

En verdensorden i endring?

Norge og BRIC-landene

Elana Wilson Rowe [red.]
Benjamin de Carvalho [red.]
Axel Borchgrevink
Sverre Lodgaard
Arne Melchior
Indra Øverland

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2009
ISBN: 82-7002-229-8
Redaktører: Elana Wilson Rowe og Benjamin de Carvalho
Språk: Jan Risvik

Tel.: 22 99 40 00
Fax: 22 36 21 82
E-post: pub@nupi.no
Internett: www.nupi.no
Adresse: Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2

Design: Liv Høivik
Design omslag: Blanke Ark
Trykk: Askim Grafiske Senter

Innhold

- 5 Innledning: BRIK-landene
Benjamin de Carvalho og Elana Wilson Rowe
- 13 Kollektiv sikkerhet og BRIK-landene:
Fredsbevarende operasjoner og reform av FNs
sikkerhetsråd
Benjamin de Carvalho
- 21 Energisikkerhet i BRIK-landene: Innenlandske
subsidiær og utenlandsk ekspansjon
Indra Øverland
- 25 Brasil og det norske klima- og skogprosjektet
Axel Borchgrevink
- 31 Hvem har hørt om Heilongjiang?
Kina og India: Land eller kontinenter i utenriks-
politikken?
Arne Melchior
- 39 Russland: En status quo-BRIK?
Elana Wilson Rowe
- 45 India: Atompolitikk og geopolitikk
Sverre Lodgaard
- 51 Verden uten Vesten?
Sverre Lodgaard

Innledning: BRIK-landene

Benjamin de Carvalho
Elana Wilson Rowe

Det internasjonale systemet, med sin historiske opprinnelse og tyngdekraft i Vesten, er i endring. Brasil, Russland, India og Kina – de såkalte BRIK-landene – representerer de største utfordrerne til et system som fortsatt i for stor grad tjener Vesten alene. Samtidig har disse landene også markert seg som potensielle ledere av regionale eller globale stats sammenslutninger. Til tross for økonomiske og politiske ulikheter mellom dem deler de den egenskapen at deres posisjon i dag har implikasjoner for det internasjonale systemet som helhet, for regionale grupperinger og for enkeltland som Norge.

Har Norges politikk overfor disse nye stormaktene tatt innover seg deres nye posisjon i det internasjonale systemet? For Norge har det lenge vært en overordnet målsetting at det internasjonale samfunn skal være velorganisert. Som Knut Frydenlund påpekte i 1987: «En bedre organisert verden betyr ikke automatisk en tryggere og mer rettferdig verden, men det er en avgjørende forutsetning.»¹

Jo mer som skjer innenfor formaliserte multilaterale fora, jo bedre, da lukkede og uformelle rom gjør det vanskeligere for småstater å delta og holde seg orientert. Gjennom de ulike bidragene i denne publikasjonen argumenterer vi for at Norge i dag står overfor flere muligheter, fra å forsvare dagens system, til å støtte de nye stormaktene. Dersom multilateralisme og åpenhet på den internasjonale arena fortsatt skal ligge til grunn for norsk utenrikspolitikk, bør Norge komme den nye verden i møte på en mer åpenhertede måte enn det som er tilfelle i dag.

Målet med denne publikasjonen er å gi et bilde av bredden av utfordringer BRIK-landene representerer for det internasjonale samfunn og for Norge. Gjennom en diskusjon av utvalgte politikkområder søker vi å illustrere hvordan BRIK-landene på visse felt representerer en samlet utfordring, mens de på andre politikkområder skiller seg til dels skarpt fra hverandre.

BRIK-landenes fremvekst

BRIK-landenes fremvekst endrer det internasjonale systemet. Og selv om de i dag ikke representerer noe klart alternativ eller står samlet om felles verdier eller ideologi, utfordrer landene allerede de eksisterende organisasjoner. På lengre sikt kan BRIK-landene komme til å gjøre det som samlet gruppe. Samtidig kan mye tyde på at BRIK-landene søker å gjøre seg mindre avhengige av Vesten, som de anser som for opptatt av å ivareta sine egne interesser.

Forkortelsen BRIK ble for første gang brukt av banken Goldman Sachs i en rapport i 2001. Goldman Sachs påsto da at den raske og sterke økonomiske veksten til Brasil, Russland, India og Kina fort kunne medføre at deres samlede økonomi i 2050 kunne overgå de vestlige landene, som i dag fortsatt dominerer.² Selv om den globale finanskrisen har dempet den økonomiske veksten verden over, forblir de strukturelle kjennetegnene som gir BRIK-landene deres økonomiske potensial (naturressurser, demografisk vekst) uforandret.

Men hva betyr dette når det gjelder innflytelse på internasjonal politikk? Økonomisk makt og internasjonal innflytelse kan ikke sidestilles,³ og BRIK-landenes økonomiske vekst vil gi seg ulike utslag, spesielt fordi alle fire landene har enorme moderniseringsbehov på hjemmebane. Til tross for varierende politiske institusjoner og internasjonale agendaer konstaterer vi at de ulike BRIK-landene likevel har en felles implikasjon for internasjonal politikk – en draging mot et mer multipolart eller polysentrisk

internasjonalt system. Dette er klart synlig nå når BRIK-landene med tydelig økt selvtillit søker å overføre sin økonomiske posisjon til politisk innflytelse i internasjonale fora. Hvordan et slikt system kan komme til å se ut – hva slags verdier og normer, og hvilke utfordringer det vil medføre – forblir i dag et åpent spørsmål.

BRIK-landene er ikke en uniform gruppe, og generaliseringer av den «multipolare verden» bør unngås. For å nevne noen få likheter og forskjeller: Kina og Russland deler relativt autoritære regimestrukturer og manglende demokratisk utvikling. Men russiske ledere har utfordret Vesten mer aktivt enn kineserne. India og Brasil er begge demokratiske land som står overfor utfordringer rundt sterkt voksende befolkninger og fattigdom. Russland og Brasil er begge enormt rike på naturressurser og har dermed en rekke problemer og muligheter til felles. Der India fortsatt er en relativt svak stat med et velutviklet sivilt samfunn, er Kina en meget sterk stat der det sivile samfunn i liten grad får uttrykk seg eller tatt del i politiske prosesser. Og der Brasil, India og Kinas posisjon er sterkere enn før, har Russland mistet mye av den innflytelsen landet hadde for 20 år siden. Likevel blir landenes fulle betydning – for det internasjonale systemet generelt sett og særskilt for Norge – mest tydelig om man tar dem for seg ett av gangen.

BRIK-landene: Ulike utfordringer

Brasil er et viktig og interessant tilfelle innenfor BRIK-rammen. Brasil er på den ene side en sterk lederskikkelse i G77, men samtidig deler landet mange verdier med den vestlige verden.⁴ Viktige spørsmål for Brasils vedkommende er hvorvidt landet vil kunne være en brobygger mellom for eksempel G8 og G20. Landets rike naturressurser og betydning for det globale miljøet (særlig i kampen mot klimaendringer) medfører også at Brasil er en aktør som Norge må forholde seg til. Brasil er i dag det landet (utenom EU og USA) der Norge har de største investeringene.

Russlands utenrikspolitiske tenkning inneholder en viss spenning hva gjelder synet på det internasjonale systemet og dets fremtidige utvikling. Russiske ledere har konsekvent uttrykt sterkt engasjement for ideen om en ledende «konsert av stormakter» med FNs sikkerhetsråd som hovedforum. I det siste har likevel russiske ledere, når det tjener deres egne interesser, gjentatte ganger tatt opp behovet for å «demokratisere» det internasjonale systemet og hevdet at vestlige aktører burde erkjenne at verden nå er «multipolar». Samtidig er internasjonalt samarbeid ikke det eneste virkemidlet i Russlands repertoar, og de siste seks årene har vi vært vitne til økt utenrikspolitisk selsikkerhet og konsolidering av russisk ledelse i mer autoritær retning. Her er den store utfordringen for Norge hvordan man skal ta opp saker av pragmatisk så vel som mer normativ karakter.

Indias imponerende økonomiske vekst siden slutten av den kalde krigen har medført at landet nå søker å omdefinere sin plass og rolle både i Asia og på det globale plan. Med en enorm befolkning og et stabilt demokratisk system har India begynt å markere seg sterkere på den internasjonale arena. Som flere kommentatorer har bemerket, gir Indias evne (i likhet med Brasil, vil mange hevde) til å være en brobygger mellom Vesten og utviklingsland et stort potensial som alliert og partner. Spesielt i nord-sør-forhandlinger innenfor internasjonale institusjoner vil dette være en ressurs. Denne posisjonen som en «svingstap» i en orden i endring gjør samarbeid med India spesielt utfordrende.⁵ Ikke minst fordi man må ta Indias selvilde som en stormakt heller enn en *emerging power* i betraktning.⁶

Kinas forvandling de siste tre tiårene – fra lukket samfunn med planøkonomi til globalisert industriell stormakt aktivt involvert i internasjonale organisasjoner – ble oppmuntret av Vesten (især USA). Kina, et udemokratisk kapitalistisk land, ble nå møtt med en kombinasjon av frykt og beundring.⁷ Nøkkelspørsmålet som gjenstår, i likhet med for Russlands vedkommende, er om Kina vil fungere som revisjonist eller *status quo*-aktør på den internasjonale arenaen. For Norges del vil det også her være relevant å balansere mellom normativ kritikk og pragmatisk samarbeid, uten dermed å glemme Kinas status som udiskutabel stormakt.

Utfordringer for Norge

BRIK-landenes økonomiske og politiske betydning for Norge er økende. Hva gjelder økonomiske forhold, illustrerer kapitlene i denne publikasjonen noen av hovedutfordringene for Norge. Arne Melchior fokuserer på at BRIK-landene er store og sammensatte, og at man ikke kan forstå disse landenes utvikling uten å ta hensyn til heterogeniteten. Etter som de vokser, er det heller ikke nok at enorme riker som Kina og India dekkes med et par konsulater i tillegg til ambassadene. Det vil over tid bli et økende paradoks om en stor del av utenriktjenesten er lokalisert i de gamle rike landene. Norges betydning i handelen mellom Kina og EU ser ut til å øke som følge av at shipping over det arktiske hav kan virke mer og mer sannsynlig. Dette vil redusere transittiden mellom Shanghai og Rotterdam med 40–60 %. Indra Øverland ser på BRIK-landenes globale søken etter handelsmuligheter og nye, trygge energikilder. Han setter spørsmålsteget ved Norges evne til å ta innover seg at oljeselskaper fra BRIK-landene vil kunne ha interesser på norsk sokkel.

Norske politiske interesser påvirkes også når det gjelder spørsmål om internasjonale organisasjoners struktur og funksjoner, samt innen bilaterale forhold. Benjamin de Carvalho påpeker for eksempel at reform av FNs sikkerhetsråd kan få konsekvenser for Norge. Hva gjelder Norge og Brasil, viser Axel Borchgrevink omfanget av Norges rolle i skogsbevaringen og hvordan dette kan komme til å medføre enda tettere bilaterale relasjoner mellom landene. Med direkte fokus på forholdet mellom

Norge og Russland argumenterer Elana Wilson Rowe for at Norges utfordring er å vekke, og å opprettholde russisk interesse av den gjensidige avhengigheten mellom de to landene. Dette innebærer å uttrykke med klarhet de norske interessene som ligger i et slikt samarbeid for å unngå russiske beskyldninger om skjulte agendaer, gjerne forkledd i altruistiske formuleringer.

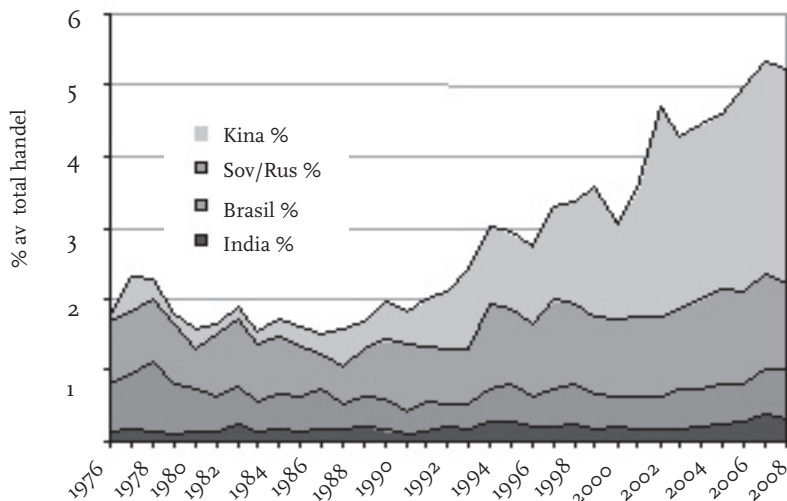
Norges svar på BRIK-landenes utfordring?

Norges forhold til BRIK-landene ivaretas daglig gjennom bilaterale og multilaterale relasjoner. Landenes økende betydning (se figur 1 og 2) har også i det siste begynt å gi seg utslag i det bilaterale samarbeidet med dem. Selv om Norge i dag ikke har noen handelsavtaler med BRIK-landene, pågår det forhandlinger med India og Kina, og en forstudie til forhandlinger med Russland er blitt gjennomført. Med Brasil skjer det økonomiske samarbeidet innenfor rammene av en samarbeidserklæring med MERCOSUR.⁹

Når det gjelder det overordnede bildet av Norges forhold til BRIK-landene og hvordan Norge i fremtiden har tenkt å møte utfordringen de representerer, kan Regjeringens stortingsmelding fra mars 2009 om hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk gi en god illustrasjon.¹⁰

Meldingen gir et klart inntrykk av at Norges rolle i verden er i endring og påvirkes i større grad av prosesser som finner sted langt unna landets grenser. Der Finland kun nevnes 3 ganger, Sverige 7, Danmark 9 og Island 12, nevnes Russland

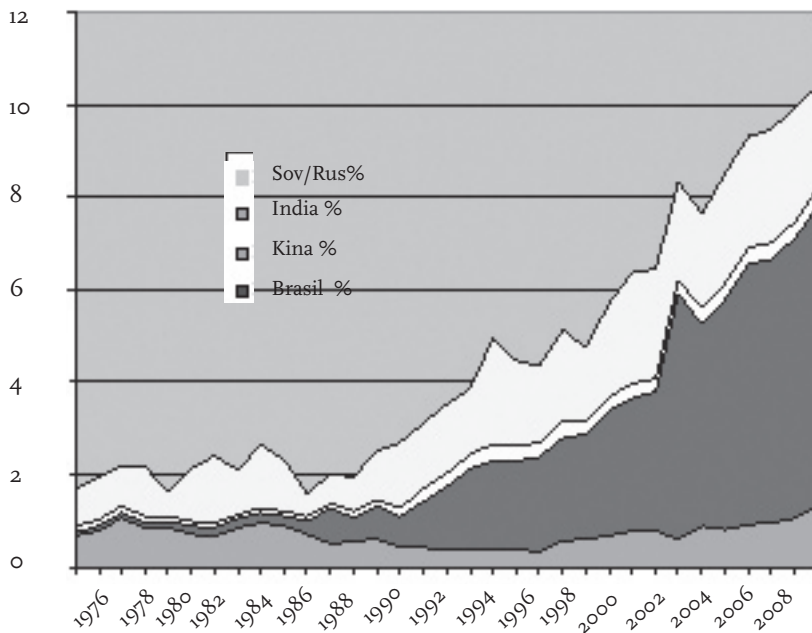
Figur 1: BRIK-landenes andel av Norges utenrikshandel



(Datakilde: COMTRADE)

BRIK-landene står for en økende del av norsk handel, og omfanget av denne har økt de siste 10 årene. BRIK-landenes andel av norsk handel (figur 1) står i dag for bortimot 6 % av Norges totale handel. Samlet står BRIK-landene for over 10 % av Norges totale import (figur 2).⁸

Figur 2: BRIK-landenes andel av norsk import



(Datakilde: COMTRADE)

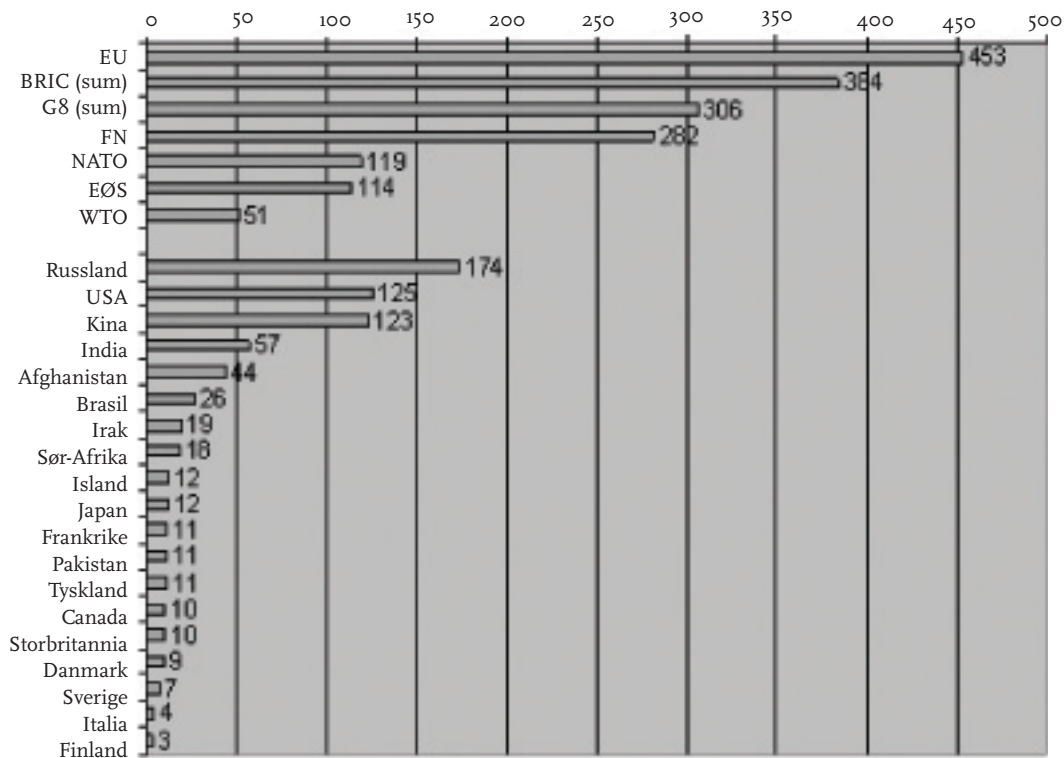
174 ganger, Kina 123, India 57 og Brasil 26 ganger. Selv om en slik analyse er mer illustrativ enn dyptgående, sier den *noe* om hvilke utfordringer norsk utenrikspolitikk står overfor i fremtiden og hvordan Norge ser seg selv i verden (se figur 3).¹¹

Norge erkjenner at BRIK-landene representerer en utfordring. Asias fremvekst ses av Norge som den viktigste geopolitiske utfordringen, og oppfatningen om at BRIK om få år vil «dominere verdensøkonomien», ligger til grunn for meldingen. India og Kina trekkes frem som de store geopolitiske utfordrerne,

mens Brasil – som i økende grad fremstår som en leder av G77-gruppen og det ledende søramerikanske landet – må anses som en «likeverdig partner» som kan bli viktig for Norge i multilaterale fora samt i klimasamarbeid. Forholdet til Russland, derimot, trekkes frem som mer komplekst og krever en «engasjert politikk».

Norge erkjenner de store forskjellene mellom BRIK-landene. India og Kina trekkes frem som de mest sentrale: Kina kommer til å «gjennomsyre[r] omtrent alle utenriks- og sikkerhetspolitiske områder som Norge engasjerer seg i [...]».

Figur 3: Hyppighet av referanser i Stortingsmelding 15 (2008–2009)



Norges svar på dette er «å bidra til å integrere Kina i verdenssamfunnet som en ansvarlig aktør». Hva gjelder India, er Norges svar mer av det samme: «styrke og videreutvikle det allerede omfattende samarbeidet mellom Norge og India, blant annet om sikkerhetspolitikk, handel og klima.» Når det gjelder Brasil, ser Norge ut til å være mer ambivalent. På den ene side trekkes Brasil frem som en likeverdig partner («det landet utenfor EU og USA hvor Norge har de største investeringene»), mens det på den annen side omtales som en stor mottaker av utviklingshjelp («noe som innebærer betydelig norsk støtte til Amazonasfondet»).

Det er likevel uklart hvordan Norge vil møte utfordringen fra BRIK-landene. Selv om det trekkes frem i meldingen at BRIK i økende grad ønsker mer formell innflytelse i internasjonale fora på bekostning av USA og europeiske stormakter, fremheves det også at det fortsatt er en lang vei igjen («spennet er fortsatt stort mellom kart og terreng»). Dette muliggjør også et nesten rutinepreget svar på utfordringene BRIK representerer for Norge (med unntak av Russland).¹² Norge vil følge etter EU: «EUs og Norges fokus i tilnærmingen til India, Brasil og Kina er ganske likt: handel og investeringer, miljø og klima, ren teknologi, menneskerettigheter, forskning, kultursamarbeid og omdømmearbeid.»

BRIK-landenes sterke posisjon i verden i dag er udiskutabel. Likevel ser vi at denne sterke posisjonen ennå ikke har gitt seg utslag i altfor stor grad av innflytelse i internasjonale fora. Formell makt er fortsatt beholdt de eldre stormak-

tene, og det skal mye til før nye slipper til. Dette stiller Norge i en spennende posisjon, da flere av disse nye stormaktene i dag er avhengig av støtte fra land som Norge for å kunne omsette sin økonomiske størrelse i politisk innflytelse på den internasjonale arena. Norge kan være tjent med å komme disse landene i møte nå. Norges relativt sterke «normative» makt i internasjonale fora setter landet i en særstilling med hensyn til å støtte BRIK-landenes krav om mer innflytelse. Det er ikke gitt at BRIK-landene vil være like interessert i Norge om noen år.

Til tross for at Stortingmeldingens grunnleggende utsyn er en verden i rask endring og et internasjonalt samfunn der fastfrosne formelle strukturer vil tilpasses nye maktkonstellasjoner, gjenspeiler ikke strategien som skisseres for norsk politikk, disse endringene. Tvert imot ser det ut som om strategien som har blitt valgt for å møte de utfordringene som BRIK-landenes økende innflytelse i dag representerer, er en avventende strategi: Norge kommer til å vente og se hva som skjer og hva andre gjør før man foretar seg noe, og til tross for at makten i det internasjonale samfunns institusjoner er skjevt fordelt og ikke lenger representerer reelle maktforhold, ser ikke Norge ut til å endre kurs i altfor stor grad av den grunn. I en verden i rask endring er det langt fra sikkert at en slik strategi er den Norge er best tjent med. Dersom kartet ikke lenger passer terrenget, kan det snart vise seg lite lurt å følge kartet.

Noter

- 1 Se Knut Frydenlund (1987) *En bedre organisert verden*, Oslo: Tiden.
- 2 Se for eksempel Dominic Wilson and Roopa Purushothaman. 1 October 2003. «Dreaming with BRICs: The Path to 2020». *Goldman Sachs Global Economic Paper*, 99. Tilgjengelig på <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>.
- 3 For et nyttig argument om dette begrepet, se Leslie Elliot Armijo (2007). The BRIC Countries (Brazil, Russia, India, and China) as Analytical Category: Insight or Mirage?, *Asian Perspective*, 31:4
- 4 Paulo Sotero & Leslie Elliot Armijo (2007). Brazil: To Be or Not to Be a BRIC? *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 4, 44.
- 5 For en utfyllende diskusjon, se Arild Engelsen Ruud (2007) «Innledning: Indias utenrikspolitiske nyorientering» *Internasjonal Politikk* 65 (4).
- 6 Christian Wagner (2008) «The EU and India: a deepening partnership» i Giovanni Grevi & Álvaro de Vasconcelos (red.) *Partnerships of effective multiculturalism*. Institute for Security Studies: Chaillot Paper no. 109.
- 7 Liang, Wei (2007.) China: Globalization and the Emergence of a New Status Quo Power? *Asian Perspective*, 31(4): 125-149.
- 8 BRIK-landenes andel av norsk import gir en bedre illustrasjon av deres viktighet for Norge – da dette ikke inkluderer eksport av olje og gass til EU.
- 9 Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk.html?id=1161> og <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/handelsavtaler/partner-land.html?id=438843>
- 10 St. meld. 15 (2008–2009) *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* er tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009.html?id=548673>
- 11 Dette er ment illustrativt. Hva gjelder EU-medlemmene Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland, ivaretas forholdet selvfølgelig gjennom EU-samarbeidet.
- 12 Det samme gjelder BRIK-landenes mulighet til å påvirke eksisterende konstellasjoner som G8. Til tross for at man tar innover seg at G20 (som inkluderer alle BRIK-landene) «er i ferd med å seile opp som en konkurrent» til G8, ser man det ikke som sannsynlig at dette vil medføre de store endringene: «Mer sannsynlig vil det fortsette som løse og relativt uforpliktende sonderingsfora, men som kan vokse til noe større og fastere dersom man faktisk lykkes med effektiv koordinering av sentrale globaliseringsspørsmål.»

Kollektiv sikkerhet og BRIK-landene

Fredsbevarende operasjoner og reform av FNs sikkerhetsråd

Benjamin de Carvalho

BRIK-landene har mye til felles, men dette gjelder nok mest deres posisjon som økonomiske utfordrere, eller såkalte *emerging markets*. Det viktige spørsmålet som melder seg i forbindelse med disse landenes viktige økonomiske posisjon, er i hvilken grad de vil klare å omsette denne posisjonen i mer innflytelse over den internasjonale politiske agendaen hva gjelder internasjonal fred og sikkerhet. Og i hvilken grad gir det dem større innflytelse i internasjonale organisasjoner?

Et spørsmål som også berøres i denne publikasjonen, er i hvilken grad BRIK-landene har en felles, samlende ideologi. Her er holdning og deltakelse i internasjonale fredsbevarende operasjoner en meget interessant indikator som kan fungere som en operasjonalisering av BRIK-landenes holdning til internasjonale verdier og normer som suverenitet og ikke-intervensjon.

Hva gjelder spørsmål om kollektiv sikkerhet – som har fått en mer fremtre-

dende plass på den internasjonale agendaen etter den kalde krigens slutt – er det liten enighet mellom BRIK-landene. I disse spørsmålene har de kryssende og til dels motstridende interesser, og fremstår ikke som noen enhetlig gruppe. På den ene siden er Russland og Kina begge representert i FNs sikkerhetsråd, der de er sterke forsvarere av statsuverenitetsprinsippet, og skeptiske til fredsbevarende operasjoner som bryter med dette prinsippet (fredsoperasjoner autorisert under FN-charterets kapittel VII). Brasil og India, på sin side, er utfordrere til denne posisjonen. Begge er del av den såkalte G4-gruppen (som også inkluderer Tyskland og Japan), som står bak et felles forslag om å utvide den faste representasjonen i Sikkerhetsrådet.

Samtidig, der Russland og Kina lenge har uttrykt sin skepsis til FNs fredsoperasjoner, er både Brasil og India sterkt engasjert i pågående operasjoner. Det må sies i denne sammenheng at Kina for tiden også bidrar i større grad til FNs fredsoperasjoner, og at Russland i så

måte er å betrakte som unntaket.¹ India, på sin side, er en av de største bidragsyterne (etter Pakistan og Bangladesh).

Kollektiv sikkerhet og fredsbevarende operasjoner

Fredsbevarende operasjoner har etter den kalde krigens slutt blitt en viktig del av FNs sikkerhetsordninger. I dag er det utplassert FN-styrker i 16 forskjellige operasjoner rundt i verden. Når det gjelder internasjonal fred og sikkerhet, spiller FN i dag en større rolle enn før. Disse operasjonene er sentrale i Sikkerhetsrådets arbeid for å sikre internasjonal fred og sikkerhet. I så måte er de også sentrale i BRIK-landenes søken etter mer politisk og diplomatisk innflytelse. Spesielt India, som i dag er en av de største bidragsyterne til disse operasjonene i antall tropper, mener dette engasjementet bør reflekteres i mer innflytelse over hvordan agendaen settes. Det bør også nevnes her at India har lang erfaring med fredsbevarende styrker, da landet har deltatt i de fleste fredsoperasjonene siden 1960.

Her, og med hensyn til reform av Sikkerhetsrådet, er det mye som skiller

BRIK-landene. Russland, for eksempel, bidrar knapt til fredsoperasjoner i det hele tatt. India, på sin side, har nesten firedoblet sitt bidrag i løpet av ti år og teller i dag bortimot 9 000 soldater i aktiv FN-tjeneste. Selv om verken Brasil eller Kina bidrar i like stor grad, har begge økt sine troppebidrag betraktelig siden 2004.² I FN-operasjoner i dag (spesielt MINUSTAH på Haiti) tjenestegjør over 1 300 brasilianske og over 2000 kinesiske soldater (i all hovedsak i operasjoner i Afrika).

Spesielt i Brasils og Indias tilfelle er det tydelig at man gjerne ser at deltakelse i og ansvar for fredsoperasjoner omsettes i andre former for innflytelse og samarbeid. Brasil, for eksempel, tok også ansvar i Libanon og søker å bruke sine erfaringer fra Haiti i andre operasjoner der landet kan sies å ha et fortrinn, for eksempel i Afrika.

Brasil, India og Kina deltar i dag i økende grad i multilaterale fredsbevarende operasjoner. Dette er spesielt interessant i Kinas tilfelle, gitt landets tradisjonelle skepsis til humanitære intervensjoner. For til tross for at Beijing gjentatte ganger har støttet opp om prin-

Tabell 1: Bidrag av tropper til FN-operasjoner: BRIK (tall fra desember hvert år)

Land	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Brasil	1352	1278	1252	1270	1367	82	77	100	95
Russland	271	293	291	212	361	323	348	353	98
India	8693	9357	9483	7284	3912	2882	2746	2883	2738
Kina	2146	1824	1666	1059	1036	358	123	129	290
Sum	91712	84309	80368	69838	64720	45815	39652	47108	37736

sippet om humanitære intervensjoner – gjennom for eksempel å gi sin støtte til R2P (Responsibility to Protect) både ved Verdenstoppmøtet i 2005 og ved å støtte sikkerhetsrådsresolusjon 1674 – er kineserne fortsatt meget forsiktige med å tillate bruk av voldsmakt mot en annen stats vilje. I så måte er Kina fortsatt en sterk forkjemper for suverenitetsprinsippet. Selv om landet har innsett at militærmakt i visse sammenhenger kan være nødvendig for å beskytte sivile i fare, er dette under forutsetning av at maktbruken autoriseres av Sikkerhetsrådet.³ Som Anne-Marie Slaughter har bemerket, kan mye tyde på at katastrofen i Burma og den pågående konflikten i Darfur har tvunget Kina til å innse at «being a serious international player means accepting some responsibility for maintaining international order».⁴ Det at landet ser ut til å bevege seg vekk fra sin posisjon som en av statssuverenitetsprinsippets største forkjempere, kan også ha bidratt til at en nedrustningsavtale med Nord-Korea er kommet på plass. Videre hersker det ingen tvil om at Kina spilte en stor – om enn ofte undervurdert – rolle i å overbevise Sudans regjering om å godta en FN-styrke i Darfur (UNAMID).⁵

Russland blir derfor stående igjen som det av BRIK-landene som er minst engasjert i fredsbevaring. Landets holdning til humanitære intervensjoner har vært ambivalent. Spesielt etter NATOs angrep på Serbia har russerne blitt mer og mer skeptiske til de moralske argumentene som ligger til grunn for såkalte humanitære intervensjoner.⁶ At Russland nå har beveget seg vekk fra sin tidligere posisjon om at suverene grenser

skal respekteres for enhver pris, er ikke nødvendigvis et tegn på at Moskva er blitt mer positivt innstilt til ideen om humanitære intervensjoner. Dette posisjonsskiftet bør kanskje heller ses som et tegn på kritikk av det som i Russland oppfattes som vestlig kynisme og dobbeltmoral. Moskva har da også brukt disse argumentene primært i tilfeller som har med tradisjonelt snevert definerte nasjonale interesser å gjøre (Sør-Ossetia, Tsjetsjenia og Abkhasia).⁷

Reform av FNs sikkerhetsråd

Frem mot Verdenstoppmøtet i 2005 hersket det stor optimisme rundt spørsmålet om reform av FNs sikkerhetsråd. Men dette håpet ble ikke møtt med konkrete reformer, og diskusjonen om hvordan Sikkerhetsrådet skal organiseres i fremtiden pågår fortsatt. Her har BRIK-landene ulike standpunkt. Både Russland og Kina er som kjent blant rådets fem faste medlemmer (P5), mens både Brasil og India lenge har ønsket fast medlemskap.

Sikkerhetsrådets sammensetning reflekterer helt andre maktforhold enn dem som er gjeldende i verden i dag, nemlig tilstanden anno 1945, da de fleste av dagens stater fortsatt ikke var selvstendige. I 1965 ble Sikkerhetsrådet utvidet med fire valgte medlemmer, til dagens 15. I mer enn femten år har medlemsstatene diskutert spørsmålet om reform av rådet, uten å komme til enighet. Det tilsynelatende uoverstigelige problemet er at endringene må godkjennes av de fem permanente medlemmene, som foretrekker å holde på sine privilegier fremfor å åpne for nye medlemmer.

Dette er en debatt der BRIK-landene spiller en viktig rolle, noen som pådriverer for reform og andre, paradoksaltnok, som bremseklosser. Til sammen representerer disse landene nesten halvparten av verdens befolkning og ca. en fjerdedel av verdensøkonomien. Dette har medført at enkelte av dem, spesielt India og Brasil som sammen med Sør-Afrika utgjør den såkalte IBSA-alliansen, har krevd større innflytelse over globale diplomatiske og økonomiske spørsmål. Under IBSA-toppmøtet i New Delhi i oktober 2008 krevde alle tre fast sete i Sikkerhetsrådet eller en rolle under G8-toppmøtet.⁸ Dette kravet gjenspeilte også disse landenes tidligere erklæring om at «the international system cannot be reordered meaningfully without a comprehensive reform of the United Nations».⁹ IBSA, som i motsetning til BRIK er en mer formalisert «sør-sør»-gruppering av stater, har også søkt å overføre innflytelsen de har fått i andre internasjonale økonomiske fora, spesielt i WTO der Brasil kan vise til flere seire over USA, til andre fora, som Sikkerhetsrådet. Argumentet her har vært at reform av Sikkerhetsrådet er helt sentralt for å sikre at FN-systemet i fremtiden reflekterer samtidens situasjon.¹⁰ Men disse kravene, som kommer fra tre av verdens største demokratier, har fortsatt ikke blitt hørt.¹¹ Mye av grunnen til dette er motstanden som forslaget om å øke det faste medlemskapet i Sikkerhetsrådet møter fra de såkalte «United for Consensus»-landene (som blant annet inkluderer Argentina, Colombia, Mexico, Italia, Spania og Pakistan).

Den sterkeste grupperingen av stater

som ønsker reform av Sikkerhetsrådet, og som inkluderer BRIK-land, er den såkalte G4-grupperingen. I tillegg til Brasil og India inkluderer den som nevnt Tyskland og Japan. Forslaget til G4 går ut på at dagens sikkerhetsråd med fem faste medlemmer og 10 valgte utvides til 25, med seks faste og fire valgte. Argumentet som fremmes til forsvar for en slik løsning, er at «Non-permanent members have not been able to implement their ideas, to prevent the encroachment of the Council in areas beyond its competence as per the UN Charter, [...] to enhance the participation of Troop-Contributing Countries in decision-making».¹² Til tross for uttalt støtte fra Frankrike og Storbritannia har forslaget fra G4 møtt motstand fra de øvrige P5-landene.

Disse har uttrykt til dels sterk motstand mot forslaget. USA har avvist det, men har orientert G4 om at «We will work with you to achieve enlargement of the Security Council but only in the right way and at the right time». Spesielt har BRIK-landene Russland og Kina uttrykt sin motstand. Kina stiller seg negativt på grunn av sitt forhold til Japan, og Russland har uttalt at 25 medlemmer blir for mange og motsetter seg «any dilution of the power of the five and their veto rights».¹³

Spørsmålet om fast medlemskap i Sikkerhetsrådet for Brasil og India sto også høyt på agendaen under BRIK-toppmøtet i Jekaterinburg i mai 2008. Men til indernes overraskelse nektet Kina å signere et kommuniqué som støttet Indias krav, til tross for at kineserne tidligere hadde støttet det i mer generelle ordelag.¹⁴

Debatten om reform av Sikkerhetsrådet viser hvorfor det kan være problematisk å ta for seg BRIK-landene under ett, da noen utfordrer den rådende internasjonale orden der andre forsvarer den. I denne tautrekkingen har Brasil og India mer til felles med Sør-Afrika, noe som har gitt seg utslag i et mer formalisert samarbeid innenfor IBSA-gruppen. De tre landene er også store og etablerte demokratier og kan vise til at de i stor grad deler det internasjonale samfunns (vestlige?) verdier. Samtidig skjer det et samarbeid mellom Russland, India og Kina innenfor det årlige RIC-toppmøtet, noe Russland ønsker å beholde mest mulig uendret, Brasils inntrreden til tross. Som Konstantin Vnukov i Russlands utenriksdepartement uttalte, «BRIC will be based on economic and financial ties. While RIC will not exclude economic issues from its discussions, it will chiefly concentrate on international problems».¹⁵

Norge: fra ord til handling?

I tråd med sin økende økonomiske makt har både India og Brasil tatt et større ansvar for FNs fredsbevarende operasjoner. Brasil leder an på Haiti med over 1 000 tropper i MINUSTAH, mens India bidrar med bortimot 10 % av FNs fredsbevarende styrker globalt. Begge landene argumenterer nå sterkt for at det betydelige ansvaret de har påtatt seg innenfor fredsbevaring, må gi seg utslag i økt makt i de formelle beslutningskanalene, spesielt i FNs sikkerhetsråd. Men i Sikkerhetsrådet har både Russland og Kina vetorett, noe ingen av dem er klar til å gi fra seg med det første. Og

til tross for at Kina i dag tar et større ansvar for fredsoperasjoner – noe som var utenkelig for ikke lenge siden – er Kina fortsatt en konservativ fortolker av FN-pakten og i likhet med Russland en innbitt forsvarer av prinsippet om staters ukrenkelige suverenitet. Hva gjelder kollektiv sikkerhet, gjenstår dermed mye før utfordrerne Brasil og India (og Sør-Afrika) får sin «rettmessige» plass ved stormaktsbordet.

For Norge representerer dette flere utfordringer. For det første: Skal man støtte G4s krav om fast plass i Sikkerhetsrådet og, i så fall, skal de ha vetorett? Til tross for en uttalt holdning om at rådet bør reformeres og flere stemmer fra sør bli representert, er ikke Norge av de mest høymælte støttespillerne til Brasil eller India. En mer rettferdig maktfordeling i Sikkerhetsrådet betyr flere beslutningstakere, noe som fort kan bety mindre innflytelse for Norge.

Norge har lenge sett på FN som en viktig aktør i arbeidet med å sikre fred i verden («En internasjonalt anerkjent rettsorden med utgangspunkt i FN-systemet er en sikkerhetspolitisk grunnpilar»¹⁶), noe som også gjenspeiles i den uttrykte målsettingen om at «Fra norsk side vil vi bidra aktivt til å styrke FNs rolle».¹⁷ Regjeringen har også som et erklært mål fra *Soria Moria* å «øke deltagelsen sivilt og militært i FN-operasjoner». Dette vil i fremtiden kunne bety at Norge vil måtte legge mer vekt på samarbeid med de største bidragsyterne til FNs fredsoperasjoner. Men selv om Norge endelig ser ut til å klare å utplassere personell i en FN-operasjon (MINURCAT i

Tsjad), er bidragene fortsatt minimale. Til tross for at man skryter av at «politideltakelsen i FN-operasjoner i Afrika har økt», har antall norske politifolk utplassert i FN-regi gått ned fra 48 i 2001 til 20 i dag. Vanuatu bidrar med 19.

På samme måte som India og Brasil i dag tar et større ansvar for FNs fredsoperasjoner i tråd med sine ambisjoner om innflytelse på den globale sikkerhetsagendaen, bør kanskje Norge vurdere å følge etter. Til tross for en uttalt politikk om å bidra til operasjoner har få styrker materialisert seg med blå hjelmer. Sammenlignet med Norge, kan selv Kina se ut som en progressiv stat som bidrar til fred og sikkerhet.

I tråd med sin uttalte politikk om viktigheten av FNs fredsoperasjoner og behovet for reform av FNs sikkerhetsråd, bør Norge vurdere en klarere støtte til de nye stormaktene. For så langt har Norges svar til BRIK-utfordrerne vært mye snakk og lite handling. Norge har i dag stor innflytelse innenfor FN, spesielt når det gjelder fredsoperasjoner. Denne posisjonen har ikke Norge ervervet seg gjennom sine bidrag. De nye stormaktene som banker på døren til Sikkerhetsrådet, yter i dag store bidrag til FNs fredsoperasjoner. For Norges del kan manglende støtte nå komme til å medføre marginalisering i fremtiden. Det hersker liten tvil om at de nye stormaktene ønsker Norges støtte i dag. Det er usikkert hvorvidt de vil gjøre det i morgen.

Notes

- 1 Russland bidrar heller ikke nevneverdig til å finansiere fredsbevarende operasjoner. Dette er noe landet begynte å ta alvorlig da Russlands utenriksdepartement kritiserte dette i en rapport i 2007, og samtidig krevde at det russiske bidraget skulle økes «in accordance with [Russia's] international position». Sabine Fisher (2008) «The EU and Russia: a contested partnership» i Giovanni Grevi & Álvaro de Vasconcelos (red.) *Partnerships for effective multilateralism*. Institute for Security Studies: *Chaillot Paper* no. 109
- 2 For Brasil sin del skyldes økningen i personell til fredsbevarende styrker i 2004 først og fremst deltakelsen i MINUSTAH. For Kinas del skyldes økningen i 2004 deltakelse med tropper i MONUC (DR Kongo) og UNMIL (Liberia). Videre kan man i Kinas tilfelle peke på troppebidrag til UNIFIL II (Libanon) og UNMIS (Sør-Sudan) fra og med 2006, og UNAMID (Darfur) i 2008. Tallene for India 2004–2005 skyldes i all hovedsak opptrapping av innsatsen i MONUC og at Kina bidro til UNMIS. Økningen i 2005–2006 skyldes i hovedsak UNIFIL II.
- 3 R2P Asia Pacific (2008) *China and the Responsibility to Protect*.
- 4 Anne-Marie Slaughter (2007) «China Learns the Power Play» *Newsweek* 08.10.
- 5 Dette er ikke ensbetydende med at Kina ikke støtter Khartoum. Flere medier har rapportert om salg av våpen fra Kina til Sudan, og hvordan disse bidrar til konflikten.
- 6 Dmitry Shlapenktoh (2001) «The Russian Approach to Humanitarian Intervention» *Contemporary Review* (mars).
- 7 Se Bridget Kendall (2008) «Russia actions confound allies» *BBC News* 08.12.
- 8 Alistair Scrutton (2008) «Crisis calls for UN

- reform BRIC nations say», *Reuters* 15.10.
- 9 Sitert i Conor Foley (2007) «Global Voices» *The Guardian* 24.10.
 - 10 Indias statsminister Manmohan Singh, Brasils president Luiz Inácio Lula da Silva og Sør-Afrikas president Thabo Mbeki (2007) «Joint declaration of the second IBSA summit», 17.10.
 - 11 IBSA-landene støtter også Den afrikanske unions (AU) krav om fast medlemskap for afrikanske land.
 - 12 Den indiske parlamentarikeren Vijay Bahuguna til FNs generalforsamling. Sitert i *Indo-Asian News Service* (2008) «India urges comprehensive reform of UN Security Council», 19.11.
 - 13 *China Daily* (2005) «US, Russia, China rejecting G4 UN reform bill», 13.06.
 - 14 Sreeram Chaulia (2008) «UN Security Council Seat: China Outsmarts India», *Indo-Asian News Service* 30.05.
 - 15 *Indo-Asian News Service* (2008) «Despite Brazil, RIC to remain: Russian official», 29.03.
 - 16 St. meld. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter: Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*
 - 17 *Ibid.*

BRIK-landenes petroleumsforsyning

Innenlandske subsidier og utenlandsk ekspansjon

Indra Øverland

Energisikkerhet og økende importavhengighet

«Energisikkerhet» defineres gjerne som det at et land har tilgang til en tilstrekkelig mengde energi til en overkommelig pris i overskuelig fremtid.¹ Fordi de er så store og deres økonomier vokser så raskt, påvirker energisikkerheten i BRIK-landene hele verden, inkludert Norge.

Alle fire BRIK-land spiller en viktig rolle i verdens energimarkeder, enten som eksportører eller importører av olje og gass.² Russland er en av verdens største eksportører av olje og gass. Brasil kan potensielt bli en storeksportør de kommende årene takket være nye storfunn som er gjort offshore. De to andre BRIK-landene, Kina og India, er store petroleumsimportører. Kina ble nettoimportør av olje i 1993. India har vært det lenge, men importerer langt større mengder nå enn tidligere.

Dermed holder de to største og raskest voksende BRIK-landene, India og Kina, på å bli mer som vestlige land når

det gjelder energiavhengighet. Fastlands-USA nådde toppen i sin utvinning av olje i 1970, og Storbritannia vil sannsynligvis nå sin utvinningstopp rundt 2013. Til og med Norge nådde muligens sin produksjonstopp for olje rundt 2000, avhengig av hva som blir funnet i nordområdene i fremtiden. De fleste andre vestlige land har alltid vært importavhengige. Dermed skulle man tro at India, Kina og vestlige petroleumsimporterende land stadig får større felles interesser i verdens energiforsyning.

Multilaterale implikasjoner

Likevel er ingen av BRIK-landene medlemmer av Det internasjonale energi-byrået (IEA). For Russlands del er dette ikke så unaturlig, siden landet er en av verdens største oljeeksportører, mens IEA ble lansert som de rike oljeimporterende landenes motstykke til oljeeksportørenes organisasjon OPEC (selv om enkelte oljeeksporterende land, som Norge, også er medlemmer). For Kina og India, som er henholdsvis verdens

tredje og syvende største importør av olje, er årsakene mindre åpenbare. Uten dem som medlemmer blir det stadig vanskeligere for IEA å se på seg selv som et motstykke til OPEC. Med dem kunne IEA derimot hevde seg overfor dagens svekkede OPEC på en måte IEA aldri tidligere har greid.

Her er det en parallell til debatten om permanent medlemskap i FNs sikkerhetsråd for India og Brasil. Mange mener at utestengningen av så store, og i økende grad mektige, land er både urettferdig og kan svekke Sikkerhetsrådets betydning i verden. Dessuten bidrar det til å gi organisasjonen en vestlig slagside. Vil ikke Sikkerhetsrådet tilpasse seg virkeligheten i verden, så vil det etter hvert bli mindre relevant for verden, argumenteres det. Det samme kan man si om IEA. Hvis IEA ikke inkluderer de største importørene, spørs det om organisasjonen fortsatt har noen meningsfylt profil som representant eller samlingspunkt for importørlandene. Dermed ser vi at BRIK-landenes fremvekst reiser spørsmål ikke bare om de globale multilaterale organisasjonene som FNs sikkerhetsråd, men også om en vestlig, multilateral rikmannsklubb som IEA.

I Sikkerhetsrådet er hindringen for medlemskap at gamle europeiske kolonimakter ikke vil gi slipp på sine privilegier og at man uansett ikke greier å bli enig om hvilke nye land som burde slippe til. I IEA, som er litt mer som en internasjonal tenketank, er det mindre makt som står på spill og ikke slike tydelige interessekonflikter rundt medlemskap for nye land. Likevel er det besynderlig

at disse landene ikke har blitt medlemmer for lenge siden. Det sier mye om situasjonen i verden og det multilaterale systemets struktur.

Innenrikspolitisk løsning: kutte subsidier

Selv om alle fire BRIK-land har uutforskete leteområder, og Russland og Brasil med all sannsynlighet vil være selvforsynt med olje i mange tiår, vokser Kina og Indias forbruk av olje med en slik fart at det er umulig for dem å unngå importavhengighet. Når tilbudet dermed ikke tilfredsstillter etterspørselen, er det to ting man kan gjøre for å sikre seg nok energi: begrense forbruket eller skaffe mer i utlandet.

Alle fire BRIK-land har energisubsidier, og dette er svært viktig når det gjelder mulighetene for å begrense etterspørselen. I og med at over halvparten av verdens land subsidierer energi, er ikke energisubsidiene deres noe unikt i seg selv. Men fordi BRIK-landene er så store og vokser så fort, er subsidiene deres en viktig faktor i det internasjonale energisystemet. Særlig gjelder dette India, Kina og Russland. Høyere priser er en av de få måtene man realistisk kan begrense energiforbruket. Energisubsidier er også til hinder for deres integrering i verdensøkonomien og organisasjoner som WTO, siden de oppfattes som konkurransevridende.

Det er imidlertid også av flere grunner vanskelig for disse landene å kutte subsidiene. For det første blir subsidiene sett på som et middel for å skape økono-

misk vekst. Dette er viktig for politikere i alle land, men kanskje spesielt i delvis eller helt autoritære land som Russland og Kina, hvor lederne har få andre måter å legitimere sitt styre på. For det andre blir energisubsidier sett på som viktige for fattige befolkningsgrupper, både fordi subsidiene gjør oppvarming og matlagning billigere og fordi de gjør det mulig å beholde arbeidsplasser i virksomheter som ellers ville gått konkurs. I teorien kunne statene bruke den finansielle besparelsen fra eventuelle kutt i energisubsidiene til å gi fattige befolkningsgrupper andre goder. En slik overførsel fra høyere energipriser til velferdsgoder avhenger imidlertid av at staten har kapasitet til å skape de andre velferdsgodene, altså avhenger det av dens styringsevne og -vilje. Sist men ikke minst er det mange sterke interessegrupper som i praksis tjener på energisubsidiene (ofte i større grad enn det fattige gjør), og som derfor motsetter seg kutt. På tross av disse hindringene gjøres det aktive forsøk på å redusere energisubsidiene i alle fire BRIK-land, og dette vil ventelig fortsette. Hvor fort disse reformene vil bli implementert, er imidlertid usikkert, spesielt etter at den globale finanskrisen har inntruffet og politikerne er mer nervøse for å gjennomføre vanskelige reformer.

Utenrikspolitisk løsning: global ekspansjon

Samtidig som BRIK-landene gradvis forsøker å få kontroll over innenlandsforbruket, forsøker de også den andre løsningen på sine energiforsyningsbetyrninger: ekspansjon utenlands. Kinesiske selskapers økende aktivitet i

Sudan og andre deler av Afrika har fått stor oppmerksomhet, men det er ikke bare kineserne som ekspanderer internasjonalt, og det skjer ikke bare i Afrika. Også indiske selskaper er aktive i mange ressursrike utviklingsland, og både kinesiske og indiske selskaper investerer aktivt over hele verden. Kinesiske selskaper har blant annet inngått flere avtaler i Venezuela og Brasil.

Da et av de største kinesiske oljeselskapene, China National Offshore Oil Cooperation (CNOOC), bød på det amerikanske oljeselskapet Unocal i 2005, kom det protester fra mange amerikanske aktører, og oppkjøpet ble forhindret. Etter hvert som finanskrisen synker inn, har kapitalen fra kinesiske selskaper blitt mer velkommen, og det er ikke sikkert at en sak tilsvarende CNOOC–Unocal i 2005 ville fått samme utfall i dag.

Et BRIK-oljeselskap kommer snart til en sokkel nær deg

Muligens er det bare et spørsmål om tid før kinesiske eller indiske oljeselskaper ønsker å delta i anbudsrunder på norsk sokkel. Norsk olje har ikke den beste strategiske beliggenhet for selskaper som ønsker å forsyne asiatiske energimarkeder, men slik oljeindustrien fungerer i dag er selskapene i økende grad interessert i prosjekter over hele verden – for å spre risiko, for å maksimere lønnsomhet og for å opprettholde og utvikle sin kompetanse. Dermed kan vi vente at disse fremvoksende stormaktenes oljeselskaper kan banke på det norske Olje- og energidepartementets dør en gang i nær fremtid. Spørsmålet er om

norske politikere og opinion er forberedt på å ønske BRIK-landenes oljegiganter velkommen på norsk sokkel, som i sin tid ble oppdaget av amerikanske selskaper og hvor det fortsatt primært er norske, amerikanske og andre vestlige selskaper som opererer.

Noter

- 1 Også kull spiller en sentral rolle i Kina og USAs energiforsyning, særlig i kraftproduksjonen. Siden kull i mindre grad er gjenstand for import og eksport i disse landene, har det likevel ikke de samme direkte implikasjonene for global energisikkerhet, og drøftes ikke i denne korte artikkelen.
- 2 David A. Deese, Energy: Economics, Politics, and Security, *International Security*, Vol. 4, No. 3, Winter 1979-1980, s. 140.

Brasil og det norske klima- og skogprosjektet

Axel Borchgrevink

Gitt størrelsen på BRIK-landene, er det ikke overraskende at de også er sentrale for klimaproblematikken. Til sammen står de for noe over 30% av dagens klimagassutslipp. Ettersom klimaproblemene bunner i utslipp over lang tid, og spesielt Kina og India har hatt mye lavere utslipp tidligere, er riktignok BRIK-landenes historiske ansvar betydelig mindre enn disse tre prosentene. Likevel er det klart at en løsning av klimautfordringene krever at BRIK-landene er med. Slik sett er det mulig å lese noe positivt ut av siste *Climate Change Performance Index*, en rangering av 57 land i forhold til klimatiltak. Listen har India på fjerde plass, og Brasil på femte. Kina og Russland kommer betydelig dårligere ut, på henholdsvis 46. og 51. plass. Men også for Kinas del er det positive elementer: Mens utslippsnivå og trend trekker nedover, gis Kina en veldig positiv score for sin nye klimapolitikk.¹

Det norske klima- og skogprosjektet (KOS)

I denne sammenhengen er Brasil i løpet av de siste årene blitt et svært viktig land for norsk politikk. For å oppnå den norske målsetningen om å begrense global oppvarming til 2 grader har FNs klimapanel anslått at de totale klimagassutslippene må reduseres med 50–85 %. På verdensbasis er avskoging beregnet å stå for omtrent en femtedel av de menneskeskapte utslippene. En begrensning av avskoging og skogforringelse kan dermed utgjøre et vesentlig bidrag til å nå disse målene.

Stern-rapporten, som ble laget på oppdrag av den britiske regjeringen i 2006, har som hovedkonklusjon at tidlige og handlingsrettede tiltak mot klimaproblemene vil være økonomisk lønnsomme.² I rapporten fremheves redusert avskoging som et spesielt kostnadseffektivt tiltak, og det argumenteres for internasjonal støtte til land som setter i verk tiltak for å beskytte sin skog.

Til tross for at senere studier indikerer at kostnadene ved skogsbevaring kan være høyere enn Stern-rapporten anslo, er det generell enighet om at dette er en effektiv måte å bekjempe klimaproblemene på.³ Samtidig har skogsbevaring en rekke andre gunstige konsekvenser, knyttet blant annet til bevaring av biologisk mangfold, til opprettholdelse av lokale vannressurser og nedbørsmønstre, og for livsgrunnlaget til lokale befolkningsgrupper. På denne bakgrunnen har REDD – Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation, eller reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse – blitt et viktig tema i klimadiskusjonen.

Dette var bakgrunnen for det norske klima- og skogprosjektet, som fikk svært stor oppmerksomhet under lanseringen ved klimakonferansen på Bali i 2007. Her lovt den norske regjeringen å bevilge inntil tre milliarder kroner i året for perioden 2008 til 2012, øremerket skogsbevaring i fattige land. Etersom Kyotoavtalen ikke omfatter tiltak mot avskoging, skal dette komme i tillegg til våre avtaleforpliktelser. I klimaforliket mellom regjeringen og Høyre, KrF og Venstre understrekes det likevel at Norge vil arbeide for at slike tiltak tas inn i en fremtidig avtale for perioden etter 2012.

Brasil-satsingen

Skogprosjektet begynte å fungere i 2008, og den klart største bevilgningen er gått til Brasil. Det er flere grunner til at Brasil er valgt som hovedsatsingsland. En grunnleggende forutsetning er selv-

følgelig at Brasil er et viktig skogland, faktisk det landet i verden som har mest regnskog. Brasiliansk Amazonas utgjør drøyt en tredjedel av verdens samlede regnskog. Avskogingen er høy, selv om den tilsynelatende er gått noe ned de siste årene. Utviklingen i avskogingstakten har imidlertid vist store svingninger, så det er vanskelig å si om nedgangen er uttrykk for en varig trend. På verdensbasis står Brasil for rundt regnet 20 % av klimagassutslipp som følge av avskoging, bare overgått av Indonesia med 30 %. Det er dermed et betydelig potensial for å oppnå resultater som monner i Brasil.

Samtidig er Brasil kjennetegnet ved en del trekk som kan gjøre det lettere å få gjennomført tiltak mot avskoging enn hva tilfellet er i mange andre fattige land. Det er nemlig en rekke utfordringer knyttet til det norske prosjektet. For det første krever målrettet innsats mot avskoging at det faktisk finnes systemer for detaljert overvåking av skogen som gir pålitelig informasjon om hva som skjer med den. Det er en forutsetning for å vite om tiltakene har den ønskete effekten. Mens de færreste fattige land har slike systemer, er Brasil faktisk helt i verdenstoppen på feltet og har utviklet et satellittbasert overvåkingssystem som gir nøyaktige årlige oversikter over avskoging, og som også kan benyttes til å oppdage og sette i gang raske mottiltak der ulovlig hogst av en viss skala foregår.

Videre har Brasil under president Lula utviklet nasjonale planer for å redusere avskogingen. Dette er et sentralt punkt, fordi det norske initiativet bare vil kunne oppnå resultater av en stør-

relsesorden som monner gjennom innsetser på nasjonalt nivå. Ikke minst er det grunnleggende for å begrense den såkalte lekkasje-problematikken: Faren for at reduksjoner i avskoging oppnådd i ett område skal oppveies av økt hogst andre steder. Med utgangspunkt i nasjonale planer og resultatmålinger for Brasil som helhet, vil en ha forhindret former for lekkasje som støtte til enkeltprosjekter ikke ville ha kunnet sikre mot. Dette betyr likevel ikke at lekkasjeproblemer dermed ikke eksisterer. En vil stadig kunne se for seg at redusert avskoging i Brasil vil føre til økt press på skogen i nabolandene. I Brasil har hoveddrivkreftene bak avskogingen vært knyttet til etablering av kvegfarmer og soyaproduksjon, bl.a. for biodrivstoff.⁴ I begge tilfellene er det snakk om etterspørsel fra internasjonale markeder, som vil søke kjøtt og biodrivstoff fra andre land om Brasil ikke kan levere. I noen grad vil en altså måtte leve med lekkasjeproblemer, selv om tiltak er basert på nasjonale planer.

Betaling for økosystemtjenester

Videre er det selvfølgelig slik at gode planer ikke betyr mye om de ikke etterleves. Et problem i mange fattige land er at statens evne til å gjennomføre en effektiv politikk og til å kontrollere sitt territorium er begrenset. Sammenlignet med andre sentrale skogland, som for eksempel Indonesia og Den demokratiske republikken Kongo, har Brasil et forholdsvis effektivt statsapparat. Likevel; det faktum at det er anslått at 60 % av Brasils avskoging er ulovlig, er en indikasjon på at også Brasil sliter med slike pro-

blemer. En generell erfaring fra mange land er uansett at skogsbevaring basert utelukkende på forbud og reguleringer er lite effektivt.⁵ Noe av det interessante med REDD-initiativet er forslagene om nye måter å bekjempe avskoging på. Her snakker man om «betaling for økosystemtjenester», hvilket i praksis innebærer å betale skogeiere for ikke å hogge ned trærne. Med denne typen positive insentiver omgår man til dels problemet med effektiv håndheving av hogstforbud. Til gjengjeld dukker andre utfordringer opp.

En viktig forutsetning for at «betaling for økosystemtjenester» skal være mulig, er at eiendomsforhold til skogen er avklart. I denne sammenhengen har Brasil gått langt i å tilkjenne urfolksgrupper eiendomsrett til store skogsområder. Dette betyr at rettighetshaverne til disse områdene er ubestridt, og erfaringen hittil har også vist at dette dreier seg om de best bevarte skogsområdene. Likevel gjenstår det store utfordringer knyttet til andre områder, der ikke-indianske befolkningsgrupper har bosatt seg i nyere tid, og der rettighetsforholdene ikke er klarlagt. En forutsetning er at dette avklares raskt, slik at en ikke risikerer at svake grupper mister sin eiendom til sterkere grupper som blir interessert i disse områdene på grunn av nye inntjeningsmuligheter, eller at nye skogsområder invaderes under forventning om at en vil kunne få betalt for trærne der.

En må også utarbeide retningslinjer for hvilke områder en vil betale for å få bevart og hvor mye det skal betales. Hensikten er at det skal lønne seg for

skogeieren å la skogen stå, samtidig som man ønsker å få mest mulig bevaring ut av hver krone. Det er ikke uten videre lett å etablere et slikt system. Den sosiale fordelingen her er også viktig; Det er vanskelig å forsvare at betydelige norske bistandsmidler skal gå til store og allerede rike landeiere, som betaling for at de lar være å hogge ned skogen sin. Når en vurderer slike mekanismer, er det dessuten viktig å ha klart for seg at dette ikke dreier seg om engangsinvesteringer, men om løpende kostnader. Avskogingen er ikke stoppet en gang for alle; betaling for å la være å hogge er noe man må fortsette med hvert år.

Utradisjonell bistand?

Kanskje noe av det mest nyskapende med den norske REDD-støtten til Brasil er selve finansieringsmekanismen. De norske pengene går inn i Brasils Amazonasfond, som er opprettet for å finansiere innsatsen mot avskoging. Størrelsen på de norske bidragene til fondet vil avhenge av faktisk oppnådd avskoging. Det skjer på den måten at en fastsetter et referansenivå for gjennomsnittlig årlig avskoging for foregående tiårsperiode. Det norske bidraget for et enkeltår vil bestemmes ut fra hvor mye lavere avskogingen var året før, sett i forhold til dette referansenivået. Om det ikke var noen nedgang i det hele tatt, vil det heller ikke bli noen utbetaling. På den måten er den norske støtten direkte koblet til faktisk reduksjon i avskoging, og ansvaret hviler på den brasilianske regjering som dermed vil ha sterkest mulig insentiv for faktisk å oppnå resultater. I internasjonal bistandssammenheng

er denne typen utbetaling på bakgrunn av oppnådde resultater en nyvinning som det hittil ikke har eksistert mange eksempler på, til tross for at flere kommentatorer har påpekt ønskeligheten av en slik mekanisme. For den norske støtten del betyr det altså at en har sikret seg mot å betale for tiltak som ikke fører frem. Men skulle tiltakene mislykkes, er det kanskje en begrenset trøst at en ikke har måttet betale – det betyr jo uansett at en ikke har oppnådd målsetningene.

Uansett, gitt at Brasil er den udiskutable stormakten når det gjelder regnskog, og at Norge har tatt en ledende rolle internasjonalt for å fremme skogsbevaring som et sentralt klimatiltak, er det naturlig at en tettere relasjon mellom landene vokser frem. Brasils økende betydning for Norge gjenspeiles også i det faktum at det er det landet utenom EU og USA der de norske investeringene er størst, og at handelen mellom de to landene stadig tiltar. I Stortingsmelding 15, om norsk utenrikspolitikk, er dette nevnt som et eksempel på at Norges handelspolitiske forhold til utviklingsland «normaliseres». ⁶ På den annen side kan skogsamarbeidet sies å være tuftet på en tradisjonell bistandsrelasjon, som slik sett ikke rokker ved gamle nord-sør-relasjoner. Slik sett ligger det en åpenbar spenning i forholdet mellom de to landene, der Norge på den ene siden er giver og den som kontrollerer og setter premisser for mottakeren «som trenger å få orden på skogsforvaltningen sin», og på den andre siden er en åpenbar «juniorpartner» i forhold til en stadig tyngre og mer selvbevisst aktør på den internasjonale arenaen. Det virker

sannsynlig at dette spenningsforholdet vil bestå enda en tid. Slik sett innebærer BRIK-landenes økende betydning kanskje både kontinuitet og endring i Norges internasjonale relasjoner?

Noter

- 1 Germanwatch and Climate Action Network Europe. 2008. *The Climate Change Performance Index: Results 2009*. Bonn and Brussels.
- 2 Stern, Sir Nicholas. 2006. *Stern Review: The Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 3 Boucher, Doug. 2008. «Estimating the Cost and Potential of Reducing Emissions from Deforestation.» Union of Concerned Scientists, Briefing no. 1. Washinton DC: Union of Concerned Scientists.
- 4 BBC. 12 May 2008. «The Amazon in graphics. (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7360258.stm>) (accessed 11.03.2009).
- 5 Kanninen, M, D. Murdiyarsa, F. Seymour, A. Angelsen, S. Wunder & L. German, 2007. *Do Trees Grow on Money? The implications of deforestation research for policies to promote REDD*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- 6 St. meld. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk* (www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-.html?id=548673).

Hvem har hørt om Heilongjiang?

Kina og India: Land eller kontinenter i utenrikspolitikken?

Arne Melchior

Kina er nå verdens tredje største land målt i bruttonasjonalprodukt, og det nest største dersom vi justerer for prisnivået. Finanskrisen har bremsert utviklingen, men til tross for dette vil det ikke vare altfor mange år før Kina passerer USA

som den største økonomien – selv med reduserte vekstanslag vil avstanden fortsette å avta. Hvis vi framskriver den økonomiske veksten i 1995–2007, vil Kinas BNP passere USAs allerede om ti år.¹

Tabell 1: Hvor store er BRIK-landene?
Uttvalgte indikatorer for 2007

		Kina	India	Brasil	Russland
BNP	% av verden	6.0	2.0	2.1	1.0
	Rangering	3	11	10	17
BNP (PPP)	% av verden	10.8	4.7	2.8	3.2
	Rangering	2	4	9	7
BNP per innbygger	PPP\$	5046	2599	9034	13918
	% av OECD-snitt	15	7	26	40
Befolkning	Rangering	93	118	70	45
	Millioner	1320	1123	192	142
Landområde	% av verden	19.7	17.0	2.9	2.1
	Rangering	1	2	5	9
Eksport av varer	Millioner km ²	9.3	3.0	8.5	16.4
	Rangering	2	7	5	1
Import av varer	% av verden	9.3	1.1	1.2	2.7
	Rangering	2	25	22	12
Import av varer	% av verden	7.1	1.6	0.9	1.5
	Rangering	3	17	27	18

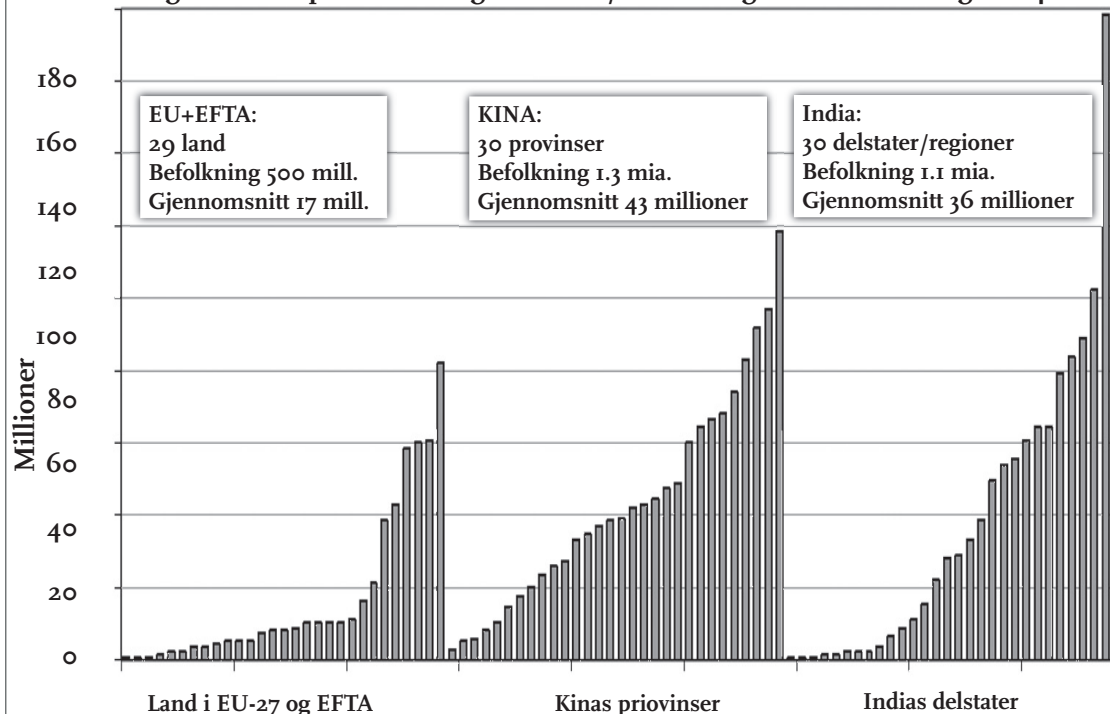
Merknad: Data for inntekt, befolkning og areal er fra Verdensbanken: World Development Indicators Online, og data for handel er fra databasen COMTRADE/WITS.

Det er ikke bare Kina som tar innpå USA. Kina er ett av de såkalte BRIK-landene (Brasil, Russland, India, Kina, se tabell 1). Det er vel kjent at BRIK-landene er store og viktige, og får gradvis mer å si i internasjonal politikk. I denne artikkelen vil vi fokusere på et annet særtrekk ved BRIK-landene som har vært mindre i søkelyset: De er geografisk store og består av mange regioner med betydelig heterogenitet. Hva betyr dette for utenrikspolitikk og analysen av internasjonale forhold? I analysen vil vi fokusere mest på Kina og India, men noen ganger også referere til Brasil og Russland.

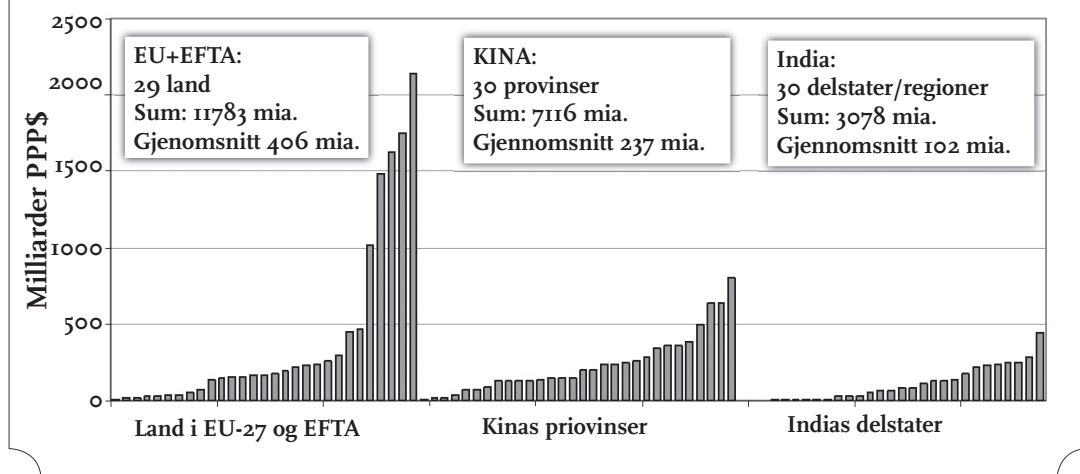
En nordmann vil rynke pannen faktisk overfor «ignorante» turister som tror at Norge er hovedstaden i Sverige. I sitt stille sinn vil han sannsynligvis

tenke nedsettende om deres internasjonale kunnskap. I forhold til Europa er det for oss selvsagt at man vet forskjellen mellom Polen og Sverige. Men hva med oss selv og forholdet til Kina og India? Begge disse har et titalls regioner med mer enn 50 millioner innbyggere: Hvor mange vet vi navnet på? Så hvem har for eksempel hørt om Heilongjiang, Kinas nordligste provins med 38 millioner innbyggere? Uten at vi skal trekke parallellen for langt, er det noen likhetstrekk med Norge: kontaktpunkt mot Russland, kjølig klima, skog, fjell opp mot 2000 meter. Hvis vi forventer at andre skal kjenne til Norge med sine 5 millioner, burde vi vel selv lære oss mer om dem? Eller for den saks skyld alle andre regioner i BRIKene?

Figur 1. Europeiske land og kinesiske/indiske regioner: Befolkning 2004



Figur 2. Europeiske land og kinesiske/indiske regioner: BNP 2004 (PPP)



Europeiske land versus regioner i Kina og India

Figur 1 viser befolkningen i en del land i Europa (EU-27, Norge og Sveits) sammenliknet med regionene i Kina og India.

Siden Europa er mye rikere, blir rangeringen snudd om dersom vi ser på inntekt. Figur 2 viser dette.

Selv med prisjusterte inntektsmål (PPP, som øker inntekten i de fattige landene relativt) krymper regionene i India og Kina kraftig i forhold til figur 1, mens landene i Europa øker i betydning. Norge, i befolkning rangert som nummer 114 i vår statistikk, avanserer til plass 40 dersom vi ser på BNP(PPP) og helt opp til plass 28 dersom vi bruker BNP-tall som ikke er prisjusterte.

Kinas og Indias regioner er derfor fortsatt i gjennomsnitt økonomisk mindre viktige enn landene i Europa. Med

høyere økonomisk vekst i Kina og India vil imidlertid denne forskjellen raskt avta. Det er flere grunner til at vi burde kjenne bedre til heterogeniteten i de store landene.

«Aggregeringsfeil»

Det er vanskelig å forstå dynamikken i disse landene så vel som deres virkning på resten av verden uten å se på forskjellene innad. Vil Kinas vekst være som «30 ganger Sør-Korea», eller vil et flertall av Kinas provinser forbli fattige og tilbakeleggende? Svaret på dette spørsmålet er avgjørende for Kina selv og for virkningene av Kinas fortsatte utvikling for verdensøkonomien.

Videre er det i analyser av internasjonale forhold viktig å unngå «aggregeringsfeil» ved at vi tillegger land som Kina og India samme vekt som små stillehavsøyer eller for den saks skyld Norge. I økonomisk forskning er dette en vanlig

synd: Sjelden brukes vektning i statistiske analyser, og for hovedkonklusjonen kan Kinas utvikling «nulles ut» dersom trenden er motsatt på Samoa (eller et hvilket som helst annet lite land).

På en del områder er aggregering viktig ikke bare som følge av hver observasjons innflytelse, men fordi mange av drivkreftene kan bli usynlige dersom verdensbildet blir for grovt. Et eksempel er handel: Tenk om vi hadde analysert handelens betydning for Europa uten å inkludere handelen innad i Europa! De fleste vil være enige i at integrasjonen internt i Europa har vært viktig for den økonomiske utviklingen de siste tiårene. Selv om handelen med USA, Kina og andre ikke-europeiske land også er av betydning, ville vi miste noe vesentlig dersom vi neglisjerte det som skjedde internt i Europa.

Slik er det også for Kina og India: En betydelig del av disse landenes handel vil uansett være intern, mellom de ulike regionene. For å forstå handelsutviklingen i disse landene må vi derfor ikke bare analysere deres handel med resten av verden, men også deres handel «med seg selv». Ifølge nyere handelsteori, i kjølvannet av de arbeider som ga Krugman Nobelprisen i økonomi i 2008, er bedre intern integrasjon viktig også for at landene skal lykkes med eksport. Ut fra dette er europeisk integrasjon viktig for Europas handel med resten av verden, og graden av integrasjon i Kina og India viktig for deres eksportsuksess. Særlig India sliter fortsatt med for dårlig integrasjon og infrastruktur, og dette hemmer landets utvikling. Som en indisk kollega

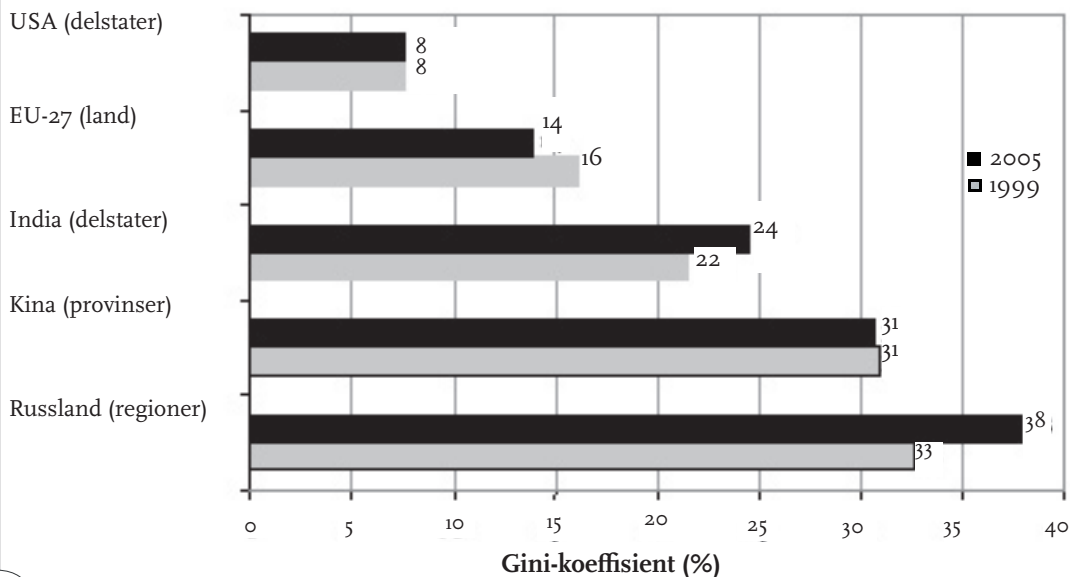
spøkefullt uttrykte det: «Det India aller mest trenger nå, er en frihandelsavtale med seg selv!»

Regional ulikhet og fattigdom

Hvis vi er opptatt av global utvikling og fattigdom, er et viktig fenomen også at BRIK er «verdensmestere i regional ulikhet». I figur 3 sammenlikner vi inntekt per innbygger innenfor USA (51 delstater), EU (27 land), India (32 delstater), Kina (30 provinser) og Russland (79 regioner). Vi bruker Gini-koeffisienter som er vektet med befolkning.²

Figuren illustrerer med all tydelighet at det er betydelig større regional ulikhet innad i BRIK-landene. Til tross for store forskjeller mellom øst og vest i EU-27 er graden av ulikhet mye lavere enn i BRIK-landene. Enda lavere er den i USA, der Gini-koeffisienten er under 10 %. Dette må ikke mistolkes som at inntektsulikheten generelt er lavere i USA. Faktisk er det motsatte tilfelle: For inntektsulikhet generelt lå USA på topp med en Gini-koeffisient på over 40 %. Vårt poeng her er med andre ord ikke at ulikheten generelt er høyere i BRIK-landene, men at den *regionale* ulikheten er viktigere. Typisk er at et fåtall regioner dominerer i vekstprosessen. I Kina ligger de rikeste provinsene et hestehode foran de andre: Shanghai, Beijing, Tianjin og Zhejiang har gjennomsnittsinntekt over 10 000 PPP\$ og nærmer seg det europeiske nivået. I Russland ligger oljeregionen Tyumen samt Moskva på topp. I India er inntektsnivået høyest i Delhi, Goa og Chandigarh, selv om det er et godt stykke igjen før de når europeisk standard.

Figur 3: Ulikhet i inntekt per innbygger mellom regioner eller land i USA, EU-27 og tre av BRIK-landene



Mens ulikheten mellom europeiske land er redusert det siste tiåret, har den regionale ulikheten i Kina, Russland og India økt. Andre studier viser at ulikheten er høy også i Brasil, men at den falt noe på 1990-tallet.³ I Kina økte den regionale ulikheten betydelig tidlig på 1990-tallet. Det er derfor grunnlag for å si at BRIKene er i verdenstoppen når det gjelder regionale forskjeller, og i flere av landene har disse forskjellene dessuten økt betydelig siden 1990. Regional heterogenitet er dermed et grunntrekk ved BRIK-landene.

Den betydelige regionale ulikheten i Kina og India er forhåpentligvis et overgangsfenomen som vil avta når veksten spres videre til mer tilbakeliggende regioner. Kina er globalt den største suksess i utvikling og fattigdomsreduksjon de siste

tiårene, og vi håper at India skal bli det de neste tiårene. Ifølge Verdensbankens siste beregninger var det i 2005 fortsatt 456 millioner mennesker i absolutt fattigdom i India: det vil si rundt en tredel av verdens totale antall absolutt fattige.⁴ Fattigdom er knyttet til ulikhet, og i Kina og India er de regionale forskjellene en viktig komponent i ulikheten og dermed også forklaringen på fattigdom. Også av hensyn til utvikling og fattigdom er det dermed viktig å følge med på utviklingen i Kinas og Indias regioner.

Ambassader i hver provins?

Regional heterogenitet har også noe å si for utenrikspolitikken: Sikkerhetspolitikken kan kanskje håndteres i en «realistisk» ramme med nasjonalstaten som aktør, men samarbeid om økonomi,

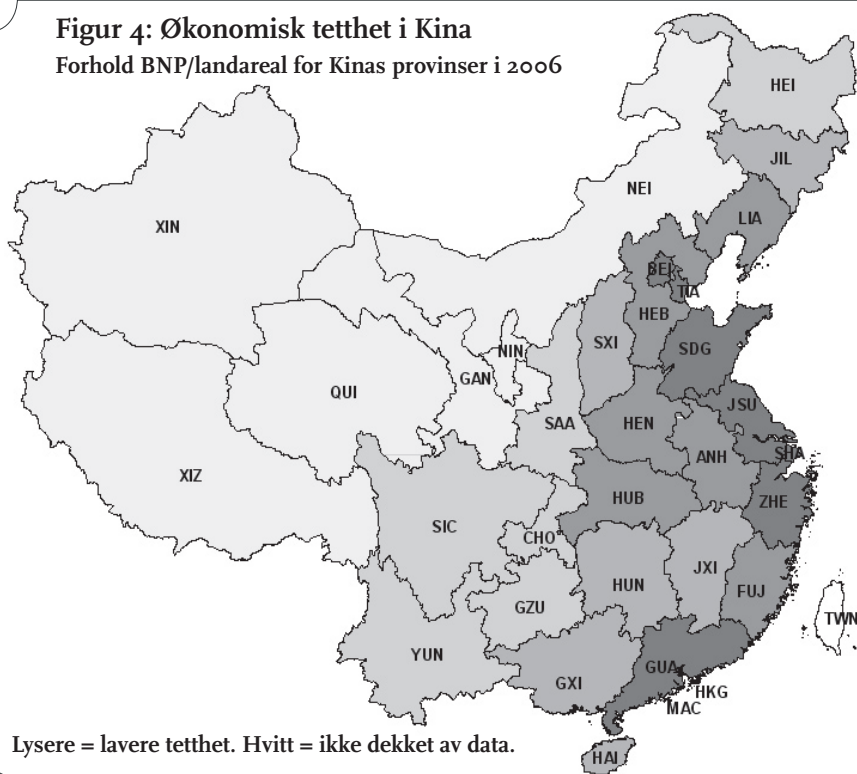
kultur og andre spørsmål vil ha et bredere geografisk fokus. Eksportørene kan ikke nøye seg med å reise til hovedstaden, og de blir dermed tidlig ute når det gjelder å forholde seg til nye regioner i utvikling. Norske myndigheter bør også tenke nærmere gjennom hvordan dette skal følges opp: Vi kan ikke ha ambassader i hver provins, men noen aktiviteter – eksempelvis eksportfremmende arbeid – bør ha et bredere geografisk siktemål. I Beijing og Shanghai klarer de fleste nå å reise med T-banen og ta seg fram på egen hånd, men i andre provinser kan det være vanskelig slik at eksportfremmende aktivitet kan være enda mer nødvendig.

Det er vel kjent at Kinas økonomiske tyngdepunkt ligger i kystområdene. Figur 4 viser Kinas økonomiske tetthet, det vil si brutto nasjonalprodukt dividert på landområde for de ulike provinsene.⁵ Kystområdenes dominans er ytterligere styrket i den senere tids vekstperiode. Dette framgår av figur 5, som viser gjennomsnittlig vekst i inntekt per innbygger i de ulike provinsene i 1990–2005.

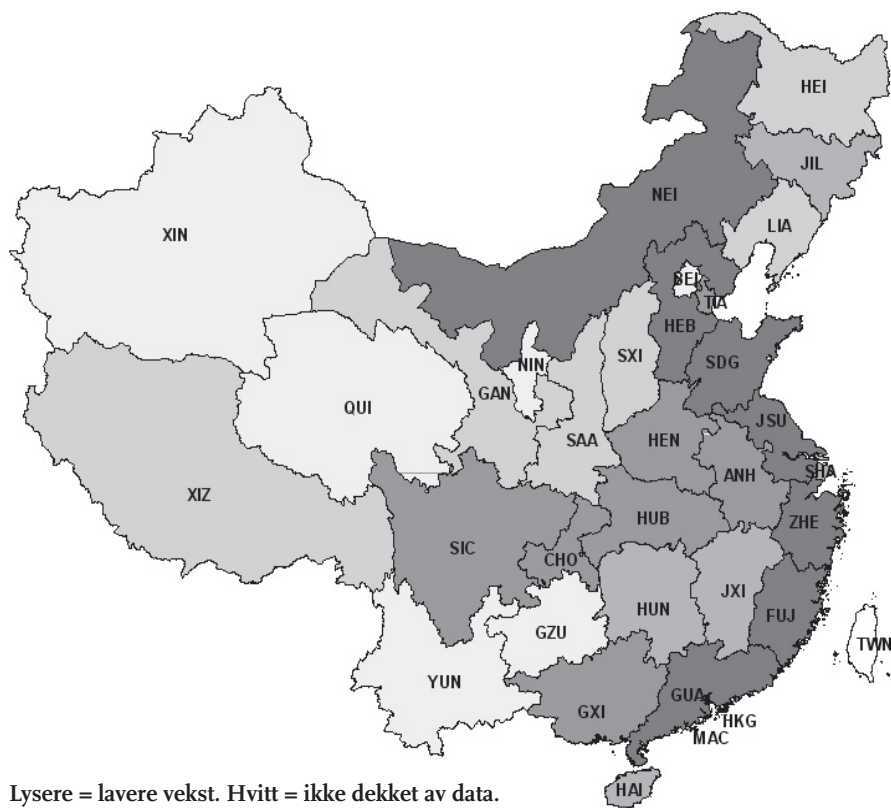
Kystdominansen er klar, men veksten har også strakt seg et stykke innover i landet, noe som betyr at eksempelvis provinsene Chongking/Sichuan er et betydelig økonomisk sentrum i det indre av Kina. Det går litt svakere for Heilongjiang i nordøst, men nord for Beijing

Figur 4: Økonomisk tetthet i Kina

Forhold BNP/landareal for Kinas provinser i 2006



Figur 5: Vekst i inntektsnivå i Kinas provinser
Gjennomsnittlig vekst i BNP per innbygger, 1990–2005



er det god vekst i Hebei og Indre Mongolia.

Regelmessig er det harde diskusjoner i eller med Utenriksdepartementet om hvilke ambassader og konsulater som skal opprettes eller nedlegges.⁶ Det var betydelig strid om hvorvidt det norske generalkonsulatet i Hongkong skulle nedlegges. Dette skjedde imidlertid, men til gjengjeld ble det opprettet et nytt generalkonsulat i Guangdong. Norge har nå generalkonsulater i Shanghai

og Guangdong; Eksportutvalget for fisk er representert i Beijing og Hongkong; mens Innovasjon Norge er i Beijing og Shanghai. Satsingen på Guangdong er i tråd med den kraftige veksten i denne regionen. I lys av den økonomiske utviklingen kan Chongqing være en senere kandidat. I den såkalte Leikovoll-rapporten fra en arbeidsgruppe i UD⁷ foreslås at ressursbruken til uteapparatet i Asia bør øke, men mer av aktiviteten bør skje gjennom en «hub-modell» der ulike områder betjenes av et sentralt nav uten

at det opprettes permanente stasjoner. For UD er problemet at det er politisk vanskelig å nedlegge stasjoner som en gang er opprettet. Hvis vi inkluderer de faste delegasjonene i Brussel, Genève og Paris, i tillegg til over 30 ambassader, går nesten halvparten av kostnadene til UD's uteapparat til Europa. I en verden med globalisering og raskere vekst i fjerne land vil skjevheten i denne historisk overleverte «prioritering» øke over tid. BRIK-landene utgjør en særlig utfordring på grunn av at de er store og sammensatte, og over tid vil økt ressursbruk i disse landene være nødvendig. Hvis vi vender tilbake til figur 1 og 2, og dernest på forholdet mellom UD's uteapparat i Europa versus Kina, er det en kontrast som over tid kan bli et økende paradoks. Det blir neppe generalkonsulat i Heilongjiang med det første, men kanskje en dag?

Noter

* Takk til Elana Wilson Rowe og Lisa Bang for nyttige kommentarer til et tidligere utkast.

- 1 Dette resultatet er basert på PPP-justerte BNP-tall for 1995–2007, med framskrivning fra 2008 og videre med den samme gjennomsnittlige vekstrate. Dersom vi bruker tall for BNP som ikke er PPP-justert, tar det lengre tid, først i 2034 vil Kina passere USA. For India er «passeringsåret» 2050 eller 2084, avhengig av om vi bruker PPP-tall eller ikke. Med tanke på usikkerheten om PPP-tallene for Kina må beregningen anses å være usikker.
- 2 Gini-koeffisienten varierer mellom null og en (0-100 i prosent), og et høyere tall viser større ulikhet. Tallene for EU-27, USA, Kina og Russland er hentet fra Melchior, A. (2008), «Regional Inequality and Convergence in Europe, 1995-2005», *NUPI-notat* 748, som

også ligger til grunn for senere utsagn om endringer i ulikhet over tid. Tallene for India er nye beregninger basert på data fra Ministry of Statistics and Programme Implementation, India.

- 3 Resultater for Brasil fins i Milanovic, B. (2005) «Half a World: Regional Inequality in Five Great Federations», Washington DC, World Bank, *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3699.
- 4 Chen, S. & M. Ravallion (2008), «The Developing World is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty», *World Bank Policy Research Working Paper* no. 4703.
- 5 I datamaterialet vi bruker er Sichuan og Chongking slått sammen slik at disse framgår med samme tetthet i figuren. Hongkong, Macao og Taiwan er markert på kartet, men ikke med i analysen (Taiwan er derfor hvitt).
- 6 Se for eksempel utenriksminister Støres innlegg i stortingsdebatt 5.12.2007 (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2007/budsjetto8.html?id=495335).
- 7 Utenriksdepartementet, Rapport fra arbeidsgruppen for bedre utnyttelse av ressursene i uteapparatet, 15.2.2007.

Russland: En status quo-BRIK?

Elana Wilson Rowe

Begrepet BRIK forekommer overraskende hyppig i russisk politisk diskusjon. Russiske ledere viser stadig til BRIK-landenes kollektive økonomiske styrke når de argumenterer for endring i det internasjonale systemet. Det hevdes at en ny internasjonal orden bør reflektere framveksten av nye maktsentra i internasjonal politikk.

Har Russland virkelig politisk vilje og lederskapspotensial til å skape en slik ny global arkitektur? Eller er Russland i realiteten mer opptatt av å bevare sin makt-posisjon på den internasjonale arena, samtidig som landets ledere tillater seg noen retoriske svingslag i de konkurrerende stormaktenes retning?

For å oppnå en bedre forståelse av Norges store nabo er det viktig å klarlegge Russlands faktiske aspirasjoner og ambisjoner. Dette er imidlertid ikke lett. Den følgende analysen av den russiske utenrikspolitiske diskursen vil illustrere tidvis selvmotsigende trekk i russisk utenrikspolitisk tenkning.

Russland, BRIK-landene og multipolaritet

Russland er kanskje det mest entusiastiske av de fire landene når det gjelder BRIK-ideen. Da Dmitrij Medvedev i juli 2008 holdt et foredrag for russiske diplomater, understreket han -landenes rolle i internasjonal politikk:

We need multilateral diplomacy for a more equitable democratic system of relations. This same framework should involve mechanisms of collective leadership by leading states...The rapidly growing power of Russia, China, India and Brazil and other countries is already helping the stability of the global economic and financial system, and we must remember this.¹

Til tross for entusiasmen for BRIK skiller Russland seg fra de andre BRIK-landene på flere nøkkelområder. Fallende petroleumspriser og finanskrisen har rammet landet særdeles hardt. I motsetning til India og Kina, hvor man regner med en økonomisk vekst på mellom 5 og 8

prosent i 2009, venter Russland økonomisk tilbakegang inneværende år.² I tillegg opplever Russland for tiden negativ befolkningsvekst (fra ca. 148 millioner i 1992 til 142 millioner i dag). Dette er også en faktor som skiller landet fra demografiske giganter som India og Kina.

Ikke desto mindre har begrepet BRIK fått sin nisje som nyord i russisk politisk vokabular. Det er for det første åpenbart at et multipolart internasjonalt system, uavhengig av om det er reelt eller ikke, er langt mer tiltalende for det russiske utenrikspolitiske etablissement enn tanken på å operere et unipolart system med USA i spissen. For det andre, og i forlengelsen av dette, passer BRIK-ideen godt inn i det som for noen år siden var et dominerende element i russisk utenrikspolitisk tenkning. «Multipolaritet» som strategi ble først introdusert av Boris Jeltsins utenriksminister, Jevgenij Primakov. Ifølge Primakov var den vestlige verdens enhet i ferd med å slå sprekker på 1990-tallet, idet USA og Europa syntes i stadig større grad å ha ulike geopolitiske dagsordener. Primakov mente at Russland burde utnytte disse oppløsningstendensene og spille verdens ulike maktsentra ut mot hverandre. For å oppnå dette skulle man bygge fleksible allianser med utvalgte stater, samt sikre russisk dominans i de post-sovjetiske områdene.

Til tross for at Jeltsin-administrasjonens vinglete og uklare gjennomføring av Primakovs «multipolare strategi» påførte Russland utenrikspolitiske nederlag, har selve ideen om multipolaritet bestått som gangbar utenrikspolitisk

mynt. I Putins utenrikspolitikk har den vært en viktig bærebjelke og blitt presentert som Russlands anstrengelser for å oppnå et «polysentrisk internasjonalt system». I praksis har dette medført en utvidelse av samarbeidet med India og Kina (men ennå ikke Brasil) samt ytterligere vektlegging av Russlands rolle som dominant aktør i de postsovjetiske områdene. I det utenrikspolitiske landskapet, som Russland oppfatter som skiftende, søker man å bevare og befeste så mange strategiske posisjoner som mulig.³ Ved at Russland dermed oppnår å ha et ben i mange leire, vil tilbakeslag på ett område ikke nødvendigvis medføre problemer på andre arenaer. I enkelte tilfeller kan tilbakeslag ett sted derimot ha en positiv effekt på andre områder. Følgelig bør vi avstå fra å definere russisk utenrikspolitikk utelukkende som et nullsumspill eller forsøke å passe den inn i et forenklet svarthvitt diagram der ytterpunktene er for eller mot Vesten og USA.⁴ Russiske ledere har da også poengtert at landets tilnærming til for eksempel østasiatiske land og BRIK-landene ikke er et forsøk på å danne en allianse mot Vesten.⁵ Skal vi ta dette for god fisk, fungerer altså ikke Russlands arbeid for å øke samarbeidet mellom BRIK-landene som erstatning for eksisterende relasjoner, men heller som et ekstra lag ovenpå disse.

En ny internasjonal arkitektur?

Russland er retorisk sett utvilsomt tilhenger av en utvikling i polysentrisk retning, der nye maktkonstellasjoner, som BRIK-landene, kan tilta seg en

sterkere posisjon. Det er likevel uklart hva dette kan bety for det eksisterende rammeverket for internasjonal politikk. Dmitrij Medvedev omtalte temaet i november 2008:

Establishing a polycentric international system...cannot be done without a whole set of measures, including reform of leading international institutions and the strengthening of multilateral diplomacy in general. Together with all other interested parties we will be building a genuinely democratic model of relations without allowing unilateral domination in any sphere...The world cannot be ruled from one capital...It is from these positions that we view Russia's participation in such formats as the G8, the SCO [Shanghai Cooperation Organization], BRIC...and other organizations.⁶

Oppfordringene til omforming av rammeverket for internasjonal politikk er ikke nye. I juni 2007 etterlyste for eksempel Putin en «ny arkitektur» for internasjonale økonomiske relasjoner og mer enn antydte at enkelte internasjonale fora hadde gått ut på dato: «Institutions created with a focus on a small number of active players sometimes look archaic, undemocratic and unwieldy. They are a far cry from recognizing the existing balance of power.»⁷

Til tross for den skarpe tonen er det verdt å merke seg at Putins uttalelse neppe kan oppfattes som mer enn et lite spark til de aktørene som har stilt seg i veien for Russlands medlemskap i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Det er talende at Russland fortsatt arbeider for å oppnå medlemskap, til tross for at Pu-

tin nevnte WTO som et eksempel på en organisasjon med «arkaiske» trekk. I det store og hele er Russland faktisk mindre interessert i demokratisering av internasjonale relasjoner enn Putin og Medvedevs uttalelser skulle tilsi. Under deres ledelse har Russlands utenrikspolitikk i stor grad understøttet den mer tradisjonelle organiseringen av internasjonale organisasjoner, der stormaktene har en framskutt posisjon. FNs sikkerhetsråd med de fem permanente stormaktsmedlemmene er et spesielt viktig eksempel på dette. Gorbatsjov, Jeltsin og Putin har alle insistert på stormaktenes spesielle rolle og forsvart Sikkerhetsrådets permanente medlemmers posisjon ved å argumentere for effektivitet framfor demokratisk representasjon. Russland har også høylydt vernet om vetoretten. I organisasjoner hvor landet allerede tilhører den indre krets, tenderer altså Russland mot å beskytte *status quo*.

Jeg vil hevde at Russlands grunnleggende ståsted i internasjonale sammenhenger, til tross for landets retorikk om demokratisering og reform av internasjonal politikk og behov for multipolaritet, er tradisjonelt og stormaktsorientert. Det er oftest når landet ønsker å utfordre transatlantiske eller amerikanske ståsteder at det multipolare kortet spilles ut. Russlands samkvem med BRIK-landene kan som nevnt ses som en ekstra dimensjon i russisk utenrikspolitikk, og ikke nødvendigvis som en erstatning for eksisterende kontaktoverflater. Dessuten er det lite sannsynlig at Russland, til tross for landets aktive rolle i etableringen av nye multilaterale fora innen det postsovjetske området, har tilstrekkelig lederskap

eller den nødvendige diplomatiske kapasitet til å drive fram nye globale samarbeidsreformer.⁸

Makt og motstand mot forandring

Også som en tradisjonelt innrettet aktør med vekt på bevaring av det bestående kan Russland påvirke utviklingen i internasjonal politikk. Det internasjonale systemet er ikke en statisk størrelse, og vestlige land som Norge har arbeidet aktivt for å utvide mandatet til multilaterale organisasjoner. En stor del av Russlands innflytelse i disse sammenhengene hviler på landets vilje og evne til å motstå forandring, snarere enn å initiere eller støtte endringer.

Dersom vi tar for oss FN (se også Benjamin de Carvalhos bidrag til denne rapporten) blir dette særlig tydelig. I FN finner vi motsetninger mellom russiske og vestlige, herunder norske, tilnærminger til hvordan internasjonal politikk skal fungere og organiseres. Gowan og Brantner har nylig vist at EU-landenes evne til å fremme menneskerettighetssaker er svekket, noe som særlig illustreres av forsinkede eller forlatte europeiske forslag om Darfur, Kosovo, Burma og Zimbabwe. De mener at dette er en effekt av «suverenitetsaksens» («Axis of Sovereignty») blokkeringstaktikk. «Suverenitetsaksen» ledes av Russland og Kina, som begge framstår som motpoler til den vestlige verden.⁹ For Russland er suverenitet det internasjonale systemets grunnleggende verdi, noe som plasserer landet i motsatt leir av Norge og EU-statene. Russlands posisjon som *status*

quo-aktør gjør landet til en utfordrer til europeiske staters bestrebelse på å nå sine mål i multilaterale fora.

I det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland byr den russiske *status quo*-posisjonen på andre utfordringer. Som naboer i nord står Norge og Russland overfor fenomener som på mange måter symboliserer globaliseringen. De to landene deler økosystemer til lands og vanns, og kapital og mennesker beveger seg i begge retninger over riksgrensen. Til tross for at Russlands nye utenrikspolitiske strategi viser lovende takter, har verden endret seg raskere enn Russlands utenrikspolitikk har gjort. De komplekse utfordringene i den globaliserte verden, knyttet til for eksempel sosiale problemer og miljøspørsmål, har tradisjonelt blitt betraktet som mindre viktige i Moskva, og faller ofte utenfor den russiske utenrikspolitiske radaren. Det norsk-russiske bilaterale forholdet har for en stor del vært preget av denne typen tema, og dermed blitt lavt prioritert i det russiske utenrikspolitiske etablissement. Den norske utfordringen blir dermed å fange oppmerksomheten til nøkkelmyndigheter i Moskva for dermed å oppmuntre russisk engasjement til å håndtere den gjensidige avhengigheten på best mulig måte. Dette innebærer at norske aktører må være så klare som mulig om hvilke faktiske interesser som ligger bak eksisterende og foreslåtte samarbeidsformer (for å unngå beskyldninger om skjulte dagsordener forkledd i altruistiske formuleringer), og legge fram norske ideer på en måte som appellerer til russiske interesser. Ved å legge vekt på samarbeidsprosjekter som tjener begge lands

interesser, har man oppnådd lovende resultater. Et eksempel på dette er den foreslåtte fellesforvaltningen av marine ressurser i Barentshavet, som har vekket interesse på russisk side.

En ensidig vektlegging av «interesser» er åpenbart en snever tilnærming til bilaterale og internasjonale forbindelser. Hvorvidt Russland, som en interessant eksponent for både multipolaritet og *status quo* på en og samme tid, med tiden vil framstå som den globale lederen russiske politikere utroper landet til, vil framtiden vise. Russland er foreløpig primært opptatt av å styrke russiske interesser og maktposisjoner. En mulig bekymring som kan knyttes til alle BRIK-landene, er at de vil fortsette utelukkende å forfølge egne økonomiske og sikkerhetsmessige behov, mens de overlater de tunge løftene i kritiske globale spørsmål (klimaendringer, fattigdom, helse) til andre.

Noter

- 1 15 juli 2008. *Speech at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organizations* (www.kremlin.ru). Selv om det globale finanssystemet ikke virker like stabilt nå som i juli, bør BRIK-landene etter Medvedevs oppfatning spille en like viktig rolle i løsningen av krisen. Se *RIA Novosti*. 5. november 2008. «Medvedev rules out nationalization, backtrack on democracy».
- 2 Samuel Charap & Andrew C. Kuchins. 2009. *Economic Whiplash in Russia: A Chance to Bolster US-Russia Commercial Ties? A Report of the CSIS Russia and Eurasia Program*, February.
- 3 Dov Lynch, «Misperceptions and divergences», *What Russia Sees/Chaillot Paper 74*. Institute for Security Studies, January 2005.
- 4 Putin og Medvedev har faktisk hatt for vane å unngå uttalelser rundt nullsumspill, og forestillinger om «konkurransen med Vesten» har stort sett vært fraværende i offentlig retorikk. Tenkning innen nullsum eller «sfærer av innflytelse», hvor vestlig profit tilsier russisk tap, fortsetter å forme Kremles utenrikspolitikk, primært innen sikkerhetspolitikk og relasjoner til NATO og NATO-utvidelse. Da det tegner et mer holistisk bilde av russisk utenrikspolitikk, er det verdt å ta med seg at EU-ekspansjon og eventuell tilslutning av CIS-land til EU (for eksempel Ukraina og Georgia) blir sett på i et mindre truende lys.
- 5 Dmitry Medvedev. 2008. Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai (http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/09/12/1644_type82912type82917type84779_2063409.shtml).
- 6 Russian President Medvedev's first annual address to parliament. Rossiya TV. 5 November 2008.
- 7 President Vladimir Putin's speech at the XI St. Petersburg International Economic Forum, 11 June 2007 (www.russiaprofile.org/page.php?pageid=CDI+Russia+Profile+List&articleid=a1181663766) (accessed 22 June 2007).
- 8 Russlands framstøt for en ny form for europeisk sikkerhetssamarbeid blir en god prøve på landets kapasitet og innflytelse i europeisk kontekst. For mer om disse forslagene samt europeiske responser, se *Russian Analytical Digest*, 55 (18 February 2009).
- 9 Richard Gowan & Franziska Brantner. September 2008. *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*. European Council on Foreign Relations, p. 3.

India: Atompolitikk og geopolitikk

Sverre Lodgaard

Det symbolske nøkkel-elementet

I fjor inngikk USA og India en avtale om kjernefysisk samarbeid. De 45 tilbudslandene på det kjernefysiske markedet sluttet seg til. Dermed opphørte sanksjonene mot India, som ble iverksatt etter den kjernefysiske prøven i 1974 og forsterket etter våpentestene i 1998. Nå konkurrerer en rekke land og selskaper om kontrakter i India.

Avtalen kom i stand på George Bushs personlige initiativ. Den er «det symbolske nøkkel-elementet» i en omfattende tilnærming mellom verdens eldste og verdens største demokrati.¹ Fordelene er åpenbare. Energisikkerhet for India. Geopolitikk for USA. Gjensidig adgang til store markeder for begge. Og en ikke-spredningspolitikk som i utgangspunktet var lovende, men som kan gjøres bedre.

Det økonomiske potensialet

Manmohan Singh kan formodentlig si som Kinas Hu: Ingenting er viktigere

for landets økonomiske (og dermed politiske) utvikling enn tilgang på energi. I dag svarer atomkraft for noen få prosent av Indias samlede elektrisitetsforsyning. Kull og gass står for det meste. Kjernefysisk samarbeid med USA og andre vestlige land ble blokkert allerede på 70-tallet fordi India ikke ble med i den kjernefysiske ikke-spredningsavtalen (NPT) og ikke aksepterte internasjonal sikkerhetskontroll ved alle sine kjernefysiske anlegg. Heretter kan inderne kjøpe store reaktorer fra utlandet og øke atomkraftkapasiteten fra 3500 MW til 30–60 000 MW om 20 år. Dermed kan de spre avhengigheten på flere energiformer samtidig som utslippene begrenses.

I en rangering av hvor lett eller vanskelig det er å gjøre forretninger i ulike land, ble India nylig rangert som nr 120 av i alt 178. Landet åpnet seg først på begynnelsen av 90-tallet og infrastrukturen er fortsatt dårlig, men toll, subsidier og andre proteksjonistiske tiltak var på vei ned da finanskrisa startet. Etter

atomvåpentestingene i 1998 ble sanksjonene skjerpet, men atommakten India var kommet for å bli. For å frigjøre det økonomiske samarbeidspotensialet som den sterke indiske økonomiske veksten skapte, var det derfor nødvendig å rydde de utestående kjernefysiske spørsmålene av veien. Det var dette som fikk USAs sjefsforhandler Nicholas Burns til å bruke uttrykket «det symbolske nøkkelementet».

US–India Business Council, som omfatter 300 av de største amerikanske selskapene som investerer i India, ser nå store muligheter for økt handel og direkteinvesteringer. Etter at gruppen av 45 tilbudsland på det kjernefysiske markedet – kjent som Nuclear Suppliers Group (NSG) sluttet seg til avtalen, konkurrerer Frankrike, USA og Russland om reaktortleveranser. Det militære samarbeidet med USA utvides også og kan omfatte felles øvelser, samarbeid om multinasjonale operasjoner, felles bekjempelse av terrorisme, våpenhandel og teknologioverføringer, rakettforsvar, etterretning og strategisk dialog på høyt nivå.

Geopolitikken

Geopolitikken er i første rekke en dragkamp mellom USA, Japan, Kina og India. Kina og Pakistan samarbeider for å demme opp for India. Alliansen mellom USA og Japan er sterkere enn noen gang og har adresse Kina. Det nye samarbeidet mellom USA og India får også brodd mot Kina hvis det blir slik USA vil. Kina og India er ikke komfortable med hverandre. Kineserne betrakter Russland, Japan og USA som naboer mens India

er langt borte, felles grense til tross. Kina har blitt enig med nesten alle sine naboland om hvor grensene skal gå, og har mange ganger slått seg til ro med en beskjeden del av det omstridte området, men ikke med India, selv om forholdene i grensetraktene er stabilisert. India har på sin side ikke glemt nederlaget i 1962 og følger Kina årvåkent. Militært viser begge moderasjon. Ingen ønsker noe våpenkappløp.

Det gjenstår likevel å se om India lar seg trekke med i den amerikanske geopolitikken.² India er en sammenføring av utallige etniske grupper, språk og trosretninger og er mer tolerant overfor tvetydigheter og uvissheter enn amerikanerne er. India er dessuten en svak stat med et sterkt om enn sprikende samfunn, og har ofte vanskelig for å kraftsamle sine ressurser for spesifikke geopolitiske formål. Derfor kan det være mer naturlig med en rolle som mellommann og balansør på det asiatiske kontinent.

Under forhandlingene om atomavtalen forsøkte USA også å presse India inn i folden mot Iran. To ganger stemte India slik USA ønsket i IAEAs styre: I september 2005 da flertallet konstaterte at Iran hadde brutt sine forpliktelser etter sikkerhetskonntravtalen, og i februar 2006, da Iran-saken ble oversendt til FNs sikkerhetsråd. Indias vilje og evne til å føre en uavhengig utenrikspolitikk vokser imidlertid med dets økonomiske styrke, og når avtalen nå er i havn er det et åpent spørsmål hvordan India vil stille seg.

De fleste indere har et positivt syn på USA. Samtidig vokser de økonomiske

båndene til EU og Kina raskt. En representant for det indiske handelskammeret sa nylig at han var overbevist om at Kina og India vil ende opp som et felles marked. Politikerne behøver ikke gjøre stort, mente han: Bare fjern toll og andre restriksjoner så vil næringslivet sørge for resten. Før opiumskrigene på 1840-tallet var Kina og India sentre i et omfattende asiatiske handelsnettverk. Slik sett ligger det også et element av asiatiske renesanse i det. EU vil hilse en slik utvikling velkommen. Kineserne er mer forbeholdne og peker på ulike forretningspraksis og svak indisk infrastruktur. Inntil videre skorter det dessuten på gjensidig politisk tillit.

Ikke-spredning og nedrustning

Etter å ha testet atomvåpen i 1998 og dermed erklært seg som atommakt – etter mange års ventetid og ubeslutsomhet³ – begynte India å gjennomføre tre grunnleggende utenrikspolitiske kursendringer: Fra det normative til det pragmatiske, fra kollektiv sikkerhet til maktbalanse og fra nedrustning til våpenkontroll. Landet har snudd fra å være verdensmester i å kritisere NPT for å være diskriminerende og stormaktene for å være hyklerske, til å støtte ikke-spredningsregimet. På drøye fem år ble India modent og rede til å forplikte seg til regimet. Avtalen er en bekreftelse på det.⁴

Selv om mange av elementene i avtalen er kompliserte og avveiningene på viktige punkter delikate, er det underliggende resonnetet i bunn og grunn ganske enkelt. Å kreve at India skal

eliminere sitt atomarsenal og bli med i NPT som ikke-atomvåpenstat, er demonstrasjonspolitikk blottet for realisme. Å bli med som atommakt er heller ikke mulig, for NPT anerkjenner bare fem atomstater og teksten kan i praksis ikke endres.⁵ Det er derfor best å behandle India som det landet er, en atomvåpenstat, og knytte det til ikke-spredningsregimet «som om» det var medlem av avtalen. Dette var fransk politikk fram til 1992, da landet ble regulært medlem. For i det lange løp fungerer politikken best når den baseres på fakta og ikke fiksjon. I lys av alle de presserende spredningsproblemene både i det statlige og ikke-statlige paradigmet er regimets universalitet viktigere enn noensinne, og avtalen er et skritt i den retningen.

Mange mener likevel at avtalen svekker ikke-spredningsregimet ved å gi India, en atommakt, de samme rettighetene som de som har frasagt seg retten til å skaffe atomvåpen. Ikke-spredningsavtalen (NPT) anerkjenner bare fem atommakter – de som hadde testet pr. 1. januar 1967 – og India var ikke blant dem. For å få geopolitikken på plass var det ikke-spredningspolitikken det ble kompromisset om. Den foreliggende avtalen har derfor store svakheter, som på viktige punkter svarer til svakhetene i amerikansk utenrikspolitikk. India har ikke skrevet under på prøvestansavtalen og har ikke forpliktet seg til å arbeide for kjernefysisk nedrustning slik alle NPTs medlemmer har gjort. Bush-administrasjonen kunne ikke godt presse India i disse spørsmålene ettersom den selv var negativ til begge.

Grenseoppgangen mellom sivile og militære anlegg er også foretatt på Indias premisser. India bestemmer hvilke anlegg som skal dediseres militære og sivile formål. Ettersom delingen skal skje etappevis fram til 2014, har USA mulighet til å påvirke den. Men alt i alt synes ikke planen å legge noen begrensning på utviklingen av Indias atomstyrke. Hvis India utnytter sin kapasitet maksimalt, kan det produsere 50 atomvåpen pr. år, og i så fall kan det komme til rustningskappløp med Kina. Dette er imidlertid rent hypotetisk: Kineserne moderniserer langsomt, og selv om inderne aldri har definert hva de vil legge i «minimum deterrence», er det ikke tjent med å sette seg i en konkurransesituasjon med Kina.

Kritikerne mener at det dermed er slått et hull i regimet som kan utnyttes av Pakistan og Israel, som heller ikke er medlemmer av NPT. Imidlertid er det ingenting som tyder på at disse tre vil avskaffe sine atomvåpen raskere enn de etablerte fem, og siden de ikke kan bli medlemmer av NPT bør de oppfordres til å oppføre seg «som om» de var det.

Noen hevder at USA kunne presset India til flere konsesjoner. Det er ikke så sikkert. For det første er det som nevnt meningsløst å kritisere USA for ikke å ha presset India til standpunkter som USA selv ikke deler. For det andre har India vokst både økonomisk og politisk i en grad som mange i vest ikke har fått med seg, og store stater som er i ferd med å bli enda sterkere fremmer sine interesser med kraft og selvtillit. Bedømt ut fra den indiske debatten om avtalen

har USA presset sitronen ganske kraftig – og *vice versa*. Partene gikk en smal vei for å få den i havn.

Fortsettelsen

Hva blir neste steg?

USA–India-avtalen bygger på det faktum at India er en atommakt, men gir ikke landet *de jure* anerkjennelse som atomvåpenstat. Før eller siden må det imidlertid skje, med mindre folkeretten lever sitt eget liv atskilt fra virkelighetens verden. Spørsmålet er under hvilke omstendigheter.

Én mulighet er å vente til India forplikter seg til å arbeide for kjernefysisk nedrustning, slik NPT forutsetter. Under George Bush ignorerte USA den bestemmelsen og la derfor ikke press på inderne. Men India har selv en lang tradisjon som nedrustningsaktivist og kan komme til å forplikte seg når bølgen rundt USA-avtalen har lagt seg. En framgangsrik nedrustningsprosess innebærer at India (Pakistan og Israel) må trekkes inn i avtalene på ett eller annet stadium, og da gir anerkjennelse seg selv. Obama har tatt mål av seg til å føre en ambisiøs nedrustningspolitikk, og India støtter fortsatt tanken om en konvensjon som foreskriver kjernefysisk nedrustning etter et bestemt tidsskjema.

En annen mulighet er å bygge på de markeringene som noen medlemmer av Nuclear Suppliers Group – herunder Norge – krevde, og som India bekreftet: Ingen testing inntil videre, ingen overføring av sensitiv teknologi til andre land,

og deltakelse i forhandlinger om stans i produksjonen av spaltbart materiale (hvis og når de kommer i gang). For eksempel slik at anerkjennelse gis hvis India i det minste undertegner prøvestansavtalen og iverksetter et moratorium på produksjon av spaltbart materiale for våpenformål.

Neste skritt kan derfor bli en kriteriebasert politikk som gjelder likt for India, Pakistan og Israel og hvor lista ligger høyere enn i USA–India-avtalen. Men veien dit er lang for begge de sistnevnte.

av medlemslandene, fra alle atommaktene og alle andre medlemmer av IAEAs styre samme dag som endringsforslaget sirkuleres (art. VIII).

Noter

- 1 Nicholas Burns, USAs sjefsforhandler, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 5. april 2007 (<http://www.state.gov/p/us/rm/2007/81207.htm>).
- 2 India er «poised to shoulder global obligations in cooperation with the United States in a way befitting a major power». US National Security Strategy (NSS) of 2006.
- 3 India sprengte et kjernefysisk eksplosiv allerede i 1974, som ble omtalt som et Peaceful Nuclear Explosive (PNE). På den tida var flere land interessert i å bruke kjernefysiske eksplosiver for fredelige formål, for eksempel for å snu elveløp, øke utvinningstakten på oljefelt og bygge store depoter. Ladningen var for tung til å være fraktbar og derfor ikke noe våpen, men sprengningen poengterte at India var nær ved å kunne lage våpen.
- 4 C. Raja Mohan, «India's Nuclear Exceptionalism», i Morten Bremer Mærli & Sverre Lodgaard (red.) *Nuclear Proliferation and International Security*, London, Routledge, 2007.
- 5 For å endre NPT kreves tilslutning fra et flertall

Verden uten Vesten?

Sverre Lodgaard

Asias renessanse

Den tyske filosofen Hegel sa at Asia er historiens begynnelse og Europa dens ende.¹ Den europeiske moderniteten var det sivilisatoriske høydepunkt. Da den kalde krigen var over, prøvde Francis Fukuyama seg på samme konklusjon.² Med Vestens velstand og økonomiske og politiske organisasjonsform – markedsøkonomi, demokrati, lov og orden – var historien kommet til veis ende. Hos oss: Andre land og verdensdeler var fortsatt i historien og hadde kortere eller lengre vei igjen å gå.

En feil ved slike sjåvinistiske oppfatninger er den suverene neglisjeringen av egne svakheter. Størst blant dem er de økonomiske ulikhetene, som i Fukuyamas hjemland USA betyr nød og elendighet for titalls millioner mennesker, og som undergraver demokrati, lov og orden. En annen feil ligger i den mangelfulle forståelsen av lange historiske forløp. Åtti år før Columbus tok den kinesiske admiralen Zheng He en flåte

med 317 skip, større og bedre enn dem Columbus brukte, omkring i Sørøst-Asia og gjennom Det indiske hav, og en flåte av den gikk kanskje rundt Sør-Afrika og opp gjennom Atlanterhavet. Så sent som 1820 svarte Kina og India for 45 prosent av verdens samlede verdiskaping. Nå svinger vekst og rikdom tilbake til Asia. Historien er ikke lineær – fra øst mot vest – men går snarere i bølger.

BRIK-landene

Goldman Sachs' prediksjon fra 2003 – at BRIK-landenes økonomi kan passere de opprinnelige G6 i 2040, med godt lederskap og litt hell – må ikke tas bokstavelig. Men regneøvelsen fikk stor oppmerksomhet fordi den bar bud om en verden i omfattende økonomisk endring. Samme år ga innmarsjen i Irak støtet til en rask forvitring av USAs internasjonale goodwill og politiske renommé. Resultatet er en markant maktforskyvning østover og sørover i internasjonal politikk.

Endrer finanskrisa på dette? Kineserne har mye å stå imot med, og de har en plan B: De investerer i infrastruktur, og de kan svinge fra eksportdrevet vekst til vekst basert på innenlandsk etterspørsel. Men om de når det magiske tallet 8 prosent økonomisk vekst i inneværende år, har både de og andre begynt å tvile på. Russerne hadde også store reserver da krisa brøt ut, men deres avhengighet av energiekspert gjør dem sårbare, og de rammes hardt. India har alltid vært mindre avhengig av eksport og opprettholder en betydelig økonomisk vekst. Brasil skjermet seg mot omverdenen etter problemene på slutten av 90-tallet, ble rammet senere enn andre denne gangen og kommer kanskje fortere ut av krisa. De fleste tror at veksten vil ligge mellom null og fire prosent i år. Ingen vet hvordan krisa til syvende og sist vil slå ut, men to preliminnære slutninger er nærliggende: Forskjellene mellom BRIK-landene øker, og Asia styrker seg ytterligere i forhold til vestverdenen.

Endrer Obama på det? Verden er i ferd med å få flere sentra og USA er bare ett av dem, om enn fortsatt det mektigste. Evner den nye presidenten å ta et steg ned fra sin imperiale trone, frivillig, til egen og andres fordel? Eller går han i forsvarsstilling, slik imperier har pleid å gjøre? Den slovenske filosofen Slavoj Žižek har gitt en presis kommentar til dette i *Le Monde*.³ Han sier at det amerikanske imperiet vil bli mer human, at det vil vise mer respekt for andre og at det vil styre mer gjennom dialog og mindre gjennom tvangsmakt. Hvis Bush-administrasjonen var et imperium med et brutalt ansikt, vil vi nå få et imperium

med et menneskelig ansikt – men det dreier seg fortsatt om det samme imperiet.

Naturligvis viser Obamas USA mer respekt for andre enn Bushs – det skal så lite til, men det er fortsatt et ubeskjeddent og selvbevisst USA. Amerikanerne understreker at USA er «the essential nation» eller «the greatest force for good» – noen ganger med tilføyselsen «in the history of mankind» – og de sier det med en selvfølgelighet som er skremmende. Kineserne vil gjenskape den posisjonen de hadde under Han-, Tang- og Qing-dynastiernes storhetstid. Det er naturlig for dem. Altså ingenting nytt, men skjebne. Urovekkende det også, i manges ører. Flere tiår med tosfret økonomisk vekst har gjort noe med selvtiliten i Midtens rike. Men der USA krever lederskap, snakker kineserne for sin del om partnerskap. India har også sitt umiskjennelige anstrøk av eksepsjonalisme: Nehru sa at skjebnen hadde blinket ut India for store ting og at landet hadde en naturlig plass blant verdens stormakter. Hans forestillinger om indisk storhet hadde riktignok en moralsk gehalt, men den er svekket siden.

Verden uten Vesten

Vil de nye maktene la seg kooptere i Bretton Woods-institusjonene og WTO eller vil de stille seg i spissen for et alternativt system?

Vestlige land vil gjøre dem til «responsible stakeholders» ved å gi dem større stemmerett og viktigere roller i de eksisterende institusjonene, men hele

tida under det perspektiv at den globale politiske økonomien skal styres etter regler som de selv fastlegger og av institusjoner de selv leder. Enkelt er det imidlertid ikke, for hvis noen skal få større stemmevekt må andre gi vike, og hvis det ikke er USA er det EU, som imidlertid er verdens største økonomi. Hele tida er det derfor en tendens til at det blir mindre for de nye maktene enn deres økonomiske og politiske vekt skulle tilsi. Det betyr ikke at de vil stille seg i spissen for noe alternativt system, «bare» at de blir stadig tøffere forhandlere. De har ikke Vestens økonomiske styrke, og deres hjemlige moderniseringsprogrammer er så krevende at de ikke er rede til å lansere noen ny økonomisk og politisk orden og løpe den risikoen som er forbundet med et slikt prosjekt.

Steven Weber hevder at integrering i den eksisterende liberale orden eller alternativt lederskap er en gal problemstilling. For noen få år siden startet han og andre en debatt om «Verden uten Vesten».⁴ De siste 20 årene er regioner, land og folk blitt knyttet tettere til hverandre, og dette gjelder særlig Verden utenom Vesten. Handelen mellom de 20 største og rikeste landene i øst og sør vokser betydelig raskere enn verdenshandelen, og raskere enn de økonomiske modellene skulle tilsi. Den økonomiske veksten i land som Kina, India og Brasil forklarer ikke alt: Disse landene legger føringer på handelen til fordel for hverandre. De kutter ikke båndene til Vesten, men de gjør seg mindre avhengig av Vesten. Det samme gjelder direkteinvesteringer. Telekommunikasjoner også: Midtøstens Al Jazeera og Al-Arabiya, Indias NDTV,

Latin-Amerikas Telesur og dusinvis av andre nasjonale nettverk gjør det mulig for folk å sammenlikne det som kommer fra vestlige medier med det deres egne kanaler formidler. Når Vesten er selvsentrert og hyklersk, er det flere og flere som kan registrere det. Verden uten Vesten skaper i økende grad sin egen virkelighetsforståelse og reduserer dermed Vestens definisjons- og tolkningsmakt. På offisielt nivå underskrives maktforskyvningen av institusjonelle nettverk som koordinerer og stimulerer samarbeid mellom medlemmene. Kjente eksempler er IBSA (India, Brasil og Sør-Afrikas dialogforum), ASEAN, ASEAN pluss én (Kina), ASEAN pluss tre (Kina, Sør-Korea, Japan) og Shanghai Cooperation Organization (Kina, Russland, Khasakstan, Usbekistan, Tadsjikistan, med India, Pakistan, Iran og Mongolia som observatører). Provosert av George Bush har også den alliansefrie bevegelsen begynt å røre på seg igjen.

Normative orienteringer i øst og sør

Reglene som styrer Verden uten Vesten er statlig suverenitet, territoriell integritet og ikke-innblanding i indre anliggender. Særlig i Asia oppfører statene seg slik FN-pakten sa de skulle oppføre seg i 1945 – mindre i India, Sør-Korea og Japan, mer i Kina, Russland og Iran. Statlig suverenitet – retten til å bestemme sine egne sosiale, økonomiske og politiske systemer – forkaster mange av nøkkelelementene i den liberale internasjonalsismen, så som globale sivile samfunn, utviklingshjelp betinget av godt styresett og internasjonale forplik-

telser til å beskytte folkegrupper som blir mishandlet eller kuert av sine egne regjeringer. Suverene stater skjøtter sine egne innenrikspolitiske anliggender og forholder seg til hverandre på markedsbasis. Kollektive tradisjoner er sterkere og individuelle rettigheter svakere enn i Vesten. Statlig styring av økonomien er en dominerende ideologi. I den grad det er opp til asiaterne, skal internasjonale organisasjoner underlette samkvemmet mellom suverene stater, hvilket innebærer økende gjensidig avhengighet og en gradvis forskyvning fra Vesten til Verden uten Vesten, men uten å skape politisk integrasjon.

Statlig suverenitet og ikke-innblanding går hånd i hånd med nasjonsbygging og nasjonalisme. Kina har bare hatt 30 år med sammenhengende nasjonsbygging etter skammens århundre, borgerkrigen og de turbulente årene med det store spranget framover og kulturrevolusjonen. Nå er de nasjonalistiske strømningene sterke. Russland, som har reist seg etter ydmykelsene fra den kalde krigens slutt, er også i en sterkt nasjonalistisk fase. India er mer bevisst på sin størrelse og betydning enn noen gang før. Nasjonalismen er sterk også der: Det var Vajpayees hindu-nasjonalistiske regjering som testet de indiske atomvåpnene. I mange andre land i øst og sør er de samme kreftene i sving: rask økonomisk vekst – p.t. bremset av finanskrisa – samfunn med fornyet livskraft, kulturelt oppsving, større militær selvtilit og økende nasjonal stolthet. I noen av dem er nasjonalismen også en protest mot vestlige historiebeskrivelser og samtidsfortolkninger. Den forsterker de bånd

suvereniteten legger på globaliseringen og sperrer for utvikling fra gjensidig avhengighet til regional integrasjon.

For Kina og India er storhet både skjebne og strategi. Åpenhet overfor omverdenen er en viktig del av strategien – Kina fra slutten av 70-årene, India fra begynnelsen av 90-tallet. Kinas historiske erfaringer er entydige: I perioder med åpenhet har det gått bra, i perioder med isolasjon dårlig. Kort tid etter Zheng Hes ekspedisjon snudde Kina ryggen både til oppdagelsesreiser og handel og orienterte seg innover. Mens ekspedisjonene ga ny energi til europeerne, som forlot middelalderens dogmer og ritualer til fordel for kritisk tenkning, observasjoner og eksperimenter, stagnerte Kina. At landet fortsatt sto for noe sånt som 30 prosent av verdensproduksjonen i 1820, må tilskrives demografiske forhold. De fleste bodde i Asia, da som nå. Kina vil derfor holde fast ved sin åpenhet. India, som startet senere og har høye tolltariffer, avvirket også mer og mer av sine subsidier og beskyttelsestiltak før finanskrisa slo inn.

BRIK-landene i det geopolitiske bildet

BRIK-landene er for forskjellige til å representere noen kollektiv politisk vekt. De utgjør ingen økonomisk og politisk blokk. Bortsett fra økende samkvem seg imellom *qua* suverene stater er fellesnevneren gedigne hjemlige utfordringer. Kineserne har minoritetsproblemer i bl.a. Sinkiang og Tibet og store vanskeligheter med å håndtere globaliseringens virkninger på økonomien, det sivile samfunn og

politikken. I prinsippet er de innstilt på å lære av alle kulturer, men informasjonsflyten siles for å skjerme styresmaktene mot kritikk og sikre kommunistpartiets ledende rolle. Inderne trues av fragmentering og hemmes av en dårlig utbygd infrastruktur. India er en relativt svak stat med et mangfoldig sivil samfunn, og med til dels vidt forskjellige politiske agendaer i delstatene. Brasil strir med landreformer, fattigdom i byene og andre sosiale problemer, og et sikkerhetsapparat med manglende respekt for menneskerettigheter. Russland skjærer et omfattende knippe av «strategiske sektorer» mot utenlandsk engasjement og bruker energiinntektene til å konsolidere seg og gjenreise sin utenrikspolitiske innflytelse. Kolossen blant dem er Kina, og geopolitikken kretser mer og mer rundt aksene USA–Kina.

For det amerikanske liksom det britiske imperiet er det land nummer to som er problemet, utfordringen og eventuelt fienden. Land nummer to er det landet som ligger nærmest hegemonen i det internasjonale makthierarkiet og som derfor kan tenkes å undergrave dens posisjon. Land nummer to er som regel Kina.

I USA er det grovt sett to leire i synet på Kina. Den ene mener samarbeid er realistisk og satser på det, den andre at det før eller siden vil komme til en konfrontasjon. De møtes i diskusjoner om «hedging» eller tilbakefallsposisjoner i tilfelle det går galt – hvor mye som er nok og hvor mye som er for mye, dvs. som

kan bli en selvpoppfyllende profeti.

Militært er USA og Vesten overlegne. USA svarer for 50 prosent av verdens militærutgifter og NATO for 70 prosent. Når BRIK-landene øker sine militærutgifter i takt med den økonomiske veksten, og noen av dem betydelig mer enn det, har vi lett for å miste proporsjonene av syne. Vesten ser nedover i rekkene og roper varsku her når noen rører på seg langt der nede. Når Russland anerkjenner Sør-Ossetia og Abkhasia og etablerer baser der etter krigen mot Georgia i fjor høst, besværer vi oss over russisk interessesfærepolitikk – og gjør det i og for seg med rette – men glemmer i farten at USA har over 700 militære baser rundt om i verden, en overlegent sterk verdensomspennende marine og er jevnlig på krigsfot.⁵

De mindre landene i Øst-Asia faller stort sett inn i samme mønster som Verden uten Vesten. De samarbeider mer og mer med Kina uten å kutte båndene til USA. De frykter ikke Kina slik mange amerikanere gjør og deltar ikke i noen oppdemningspolitikk. Maktbalansepolitikk er først og fremst en europeisk foreteelse, ikke et så universelt fenomen som mange her på berget tror.

Hva innebærer dette for Norge?

I den grad Verden uten Vesten snur ryggen til den liberale internasjonalismen, er det naturligvis et problem for Norge og andre vestlige land. Nasjonalismen i øst og sør byr også på problemer, særlig når det gjelder Russland. Hva giganten blant BRIK-landene angår – Kina – er de

økonomiske fellesinteressene store og de utenrikspolitiske problemene små. EU er Kinas største marked, og om et tiår kan det også bli omvendt. Når skipsfarten over Polhavet kommer i gang, vil fartstida mellom Shanghai og Rotterdam reduseres med 40–60 prosent en del av året. Norge er en del av dette bildet, og strategisk plassert i forhold til polruta. Alle BRIK-landene holder seg til folkeretten og Sikkerhetsrådets ansvar for internasjonal fred og sikkerhet, liksom vi. Taiwan er ikke noe europeisk problem, og Kinas og Indias investeringer i havgående mariner for å beskytte fartsledene er «business as usual» for stormakter.

Dette er de grove trekkene i et bilde hvor variasjonene er store fra land til land.

Noter

- 1 *Forelæsninger over historiens filosofi*, dansk utgave, Gyldendal, København, 1997.
- 2 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992.
- 3 «Imperiet med et menneskelig ansikt», *Le Monde diplomatique*. Februar 2009.
- 4 Naazneen Barma, Ely Ratner & Steven Weber, «A World Without the West», *The National Interest*, July/August 2007. Se også Flynt Leverett, «Black is the New Green», *The National Interest*, January/February 2008.
- 5 Antall store baser er ganske nøyaktig det samme som i det britiske imperiet da dette var på høyden rundt 1900.