

Regionale stormakter på verdensscenen II:

Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

Stein Tønnesson

Institutt for fredsforskning (PRIO)

Forrige utgave av HHD gjennomgikk premisene for Kina, India, Brasil og Sør-Afrikas globalpolitikk og presenterte hver av de fire regionale stormaktene. I denne utgaven skal vi spørre:

- I hvilken grad samarbeider de?
- Hva binder de fire sammen?
- Hva skiller dem?

De fires samarbeid

Samarbeidet mellom de fire store utviklingslandene kom først i stand etter at Kina i 2001 ble fullt medlem av Verdens handelsorganisasjon (WTO). Samarbeidet ble utløst av at Lula kom til makten i Brasil. Han grep sjansen til å samarbeide med de tre andre regionalmaktene innenfor en gruppe av **20 eksportorienterte utviklingsland** (G20). Under de mislykte WTO-forhandlingene (Cancún) i 2003 (se HHD 2003–04: 10) framsto de fire som ledere for G20. 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 beskytte egen industri mot internasjonal konkurranse.

Mens frihandel i 1990-årene fortsatt i hovedsak var en flaggsak for USA, snudde situasjonen da Kina ble medlem av WTO i 2001 og G20 ble etablert. Nå ble frihandel

like mye en sak for de store eksportrettede utviklingslandene. USA og EU begynte å bekymre seg for at markedene deres skulle oversvømmes av kinesiske varer.

Snuoperasjonen er riktignok ikke total. De rike vestlige landene står fortsatt på prinsippet om frihandel, og de store utviklingslandene følger ikke prinsippet på alle områder. Anført av India har mange utviklingsland avvist å fjerne 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 saksområdetets store og økende kompleksitet, til at WTO-møtet i 2003 endte i sammenbrudd.

I tillegg til samarbeidet i WTO har de fire lagt vekt på å **øke samhandelen** seg imellom – skjønt det er særlig Kina som importerer fra de tre andre. De fire prøver også å **utvikle felles holdninger i andre multilaterale fora**. For eksempel optrådte de sammen som observatører ved G8-møtene i Gleneagles i Skottland 2005 og i St Petersburg 2006. Men samarbeidet har ikke hele tiden vært like lett.

Hvordan kan vi observere en viss tvetydighet i store lands forhold til frihandel?

På hvilke felter kommer samarbeid mellom de fire stormaktene til uttrykk?

Fattigdom og vekst i India. India trenger mye energi for å bekjempe fattigdommen. Hvordan skal det økende energibehovet dekkes?

Foto: Stillpictures.com



Regionale stormakter på verdensscenen II: Kina, India, Brasil og Sør-Afrika



USA og Kina både konkurrerer og samarbeider. Hvordan kommer dette til uttrykk?

Illustrasjon: *politicalcartoons.com*

MUL-land – Minst utviklete land

Gjør med stikkord greie for hva de fires utviklingsplattform går ut på.

Diskuter hvorvidt de fire representerer interessene til alle u-land.

Skjær i sjøen

I Genève i 2004 gikk India og Brasil bort fra noen av sine tidligere standpunkter, brøt ut av u-landsfronten 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 var det viktigere at avtalen tillot landet å fortsette å beskytte sin egen industri.

Utviklingspolitisk plattform

Samarbeidet mellom de fire regionalmaktenes fortsatte likevel. Under G8-møtet i Skottland, der gjeldslette og utviklingspolitikk sto i fokus, kom de med en felles uttalelse som utgjorde en slags **utviklingspolitisk plattform** der det bl.a. heter: «Internasjonalt samarbeid må oppnås gjennom multilateralt samarbeid, gjennom å fremme samarbeid mellom nord og sør og ved fornyet forpliktelse på bærekraftig utvikling og ved å stå fast på at globalisering skal komme alle til gode.»

De henviste også til et eget **toppmøte for landene i sør** (i Doha måneden før). Uten terrorbombene i London under G8-møtet ville sannsynligvis utviklingslandene fått større medieoppmerksomhet for sin politikk. De fire ønsket de lovede tiltakene for å slette gjeld velkommen og oppfordret giverland til å nå målet om å bruke minst 0,7 % av BNP på utviklingshjelp. De oppfordret giverlandene om å komme til enighet. Suksess fordrer, sa de, betydelig framgang 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. Høsten 2005 uttalte WTOs generaldirektør 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** og mente de hadde styrket sin makt ved å samarbeide i G20. Han regnet med at de ville spille en lederrolle i de videre WTO-forhandlingene. Det gjorde de også sommeren 2006, men uten å få gjennomslag. Siden det ikke ble oppnådd noen ny WTO-avtale i 2006, er det mulig at India, Kina, Brasil og Sør-Afrika vil måtte satse på frihandelsavtaler seg imel-

lom og hver for seg med de store industri-landene.

Ofte omtales G20 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 disse ligger i Afrika sør for Sahara. De hadde negativ økonomisk vekst i mange år og har hatt vanskelig for å utnytte sin adgang til eksportmarkeder (som MUL-land har de gunstige markedsadgang), men i det siste har de i økende grad nytt godt av kinesisk og indisk etterspørsel etter råvarer, og av tilgang til billige kinesiske ferdigvarer. Det har gitt særlig Kina en ny rolle som motor for vekst i Afrika. Kina, India, Sør-Afrika og Brasil sier seg å representere alle utviklingslandenes interesser. De sikter da – litt snevert – til land 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.

Uansett er det klart at de fire har **sterke handelspolitiske fellesinteresser** i å åpne de rike landenes markeder – om enn på ulike områder. Men klarer de å utvikle felles holdninger også på andre områder?

Hva har de fire til felles?

Ut fra størrelsen på befolkningen er forskjellen mellom de fire statene åpenbar. Denne oppveies i en viss grad av at Sør-Afrika og Brasil har et betydelig høyere brutto nasjonalprodukt per innbygger enn India og Kina, særlig om vi ikke justerer for kjøpekraft. For forventet levealder ved fødselen var det i 2002 bare Kina som lå høyere enn verdensgjennomsnittet. For Sør-Afrika slår aids og voldskriminalitet 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. Noe av forskjellen skyldes at India og Kina fortsatt i stor grad er jordbrukssamfunn. Kina og Sør-Afrika er mer integrert i verdensmarkedet. Kina har størst oljeimport av de fire statene, mens oljeimportens andel av totalforbruket – importavhengigheten – er størst i Sør-Afrika og India.

Den kanskje viktigste likheten (jf. tabell i nr. 3) er at tre av de fire landene har økonomier i **rask vekst**. Brasil har kommet seg opp av en bølgedal. Lulas strategi er å oppnå stor nok økonomisk vekst for senere å fordele rikdommen mer rettferdig.

De fire statene har også til felles at de er styrt av moderate politikere fra partier

Regionale stormakter på verdensscenen II: Kina, India, Brasil og Sør-Afrika

Gjør greie for hva de fire stormaktene har til felles.

Hvordan har de fire stormaktene vansker med å skaffe seg en ubestridt lederstilling i egen region?

med røtter i venstreorienterte frigjøringsbevegelser, som har forlikt seg med den globale kapitalismen. Kamp mot europeisk, amerikansk eller hvit dominans utgjør kjernen i den nasjonale historien.

En annen likhet er at alle fire har **vanskelig for å spille rollen som regional stormakt** – dels på grunn av motsetningsforhold til naboland, dels fordi de har sterke interesser utenfor sin egen region. Kina har kraftig forbedret sitt forhold til nesten samtlige naboland, men det gjenstår ett forhold som er preget av mistillit, og det er det viktigste i hele Øst-Asia, nemlig **mellom Kina og Japan**. Så lenge dette motsetningsforholdet består, er det vanskelig for noen av de to 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 har så stor befolkning og økonomi at landet ville kunne dominere regionen, dersom forholdet til nabolandene var preget av tillit. Men akkurat som Japan blokkerer Kinas regionale stormaktstatus i Øst-Asia, blokkerer Pakistan Indias i Sør-Asia.

Brasil spiller en sentral rolle i MERCOSUR, der Brasil og Argentina langt på vei har lagt gamle motsetninger bak seg og der Venezuela nå er kommet med. (Chile og Peru er ikke med.) Og i Organisasjonen av amerikanske stater (OAS) er både de sør- og nordamerikanske statene med, slik at det er samarbeid og konflikt med USA som dominerer den politiske dagsorden.

Sør-Afrika har også store problemer med å vinne tilslutning til sitt lederskap i Den afrikanske union (AU). Der er Nigeria den andre store lederkandidaten, og Zimbabwe stikker kjepper i hjulene. De nordafrikanske statene oppfatter seg dessuten kun delvis som afrikanske.

Vanskene med å skaffe seg en ubestridt lederstilling i egen region kan friste de fire til å satse på et nært forhold til supermakten USA. Det passer med deres mål om økonomisk vekst, som forutsetter en form for sikkerhetspolitisk og økonomisk stabilitet i verden som bare supermakten er sterk nok til å opprettholde, tilgang på avansert teknologi – og dessuten adgang til det enorme amerikanske markedet. India håper på tilgang til amerikansk atomkraftteknologi. Rundt 20 % av Kinas, Indias og Brasils eksport går til USA og 10 % av Sør-Afrikas.

Selv om de fire regionale stormaktene har **betydelige fellesinteresser**, er det særlig tre forhold som skiller.

Forhold som skiller

- 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, der det er Kommunistpartiet som bestemmer hvem som skal lede landet. 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.

En annen forskjell gjelder atomvåpen: Her stiller de fire statene i hver sin klasse. *Kina* er en av verdens fem anerkjente atomvåpenmakter (jf. ikkespredningsavtalen – NPT). *India* har aldri undertegnet ikkespredningsavtalen, har utviklet egne atomvåpen og oppnådde i 2005 en tilnærmet amerikansk aksept for sin status som atomvåpenmakt. *Sør-Afrika og Brasil* har begge skrinlagt sine tidligere atomvåpenprogrammer. Sør-Afrika avskaffet sine atomvåpen etter å ha produsert dem, mens Brasil avbrøt et hemmelig atomvåpenprogram før det var sluttført.

FN-reform er den tredje viktige saken som skiller (se HHD 2005–06: 4). Foran og under det mislykte FN-toppmøtet i september 2005 var det utenkelig for de fire å samarbeide om å endre sammensetningen av Sikkerhetsrådet. Kina er Asias eneste faste medlem, og slik vil det fortsatt være. Europa er mest overrepresentert, så europeerne er lite interessert i endring. FN's reformpanel foreslo at Sikkerhetsrådet skulle sammensettes av like mange representanter for hver av de fire verdensdelene Afrika, Asia (og Oseania), Europa og Amerika. Ut fra folketallet er det rimelig at Afrika, Amerika og Europa har like mange representanter. De har omtrent samme befolkningstetthet: Afrika 891, Amerika 884 og Europa 729 millioner. Men Asia har 3,9 milliarder, godt over halvparten av verdens samlede befolkning.

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. I Kina reiste det seg en særdeles kraftig opinion i 2005 mot Japans utilfredsstillende unnskyldninger for sine forbrytelser under den andre verdenskrigen og mot Japans posisjon i grensetvister i havet. Det mobiliseringen egentlig handlet

Solide indre motsetninger i Kina. Hvor lenge kan det kinesiske samfunnet tåle så sterke indre motsetninger som dagens?

Illustrasjon:
politicalcartoons.com



Regionale stormakter på verdensscenen II: Kina, India, Brasil og Sør-Afrika



Hemmer Kina og Japan hverandres globale hensikter?

Illustrasjon: politicalcartoons.com

Hvordan bidrar forhold i Øst-Asia selv til Asias underrepresentasjon i FNs sikkerhetsråd?

Hvordan bidrar det gjensidige avhengighetsforholdet mellom USA og Kina til å forhindre alvorlig konfrontasjon mellom dem?

Hvordan vil du besvare de avsluttende spørsmålene i artikkelen?

Samlende for 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.

om, var å hindre at Japan – slik USA ønsket – ble fast medlem av Sikkerhetsrådet.

I spørsmålet om FN-reform var Kina en bremsekloss. India og Brasil samarbeidet isteden med Japan og Tyskland om et forslag som at

disse fire (G4-landene) ble faste medlemmer av Sikkerhetsrådet. Striden rundt FN-toppmøtet bidro altså ikke til å samle Kina, India, Brasil og Sør-Afrika. Kina høster fordeler av å være eneste faste asiatiske medlem i Sikkerhetsrådet. Alt som kan hindre Japan i å bli fast medlem er i Kinas interesse, og Kina kunne derfor heller ikke aktivt støtte Indias kandidatur.

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 heller ikke ennå noe mer enn en global middelmakt. Kun hvis inderne klarer å få en tilsvarende økonomisk vekst som kineserne, 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.

Hva gjør Kina?

Kan det utvikle seg en mer varig allianse mellom Kina, India, Brasil og Sør-Afrika i verdenspolitikken, og kan den eventuelt utgjøre en motvekt til USA? Vil Kina se seg tjent med en slik allianse, og vil de andre være med og støtte Kina? Og hvordan vil USA, Russland, Japan og EU-landene reagere?

En rekke forhold gjør at Kina 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 noen kapprusting med USA og Japan. De ønsker fri ad-

gang 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 avhengige de er av stabilitet i verdens finanser. Kina har bygd opp meget store valutaeserver, først og fremst i dollar, og har investert enorme beløp i amerikanske verdipapirer. Det har skapt et **gjensidig avhengighetsforhold mellom Kina og USA** som gjør at en konfrontasjon vil koste dem begge dyrt. 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 militær konflikt med USA og Japan. Derfor er det sannsynlig at Kina vil forsøke å utvikle en ansvarlig, systembyggende globalpolitikk.

Det handelspolitiske samarbeidet mellom Kina, India, Sør-Afrika og Brasil vil etter alle solemerker fortsette. De vil øke sin økonomiske samhandel og komme med utviklingspolitiske erklæringer. Men de vil neppe utvikle noen fast og generell allianse i verdenspolitikken. Av de fire er det bare Kina som for alvor teller med i maktspillet mellom stormaktene USA, Japan, Tyskland, Russland, Storbritannia og Frankrike, og Kina vil prioritere sitt forhold til de andre globale stormaktene framfor forholdet til Sør-Afrika og Brasil. Det kan forholde seg annerledes 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 Brasil ha liten betydning.

Det viktigste spørsmålet om globale maktforhold gjelder ikke forholdet mellom regionalmaktene i Asia, Afrika og Sør-Amerika. Det gjelder Kinas plass i verdenspolitikken: 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? Vil India, Brasil og Sør-Afrika støtte Kina på veien mot maktens tinder? Eller vil de alliere seg med dem som prøver å begrense Kinas makt? Det vil framtiden vise.

Stein Tønnesson er direktør ved

Institutt for fredsforskning (PRIO).

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