførte sin prøvesprengning i 1998. Kina og India forhandler nå på høyt nivå om en grenseavtale, og det knytter seg stor optimisme til disse forhandlingene. Det tales nå om at Nehrus gamle visjon for indisk-kinesisk kulturelt og politisk samarbeid endelig kan realiseres på grunnlag av felles økonomiske interesser.<sup>7</sup>

Indias interesse for tilnærming til Kina skyldes ikke bare behovet for økt sikkerhet, men også et ønske om å styrke den allerede raskt økende økonomiske samhandelen de to landene imellom, samt å lære av Kinas vekst-erfaringer. Omlag en tredel av Indias eksport går i dag til Kina. Det at India har et demokratisk politisk system og Kina et autoritært partistyre ser ikke ut til å utgjøre noen hindring for samarbeidet – selv om de mest Kina-kritiske i USA nok kunne ønske seg dette. I forhold til militærstyret i Burma (Myanmar) har verken Kina eller India ønsket å støtte internasjonale

---

<sup>6</sup> Sudha Ramachandran, 'India rules out its troops for Iraq', *Asia Times* 15 July 2003.

<sup>7</sup> 'The phenomenal rise of China and India over the last decade appears to signal the beginning of a new world order.' Gillian H. L. Goh, 'Nehru's vision for India and China', *The Globalist*, 20 October 2005: <http://www.theglobalist.com/StoryId.aspx?StoryId=4862>

sanksjoner. Hvis forholdet mellom Kina og USA spisser seg til, er det kanskje mest sannsynlig at India stiller seg nøytralt, slik landet gjorde i Den kalde krigen.

Den bilaterale tilnærmingen mellom India og Kina utgjør en viktig forutsetning for det samarbeidet som de to statene har hatt med Brasil, Sør-Afrika og andre utviklingsland når det gjelder WTO-forhandlingene, krav om å skape en ny global finansiell arkitektur, reformere FN og Sikkerhetsrådet, og ivareta utviklingslandenes rett til utvikling og økonomisk vekst innenfor internasjonale klimaavtaler.

## **5. Brasil**

Brasil har en relativt høyt utviklet og diversifisert økonomi, med sterk vekst på 'agrobusiness'. Landet er verdens 10. største industrimakt og verdens 5. største våpeneksportør. Mens India i mange år hadde en jevnt svak økonomisk vekst, har den brasilianske økonomien vært preget av svingninger, med rask vekst i perioder med gode vilkår for landets eksport av mineraler, trevare, kaffe og andre jordbruksvarer, og tilbakeslag i perioder med mindre gunstige forhold på verdensmarkedet. Brasil har lenge vært et sterkt urbanisert land, med store mengder fattige og svært høy kriminalitet i storbyene Rio de Janeiro og Sao Paulo. Den sosiale ulikheten er, som ellers i Latin-Amerika, enorm. Selv om Brasil ofte er blitt omtalt som en regional stormakt, har landet ikke egentlig inntatt noen leder-rolle i Sør-Amerika som region. Det har vært vanskeliggjort av politisk avstand eller motsetningsforhold til flere andre land i regionen, og Brasil har egentlig heller ikke gjort særlig aktive forsøk på å lede regionen.<sup>8</sup> Men i globalpolitisk sammenheng har Brasil ofte påberopt seg sin posisjon som det største av alle latin-amerikanske land i areal, befolkning, økonomi og militær kapasitet.

Etter 38 år med høyreorienterte regjeringer ble arbeiderlederen Luiz Inazio Lula da Silva valgt til president i oktober 2002. Maktvertakelsen skapte forhåpninger blant Brasils fattige, men Lula valgte å fortsette den liberalistiske økonomiske politikken til sine forgjengere, som hadde åpnet opp det brasilianske markedet for internasjonal konkurranse i 1990-årene. Lulas økonomiske rådgivere lyttet til og fulgte IMF's råd.

---

<sup>8</sup> Andrew Hurrell, 'Brazil as a Regional Great Power', in Iver Neumann (red.), *Regional Great Powers in International Politics*. London: St. Martin's Press, 1992: 16-48.

Det innebar også forsøk på å gjennomføre en omfattende pensjonsreform, som ville redusere statsansattes pensjoner. Etter å ha gjennomgått en energikrise i 2001 og økonomisk tilbakegang i 2002-3, tok den brasilianske økonomien seg opp i 2003, og Brasil oppfylte alle IMF's krav i 2004. Dette skapte stor tilfredshet i den brasilianske overklassen, som tidligere hadde fryktet Lula. I 2005 viste det seg imidlertid at Lulas parti hadde gått for langt i å tilpasse seg det gjeldende mønster i brasiliansk politikk, da det ble avslørt at partilederne hadde kjøpt andre parlamentsmedlemmers stemmer i vanskelige saker. Dette har utvilsomt svekket Lula og hans parti foran valget i oktober 2006. På den annen side er det nå sannsynlig at uansett om Lula vinner eller en konservativ koalisjon tar over, vil regjeringen fortsette hovedlinjene i landets nåværende politikk. Dette vil trolig også gjelde i utenrikspolitikken, der Brasil har markert avstand til USA, samtidig som landet har prøvd å utvikle latin-amerikansk økonomisk og politisk samarbeid. Brasil spilte en sentral rolle i opprettelsen av det sør-amerikanske fellesmarkedet Mercado Común del Sur (MERCOSUR) i 1991 sammen med Argentina, Paraguay og Uruguay. President Lula da Silva har gått i bresjen for å utvide MERCOSUR til å omfatte flere sør-amerikanske stater, og organisasjonens toppmøte i desember 2005 skal ta stilling til en søknad fra Hugo Chavez' Venezuela om å bli oppgradert fra assosiert til fullt medlem. Det var forøvrig Brasil, under konservativ ledelse, som midt i 1990-årene stakk kjepper i hjulene på President Bill Clinton, da han prøvde å skape et all-amerikansk frihandelsområde (Free Trade Area of America, FTAA).

## **6. Sør-Afrika**

Mens Asia er preget av noen få store land, er Afrika delt i hele 53 stater, hvorav ingen er noen egentlig stormakt. Den sterkeste kandidaten til regional stormaktstatus er Sør-Afrika, selv om landet ikke har mer enn 45 millioner innbyggere.<sup>9</sup> Nigeria har en langt større befolkning (130 millioner) og dessuten mulighet for å utnytte inntektene fra sine betydelige oljeressurser, men Nigeria har hatt for dårlig styresett, for mye korrupsjon og for sterke indre motsetninger til å utvikle sitt potensial. Egypt har også

---

<sup>9</sup> For tre analyser av Sør-Afrikas regionale stormaktstatus, se Samuel Makinda, 'South Africa as a Regional Great Power', in Iver Neumann (red.), *Regional Great Powers in International Politics*. London: St. Martin's Press, 1992: 151-178; Maxi Schoeman, 'South Africa as an Emerging Middle Power', *African Security Review*, Vol. 9, No. 3; 2000; and Hussein Solomon, 'South African Foreign

en større befolkning (75 millioner) enn Sør-Afrika, men har en sterkere politisk og kulturell tilknytning til det arabiske Midtøsten enn til det afrikanske kontinentet – og dessuten en svak økonomi. Sør-Afrika bygger sin regionale stormaktstatus på historien om ANCs lange kamp mot apartheid, på ANCs evne til å forsones seg med de tidlige hvite herskerne, noe som tillot Sør-Afrika å opprettholde en moderne industrisektor, en betydelig utenriksøkonomi og læresteder av høy kvalitet, samt på den enorme prestisje som landet bygget opp internasjonalt i Nelson Mandelas presidentperiode 1994-99.

Mandela var vert for flere viktige internasjonale konferanser. Sør-Afrikas forbindelser til India har alltid vært nære, og i 1996, samme året som Mandela overtok presidentskapet i *Southern African Development Community* (SACD), bekjente han at Sør-Afrika ville bryte med Taiwan og opprette diplomatiske forbindelser med Folkerepublikken Kina. Under Mandelas etterfølger, Tambo Mbeki, som har ledet Sør-Afrika siden 1999, har ANC bevart sin dominerende politiske posisjon, selv om Mbeki på ingen måte har opparbeidet noen tilsvarende prestisje som Mandela. Både under Mandela og Mbeki har Sør-Afrika spilt en vesentlig regional rolle i diplomatiske forsøk på å stanse borgerkrigene i Congo, Burundi, Angola og Sudan. Pretoria har generelt inntatt en forsonings-vennlig linje i forhold til konfliktenes parter, noe som av og til har ført til kritikk. I det siste har Sør-Afrika kommet mellom barken og veden i sitt forhold til sin viktigste rival i det sørlige Afrika, Zimbabwe – som forøvrig nyter godt av betydelig kinesisk økonomisk hjelp og investeringer. Fra europeisk og amerikansk hold er Sør-Afrika blitt kritisert for å være for tilbakeholdende med å fordømme Mugabe-regimets overgrep. Fra mange hold i Afrika blir Sør-Afrika derimot kritisert for å svikte Afrikas sak og støtte de vestlige lands boikott-politikk mot Zimbabwe.

Sør-Afrika har aktivt fremmet en Afrika-vennlig utviklingspolitikk i FN og andre fora både under Boutros Boutros Galis og Kofi Annans tid som generalsekretær. Sør-Afrika spilte en sentral rolle (sammen med Egypt, Nigeria, Algerie og Senegal) da den Afrikanske Union vedtok opprettelsen av et New Partnership for Africa's Development (NEPAD) i 2001. Den profilen Sør-Afrika har skaffet seg som

---

Policy, Middle Power Leadership and Preventive Diplomacy', Centre for International Political



representant for Afrikas fattige med en høy profil i FN og gode forbindelser både til apartheid-regimets tidligere støttespillere i Vesten og til de sosialistiske og sosialdemokratiske regimene som tidligere støttet ANC's frigjøringskamp, gjorde det naturlig for Sør-Afrika også å stille krav om en mer utviklingsvennlig global handelsordning. Det utgjør noe av bakgrunnen for det samarbeidet som er oppstått mellom Sør-Afrika, Brasil, India og Kina i WTO. En globalpolitisk utviklings-allianse av fremvoksende regionale stormakter synes å avtegne seg.

## **6. De fires samarbeid**

Den nåværende runden av forhandlinger i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) begynte i Doha (Qatar) i november 2001 – to måneder etter 11. september og én måned før Kina, etter mange år med harde forhandlinger, ble fullt medlem. På det tidspunkt fantes det ikke noe aktivt handelspolitisk samarbeid mellom de store eksportrettede utviklingslandene. Forrige runde i WTOs forhandlinger brøt sammen i Seattle 1999, og møtet i Doha var ment å skape en ny giv. Det skjedde ikke. India opptrådte som en vanskelig forhandlingspartner og undertegnet kun under sterk tvil det temmelig utvannede sluttokumentet. I 2002 ble Sør-Afrikas president Tambo Mbeki invitert til å presentere sitt nye partnerskap for afrikansk utvikling (NEPAD) til G8-landenes møte i Canada, og samme år var han vert for FN-toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg. Samtidig ble de kontaktene utviklet som førte til at Sør-Afrika, Brasil, India og Kina innledet et nærmere handelspolitisk samarbeid. En vesentlig faktor her var Lulas seier i det brasilianske presidentvalget. Han grep straks sjansen til å samarbeide med de tre andre regionalmaktene innenfor en gruppe av 20 eksportorienterte utviklingsland (G20). Under de mislykte forhandlingene i Cancún i 2003 fremsto de fire regionalmaktene som ledere for G20-gruppa, hvor også andre folkerike utviklingsland var med. De krevde generell adgang til de rike landenes markeder for alle utviklingslands landbruksprodukter og ville ha slutt på de rike landenes landbrukssubsidier. På dette området krevde de altså frihandel, mens de samtidig (særlig India) ønsket å bevare muligheten for å beskytte egen industri mot internasjonal konkurranse. Mens prinsippet om frihandel i 1990-årene fortsatt i hovedsak var en flaggsak for USA, snudde situasjonen seg da Kina ble medlem av

WTO og G20-gruppa etablerte seg. Nå ble frihandel et prinsipp i de store eksportrettede utviklingslandenes interessepolitikk, mens USA og EU ble stadig mer bekymret for at markedene deres skulle bli oversvømmet av kinesiske varer. Snuoperasjonen er selvsagt ikke total. De rike vestlige land står fortsatt på prinsippet om frihandel, og de store utviklingslandene følger slett ikke prinsippet på alle områder. Anført av India har en lang rekke utviklingsland avvist krav om fjerning av utviklingslandenes egne tollmurer mot import av rike lands industriprodukter. De fire store utviklingslandenes nyvunne solidaritet og steile holdning bidro, sammen med motsetningene mellom USA og EU og saksområdets store og økende kompleksitet til at Cancún-møtet i 2003 endte i sammenbrudd. I disse dager pågår de forhandlingene som vil avgjøre om det samme skjer i Hong Kong i desember 2005.\*

I forbindelse med samarbeidet i WTO understreket de fire regionale stormaktene at de hadde en betydelig samhandel seg imellom – skjønt det er Kina som i all hovedsak sørger for dette ved sin import fra de tre andre – og de forsøkte å utvide sitt samarbeid til noe mer enn bare felles opptreden i WTO-forhandlingene.<sup>10</sup> De utvekslet en rekke besøk på høyt nivå, inngikk bilaterale handelsavtaler seg imellom, India inngikk en avtale med MERCOSUR, og de fire bestrebet seg på å utvikle felles holdninger også i andre multilaterale fora.<sup>11</sup>

Da forhandlerne møttes igjen i Genève 2004, var det skjedd en viss åpning. India og Brasil gikk da bort fra noen av sine tidligere standpunkter, brøt ut av utviklingslandenes front og inngikk en rammeavtale med EU og USA. Her fikk de gjennomslag på en del områder som særlig opptar de utviklingslandene som har kapasitet til å eksportere store mengder landbruksvarer til de rike landene. Det gjelder i høy grad Brasil. For India spilte det en større rolle at rammeavtalen ville gi fortsatt adgang til å beskytte egen industri mot uønsket konkurranse.

Samarbeidet mellom de fire regionalmaktene fortsatte likevel. I juli 2005 deltok de, sammen med Mexico, som observatører på G8-møtet i Gleneagles i Skottland, der gjeldslette og utviklingspolitikk sto i fokus. De fem observatørlandene kom da med en

---

<sup>10</sup> Sheila Page 2004: 'Assessing the impact of the Doha development agenda', 4. 'South-South trade'. Overseas Development Institute. [http://www.odi.org.uk/publications/briefing/doha/4\\_south\\_south.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/briefing/doha/4_south_south.pdf)

felles uttalelse som utgjorde en slags utviklingspolitisk plattform: Internasjonalt samarbeid, sa de, 'should be achieved through the promotion of multilateralism, the enhancement of North-South cooperation, as well as through a renewed commitment to sustainable development and the harnessing of the benefits of globalization for all'.

De henviste også til et eget 'Sør'-toppmøte som var blitt avholdt i Doha måneden før. Uten de bombene som sprang i London under G8-møtet er det sannsynlig at utviklingslandene ville fått større medieoppmerksomhet for sin politikk. Det var også i tråd med verten, Storbritannias statsminister Tony Blairs, ønske. Han hadde håpet å trekke oppmerksomheten bort fra sitt Irak-samarbeid med USA og over mot utviklingsspørsmål, særlig sletting og reduksjon av gjeld. De fem observatørlandene ønsket de lovede gjeldslette-tiltakene velkommen og oppfordret giverland til å sørge for å nå det forlengst avtalte målet om å bruke minst 0,7% av BNP på utviklingshjelp. De fem observatørstatene kom også med en sterk oppfordring om å komme til enighet i Hong Kong i desember. Suksess i Hong Kong fordrer, sa de, betydelig fremgang i jordbruksforhandlingene, og dessuten markedsadgang i de rike landene også for andre av utviklingslandenes produkter, inklusive tjenester. Selve hovedmålet var å få de rike landene til å slutte å subsidiere egen jordbrukseksport og gjennomføre betydelige reduksjoner i støttetiltak for jordbruket.<sup>12</sup> Den 14. oktober 2005 uttalte WTOs generaldirektør Pascal Lamy i et intervju at det var klare forskjeller på India, Kina og Brasils politikk. India ivrer for økt markedsadgang for tjenester, Kina for industriprodukter og Brasil for jordbruksprodukter. Han betegnet de tre landene som 'stormakter i det globale handelssystemet', mente de hadde styrket sin makt ved å samarbeide i G-20-gruppa og regnet med at de ville spille en sentral lederrolle i resten av Doha-runden og videre.<sup>13</sup>

Ofte omtales G-20 som representant for utviklingslandenes fellesinteresser, men Kina, India, Brasil og Sør-Afrikas handelspolitikk fremmer ikke nødvendigvis interessene til de *fattigste* landene i verden. De fleste av de fattigste landene er i Afrika sør for Sahara. De har ofte negativ økonomisk vekst og svært liten kapasitet for å utnytte

---

<sup>11</sup> President Lula da Silva hadde med seg 450 brasilianske forretningsfolk da han besøkte Kina i 2004. Jerry Harris, 'Emerging Third World Powers: China, India and Brazil', *Race & Class*, Vol. 46 (3): 24.

<sup>12</sup> [http://www.indianembassy.org/press\\_release/2005/July/5.htm](http://www.indianembassy.org/press_release/2005/July/5.htm)

<sup>13</sup> 'WTO chief on what plagues the trade body', *Rediff*, 14. oktober 2005: <http://in.rediff.com/money/2005/oct/14inter.htm>

adgang til eksportmarkeder. De kan se seg tjent med en kombinasjon av utviklingshjelp, andre støttetiltak og et system av særavtaler, som gir dem privilegert adgang til de rike landenes markeder. Kina, India, Sør-Afrika og Brasil har likevel hele tida foregitt å representere utviklingslandenes interesser generelt. Når de bruker uttrykket 'utviklingsland', har nok ordet en litt annen betydning enn den som har vært vanlig i de siste 40-50 årenes utviklingsdebatt. Normalt betegner 'utviklingsland' i hovedsak fattige land med liten eller svak økonomisk vekst. I Kina, India og Brasils språkbruk omfatter betegnelsen snarere land som er i rask utvikling fra et lavt nivå, som er på vei ut av fattigdommen, har satt seg som mål å innhente de rike landenes forsprang, og har kapasitet til å nyttiggjøre seg et internasjonalt frihandelsregime. Det er fullt mulig at Kina, India, Brasil og Sør-Afrika er i ferd med å utvikle en global utviklingspolitikk som fremmer store eksportorienterte vekstøkonomienes interesser, men som samtidig lar de fattigste landene og regionene forbli marginalisert. I det siste har det vært en økende oppmerksomhet, på godt og vondt, om kinesisk næringslivs raskt økende aktivitet i Afrika.

I forhandlingene frem mot møtet i Hong Kong i desember vil solidariteten mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika bli stilt på prøve. Det er nå en betydelig vilje til å nå resultater, og når det skal inngås kompromisser, er det vanskelig å holde på prinsipper og faste samarbeidsmønstre. Uansett er det klart at Kina, India, Sør-Afrika og Brasil har sterke handelspolitiske fellesinteresser når det gjelder å åpne de rike landenes markeder – om enn på noe ulike områder. Det er grunn til å tro at Pascal Lamy får rett og at alliansen vil fortsette å spille en sentral rolle på det handelspolitiske området.

Spørsmålet er da om de fire regionalmaktene også vil utvikle globalpolitisk samarbeid på andre områder, definere en egen plattform i forhold til Europa og Nord-Amerika og utgjøre en fast konstellasjon. Før vi diskuterer det trenger vi en oversikt over hva som samler og skiller de fire statene.

## ***8. Hva har de til felles – og hva skiller?***

La oss begynne med noen nøkkeltall:

**Tabell 1: Nøkkeltall for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika**

	Befolkning <sup>14</sup>	BNP <sup>15</sup>	Vekst 2004-2005 <sup>16</sup>	BNI/capita (USD)	Under 1 USD/dag <sup>17</sup>	Eksportandel av BNP	Netto oljeimp. (fat/dag) <sup>18</sup>
Kina	1,300	1,400	9,5%	1100	16,6%	34%	2,9mn
India	1,100	571	7,0%	540	34,7%	10%	1,4mn
Brasil	183	492	2,9%	2720	8,2%	17%	0,2mn
S-Afrika	45	160	4,2%	2750	7,1%	28%	0,3mn

Av tabellen ser vi først at det dreier seg om to ekstremt folkerike asiatiske stater, én meget folkerik stat i Sør-Amerika og én afrikansk stat som befolkningsmessig er relativt beskjedent. Forskjellen mellom de fire statene oppveies i en viss grad av at Sør-Afrika og Brasil har et betydelig høyere brutto nasjonalprodukt per innbygger enn India og Kina (ihvertfall når vi ikke justerer for kjøpekraft). Hvis vi imidlertid ser på forventet levealder ved fødsel, var den i 2002 68,8 år i Kina, 63,9 i Brasil, 63,1 i India og bare 46,0 i Sør-Afrika. Av de fire er det bare Kina som ligger på et høyere nivå enn verdensgjennomsnittet. For Sør-Afrika slår Aids og voldskriminalitet svært negativt ut for levealderen. Målt i inntekt er det likevel større fattigdom i Kina og mye større fattigdom i India enn i Sør-Afrika og Brasil. Det skyldes at økonomien i Brasil og Sør-Afrika er mer monetarisert, mens India og Kina fortsatt i stor grad er landbrukssamfunn. Når det gjelder den registrerte økonomiens integrasjon i verdensmarkedet, er det Kina og Sør-Afrika som skiller seg ut med en *meget* høy eksport (og dessuten import) i forhold til brutto nasjonalprodukt. Dette er særlig påfallende når det gjelder det store Kina. Den økonomiske veksten i Kina er i meget høy grad avhengig av visse kinesiske regioners integrasjon i verdensmarkedet. Kina

<sup>14</sup> Economist Intelligence Unit's tall for 2005.

<sup>15</sup> Der intet annet er angitt er tallene hentet fra Verdensbankens *World Economic Indicators* og gjelder for 2003.

<sup>16</sup> *The Economist* 20.8.2005 (vekst fra 1.7.04 til 30.6.05).

<sup>17</sup> Human Development Report 2004. New York: UNDP 2004: 147-148.

<sup>18</sup> Energi Information Agency website: <http://www.eia.doe.gov/international/> Til sammenligning importerte USA 11,2 mn, Japan 5,5 mn og Tyskland 2,5 mn fat per dag i 2003.

har også størst oljeimport av de fire statene regnet i absolutte tall, men oljeimportens andel av totalforbruket – importavhengigheten – er størst i Sør-Afrika og India.

Kanskje den viktigste likheten vi kan se av tabellen er at tre av de fire landene har økonomier som er i rask vekst. Brasil har også kommet seg opp av en bølgedal og sikter mot en vekst på linje med de andre. Lulas strategi er å oppnå en økonomisk vekst av tilstrekkelig omfang til på et senere tidspunkt å realisere fordelingspolitikk. Vi har altså med fire land å gjøre som alle gir politisk prioritet til en ambisjon om rask økonomisk vekst, noe som i sin tur skal utnyttes til å øke befolkningens levestandard.

De fire statene har også det til felles at de er styrt av moderate politikere fra partier med røtter i venstreorienterte frigjøringsbevegelser, som har forliket seg med den globale kapitalismen og de muligheter denne gir. Kamp mot europeisk, amerikansk eller hvit dominans utgjør kjernen i den nasjonale historieoppfatningen. I Kina bygger kommunistlederne på en selvoppfatning der det 'lange 20. århundre' er historien om nasjonal samling og frigjøring fra den ydmykelsen som europeerne utsatte dem for i det 19. århundre. Den avgjørende historiske begivenheten var nasjonens samling i Folkerepublikken Kina den 1. oktober 1949. Siden har det nasjonale samlingsverket fortsatt, men det vil ikke være sluttført før også Taiwan bekjenner seg til det 'ene Kina'. Mens historien i store deler av det 20. århundre var blodig, har de siste 20-30 årene vært preget av fredelig vekst, noe som dramatisk har økt landets velstand og innflytelse. Kongresspartiet i India forvalter også en historie om frigjøring fra vestlig dominans, samt om alliansefrihet og en selvstendig rolle i verdenspolitikken. De indiske lederne glemmer ikke at de ble sveket av USA da de kom under kinesisk angrep i 1962. Etter det knyttet de seg nærmere til Sovjet-Unionen. I de senere årene har India nærmet seg Kina og søkt inspirasjon fra Kinas økonomiske vekst. Begge statene har Russland som sin viktigste våpenleverandør. Brasil fikk først nylig et venstre-orientert regime, da Lula da Silva vant presidentvalget i 2002. Hans parti har sitt grunnlag i en fagforeningsbevegelse som alltid har bygget på et motsetningsforhold til yankeene i nord og til det nasjonale borgerskapet som alltid har samarbeidet med USA, selv om Lula har nedtonet sitt ideologiske grunnlag som president. I Sør-Afrika har ANC nesten det samme monopol på den politiske makten som Kommunistpartiet har i Kina, selv om det holdes frie, hemmelige valg. Her handler den nasjonale historien om frigjøringskampen mot et hvitt mindretallsregime,

som lenge ble tolerert om ikke aktivt understøttet av USA og Vest-Europa. Sør-Afrikas historie handler i tillegg om forsoning med landets hvite mindretallsbefolkning, noe som har gitt landet en mulighet for å spille en særlig rolle i å skape internasjonalt samarbeid om reformer som utnytter kapitalismen til å skape grunnlag for utvikling i fattige land. Sør-Afrika høster også fordeler av at landets avgåtte president, Nelson Mandela, i mange år nå har vært verdens suverent mest respekterte politiske leder.<sup>19</sup>

En annen likhet mellom de fire maktene er at de har vanskelig for å spille rollen som regional stormakt, dels på grunn av strukturelle og historiske motsetningsforhold innenfor den regionen de befinner seg i, dels fordi de har sterke interesser utenfor egen region. Kina har i de siste to tiårene meget kraftig forbedret sitt forhold til nesten samtlige naboland. Grenseavtaler er inngått med Vietnam, Russland og Mongolia. Forhandlinger om en grenseavtale med India er som sagt på gang. Forholdet til de sentral-asiatiske republikkene er utmerket, noe som kommer til uttrykk i samarbeidet innenfor samarbeidsorganisasjonen 'Shanghai 6'. Forholdet til Sør-Korea og de ti ASEAN-landene er også blitt drastisk forbedret. Det siste er at også kontakten og samarbeidet mellom Kina og Filippinene har gjort store fremskritt. Men det gjenstår ett forhold som er preget av mistillit og manglende samarbeid, og det er det aller viktigste i hele Øst-Asia, nemlig mellom Kina og Japan. Så lenge dette motsetningsforholdet består, er det vanskelig for noen av dem å spille rollen som regional stormakt. Og Øst-Asia vil da ikke kunne gjøre seg gjeldende som regional blokk i verdenspolitikken, slik som EU. På samme måte forholder det seg i Sør-Asia, der India er så befolkningsmessig og økonomisk dominerende at landet ville kunne dominere regionen, hvis forholdet til samtlige naboland var preget av tillitsfullt samarbeid. Men her er det motsetningsforholdet til Pakistan som er problemet. Som underlegne stater i Sør-Asia har Pakistan og Sri Lanka tradisjonelt et godt forhold seg imellom, men de sju medlemmene i den Kathmandu-baserte South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC) – Bangladesh, Bhutan, India, Maldivene, Nepal, Pakistan og Sri Lanka – har ikke greid å realisere drømmene til de som skapte organisasjonen i 1985.

---

<sup>19</sup> En måling blant 1000 næringslivsledere i august 2005, der de ble bedt om å utpeke tidenes mest imponerende politiske ledere hadde Winston Churchill, Mahatma Gandhi og Nelson Mandela på de tre første plassene. (Næringslivsledere har ofte kort hukommelse.)

Brasil spiller som nevnt en sentral rolle i MERCOSUR, der Brasil og Argentina langt på vei har overkommet gamle motsetninger og der Venezuela snart kan komme med. Men Chile og Peru er ikke med. Og i *Organization of American States* (OAS) er både de sør- og nord-amerikanske statene med, slik at det er samarbeid og konflikt med USA som dominerer den politiske dagsorden. Akkurat som Japan blokkerer Kinas regionale stormaktstatus i Øst-Asia og Pakistan Indias i Sør-Asia, forsøker Brasil og flere andre latin-amerikanske stater å redusere USAs dominans i Amerika. Det betyr likevel ikke at de øvrige amerikanske statene vil tillate Brasil å spille rollen som sør-amerikansk regional stormakt.

Sør-Afrika har også store problemer med å vinne tilslutning til sitt lederskap i den Afrikanske Union, der Nigeria er den andre store lederkandidaten, der Zimbabwe ønsker å forhindre at Sør-Afrika taler på vegne av det Sørlege Afrika, og der de nord-afrikanske statene kun delvis oppfatter seg som afrikanske. I juli 2002 presiderte Mbebi over det afrikanske toppmøtet som omgjorde Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU) til den Afrikanske Union (AU), men AU greide ikke i 2005 å bli enig om et samlet afrikansk syn på reform av FNs Sikkerhetsråd. De fire statene vi diskuterer, er alle land med en sterk vekstambisjon som til en viss grad ønsker å representere sin egen region, men av ulike grunner har de vanskelig for å realisere sitt potensial som regional stormakt. Det er mulig at dette har ansporet dem til å søke sammen og skaffe seg en rolle i globalpolitikken. Det vil da være naturlig for dem å gå inn for en multipolar verdensordning, uten verken supermaktdominans eller alt for sterke regioner. De kan utvikle en del felles interesser med Europa, under forutsetning av at EU ikke utvikler seg til en alt for integrert blokk eller begynner å opptre som en supermakt med sin egen omforente utenrikspolitikk.

Vanskene med å skaffe seg en ubestridt lederstilling i egen region kan også friste Beijing, New Delhi, Pretoria og Brasilia til å satse i det lengste på et best mulig forhold til supermakten USA. Det passer med deres mål om økonomisk vekst, som forutsetter en form for sikkerhetspolitisk og finansiell stabilitet i verden som bare supermakten er sterk nok til å opprettholde – og dessuten adgang til det store amerikanske markedet. Rundt 20% av Kinas, Indias og Brasils eksport går til USA, og 10 prosent av Sør-Afrikas.



Det meste av det som er sagt til nå, tilsier at de fire regionale stormaktene har betydelige fellesinteresser og vil kunne finne frem til såvel et fruktbart samarbeid som en felles globalpolitisk profil. Men tre viktige forhold skiller dem ad:

- Ulikt forhold til demokrati – ulik grad av politisk stabilitet,
- ulikt forhold til atomvåpen,
- ulikt syn på reform av Sikkerhetsrådet.

India, Sør-Afrika og Brasil er demokratier der lederne utpekes i frie, hemmelige valg. Det gjelder ikke Kina. Denne forskjellen kan anskues på flere måter. På den ene side er det slik at så lenge India, Sør-Afrika og Brasil holder på sin demokratiske styreform, vil det være vanskelig for USA å brennemerke dem som fiender. Kina står, med sin autoritære styreform, mer laglig til for hogg. Hvis det kommer til konflikt mellom Kina og USA, vil det være fristende for de andre regionalmaktene å unnlate å støtte Kina og isteden holde seg inne med de demokratiske landene. Kina kunne derfor ha mye å vinne rent maktpolitisk på å innføre en demokratisk styreform. På den annen side kan det være lettere å påvirke utviklingen i et demokratisk land utenfra, særlig hvis landet har sterke indre politiske spenninger. Makten skifter mer i India og Brasil enn i Kina og Sør-Afrika. Kanskje er det derfor lettere å påvirke utviklingen i India og Brasil. Kanskje vil en demokratisering av Kina tillate Japan, USA og Europa å skaffe seg mer innflytelse på kinesisk politikk. Skiftende maktforhold og indre motsetninger tar bort noe av den kontinuiteten i utenriksledelsen som skal til for å bygge varige internasjonale allianser. Virkningene av de fire statenes ulike forhold til demokrati går i flere retninger, og skal ikke overdrives.

En annen forskjell gjelder atomvåpen: Her stiller de fire statene i hver sin klasse. Kina er en av verdens fem anerkjente atomvåpenmakter i Ikkespredningsavtalen (NPT). India har aldri undertegnet ikkespredningsavtalen, har utviklet egne atomvåpen, og oppnådde i 2005 hva som nesten må betraktes som en amerikansk aksept for sin status som atomvåpenmakt. Sør-Afrika og Brasil har begge utmerket seg ved å skrinlegge sine tidligere atomvåpenprogrammer og kan således stå i spissen for de bestrebelsene som gjøres i verdenssamfunnet for å hindre videre spredning. Sør-Afrika avskaffet sine atomvåpen etter å ha produsert dem, mens Brasil avbrøt et hemmelig

atomvåpenprogram før det var sluttført. Brasil er forøvrig ikke bare bundet av ikkespredningsavtalen, men også av Tlatelolco-traktaten fra 1967, som ikke bare forbyr testing, bruk og produksjon av atomvåpen, men også enhver utplassering i Latin-Amerika. Dette hindret imidlertid ikke Brasils tidligere militærstyre fra å utvikle et hemmelig atomprogram i 1970-årene. Brasil produserer uran, er Latin-Amerikas ledende makt når det gjelder atomkraft, og president Lula har, forsiktig uttrykt, vært mindre entydig i sin avvisning av atomvåpen enn det Sør-Afrikas ledere har vært.<sup>20</sup> Det er dessuten kontakt mellom Brasil og Venezuela om atomkraftsamarbeid, noe som bekymrer USA. I rustningsspørsmål er det ikke mye grunnlag for samarbeid og en felles profil for de fire regionalmaktene. I forbindelse med IAEAs rådsmøte 24. september 2005 avholdt Kina, Brasil og Sør-Afrika (og Russland) seg i avstemningen om en resolusjon som erklærte at Iran ikke har overholdt IAEAs regler. India stemte derimot til manges overraskelse for. Det er naturlig å se det som en gjenytelse for USAs aksept av India som atommakt. Indias opptreden førte for øvrig til skarpe protester fra venstresida i indisk politikk. I forbindelse med rådsmøtet drev Sør-Afrika på sin side et aktivt diplomatisk arbeid med å fremme et Iran-vennlig kompromissforslag. Sør-Afrika fortsetter sine bestrebelser frem mot det neste rådsmøtet 24. november og mottok i midten av oktober lederen av det iranske Sikkerhetsrådet, Ali Larijani, i Pretoria. President Mbeki og Larijani talte da ifølge Irans nyhetsbyrå om et strategisk partnerskap mellom de to landene.<sup>21</sup>

Den tredje viktige saken som skiller dem, er FN-reform. Foran og under det mislykte toppmøtet i New York 14-16. september 2005 var det utenkelig for de fire statene å samarbeide om endring i sammensetningen av FNs Sikkerhetsråd. Kina er Asias eneste faste medlem, og slik vil det fortsette å være, selv om FNs reformpanel i sin rapport av desember 2004 betegnet en utvidelse av Sikkerhetsrådet som 'en nødvendighet' og foreslo enten seks nye faste medlemmer (uten vetorett), eller åtte nye langsiktige medlemskap (fire år av gangen med mulighet for gjenoppnevning),<sup>22</sup> og selv om FNs generalsekretær Kofi Annan sterkt sluttet seg til behovet for reform. Europa er mest overrepresentert, og det gjør europeerne lite interessert i noen endring.

---

<sup>20</sup> [www.globalsecurity.org/wmd/world/brazil/nuke.htm](http://www.globalsecurity.org/wmd/world/brazil/nuke.htm)

<sup>21</sup> 'Iran, South Africa call for strategic partnership.' Iran Mania 22. oktober 2005: <http://www.iranmania.com/News/ArticleView/Default.asp?NewsCode=36866&NewsKind=Current%20Affairs>

Europas over-representasjon fremsto allerede som urimelig da avkoloniseringen i de første tretti årene etter Den andre verdenskrigen førte til en enorm økning i antall medlemsland (per 1. januar 2005 hadde FN 191 medlemmer). De europeiske landene har også en meget sterk stilling og stor innflytelse i Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF). Afrika og Sør-Amerika favoriseres på sett og vis også i FN fordi disse regionene er inndelt i så mange stater, men det slår mest ut i Hovedforsamlingen, som har lite makt. FNs reformpanel foreslo at Sikkerhetsrådet skulle sammensettes av like mange representanter for hver av de fire verdensdelene Afrika, Asia (og Oseania), Europa og Amerika. Hvis vi tar utgangspunkt i befolkningstall, er det rimelig at Afrika, Amerika og Europa har like mange representanter. De har omtrent samme befolkningstall: Afrika 891, Amerika 884 og Europa 729 millioner. Men Asia har 3,9 milliarder, godt over halvparten av verdens samlede befolkning. Det er overraskende at et reformpanel ledet av en tidligere asiatisk statsminister, Thailands Anand Panyarachun, og der politikere fra Kina, Japan, India og Pakistan var med, kunne foreslå å beholde en så dramatisk underrepresentasjon for Asia. (Panelet hadde selv en mer rettferdig sammensetning: 5 asiater og 1 australier, 4 europeere, 3 amerikanere og 3 afrikanere.)<sup>23</sup>

Det som først og fremst hindret de asiatiske landene i å samle seg om å kreve økt asiatisk representasjon i Sikkerhetsrådet og gi plass for flere faste medlemmer, var motsetningsforholdet mellom Kina og Japan. Den kinesiske regjeringen mobiliserte (eller tolererte mobilisering av) en særdeles kraftig opinion i 2005 mot Japans utilfredsstillende unnskyldninger for sin opptreden under Den andre verdenskrigen og mot Japans posisjon i forhold til grensestridigheter i havet. Det mobiliseringen egentlig handlet om, var å hindre at Japan – slik USA ønsket – ble fast medlem av Sikkerhetsrådet. Og hvis ikke Japan ble fast medlem, kunne heller ikke India bli det, uansett hva Kina sa om at det heller ønsket å ha et utviklingsland enn enda et rikt industriland som nytt fast medlem.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations 2004: 79-83, 109-110.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Da Kinas president Hu Jintao den 2. september 2005 tok til orde for en såkalt 'rasjonell og nødvendig reform' av FN, for å øke organisasjonens effektivitet og sikre større representativitet, gjorde han det på et folkemøte avholdt for å minnes seieren i den 'kinesiske folkekrigen mot japansk aggresjon' 60 år tidligere. *Xinhua* 3.9.05.

I spørsmålet om FN-reform samarbeidet ikke Kina med India, Brasil og Sør-Afrika. India og Brasil samarbeidet isteden med Japan og Tyskland om et forslag som ville sikre at alle disse fire ble faste medlemmer av Sikkerhetsrådet. 'G4-landene', som de ble kalt, fikk støtte fra Sør-Afrika, som håpet å oppnå fast medlemskap også for to afrikanske stater (seg selv og Nigeria). Dette forslaget, som var i tråd med reformpanelets plan A, ble skutt ned på toppmøtet i Den Afrikanske Union i Addis Ababa i august 2005 av et flertall anført av Zimbabwe.<sup>25</sup> Da var det imidlertid allerede klart at forslaget hadde minimale sjanser for å oppnå såvel 2/3 flertall i FNs Hovedforsamling som aksept fra de fem vetomaktene. Kina ville ikke slippe inn Japan, og flere av de øvrige vetomaktene var kritiske til en så sterk økning i antall faste medlemmer. De fryktet for Sikkerhetsrådets effektivitet – og reduksjon i sin egen makt. Argumentet om at en utvidelse av Sikkerhetsrådet faktisk kunne øke effektiviteten fordi den ville gjøre det politisk vanskeligere for de fem å bruke vetoretten, gjorde ikke inntrykk.<sup>26</sup>

Kanskje kunne det vært rom for et utviklingspolitisk løsningsforslag der India, Brasil og Sør-Afrika, muligens også Nigeria, ble nye faste medlemmer, men verken Japan eller Tyskland. Det kunne vært akseptabelt for Kina, men ikke for USA. De fleste europeiske statene ville nok også ha forsøkt å hindre en slik løsning. Når det gjaldt andre viktige spørsmål under FN-toppmøtet (terrorisme, nedrustning, MR, opprettelsen av en fredsbyggingskommisjon), var det heller ikke noe utpreget tett samarbeid mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika.

Striden rundt FN-toppmøtet bidro altså ikke til å samle Kina, India, Brasil og Sør-Afrika på noen felles globalpolitisk plattform. Kina høstet fordeler av å være eneste faste asiatiske medlem i Sikkerhetsrådet. Alt som kunne hindre Japan i å bli fast medlem var i Kinas interesse, og Kina kunne derfor heller ikke aktivt støtte Indias kandidatur. På samme måte som de europeiske vetomaktene, så Beijing det derfor stilltiende som en fordel at det ikke be noen endring.

---

<sup>25</sup> Nelson Banya, 'UN Reform Bogged in Complex Political Geometry. Africa certain to end the loser in showdown', *Financial Gazette* 12 August 2005

<sup>26</sup> Reformpanelets interessante forslag (s. 82, 110) om at Sikkerhetsrådet innfører en ordning der det stemmes i to omganger, og der vetoretten kun gjelder i den andre avstemningen, har vakt lite oppmerksomhet. Det kunne ytterligere øke den politiske kostnaden ved å bruke vetoretten.

Det som samler de fire regionalmaktene er:

- handelspolitiske interesser
- manglende evne til å samle egen region bak seg
- en historie om frigjøring fra det hvite Vest og Nord
- et tvetydig forhold til USA som global supermakt
- et ønske om en multipolar verden der FN står sentralt – og med fortsatt respekt for nasjonal suverenitet.

Det som skiller er:

- forholdet til demokrati og politisk stabilitet
- atomvåpen
- synet på FN-reform.

Det finnes også et mer fundamentalt skille. Verken Sør-Afrika eller Brasil har noen utsikt til å bli globale stormakter. De kan kanskje bli regionale stormakter, men i globalpolitikken er de i høyden middelmakter. India er også i global sammenheng en middelmakt. Kun hvis India klarer å utløse en tilsvarende økonomisk vekst som det Kina har hatt siden 1979 har India mulighet for å ta plass blant de globale stormaktene en gang i midten eller annen halvdel av århundret. Blant de fire regionalmaktene stiller Kina i en klasse for seg.

## ***9. Det er Kina det dreier seg om***

Hvis vi skal vurdere spørsmålet om det kan utvikle seg en mer varig allianse mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika i verdenspolitikken, og om den kan utgjøre en motmakt til USA, da blir spørsmålet egentlig om Kina vil se seg tjent med en slik allianse, om de andre vil være med og støtte Kina, og om hvordan USA, Russland, Japan og EU-landene vil reagere. Det spørsmålet som er stilt i denne artikkelen bør derfor reformuleres til et spørsmål om Kina vil ta skrittet fra regionalmakt i Asia til en global alliansebygger og om Beijing da vil ønske og evne å knytte India, Brasil og Sør-Afrika til seg og utvikle en globalpolitisk strategi som reduserer USAs, Japans og EUs makt – og utnytter motsetningsforhold innenfor USAs alliansesystemer. Muligheten for en slik utvikling er antydnet i Joshua Cooper Ramos nye term 'The

Beijing Consensus', som stilles opp mot 'The Washington Consensus', litt på samme måte som 'asiatiske verdier' ble stilt opp mot 'vestlige verdier' før Asia-krise i 1997. Det dreier seg om en alternativ utviklingsmodell med sterk vekt på fri adgang til rike lands markeder og med en pådriver-rolle for staten i utviklingslandenes økonomiske vekst.<sup>27</sup> Spørsmålet er da også hva de landene som utgjør 'The Washington Consensus' vil gjøre for å hindre Kina i å øke sin makt ytterligere.

En rekke forhold gjør at Kina etter all sannsynlighet vil være forsiktig med å utfordre USA gjennom å bygge allianser på tvers av hav og verdensdeler. Den første grunnen er at de kinesiske kommunistledernes to fremste mål er å bevare sin makt i Kina og sikre fortsatt rask økonomisk vekst. For å oppnå disse målene ønsker de ikke å sette Kinas utenrikspolitiske stabilitet på spill. De ønsker ikke noen kapprustning med USA og Japan. De ønsker fri adgang for kinesiske produkter til de amerikanske, europeiske og japanske markedene. De vil ha tilgang til høyteknologi og investeringer. Og de er fullt klar over hvor avhengig Kina er blitt av en grunnleggende stabilitet i verdens finanser. Kina har bygget opp meget store valutareserver, først og fremst i dollar, og har investert svært store beløp i amerikanske verdipapirer. Det har skapt et gjensidig avhengighetsforhold mellom Kina og USA som gjør at en konfrontasjonspolitikk vil ha store omkostninger for begge parter.<sup>28</sup> Kina og USA har også en sterk fellesinteresse i å sikre sin tilgang på olje og gass på verdensmarkedet. Og Kina har ikke maktmidler til å skaffe seg energi under en konflikt med USA og Japan. I tillegg til det akutte problemet med renminbiens lave kurs utgjør disse faktorene grunnlaget for det ønsket forsvarsminister Rumsfeld uttrykte i Beijing i oktober 2005 om at Kina skulle utvikle en mer ansvarlig systembyggende globalpolitikk. Formannen for den amerikanske nasjonalbanken, Alan Greenspan og finansminister John Snow, var kort før i Kina i omtrent samme ærend, og i neste måned – før IAEA skal behandle Iran-spørsmålet, før WTO-møtet i Hong Kong, og før det øst-asiatiske toppmøtet i Kuala Lumpur – besøker Bush Beijing.

Det handelspolitiske samarbeidet mellom Kina, India, Sør-Afrika og Brasil vil etter alle solemerker fortsette. De vil øke sin økonomiske samhandel og komme med

---

<sup>27</sup> Jerry Harris, 'Emerging Third World Powers: China, India and Brazil', *Race & Class*, Vol. 46 (3): 7-27 (se s. 15).

utviklingspolitiske erklæringer. Men de vil neppe utvikle noen fast og generell allianse i verdenspolitikken. Av de fire statene er det bare Kina som for alvor teller med i maktspeilet mellom verdens stormakter USA, Japan, Tyskland, Russland, Storbritannia og Frankrike, og Kina vil prioritere sitt forhold til de andre globale stormaktene fremfor forholdet til Sør-Afrika og Brasil. Det kan forholde seg anderledes med India. Kina og India er nabostater, og India kan spille en rolle i Kinas forsøk på å styrke sin regionale innflytelse i Asia på Japans bekostning. Men i en slik sammenheng vil Sør-Afrika og Brasils roller være marginale.

Den største endringen i maktforholdet mellom de globale stormaktene er økningen i Kinas makt og innflytelse. Kina vil gjøre det som skal til for at denne økningen fortsetter. Det store spørsmålet er da om dette er akseptabelt for de andre stormaktene, eller om de på et tidspunkt vil forsøke å stagge Kina. Handels- og valutapolitiske konflikter vil fungere som temperaturmålere. Sikkerhetspolitisk manøvrering og ideologisk mobilisering mot undertrykkelse av menneskerettigheter er to andre arenaer der reaksjonene mot Kina kan komme til uttrykk. Og Taiwan-spørsmålet ligger der som Kinas akilleshæl. Hvis andre stormakter skulle bestemme seg for å stanse Kinas fremvekst, kan de med god samvittighet engasjere seg til fordel for det demokratiske Taiwans rett til uavhengighet. Da blir Kina tvunget til å reagere militært. At Taiwan-spørsmålet behandles med slik forsiktighet i dag, at også USA bidrar til å holde Taiwan på plass, er et klart uttrykk for at Kinas vekst ennå ikke har rokket ved maktbalansen i verden i en slik grad at USA, Japan og EU ikke kan godta det.

Det største spørsmålet om globale maktforhold gjelder ikke forholdet mellom regionalmaktene i Asia, Afrika og Sør-Amerika. Det virkelige store spørsmålet kan stilles på flere måter: Kan Kinas vekst fortsette? Hvor lenge kan Kinas vekst fortsette uten at USA og Japan innleder en konfrontasjonspolitik? Hvilke betingelser må innfris for at Kina skal kunne fortsette å vokse og bli en stadig sterkere globalmakt uten at dette fører til konfrontasjon med USA, Japan og EU-landene?

---

<sup>28</sup> En meget presis og kortfattet analyse av dette avhengighetsforholdet ble gitt i en lederartikkel i *Economist* den 30. juli 2005, med tittelen: "How China Runs the world economy" (s. 13).

En stort oppslått artikkelserie i *Asia Times* sommeren 2005 hevdet med styrke at frihandelsprinsippet ikke lenger er til fordel for USA, at USA i økende grad vil gå bort fra prinsippet for å skjerme seg for konkurranse fra Kina og andre eksportrettede utviklingsland.<sup>29</sup> De siste handelspolitiske utspillene fra Bush-administrasjonen, med tilbud om drastiske reduksjoner i landbrukssubsidiene, tyder ikke på at *Asia Times* har rett – ennå. Men vi vet ikke om forhandlingene i Hong Kong lykkes. Hvis USA, Europa og Japan gjennomfører proteksjonistiske tiltak for å begrense importen fra Kina, vil det i sin tur gi grunnlag for politiske motsetninger, som i siste instans kan føre til en militær konfrontasjon mellom USA/Japan og Kina. Artikkene i *Asia Times* er nyttige fordi de beskriver en mulighet det gjelder å forhindre. Det handelspolitiske samarbeidet mellom Kina, India, Sør-Afrika og Brasil – og de europeiske lands reaksjon på dette samarbeidet, bør ses i et slikt perspektiv. FNs Tusenårsmål handler også om å skape et århundre uten noen verdenskrig: *Global Conflict Prevention*.

---

<sup>29</sup> Henry C.K. Liu, 'The Coming Trade War and Global Depression', *Asia Times* 15 June 2005, 'Dollar Hegemony against Sovereign Credit' 23 June 2005, 'Trade in the Age of Overcapacity' 7 July 2005, 'Scarcity Economics and Overcapacity' 27 July 2005, 'Intellectual Property Rights: Bad TRIPS' 4 August 2005, 'Trade Wars Can Lead to Shooting Wars' 19 August 2005.