

## Regionale stormakter på verdensscenen

Stein Tønnesson

Regionale stormakter i Asia, Afrika og Latin-Amerika spiller en økende rolle på den globale arenaen. Det gjelder særlig i forbindelse med internasjonale handelsspørsmål, men også ellers i FN-sammenheng og i tiltakende grad også i sikkerhetspolitikken. At verdens to suverent mest folkerike stater tilhører kategorien regionale stormakter, gjør det også aktuelt å se nærmere på deres globale rolle. Denne og den følgende utgaven av HHD, som bygger på en artikkel i tidsskriftet Internasjonal politikk, stiller fire hovedspørsmål:

- 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?
- Hvordan møter de den amerikanske unilateralismen?

### Noen premisser for deres globalpolitiske rolle

- USA dominerer verden militært, økonomisk, politisk og kulturelt. USA øker 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. Landet ønsker å bestemme sin globalpolitikk på egen hånd.

- I globalpolitikken spiller mange europeiske land – store som små – en aktiv rolle. De har EU som et forum for utforming av felles politiske standpunkter, selv om dette ikke er lett med 25 medlemmer. EU har stor innflytelse over den globale handels- og utviklingspolitikken, men innenfor krisehåndtering dominerer USA. Vest-Europa og USA trenger ikke hverandre lenger for å stå imot en trussel østfra, og USA er stadig sterkere orientert mot vekstøkonomiene i Asia. EU spiller en økende rolle i europeisk politikk, mens NATOs rolle er redusert. Motsetningene mellom Vest-Europa og USA har utvidet handlingsrommet for andre stormakter, som kan spille på transatlantisk uenighet.

- Russlands rolle ble betydelig redusert i de første årene etter den kalde krigens slutt, men har økt igjen under Vladimir Putin. Russerne har – ulikt kineserne – ikke maktet å skape en livskraftig kapitalistisk økonomi. Likevel er det verdt å huske på at Russland fortsatt:

**Unilateralisme** er en generell utenrikspolitisk tilnærming der et land forholder seg nokså fritt eller egenrådlig til internasjonale regler og internasjonalt samarbeid.

På hvilke måter mener forfatteren at USA dominerer verden i dag?

Hvordan kan handlingsrommet for andre stormakter sies å ha blitt utvidet i de siste årene?

**Shanghai** er et viktig ansikt utad for Kina. Hvordan framstår Kina i dag?

Foto: Stillpictures.com



# Regionale stormakter på verdensscenen



Hvilke hovedfaktorer bidrar til at Russland fremdeles er en stormakt?

Hvilket politikkområde er igjen blitt særlig sentralt i forholdet mellom verdens stormaktero?  
Å hvorfor har dette skjedd?

Hvilke scenarier i forholdet mellom USA og verdens sørlige stormakter ser forfatteren for seg?

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 opphenging for Russland de siste årene.

- Selv etter et tiår med økonomisk stagnasjon vil **Japan** ennå noen år ha verdens nest største bruttonasjonalinntekt. Nå opplever landet på nytt økonomisk vekst, og Japan er Asias sterkeste militærmakt, med en høyt utviklet teknologi. Men japansk kulturell og politisk innflytelse er langt mindre enn mange forventer av en makt med et slikt potensial. Japans forsøk på å spille en mer framtrødende rolle har ikke lyktes særlig godt, verken globalt eller regionalt. Japansk utenrikspolitikk domineres fortsatt av dem som ønsker å bevare og styrke alliansen med USA for å stå imot Kinas økende makt.
- Maktforholdene i dagens verden avspeiles like mye i sammensetningen av **G8** som av **Sikkerhetsrådet**. Bare ett av G8-landene (Japan) tilhører ikke den europeiske kultursfære. Verken Kina, Brasil, India eller Sør-Afrika er med, og bare ett av dem – Kina – er fast medlem av FNs sikkerhetsråd.
- **Kina** og **India** har (som Russland) sterke grunner til å støtte USAs kamp mot islamistisk terrorisme og se denne i sammenheng med sin egen bekjempelse av islamistiske grupperinger i Xinjiang, Kashmir (og Kaukasus). **Sør-Afrika** og **Brasil** har større problemer med voldskriminalitet enn med religiøst begrunnet terrorisme.
- **Energipolitikken** er igjen – som under oljekrisene i 1973 og 1979 – blitt sentral for handelspolitiske og sikkerhetspolitiske vurderinger. Som følge av økende avhengighet av oljeimport har Kina, India og Sør-Afrika den samme grunnleggende interesse som Japan, USA og de vesteuropeiske stormaktene i å sikre tilgang på olje og gass til lav og stabil pris. Alle disse stormaktene har således en felles interesse av å sikre stabilitet i Saudi-Arabia og andre land i Midtøsten. Brasil skiller seg ut ved å være nesten selvforsynt med olje.
- USAs politikk under president George W. Bush har satt stabiliteten i verdensøkonomien i fare ved å skape et kolossalt under-

skudd på USAs handelsbalanse og i den amerikanske statens budsjett, velte om på maktforholdene og øke usikkerheten i Midtøsten, bringe NATO i krise, stimulere anti-amerikanisme i mange land og bremse opp internasjonalt samarbeid (jf. klimaspørsmål mm.). Dette har stilt resten av verdens stater overfor et globalpolitisk dilemma: Hvordan kombinere forpliktende multilateralt samarbeid, både regionalt og globalt, med et nært og godt forhold til USA?

## Ulike scenarier

På grunnlag av disse premissene kan de regionale stormaktene Kina, India, Brasil og Sør-Afrika forme sitt verdensbilde og legge sine strategier. Tre muligheter foreligger:

- 1) De kan se en **regionalisert** verden, der globalpolitikken avgjøres i forhandlinger mellom regionale organisasjoner og regionale stormakter. De fire kan da konsentrere seg om å styrke sin innflytelse i egen region, samarbeide med naboland, fremme regionalisering og regional identitet og avstå fra å ta globalt ansvar.
- 2) De kan se en **USA-dominert** verden, der USA utøver sin makt ved hjelp av skiftende allianser. De fire kan knytte seg nært til USA, støtte amerikanske standpunkter, bidra med tropper til USAs intervensjoner og stabilisere områder av særlig betydning for verdens energiforsyning. Slik kan de sikre seg markedsadgang, tilgang til amerikansk teknologi og investeringer og unngå amerikansk innblanding i egne anliggender (den japanske løsningen).
- 3) De kan se en **multilateral verdensordning**, basert på globale handelsavtaler, reform av FN-systemet og Verdensbanken/Pengefondet, og kollektiv sikkerhet, der selv supermakten USA lar seg binde av traktater, normer og regler. De fire kan samarbeide seg imellom, samt med EU-land og Canada om en globalpolitikk som konsentrerer seg om FNs tusenårs mål og «retten til utvikling» med vekt på forpliktende multilateralt samarbeid.

De fire kommer til å prøve elementer av alle tre strategier. 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 nærmere på hver av dem og dernest på det samarbeidet de har utviklet i WTO-forhandlingene (Verdens handelsorganisasjon).

## Kina

Mens Asia i de første 30–40 årene etter 1945 var arena for samtidens verste kriger, har særlig Øst-Asia de siste 30 årene vært preget av fred – les: fravær av krig – politisk stabilitet og



# Regionale stormakter på verdensscenen

Hva går de to viktigste målene for kinesisk utenrikspolitikk ut på?

Hvilke mulige truende skyer på den globale himmelen ser forfatteren?

Hva er grunnene til at India har kunnet styrke sin globale profil siden 1990?

Hvordan har den tosidige (bilaterale) tilnærmingen mellom India og Kina påvirket forholdet mellom de fire stormaktene?

**Multilateralisme** – en utenrikspolitisk tilnærming som vektlegger å nå utenrikspolitiske mål gjennom internasjonal samhandling og samråd. Internasjonale forhandlinger og avtaler mellom mange land, kompromiser og bindende forpliktelser spiller en betydelig rolle.

**Avskoging i Brasil.** Hvorfor er denne så viktig også for resten av verden?  
*Foto: Stillpictures.com*



økonomisk vekst. Verken Øst- eller Sør-Asia har klart å bygge noe regionalt samarbeid av europeisk type, selv om det er skapt en rekke samarbeidsordninger (jf. ASEAN). De fredelige forholdene i dagens Øst-Asia skyldes framfor alt at Kina stort sett har levd i fred med seg selv og sine naboer siden krigen med Vietnam i 1979. Kina styres fortsatt av et kommunistparti med 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. Senere maktskifter har vært velordnede og fredelige, og Kina har siden 1979 gjennomført en dramatisk omforming og en enestående rask økonomisk vekst. I dag utgjør forventningen om fortsatt økonomisk vekst i Kina en av de viktigste motorene i verdensøkonomien. Samtidig er Kina omgjort fra et fattig og forholdsvis egalitært land til et samfunn med enorme inntektsforskjeller mellom regioner og samfunnsgrupper. Urbaniseringen skjer i et meget høyt tempo. Den kinesiske vekststrategien bygger på en sterk integrasjon i verdensmarkedet, med store investeringer fra utlandet, og en eksport og import som øker betydelig raskere enn nasjonalproduktet. Kinesisk eksport utgjør en trussel mot industrien i andre vekstorienterte utviklingsland, etter hvert også i høyt utviklede land.

De to viktigste målene for kinesisk utenrikspolitikk har lenge vært

- å sikre politisk stabilitet – kommunistpartiets maktmonopol og
- fortsatt rask økonomisk vekst.

Globalpolitikken underordnes disse målene og målet om gjenforening med Taiwan. Så sant målene over ikke trues, er det ingen globalpolitiske saker Kina ønsker å sette på spissen. Kina ville neppe ha satt foten ned for en resolusjon i FNs sikkerhetsråd som ga USA mandat til å angripe Irak, om ikke andre hadde gjort det (Frankrike og Russland). I USA øker nå frykten for at det enorme kinesiske overskuddet på betalingsbalansen og det tilsvarende store amerikanske underskuddet skal bidra til å utløse en alvorlig valutakrise eller en krise på det amerikanske eieningsmarkedet.

## India

India var under den kalde krigen en ledende kraft i den alli-

ansefrie bevegelsen, men spilte ellers en beskjeden globalpolitisk rolle. India var i høyden en regional stormakt. Siden 1990 har India styrket sin globale profil ved markedsøkonomiske reformer og ved å skaffe seg atomvåpen. Av de fire landene er India likevel fortsatt fattigst (i BNP per innbygger), minst urbanisert og minst integrert i verdensmarkedet. Antall absolutt fattige er høyere enn i hele Afrika til sammen – selv om prosentandelen er mindre. India har de høyeste tollmurene, men også 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.

Indias betydelige økonomiske vekst de siste årene har i hovedsak skjedd i et mindre antall delstater. India mottar små utenlandsinvesteringer – uendelig mye mindre enn Kina. Utenrikspolitisk satser India på å høyne sin profil og sikre gode relasjoner med alle de viktigste stormaktene: USA, Kina, EU, Japan og Russland. Bestrebelsene på å utvikle samarbeidet med Brasil, Sør-Afrika og Kina under forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) er en del av dette bildet.

En av forutsetningene for Indias økende betydning er tilnærmingen til Pakistan, som har et nært samarbeid både med USA og Kina. Det har skjedd tydelige framskritt i et forhold som har vært preget av Kashmir-konflikten og en serie kriger siden delingen av India i 1947. Men det delte Kashmir hindrer en 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 bekjempe islamistiske grupperinger som driver væpnet kamp i Kashmir (og Afghanistan). En annen drivkraft er hensynet til Indias energisikkerhet. India må dekke ca. 70 % av energiforbruket gjennom import. Planer om gassrørledninger fra Burma gjennom Bangladesh og fra Iran gjennom Pakistan forutsetter en varig avspenning både overfor Pakistan og Kina.

I 2005 gjorde India og USA avtale om et strategisk partnerskap, og en ny avtale om forsvarssamarbeid ble undertegnet. Dette omfatter amerikanske våpenleveranser, felles militærøvelser, felles treningsprogrammer, samarbeid om å bekjempe terrorisme, etterretningssamarbeid, fredsbevaring og krisehåndtering. Da USA okkuperte Irak, ble USA og India enige om at 17 000 indiske soldater skulle delta i okkupasjonen. Militært utgjør India nærmest det perfekte supplement til USA siden India har noe USA mangler: et stort antall lavtlønte tropper. Indisk opinion var imidlertid imot den amerikanske invasjonen i Irak, og landet trakk seg fra deltakelse i okkupasjonen av Irak.

I 1962 rykket Kina overraskende inn over nordgrensen til India. Siden har det vært strid om grensen, men i 1980-årene begynte India og Kina å nærme seg hverandre igjen.

# Regionale stormakter på verdensscenen

## Nøkkeltall for Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

Stormakt	Befolkning	BNP i mrd. dollar	Vekst 04-05	BNI per innbygg. i dollar	Andel av bef. under 1 \$ per dag	Eksportandel av BNP	Netto oljeimp. (fat/dag)
Kina	1300 mill.	1400	9,5 %	1100	16,6 %	34 %	2,9 mn
India	1100 mill.	571	7,0 %	540	34,7 %	10 %	1,4 mn
Brasil	183 mill.	492	2,9 %	2720	8,2 %	17 %	0,2 mn
Sør-Afr.	45 mill.	160	4,2 %	2750	7,1 %	28 %	0,3 mn

Tilnærmingen har fortsatt siden. Kina og India inngikk i januar 2006 en avtale om energisamarbeid, og de forhandler om en grenseavtale. Indias interesse for tilnær-

ming til Kina skyldes ikke bare behovet for økt sikkerhet, men også et ønske om å styrke den raskt økende økonomiske samhandelen mellom de to landene og lære av Kinas veksterfaringer. Om lag en tredel av Indias eksport går i dag til Kina. Den bilaterale tilnærmingen mellom India og Kina utgjør en viktig forutsetning for det samarbeidet som de to statene har utviklet med Brasil, Sør-Afrika og andre utviklingsland i WTO-forhandlingene. De krever en ny global finansiell arkitektur, FN-reformer, støtte til u-landenes rett til utvikling og økonomisk vekst innenfor internasjonale klimaavtaler.

## Brasil

Brasil har en relativt høyt utviklet økonomi, med sterk vekt 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 mellom vekst og tilbakeslag. Brasil har lenge vært et sterkt urbanisert land, med mange fattige og svært høy kriminalitet. Den sosiale ulikheten er, som ellers i Latin-Amerika, enorm. Brasil blir ofte omtalt som en regional stormakt uten at landet egentlig har inntatt noen lederrolle i Sør-Amerika. Politisk avstand eller motsetningsforhold til flere andre land i regionen har gjort det vanskelig, og Brasil har egentlig heller ikke gjort særlig aktive forsøk på å lede regionen. Men globalpolitisk har Brasil ofte påberopt seg sin posisjon som det største av alle latinamerikanske land i areal, befolkning, økonomi og militær kapasitet.

Etter 38 år med høyreorienterte regjeringer ble arbeiderlederen Lula da Silva valgt til president i 2002, og siden har flere andre latinamerikanske land (Argentina, Chile, Bolivia) fått venstreorienterte ledere. Lulas maktovertakelse skapte forhåpninger blant Brasils fattige, men han valgte å fortsette den liberalistiske økonomiske politikken til forgjengerne. I det siste har korrupsjon i egne rekker utvilsomt svekket Lula og hans parti foran valget i oktober 2006. Sannsynligvis vil likevel enhver regjering i Brasil fortsette hovedlinjene i landets nåværende politikk, trolig også i utenrikspolitikken. Der har Brasil 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 søramerikanske fellesmarkedet MERCOSUR (1991, sammen med Argentina, Paraguay og Uruguay), en organisasjon Brasil ønsker å utvide.

## Sør-Afrika

Mens Asia er preget av noen få store land, er Afrika delt i hele 53 stater – ingen av dem noen egentlig stormakt. Den sterkeste kandidaten til regional stormaktsstatus er Sør-Afrika, selv om landet ikke har mer enn 45 millioner innbyggere. Nigeria har en langt større befolkning (130 millioner), men lider under politisk vanstyre. Også Egypt har en større befolkning (75 millioner), 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 stormaktsstatus på historien om ANC's lange kamp mot apartheid, på ANC's evne til å forsone seg med de tidligere hvite herskerne, noe som tillot Sør-Afrika å opprettholde en moderne industrisektor, en betydelig utenriksøkonomi, læresteder av høy kvalitet og på den enorme internasjonale prestisjen landet bygde opp da Nelson Mandela var president (1994–99).

Mandela var vert for flere viktige internasjonale konferanser. Sør-Afrikas forbindelser til India har alltid vært nære, og landet har opprettet 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 ikke har samme prestisje som Mandela. Sør-Afrika har lenge spilt en vesentlig rolle i å forsøke å stanse borgerkrigene i Kongo, Burundi, Angola og Sudan. Pretoria har generelt inntatt en forsonlig linje overfor konfliktparter og møtt motbør for det, ikke minst i spørsmålet om hvordan omverdenen skal forholde seg til det autoritære Mugabe-regimet i Zimbabwe.

Sør-Afrika har i et tiår aktivt fremmet en Afrika-vennlig utviklingspolitikk i FN og andre fora. Landet har profilert seg som representant for Afrikas fattige og har gode forbindelser både til apartheidregimets tidligere støttespillere i Vesten og til de sosialistiske og sosialdemokratiske regimene som tidligere støttet ANC's frigjøringskamp. Dette utgjør noe av bakgrunnen for det samarbeidet som er oppstått mellom Sør-Afrika, Brasil, India og Kina i WTO. En globalpolitisk utviklingsallianse av framvoksende regionale stormakter synes å avtegne seg.

Alle arbeidsoppgaver og nettdresser: **se under.**

Gjør greie for eksempler fra historien på dynastier, imperier eller staters vekst og fall.

Hvorfor er det Sør-Afrika og ikke Nigeria eller Egypt som er «Afrikas representant» blant de fire?

Hvorfor blir Brasil regnet som en stormakt?

Denne og neste utgave av HHD bygger på en artikkel i NUPIs tidsskrift *Internasjonal politikk* nr. 1 2006 .

Stein Tønnesson er direktør ved Institutt for fredsforskning (PRIO).