



BRIKS-LANDENE:

BETYDNING OG UTVIKLING I
SAMARBEIDET

Utarbeidet for Utenriksdepartementet



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2011-061
Prosjektnr.	5ZH110074
ISBN	978-82-8232-192-1
ISSN	0803-5113
Interne koder	RRE/SAA/THU/pil, RBJ
Dato for ferdigstilling	20. desember 2011
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 9086 Grønland
0133 Oslo

Besøksadresse:
Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00
Telefaks: 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Copyright © 2011 Pöyry Management Consulting (Norway) AS

INNHold

SAMMENDRAG	1
INTRODUKSJON	4
1 BETYDNINGEN AV BRIKS	5
1.1 Et øyeblikksbilde av BRIKS-landene.....	5
1.2 Hvor viktige er BRIKS-landene?.....	8
1.3 Hvor viktig er BRIKS-gruppen?	9
2 UTVIKLINGEN I BRIKS-SAMARBEIDET	12
2.1 De bilaterale relasjonene.....	12
2.1.1 Historiske bånd.....	12
2.1.2 Handel: Alle graviterer mot Kina	12
2.2 Bak BRIKS: SCO og IBSA	13
2.2.1 Shanghai Cooperation Organization (SCO): Russland og Kina	13
2.2.2 IBSA – India, Brasil, Sør-Afrika.....	14
2.3 Forholdet til tredjeland (særlig Afrika)	15
2.3.1 Kina, India og Brasil konkurrerer i Afrika	15
2.4 Utviklingen i BRIKS-samarbeidet	17
3 GRADEN AV SAMARBEID I MULTILATERALE FORA	20
3.1 Forente Nasjoner.....	20
3.1.1 Reform av sikkerhetsrådet.....	20
3.1.2 Saker i sikkerhetsrådet 2010-2011	21
3.1.3 Andre saksområder i FN.....	21
3.2 G20 og Bretton Woods-institusjonene.....	22
3.2.1 G20	22
3.2.2 Det internasjonale valutafondet IMF	23
3.2.3 Verdensbanken	24
3.2.4 WTO	25
3.3 Andre multilaterale fora/prosesser	25
3.3.1 Klimakonvensjonen og BASIC-samarbeidet.....	25
3.3.2 Bistand.....	26
3.3.3 Rio-prosessen	26
3.4 Konklusjoner.....	27
4 BETYDNING FOR NORGE	28
KILDER	29

SAMMENDRAG

Denne rapporten beskriver og vurderer betydningen av BRIKS-landene, BRIKS som gruppe og utviklingen i BRIKS-samarbeidet på oppdrag for utenriksdepartementet.

To asiatiske giganter, to regionale stormakter og en regional leder

Av BRIKS-landene fremstår særlig Kina, India, Russland og Brasil som viktige. Kina er i en annen vektklasse enn de andre, med over en milliard innbyggere, verdens nest største økonomi og landet med høyest økonomisk vekst. Kina er den eneste nasjon med potensial til å utfordre USAs supermaktstatus i forholdsvis nær fremtid. India er den andre giganten med en milliardbefolkning og sterk økonomisk vekst. Men Indias økonomi er kun en tredjedel av Kinas, landet har sterke ulandstrekk og India er foreløpig en langt mindre strategisk og profesjonell politisk aktør internasjonalt enn hva Kina er.

Brasil og Russland er først og fremst regionale stormakter med en sterk naturressursbase. Russland har dessuten en sterk posisjon i FN som fast medlem (med vetorett) i Sikkerhetsrådet, mens Brasil har en sterk agenda mht å være en brobygger i internasjonal politikk. Dette øker landenes betydning. Sør-Afrika er et betydelig mindre land enn de andre BRIKS-landene, og er først og fremst viktig som den ledende nasjonen i Afrika sør for Sahara. Sør-Afrikas økonomi utgjør mer enn 20 prosent av Afrikas samlede BNP, men mange andre afrikanske land har i dag sterkere økonomisk vekst enn Sør-Afrika.

BRIKS: En ny og avgjørende gruppering – når de er enige

BRIKS-gruppen er viktig fordi BRIKS er den eneste grupperingen av framvoksende økonomier som i kraft av sin størrelse og økonomiske betydning utgjør en reell motpol til OECD-landene og/eller vesten i internasjonale fora. BRIKS-landenes stemme og eksempel har stor symbolverdi som en gruppe som representerer et alternativ til utvikling etter vestlig mønster.

BRIKS-samarbeidet er forankret på statsledernivå med årlige møter. BRIKS rommer også et samarbeidsprogram mellom landene på sektornivå som stadig utvides. Landene ser åpenbart et betydelig potensial i BRIKS og investerer i å utvikle BRIKS-samarbeidet.

BRIKS-landene utgjør i dag en betydelig del av verdensøkonomien, med til sammen 18 prosent av global BNP (mot USAs 23 prosent) og tendensen går mot at denne andelen vil øke. BRIKS-gruppen representerer mer enn halvparten av forventet økonomisk vekst globalt i perioden 2011-2016. Samtidig disponerer BRIKS-landene valutaeserver på USD 4 300 milliarder, i en tid hvor verdens to største økonomier (USA og EU) sliter med finans- og gjeldskrise. Dette innebærer at diskusjoner BRIKS-landene imellom om hvordan man skal utvikle finansielle institusjoner, utvikle samhandel (gjerne i lokale valutaer) og samarbeid har potensielt store globale implikasjoner.

BRIKS-landene utgjør et effektivt blokkerende mindretall i internasjonale fora. Hvis BRIKS-gruppen er enig, vil det i praksis ikke være mulig å få til internasjonale avtaler uten godkjenning av BRIKS. BRIKS-landene er imidlertid meget forskjellige og har i stor grad forskjellige interesser, noe som svekker BRIKS-gruppens konstruktive slagkraft. BRIKS-landene forenes først og fremst ved at de opplever sterk økonomisk vekst og er interessert i å utnytte dette til å få økende innflytelse over internasjonale rammevilkår.

Kina: Elefanten i rommet

BRIKS er først og fremst viktig fordi Kina er med. Kinas BNP er større enn alle de andre BRIK-landenes til sammen og Kinas økonomi vokser raskere enn økonomiene til resten av gruppen. Kina har valgt de andre BRIKS-landene som samarbeidspartnere av strategiske grunner og BRIKS bør i betydelig grad ses på som et instrument for kinesisk

utenrikspolitikk og strategisk tenking. Kina avgjør i overveiende grad hvilken tyngde BRIKS får, alt etter i hvilken grad Kina velger å bøye seg mot de andre for å få til felles posisjoner.

Det er i teorien potensial for nye grupperinger av framvoksende økonomier uten Kina og som kan matche Kinas økonomiske muskler (og eventuelt også ha en demokratisk profil). Grupperinger som CIVET (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Tyrkia og Sør-Afrika) og TIMBI (Tyrkia, India, Mexico, Brasil og Indonesia) har blitt foreslått av vestlige analytikere. Lite tyder imidlertid på at slike grupperinger er i ferd med å finne sammen og mye tyder på at Kina ikke ønsker slike alternative grupperinger. Eksistensen av BRIKS vanskeliggjør utvikling av andre grupperinger framvoksende økonomier med andre agendaer enn Kinas.

BRIKS: I liten grad en samkjørt aktør i internasjonal politikk

BRIKS er et samarbeid som er relativt ungt, fleksibelt og som fortsatt er i utvikling. Det er for tidlig å konkludere med hensyn til om BRIKS faktisk vil være et effektivt instrument for utvikling av et substansielt kvadrilateralt sektorsamarbeid mellom landene og et konsistent og konstruktivt samarbeid i internasjonal politikk.

Det bildet som foreløpig gjør seg gjeldende i multilaterale fora er at BRIKS først og fremst er et fleksibelt forum hvor landene søker etter sammenfallende posisjoner, slik at hver i sær kan styrke sine nasjonale agendaer i disse foraene. BRIKS legger ikke begrensninger på landene i forhold til opportunistisk å benytte seg av andre samarbeidskonstellasjoner.

BRIKS forenes først og fremst i en generell motstand mot dominans fra G7/OECD-landene, et omforent ønske om å øke utviklingslandenes innflytelse i multilaterale organisasjoner (særlig Bretton Woods), en vektlegging av prinsipper som territoriell suverenitet og ikke-innblanding i interne forhold, og et fokus på økonomisk utvikling i utviklingsland uten heftelser knyttet til OECD-DAC prinsipper om kondisjonalitet.

BRIKS har fått betydelig gjennomslag for sitt primære mål om reform av IMF og Verdensbanken, med økt innflytelse for utviklingslandene (særlig for Kina) til følge. BRIKS fremstår i Verdensbanken nå i økende grad som lederne for utviklingslandene. I de aller fleste multilaterale sammenhenger fremstår BRIKS dog ikke som en koordinert gruppe.

Det er sterke interne skillelinjer i BRIKS-gruppen og landene forfølger på en realpolitisk og kalkulerende måte først og fremst egne interesser. Et godt eksempel på dette er Kinas og Russlands manglende støtte til de andres kandidatur til fast sete i Sikkerhetsrådet. I mange sammenhenger framstår India, Brasil, og Sør-Afrika som en mer koordinert gruppe med naturlig sammenfallende interesser. India, Brasil og Sør Afrika har koordinert posisjoner i IBSA-gruppen siden 2003. Det foreligger til en viss grad en konkurranse-situasjon mellom BRIKS og IBSA, som har en aksentuert demokratisk og menneskerettighetsorientert profil.

BRIKS-landene viser i liten grad vilje til å ta større ansvar og del av byrden med hensyn til globale forhold. Landene er begrensede bidragsyttere til FNs budsjett, fredsarbeid (med unntak av India), i internasjonal bistand, har få fremadrettede forslag i WTO og klimaforhandlingene, og har få konstruktive forslag til å gjøre FN mer effektivt.

Betydning for Norge: Fokus på bilaterale relasjoner – og IBSA?

Mangelen på effektiv koordinering i politiske saker gjør at BRIKS ikke i seg selv er et forum av stor, direkte betydning for Norge. BRIKS-landene er imidlertid viktige og må følges opp bilateralt, samtidig som innsats også avveies mot andre framvoksende økonomier (eks. Sør Korea, Tyrkia, Indonesia, Mexico).

Et godt forhold til Kina og Russland er særlig viktig for Norge av økonomiske og til dels sikkerhetspolitiske hensyn. Brasil, India og Sør-Afrika (sørlige Afrika) er imidlertid i økende

grad også viktige handelspartnere og IBSA-landene fremstår som mer naturlige strategiske partnere for Norge på områder som bistand, miljø og menneskerettigheter.

INTRODUKSJON

Denne rapporten analyserer betydningen av BRIKS-landene og av BRIKS-samarbeidet, samt utviklingen i dette samarbeidet, på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Dette er et omfattende tema og formålet med rapporten er på en kortfattet måte å vurdere i hvilken grad BRIKS-samarbeidet er et forum med stor betydning for Norge og internasjonal politikk fremover.

Rapporten baserer seg til dels på makroøkonomiske data fra internasjonale institusjoner og tilgjengelig litteratur. Denne informasjonen indikerer de enkelte BRIKS-landenes økonomiske betydning og deres samfunnsmessige særtrekk. For å kunne fange opp holdninger til BRIKS-samarbeidet i de enkelte landene og graden av uformelt samarbeid i multilaterale fora, har vi imidlertid i tillegg basert oss på interne rapporter i Utenriksdepartementet, intervjuer med ressurspersoner samt lokal og internasjonal mediedekning av viktige møter. Denne informasjonen gir et unikt innblikk i prosessene bak samarbeidet. Alle synspunkter i rapporten står naturligvis for vår egen regning og kan ikke tillegges Utenriksdepartementet eller ressurspersonene vi har hatt samtaler med.

Siden dette skal være en kort og lettlest rapport, har vi valgt ikke å angi kildereferanser løpende. Kildene vi har benyttet oss av og ressurspersonene vi har hatt samtaler (eksklusiv representantene for Utenriksstjenesten) er listet avslutningsvis under "Kilder" og er gruppert slik at det på en oversiktlig måte skal fremgå hvilke kilder som ligger til grunn for de forskjellige delene av rapporten.

1 BETYDNINGEN AV BRIKS

Det foregår i dag en forskyving av det økonomiske tyngdepunktet i verden mot utviklingslandene. Ifølge OECD var over 50 prosent av den globale økonomiske veksten (veksten i bruttonasjonalprodukt, BNP) på 2000-tallet i utviklingsland, og i 2010 sto utviklingsland for 49 prosent av det globale BNP-nivået (justert for kjøpekraft) – en økning fra 40 prosent i 2000. I de neste tiårene vil etter alt å dømme denne tendensen fortsette, med den følge at utviklingsland vil stå for størstedelen av veksten i verdensøkonomien og for mer enn halvparten av global BNP. Dette vil gjøre utviklingsland, og særlig de store utviklingslandene, til stadig viktigere i global økonomi og politikk. I tillegg vil utviklingsland med overskuddskapital i økende grad investere i vestlige markeder og dermed i stadig større grad også bli aktører med direkte innflytelse på vår "hjemmebane". Utviklingslandsaktører vil målrettet arbeide for, og antagelig lykkes med, å omsette denne økende betydning i politisk innflytelse i internasjonale fora.

Den sterke økonomiske veksten i utviklingsland vil, hvis den fortsetter, føre til en global velstandsøkning og fattigdomsreduksjon i stor skala. Samtidig vil veksten i globalt forbruk forsterke dagens miljø-, ressurs- og klimakrise, hvor utviklingsland ofte er særlig utsatt. Dette vil på den ene siden anspore store utviklingsland til innovasjon knyttet til mer effektiv og miljøvennlig ressursutnyttelse (for eksempel innen fornybar energi, slik vi ser det i Kina). På den andre siden vil det økende presset på miljø-, ressurser og klima potensielt kunne få store effekter med effekter på land og regioner med implikasjoner for hele verden, for eksempel i form av økende knapphet på drikkevann som tvinger frem migrasjon i betydelig skala.

I en stadig mer integrert og globalisert verden, vil utviklingen i de store utviklingslandene fremover uten tvil ha en avgjørende betydning for global politikk, -økonomi, -sikkerhet og -bærekraftighet. Hvor viktige er BRIKS-landene og BRIKS-gruppen i dette bildet?

1.1 ET ØYEBLIKKSBLIDE AV BRIKS-LANDENE

Kina er i dag en global stormakt med verdens nest største økonomi, verdens største beholdning av overskuddskapital, verdens tredje største militærmakt (med atomvåpen), verdens største befolkning (19 prosent av totalen) og verdens tredje største landareal. Kina er en ettpartistat og historisk stormakt i Øst-Asia. Kina er i rask vekst, med en gjennomsnittlig økonomisk vekst på 11,2 prosent i perioden 2005-2010 og en antatt vekst på 9,4 prosent i perioden 2011-2016 (se Tabell 1.1). Det kinesiske økonomiske systemet kan kalles statskapitalisme og kombinerer frie markedsprinsipper med et ettpartistyre.

Veksten i kinesisk økonomi det siste tiåret har kommet spesielt som følge av økt handel med andre land. Kina ble medlem av WTO i 2001, og eksporten (særlig av forbruksvarer) økte spesielt mye etter 2004. I 2006 utgjorde eksporten 36 prosent av BNP, men den globale finanskrisen rammet også kinesisk eksport og i 2010 hadde eksporten falt til 27 prosent av BNP. Også den kinesiske importen har økt betraktelig. I 2010 utgjorde kinesisk import hele 2 prosent av verdens samlede verdiskapning, og utgjør således en betydelig etterspørselskomponent for verdensøkonomien. Kina er likevel relativt fattig målt per kapita, med et nominelt BNP per kapita på linje med Makedonia og Algerie.

Kinas handelsoverskudd har blitt redusert fra nesten 300 milliarder USD i 2008 til vel 180 milliarder USD i 2010. Fortsatt er dette overskuddet svært stort og sammen med en inntektsoverføring fra utlandet (i hovedsak renteinntekter) på over 120 milliarder USD, var driftsbalansen overfor utlandet på 305 milliarder USD i fjor. Dette store spareoverskuddet må ha en motpost i andre lands gjeldsoptak og illustrerer hvordan Kinas inntreden i verdenshandelen har skapt globale ubalanser i fordringer og gjeld. Kinas utenlandsreserver var på hele 2 800 milliarder USD i 2010. Dette kommer i tillegg til utenlandske

investeringer på 4 100 milliarder USD. Til sammenlikning var USAs bruttogjeld overfor utlandet 14 500 milliarder USD.

Kina er fast medlem av FNs sikkerhetsråd og medlem av G20 og WTO. Kina har uavklarte territoriale grenser i forhold til India og Taiwan og opplever etnisk uro i vestlige provinser. Kina er forholdsvis ressursfattig per capita og er avhengig av å importere petroleum og kull. Kina er meget sårbart for klimaendringer, med tørke og fallende grunnvann i nord og økende antall forekomster av ekstremvær i sør med flom og erosjon som følge. Kina har verdens største nasjonale utslipp av klimagasser, og disse forventes å øke kraftig i takt med Kinas fortsatte vekst i mange år framover. Kina står samtidig overfor en eldrebølge de neste tiårene, som følge av landets ettbarnspolitik siden 1980. Dette kan redusere den økonomiske veksten på sikt.

Kinas sterke framvekst økonomisk og politisk er det tydeligste uttrykket for den overføring av realpolitisk tyngde som det globale skiftet i økonomisk vekst mot utviklingslandene innebærer. Kina er per i dag den eneste enkeltstat med potensial til å utfordre USAs posisjon som supermakt i forholdsvis nær framtid.

India er en regional stormakt med verdens niende største økonomi, verdens nest største befolkning (17 prosent av totalen) og verdens syvende største landareal. India er det klart største landet i Sør-Asia, verdens største demokrati og verdens fjerde største militærmakt (med atomvåpen). India har en sterk økonomisk vekst med et gjennomsnitt på 8,6 prosent i perioden 2005-2010 og en antatt vekst på 8 prosent i perioden 2011-2016. India kan karakteriseres som en markedsøkonomi, og er relativt åpent når det gjelder handel med andre land og utenlandsinvesteringer.

Selv om India har hatt en formidabel økonomisk vekst de siste tiårene, er landet fortsatt svært fattig. Målt ved BNP per capita er inntektsnivået en tredel av det kinesiske og det laveste av alle BRIKS-landene. India var svært lite rammet av den globale finanskrisen i 2008. Nedturen kom faktisk ett år før andre land. Den økonomiske veksten ble kun redusert fra 9,3 prosent i 2007 til 6,8 prosent i 2008. I 2009 økte veksten igjen, til 8 prosent. Indias eksport utgjorde 23 prosent av BNP i 2010, og er således en viktig faktor for den økonomiske framgangen. I 2000 utgjorde eksporten kun 13 prosent av BNP. Noen av de viktigste eksportartiklene er tekstiler, software og petroleumsprodukter. Telekommunikasjonsindustrien og bilindustrien er i tillegg blant verdens raskest voksende. Disse leverer imidlertid mest til innenlandsmarkedet og India har et stort handelsunderskudd. Importen er således langt større enn eksporten. Handelsunderskuddet utgjorde i 2010 hele 5,5 prosent av BNP. Det innebærer at India har et stort lånebehov, og er dermed i en motsatt situasjon enn Kina.

India er en forholdsvis ressursfattig nasjon per capita og er avhengig av å importere petroleum. India er BRIKS-landet med sterkest utviklingslandsprofil; over halvparten av befolkningen lever i fattigdom. India er verdens tredje største utslippsnasjon av klimagasser. India regnes også som et av landene i verden som er mest sårbart for klimaendringer, og smelting av isbreer i Himalaya truer med å forstyrre forsyning av ferskvann til hundrevis av millioner mennesker i Nord-India og Pakistan. India har uavklarte territoriale grenser med Kina og Pakistan, og militære opprørsbevegelser skaper uro i Nordøst-India og i fattige områder i det østlige India. India aspirerer til fast medlemskap av FNs sikkerhetsråd, er medlem i G20 og WTO, og er et komplekst demokrati med uklare langsiktige strategier internasjonalt. India har en balansert demografisk profil, med 1,5 prosent befolkningsvekst og om lag 30 prosent av befolkningen under 14 år. India har verdens største filmindustri og et positivt image (*soft power*) internasjonalt knyttet til kjente fenomener som indisk mat, dans og filmer.

Russland er en regional stormakt med verdens tiende største økonomi, verdens nest største militærmakt (og største lager av atomvåpen), verdens åttende største befolkning og verdens største landareal fra Østersjøen i vest til Stillehavet i øst. Russland er et demokrati med sterke autoritære trekk og en global stormakt i nyere tid som kjernen i det

tidligere Sovjetunionen. Russland har de siste årene hatt en stabil og god økonomisk vekst i hovedsak basert på rike petroleumsressurser, med en gjennomsnittlig vekst på 4,1 prosent i perioden 2005-2010 og en antatt vekst på 4 prosent 2011-2016.

Devalueringen av rubelen etter Asia-krisen i 1997-1998 og de påfølgende prisøkningene på eksportproduktene er mye av forklaringen på Russlands økonomiske suksess det siste tiåret. Veksten i den innenlandske etterspørselen har imidlertid vært den viktigste drivkraften, og har blant annet bakgrunn i en svært høy inntektsvekst blant russere flest og den lave inntektsskatten på 13 prosent. Russland har blitt relativt lite rammet av den globale finanskrisen. I likhet med Norge er årsaken til det at det er et betydelig råvareinnhold i Russisk eksport, og at disse eksportmarkedene har holdt seg godt oppe til tross for krisen. Olje, naturgass, metaller og tømmer står for over 80 prosent av eksporten fra Russland. Veksten i russisk økonomi, og ikke minst de store valutainntektene fra eksporten, har gjort det mulig for Russland å bygge opp store valutareserver. Russland har etablert et oljefond som de kaller Stabilitetsfondet. Russland hadde i 2010 verdens tredje største valutareserve etter Kina og Japan.

Russland har avansert våpen-, atom- og romfartsteknologi, men økonomien er i økende grad råvarebasert og en stor del av overskuddskapitalen føres ut av landet i stedet for å bli investert i nødvendig modernisering. Russland er et tynt befolket land som er rikt på naturressurser og hvor klimaendringer vil åpne nye muligheter i nordområdene. Russland er fast medlem av FNs sikkerhetsråd, medlem av G20, og er i ferd med å bli medlem av WTO. Russland opplever etnisk uro i sørlige provinser (Kaukasus) og går gjennom en demografisk krise, med fallende befolkningstall og uforholdsmessig lav levealder (66 år). Russland er den fjerde største utslippsnasjon av klimagassen CO₂.

Brasil er en regional stormakt i Sør-Amerika med verdens syvende største økonomi, verdens femte største befolkning og verdens femte største landareal. Brasil er det klart største landet i Sør-Amerika, verdens tredje største demokrati og er verdens ellefte største militærmakt (uten atomvåpen). Brasil har de siste årene hatt en stabil og god økonomisk vekst i hovedsak basert på rike naturressurser, med en gjennomsnittlig vekst på 4,2 prosent i perioden 2005-2010 og en antatt vekst på 4 prosent 2011-2016.

Brasil var imidlertid et av landene som ble hardt rammet av valutauroen i kjølvannet av Asia-krisen i 1997, med den følge at den brasilianske realen i 1999 devaluerte med om lag 50 prosent. Brasil var også nødt til å få nødlån fra IMF, men prisøkninger på råvarer i de internasjonale markedene og devalueringen satt fart på Brasils eksport og dermed også på innlandsøkonomien slik at lånet ble betalt tilbake i sin helhet i 2005 – ett år før forfall. Også Brasil ble rammet av den globale finanskrisen høsten 2008. BNP-veksten ble redusert fra vel 5 prosent i 2007 og 2008 til å bli svakt negativ i 2009. Veksten hentet seg imidlertid raskt opp, og endte på 7,5 prosent i 2010.

Brasil er en stormakt innenfor tropisk landbruk, landbruksprodukter, bioetanol til drivstoff, og har nylig funnet store petroleumsforekomster offshore. Brasil har i tillegg til en viktig eksportsektor også en sterk innenlandsk økonomi. Det private konsumet utgjør 60 prosent av BNP. Eksporten utgjør kun 11 prosent. Inntektene i Brasil er etter forholdene relativt jevnt fordelt og ulikhetene er blitt vesentlig redusert i løpet av president Lula da Silvas regjeringstid (2003-2010). Dette er en viktig kilde til at innenlandsk etterspørsel har kunnet vokse så sterkt som det har gjort de siste årene. Målt i volum (faste priser) har husholdningenes forbruk økt med nesten 50 prosent fra 2003 til 2010.

Brasil rommer verdens største regnskog, som binder CO₂ i enorm skala og inneholder biologisk mangfold uten sidestykke globalt. Brasil har forholdsvis lave CO₂-utslipp men klimagassutslipp fra avskoging bringer Brasil inn på topp-5 listen over nasjoner som slipper ut mest klimagasser. Landet har en positiv demografisk profil, med 1,2 prosent vekst og 27 prosent av befolkningen under 14 år. Brasil aspirerer til fast medlemskap av FNs sikkerhetsråd, er medlem av G20 og WTO, og oppfatter seg i hovedsak som et

vestlig land og som brobygger mellom OECD og utviklingsland. Brasil har et positivt image internasjonalt (*soft power*), knyttet til kjente fenomener som karneval, samba og fotball.

Sør-Afrika er det ledende demokratiet i Afrika sør for Sahara, med over 20 prosent av Afrikas samlede BNP. Globalt sett er Sør-Afrikas økonomi inne i topp-30, etter Argentina og foran Thailand. Sør-Afrika har en befolkning på rundt 50 millioner, som er det femte største i Afrika, og er det åttende største landet i Afrika målt etter landareal. Sør-Afrika er ikke en militærmakt av stor betydning og har ikke atomvåpen. Sør-Afrika har hatt en gjennomsnittlig økonomisk vekst på 3,7 prosent i perioden 2005-2010 og en antatt vekst på 3,7 prosent 2011-2016. Andre land i Afrika sør for Sahara vokser imidlertid betydelig raskere enn Sør-Afrika. Både Kongo, Zimbabwe, Botswana, Nigeria og Etiopia vokste med mer enn 8 prosent i 2010.

Finanskrisen rammet Sør-Afrikas vekst relativt hardt. Etter en gjennomsnittlig vekst på 4,2 prosent i perioden 2000-2008, ble veksten negativ med 1,5 prosent i 2009. Opphellingen i 2010 har ikke vært så sterk som man kunne håpe, med en vekst på 2,9 prosent. Den sørafrikanske økonomien er svært todelt. Den er preget av sterk vekst og en moderne markedsøkonomi i de største byene, og en råvareorientert produksjon i distriktene. Svært store infrastruktur mangler begrenser produksjonseffektiviteten i distriktene. Mangler innen transport, energiforsyning og offentlig tjenesteyting, er reelle beskrankninger for den økonomiske veksten i landet. Arbeidsledigheten i Sør-Afrika er med dette svært høy, og var i 2010 på hele 24 prosent. Sør-Afrika har stor fattigdom og nød, og en av verdens største inntektsforskjeller. Sør-Afrika var i 2010 om lag i balanse i handelen med utlandet etter noen år med underskudd, men et klart underskudd på rentebalansen bringer den samlede driftsbalansen i et relativt stort underskudd, tilsvarende 3 prosent av BNP.

Sør-Afrika er sårbart for klimaendringer som følge av knappe vannressurser. Sør-Afrika har forholdsvis høye CO₂-utslipp, med samlede utslipp på nivå med Italias og et per kapita nivå på linje med Danmarks. Sør-Afrika har en stabil demografisk profil, med -0,4 prosent vekst og 29 prosent av befolkningen under 14 år. Sør-Afrika aspirer til et permanent afrikansk sete i FNs sikkerhetsråd og er medlem i G20 og WTO. Sør-Afrika er et ledende utviklingsland med et fokus på demokrati og menneskerettigheter, basert på landets oppgjør med apartheidsystemet i nyere tid. Sør-Afrika har generelt sett et positivt image (*soft power*) internasjonalt, særlig knyttet til Sør-Afrikas første demokratisk valgte president Nelson Mandela (1994-1999) som tilbrakte 27 år i fengsel under det tidligere apartheidregimet.

1.2 HVOR VIKTIGE ER BRIKS-LANDENE?

BRIKS-landene er alle viktige i den forstand at de representerer ledende utviklingsland. Samtidig er det klart at det er stor forskjell mellom de enkelte landenes betydning og innflytelse.

Kina stiller i en klasse for seg og vil, så fremt Kinas økonomiske utvikling ikke går i stå og/eller det blir politisk uro, være et helt avgjørende land i de aller fleste internasjonale forhold og verdens økonomiske utvikling de neste tiårene. Kina har i stor grad allerede en slik posisjon og det er Kina som gir BRIKS-gruppen tyngde internasjonalt. Kina har vokst raskere enn de andre framvoksende økonomiene i perioden 2005-2010 og ligger an til å gjøre det også i perioden 2011-2016. Kina er dermed ikke bare verdens nest største økonomi og den største blant de framvoksende økonomiene, men drar i tillegg fra de andre framvoksende økonomiene. Samtidig representerer Kina et distinkt politisk og økonomisk system som i økende grad vil utfordre etablerte strukturer globalt.

India er i kraft av sin befolkningsstørrelse den andre giganten som uunngåelig vil spille en stor rolle de neste tiårene, hvis den økonomiske veksten fortsetter. Etter Kina er India den andre framvoksende økonomien med sterk vekst, og ligger an til fortsatt å ha en vekst som er dobbelt så høy som de resterende BRIKS-landene i perioden 2011-2016. Dermed

øker også Indias relative økonomiske betydning blant de framvoksende økonomiene og globalt, om enn ikke fullt så mye som Kinas. India begynner i økende grad å gjøre seg gjeldende politisk og økonomisk internasjonalt, men er enn så lenge en langt mindre strategisk politisk og økonomisk aktør enn det Kina er. At India vil få en økende betydning synes imidlertid uomgjengelig, og som verdens største demokrati kan India i mange sammenhenger være en viktig strategisk partner for vestlige land.

Brasil, Russland og Sør-Afrika er en annen type framvoksende økonomier enn Kina og India. Den sterkeste driveren i disse landenes økonomiske vekst er verdens økende behov for naturressurser. Land som Canada, Australia, Russland, Brasil og Sør-Afrika (CARBS) ligger an til å ha sterk og jevn vekst som følge av deres posisjon som leverandører av råvarer. Disse landene kontrollerer i dag 29 prosent av jordas landområder og står for produksjonen av 25-50 prosent av verdens standardiserte råvarer. Økonomien i disse landene vil imidlertid være sårbare for svingninger i verdensmarkedsprisene på disse varene.

Brasil er en regional stormakt med en befolkning på 191 millioner. Brasil kan sammenlignes med befolkningsrike land med god økonomi eller god økonomisk vekst som Indonesia (238 millioner), Nigeria (162 millioner) og Russland (142 millioner). Brasil skiller seg ut som kanskje det mest vestlige av de framvoksende økonomiene og landet med den mest utviklede økonomien. Det gir landet en viktig rolle som brobygger mellom OECD-land og utviklingsland, en rolle landet gjerne vil ha. Oppdagelsen av store petroleumsforekomster gjør for øvrig at Brasil ligger an til å bli en av verdens topp-5 oljeproduiserende nasjoner i løpet av det neste tiåret. Et solid økonomisk fundament og en sterk diplomatisk profil, peker mot at Brasil blir en viktig aktør i internasjonal politikk fremover.

Russland er en regional stormakt som befolkningsmessig kan plasseres i samme kategori som Brasil. Russland har en betydelig rolle i internasjonal politikk i dag, i kraft av sitt faste sete i FNs sikkerhetsråd, sine store petroleumsressurser og verdens største arsenal av atomvåpen. Det er imidlertid ting som tyder på at Russland er en stormakt på retur. Sammenlignet med dynamikken i mange av de andre framvoksende økonomiene, er Russland et samfunn med et autoritært politisk system som ikke fremmer fornyelse, med en økonomi som blir stadig mer råvarebasert og sårbar, og som er under en demografisk krise. Russland faste sete i FNs sikkerhetsråd, store naturressurser og økende utvikling i nordområdene, vil imidlertid sikre at Russland forblir en viktig aktør, særlig regionalt, framover.

Sør-Afrika er lillebroren i BRIKS-gruppen og først og fremst med på grunn av sin ledende posisjon i det sørlige Afrika. Sør-Afrikas økonomi vokser imidlertid ikke spesielt sterkt og andre afrikanske land, for eksempel Nigeria, ligger etter hvert an til å ta igjen Sør-Afrika verdiskapning hvis dagens utvikling fortsetter. Frem mot 2020, vil Sør-Afrika imidlertid uansett spille en viktig rolle i utviklingen i det sørlige Afrika, bl.a. i kraft av å være et foregangsland på områder som fornybar energi og i kraft av et godt utviklet bank- og finansvesen. Globalt sett kan Sør-Afrikas økonomi i størrelse sammenlignes med framvoksende økonomier som Argentina, Colombia, Egypt, Thailand, Tyrkia og Vietnam.

1.3 HVOR VIKTIG ER BRIKS-GRUPPEN?

BRIKS-gruppen er viktig fordi BRIKS er den eneste grupperingen av framvoksende økonomier som i kraft av sin størrelse og økonomiske betydning utgjør en reell motpol til OECD-landene og/eller vesten i internasjonale fora. Det gjør at BRIKS blir hørt. Deres stemme får dermed stor symbolverdi som en gruppe som representerer et alternativ til utvikling etter vestlig mønster.

BRIKS-landene utgjør i dag en betydelig del av verdensøkonomien, med til sammen 18,3 prosent av global BNP (mot USAs 23 prosent) og tendensen går mot at denne andelen vil

øke. BRIKS-gruppen representerer mer enn halvparten av forventet økonomisk vekst globalt i perioden 2011-2016. Samtidig disponerer BRIKS-landene valutareserver på USD 4 300 milliarder, i en tid hvor verdens to største økonomier (USA og EU) sliter med finans- og gjeldskrise. Dette innebærer at diskusjoner BRIKS-landene imellom om hvordan man skal utvikle finansielle institusjoner, utvikle samhandel (gjerne i lokale valutaer) og samarbeid har potensielt store globale implikasjoner.

BRIKS-landene utgjør et effektivt blokkerende mindretall i internasjonale fora. Hvis BRIKS-gruppen er enig, vil det i praksis ikke være mulig å få til internasjonale avtaler uten godkjenning av BRIKS. I hvilken grad BRIKS-landene er eller kan bli enige er imidlertid et annet spørsmål, som vi skal drøfte i neste kapittel. BRIKS-landene er meget forskjellige og har i stor grad forskjellige interesser, noe som svekker BRIKS-gruppens konstruktive slagkraft. Det BRIKS-landene først og fremst har til felles, er at de opplever sterk økonomisk vekst, og er interessert i å utnytte dette til å få økende innflytelse over rammevilkår som bestemmes i multilaterale fora.

BRIKS er først og fremst viktig fordi Kina er med. Kina er i en helt egen vektklasse blant de framvoksende økonomiene: Kinas BNP er større enn alle de andre til sammen og Kina vokser raskere enn resten av gruppen. (Enhver gruppering av framvoksende økonomier med Kina på laget vil være en nærmest uomgjengelig internasjonal aktør.) Kina har valgt de andre BRIKS-landene som samarbeidspartnere av strategiske grunner og BRIKS bør i betydelig grad ses på som et instrument for kinesisk utenrikspolitikk og strategisk tenking. Kina avgjør i overveiende grad hvilken tyngde BRIKS får, alt etter i hvilken grad Kina velger å bøye seg mot de andre for å få til felles posisjoner. BRIKS-samarbeidet gir mulighet til å påvirke Kina og Kinas internasjonale agenda gjennom å påvirke (og eventuelt styrke) Kinas partnere i gruppen.

Per i dag er det få alternative grupperinger til BRIKS hvor framvoksende økonomier koordinerer sine posisjoner. Det ene unntaket er IBSA-gruppen fra 2003 som består av India, Brasil og Sør-Afrika. IBSAs fremtid er imidlertid noe uklar etter at Sør-Afrika (på Kinas initiativ) ble med i BRIKS våren 2011, slik at alle IBSA-landene nå er med i BRIKS.¹ I teorien kan man forestille seg nye grupperinger av framvoksende økonomier som ikke inkluderer Kina og som kan matche Kinas økonomiske muskler – som også eventuelt kan ha en demokratisk profil. Forskjellige forslag lansert av vestlige analytikere inkluderer grupper med akronymer som CIVET (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Tyrkia og Sør-Afrika) og TIMBI (Tyrkia, India, Mexico, Brasil og Indonesia). Lite tyder imidlertid på at slike grupperinger er i ferd med å finne sammen og mye tyder på at Kina ikke ønsker slike alternative (og eventuelt demokratiske) grupperinger av framvoksende økonomier uten at de deltar. BRIKS spiller slik sett også en viktig rolle fordi den er en gruppering som forhindrer fremvekst av andre grupperinger med alternative agendaer. Med Kinas stadig økende økonomiske innflytelse globalt og i de andre framvoksende økonomiene, er det vanskelig å se for seg noe alternativ til BRIKS-gruppen som representant for framvoksende økonomier og motpol til OECD i internasjonal politikk på kort sikt.

¹ Kina har foreslått å nedlegge IBSA-samarbeidet etter at Sør-Afrika be tatt opp i BRIKS, dog hittil uten å få gehør, og BRIKS-agendaen overlapper i økende grad med IBSA-agendaen som vi skal se i neste kapittel.

Tabell 1.1 Makroøkonomiske data for BRIKS, andre framvoksende økonomier og verden

	Befolkning i millioner (2010)	BNP i 1000 milliarder (2010)	BNP per capita (2010)	Gjennomsnitt økonomisk vekst årlig 2005-2010	Prognose gjennomsnitt økonomisk vekst årlig 2011-2016	Arbeidsledighets (2010)	Handelsbalanse i milliarder \$ og % av BNP (2010)	Driftsbalanse i milliarder \$ og % av BNP (2010)	Handelsbalanse overfor Kina i milliarder \$ og % av BNP (2010)	Utenlandsreserver, milliarder (2010)	Brutto utenlandsgjeld, milliarder (2010)	Human Development Index rangering	Mill. tonn CO ₂ -utslipp totalt og tonn per innbygger (2008)	Fattigdom, % av befolkning som opplever nød
Kina	1 341	5,9 \$	4 400 \$	11,2 %	9,4 %	4,1 %	182 \$ (3 %)	305 \$ (5 %)	--	2 847 \$	549 \$	101	7Gt (5,2t)	44,9 %
India	1 225	1,6 \$	1 400 \$	8,6 %	8,0 %	9,4 %	-88 \$ (6 %)	-43 \$ (-3 %)	-20 \$ (-1 %)	268 \$	261 \$	134	1,6Gt (1,5t)	52,7 %
Brasil	195	2,1 \$	10 800 \$	4,2 %	4,0 %	6,7 %	20 \$ (1 %)	-47 \$ (-2 %)	14 \$ (1 %)	276 \$	257 \$	84	0,4Gt (2,1t)	39,3 %
Russland	143	1,5 \$	10 400 \$	4,1 %	4,0 %	7,5 %	152 \$ (10 %)	71 \$ (5 %)	-4 \$ (-0,3 %)	444 \$	489 \$	66	1,7Gt (12,1t)	38,9 %
Sør Afrika	50	0,4 \$	7 300 \$	3,5 %	3,7 %	24 %	1 \$ (0 %)	-10 \$ (-3 %)	4 \$ (1 %)	44 \$	104 \$	123	0,4Gt (8,8t)	42,3 %
BRIKS	2 954	11,5 \$	3 900 \$					--		3 603 \$				
Indonesia	240	0,7 \$	3 000 \$	5,7 %	6,7 %	7,1 %	22 \$ (3 %)	5,6 \$ (1 %)		96 \$		124	0,4Gt (1,8t)	45,9 %
Nigeria	158	0,2 \$	1 300 \$	6,7 %	6,3 %	4,5 %		17 \$ (8 %)				156	0,01Gt (0,6t)	57,3 %
Mexico	113	1,0 \$	9 500 \$	2 %	3,6 %	5,4 %	-3 \$ (-0 %)	-5,6 \$ (-1 %)		115 \$		57	0,5Gt (4,4t)	38,9 %
Tyrkia	73	0,7 \$	10 300 \$	4,1 %	4,1 %	11,9 %	-72 \$ (-10 %)	-48 \$ (-7 %)		106 \$	289 \$	92	0,3Gt (3,9t)	42 %
USA	423	14,5 \$	34 300 \$	1,1 %	2,6 %	9,4 %	-500 \$ (3 %)	-471 \$ (-3 %)	-273 \$ (-2 %)	132 \$	14 456 \$	4	5,5Gt (17,3t)	
Verden	6 896	62,9 \$	9 100 \$	2,5 %	3,2 %		--	--	-175*					
Kilder og merknader	FN, Population Division	EcoWin og IMF: World Economic Outlook, 2011.	IMF (2011).	IMF (2011).	IMF (2011).	IMF (2011) *State Labour Bureau, India.	EcoWin.	IMF (2011).	EcoWin. * Unntatt Brasil, Russland, India og Sør-Afrika.	EcoWin.		FN: Human Development Index 2011.	FN (2011). Ikke inkl. CO ₂ -utslipp fra avskoging.	FN (2011).

2 UTVIKLINGEN I BRIKS-SAMARBEIDET

2.1 DE BILATERALE RELASJONENE

2.1.1 *Historiske bånd*

De historiske båndene mellom BRIKS-landene gjør seg først og fremst gjeldene mellom de asiatiske landene Kina, India og Russland. I tillegg har India, og til en viss grad Brasil, historiske relasjoner til Afrika. De historiske båndene mellom landene og landenes holdninger seg imellom er et stort tema, som vi her kun kan oppsummere i kortform.

Kina er nå storebror i Asia og kan handle mot sine naboer ut fra en posisjon av styrke. For Kina er Japan og USA (som har et betydelig militært nærvær) de store rivalene i Asia. Russland og Kina har i nyere tid utviklet gode relasjoner etter å ha hatt et til tider meget anstrengt forhold i den siste halvdel av det tyvende århundret. På 2000-tallet har et stadig mer autoritært Russland under Putin og Kina i stor grad funnet sammen i en motstand mot vestlig dominans, slik det er uttrykt i samarbeidet i Shanghai Cooperation Organization (se under) og BRIKS. Russland og Kina har også fått avklart en rekke territorielle spørsmål langs den lange, felles grensen. Det foreligger imidlertid en geopolitisk konkurranse-situasjon mellom Russland og Kina i Asia, og Russland er bekymret over det folkerike Kinas økende innflytelse og sin egen demografiske krise i den østlige delen av landet. For Kina er Russland en viktig kilde til våpen- og romfartsteknologi.

India har et anstrengt forhold til Kina, som går tilbake til krigen i 1962 hvor Kina annekterte en del av det indiske Kashmir. India huser også Dalai Lama og et betydelig antall tibetanske flykninger, som har opprettet en tibetansk eksilregjering i India. India og Kina har fortsatt en rekke uavklarte grensespørsmål, hvor spørsmålet om den nordøstlige indiske delstaten Arunachal Pradesh (som Kina mener er en del av Tibet) er det viktigste. India har allerede 120 000 soldater stasjonert i området for å avskrekke Kina, og har planer om å øke dette med ytterligere 90 000 soldater og å utstasjonere missiler. India frykter den økende kinesiske økonomiske og politiske innflytelsen i sine nærområder og det er liten tvil om at man i indiske forsvarssirkler og i den indiske befolkningen generelt anser Kina som Indias største trussel og rival i Asia.

India har lange tradisjoner for handel med det østlige og sørlige Afrika, hvor det også finnes en indisk diaspora i mange av landene. India var en ledende kritiker av kolonialisme og apartheid-styret i Sør-Afrika. Den unge Mahatma Gandhi begynte sin advokatkarriere i Sør-Afrika og er et eksempel på de historiske båndene mellom landene. Brasil deler en historie som portugisisk koloni med flere afrikanske land, med Angola og Mosambik i spissen. Brasil er også det landet i verden utenfor Afrika som har den største afrikansk-ættede befolkningen. Det er imidlertid først i helt nyere tid at Brasil og det portugisisk-talende Afrika aktivt har begynt å utvikle relasjoner og utnytte det språklige fellesskapet. India, Brasil og Sør-Afrika har siden 2003 koordinert seg politisk i IBSA-gruppen (se under).

2.1.2 *Handel: Alle graviterer mot Kina*

Kinas økonomiske vekst og økende handel er så sterk at Kina i løpet av de siste årene har blitt Brasil og Sør-Afrikas største handelspartner, blant de aller viktigste handelspartnere for India og en stadig viktigere handelspartner for Russland (hvis økonomi i hovedsak er rettet mot EU). For Kina er imidlertid ingen av de andre BRIKS-landene blant landets aller viktigste handelspartnere. Dette avdekker en grunnleggende asymmetri i forholdet internt i gruppen: Kina er viktigere for de andre landenes økonomi – særlig

råvareleverandørene Brasil og Sør-Afrika – enn omvendt. Tendensen er at dette bildet vil forsterke seg.

Bildet har imidlertid nyanser. Selv om den kinesiske økonomien i stor grad er sterkt orientert mot eksport til OECD-landene, er den avhengig av import av råvarer på grunn av den relative ressursknappheten i landet. Blant BRIKS-landene er særlig Brasil en viktig kilde til råvarer for Kina, men er dog ikke blant Kinas fem viktigste importland. Russland er potensielt en viktig kilde til petroleumsressurser, men så langt eksporterer Russland relativt lite petroleum til Kina. Videre regner nok kinesiske myndigheter med at India kan bli et viktig fremtidig eksportmarked. India er i dag rangert som Kinas tiende største eksportland.

Samhandelen mellom de andre BRIKS-landene er liten og vokser sakte sammenlignet med samhandelen med Kina. For India utgjør for eksempel handel med Brasil og Sør-Afrika kun henholdsvis 1,7 og 2,5 prosent av total eksport, og henholdsvis 1,3 og 1,8 prosent av total import (2009-10). Til sammenligning utgjør eksport til Kina 10 prosent av totalen, og importen utgjør 14 prosent (2009-10), noe som gjør Kina til Indias største importland. Russlands handel med Brasil og India utgjør totalt om lag 2 prosent av Russlands totale handelsvolum, mens samhandelen med Sør-Afrika er ubetydelig. Brasils handel med andre BRIKS-land enn Kina er også liten. For Sør-Afrika er bildet litt mer nyansert. India er en forholdsvis viktig handelspartner, men er ikke inne blant topp-5. Brasil er mindre viktig og kommer så vidt inn på lista over Sør-Afrikas tjue største handelspartnere.

2.2 BAK BRIKS: SCO OG IBSA

2.2.1 *Shanghai Cooperation Organization (SCO): Russland og Kina*

Shanghai Cooperation Organization ble etablert i 2001 og er en mellomstatlig organisasjon med fokus på sikkerhet og økonomi i Sentral Asia. Kina, Russland, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan er medlemmer av SCO. SCO har et fast sekretariat i Beijing og en antiterroristenhet (RATS - Regional Anti-Terrorism Structure) som er lokalisert i Tasjkent, Usbekistan. Afghanistan, India, Pakistan, Iran og Mongolia er observatører. USA har fått sin anmodning om observatørstatus avslått. SCO-landene møtes årlig på statsleder og utenriksministernivå.

SCO er en videreføring av gruppen Shanghai Five fra 1996, et samarbeid rettet mot å øke "militær tillit" og redusere militært nærvær i grenseområdene i Sentral Asia. Under SCO har landene fokusert på samarbeid knyttet til å motvirke terrorisme, separatisme, ekstremisme ("de tre onder") og kriminalitet samt å fremme samhandel. Samarbeidet inkluderer militærøvelser og etterretningssamarbeid. SCO har også definert elektronisk krigføring (*cyberwar*) som det å spre informasjon som kan være "skadelig for den åndelige, moralske og kulturelle sfære til andre stater", noe som avspeiler en felles frykt for den frie informasjonsflyten over internett.

På det økonomiske området har SCO-samarbeidet hatt begrenset suksess, sett i forhold til ambisjonene. Temaer som etablering av et SCO-frihandelsområde og et energisamarbeid har vært oppe i SCO, men uten at landene har blitt enige. I 2006 etablerte landene en felles utviklingsbank SCO Interbank Consortium med mandat til å støtte felles investeringsprosjekter i regionen. Så langt er mer en 30 økonomiske avtaler inngått under SCO-paraplyen, innenfor energi, transport, telekommunikasjon og finans.

SCO domineres av Kina og Russland og kan ses som et forum med fokus på å sikre stabilitet i Sentral-Asia, og kinesisk og russisk innflytelse – eller retttere sagt å holde USA utenfor. Mangelen på økonomisk og energipolitisk integrasjon i SCO så langt, skyldes etter alt å dømme at de sentralasiatiske landene ønsker å holde forskjellige samarbeidsmuligheter åpne for slik å sikre seg mest mulig fordeler. Som en strategisk sikkerhets-

politisk- og petroleumsregion har de sentralasiatiske landene mange beilere, inkludert USA, EU og India.

Tendensen synes å være at Kinas innflytelse vokser i regionen på bekostning av Russland, som er den tradisjonelle stormakten i regionen. For Kina er Sentral Asia en strategisk viktig ressursregion og viktig for å sikre stabilitet i den kinesiske Xinjiang provinsen hvor en knapp majoritet av innbyggerne er tyrkiske folkeslag. Kina ønsker mer økonomisk samarbeid med Sentral-Asia og samhandelen er raskt økende. Handel mellom Kina og Sentral-Asia har vokst fra \$527 millioner i 1992 til \$26 milliarder i 2009. I 2010, i etterdønningene av finanskrisen, tilbød Kina \$10 milliarder i lån til sentralasiatiske land til prosjekter med blant annet kinesiske leverandører. Kina åpner samtidig kulturinstitutter over hele Sentral-Asia som tilbyr kurs i kinesisk språk og kultur.

De siste årene har det oppstått en utenrikspolitisk dissonans mellom Kina og Russland i regionen, som følge av at Russland som et av få land anerkjenner Abkhasia og Sør-Ossetia – to regioner som med russisk støtte har brutt ut fra Georgia. Russland er nok også nervøs over Kinas økende innflytelse i Sentral-Asia. Russland har uttrykt ønske om å trekke India tettere inn i SCO-samarbeidet, antagelig for å styrke motvekten til Kina. India er interessert i dette fordi Sentral-Asia er en strategisk viktig ressursregion for India. Kina har imidlertid motsatt seg en tettere integrering av India i SCO.

2.2.2 IBSA – India, Brasil, Sør-Afrika

IBSA-samarbeidet går tilbake til 2003 og har en klart uttrykt profil som et samarbeid mellom tre demokratiske, multietniske og multikulturelle framvoksende økonomier med fokus på inkluderende utvikling, menneskerettigheter og rettsstaten. Samarbeidet har som mål å bidra til å øke utviklingslandenes innflytelse i multilaterale fora og organisasjoner, samordne landenes posisjoner i globale spørsmål og å øke samarbeidet mellom landene. IBSA ønsker også å engasjere seg i utviklingsprosjekter og samarbeid med de fattigere utviklingslandene (Less Developed Countries, LDCs).

IBSA-landene har møttes årlig på utenriksministernivå siden 2004 og fem ganger på statsledernivå siden 2006, siste gang i oktober 2011 i Pretoria i Sør-Afrika. IBSA har en åpen og fleksibel struktur, som BRIKS-gruppen på mange måter kopierer. IBSA har ikke noe fast sekretariat og samarbeidet er forankret på høyere embetsmanns nivå i landenes utenriksdepartementer. Samarbeidet kan oppsummeres i fire spor: Utenrikspolitisk koordinering i globale spørsmål, offentlig sektorsamarbeid gjennom seksten arbeidsgrupper, IBSA-fondet for å motvirke fattigdom og sult, og forum-møter mellom grupper utenom det utøvende statsapparatet som parlamentarikere, domstoler, næringsliv, akademia, NGOer, kvinnegrupper og media. Hvert land bidrar med minst \$1 million hver per år til IBSA-fondet, som så langt har støttet prosjekter i Burundi, Guinea-Bissau, Haiti, Kambodsja, Kapp Verde og Palestina. Sektordialogene foregår på områdene landbruk, miljø og klima, energi, transport, handel og investeringer, forsvar, forvaltning, utdanning, helse, bosettinger, sosiale forhold, turisme, kultur, vitenskap og teknologi (inkl. solenergi) og informasjonssamfunnet. IBSA-landene har for øvrig ambisjoner om en felles IBSA-satellitt, som skal følges opp i en egen arbeidsgruppe.

IBSA-landene støtter hverandres kandidatur til fest sete i FNs sikkerhetsråd. IBSA har så langt offentliggjort fem felles erklæringer på statsledernivå og tretten kommunikeer om utenrikspolitikk, ofte om menneskerettigheter og situasjonen i Palestina. IBSA har vist seg å være en gruppering som evner å koordinere posisjoner i multilaterale fora, blant annet i WTO og i FNs sikkerhetsråd (hvor alle IBSA-landene har vært medlem i 2011). IBSA-gruppen uttrykker også felles holdninger til en rekke internasjonale forhold, fra samarbeidet i den Afrikanske Union/NEPAD, til fredsprosessen i Midtøsten og forholdene i land som Libya, Syria, Sudan, Sør-Sudan, Somalia, Guinea-Bissau, Afghanistan, Haiti og Sri Lanka. IBSA-landene understreker generelt lands territorielle integritet, samtidig som man ønsker å fremme demokrati og menneskerettigheter. At landene har diplomatiske

ambisjoner illustreres av ideen om eventuelt å sende en IBSA-delegasjon til Syria for å støtte myndighetene i å definere og gjennomføre reformer. Landene undertegnet også på det siste toppmøtet en Memorandum of Understanding (MoU) om samarbeid mellom institusjonene som er ansvarlig for utdanning av diplomater i de tre landene.

Handelen IBSA-landene imellom er i dag beskjeden og lå på rundt \$20 milliarder i 2010. IBSA-gruppen har flere ganger uttrykt ønske om å opprette en frihandelssone mellom India, Sør-Afrika og den søramerikanske handelsblokken Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay), uten at dette ser ut til å bli en realitet foreløpig. På IBSA-toppmøtet i Pretoria i oktober 2011 var det fokus på å fjerne handelshindringer og landene har mål om å øke samhandelen mellom landene til \$25 milliarder 2015.

2.3 FORHOLDET TIL TREDJELAND (SÆRLIG AFRIKA)

BRIKS-gruppen har **ingen felles politikk overfor tredjeland** eller regioner, med unntak av Palestina-spørsmålet (se kapittel 4). Som vi har sett over foreligger det en konkurransesituasjon i Sentral-Asia mellom Russland (den gamle stormakten i regionen), Kina (den nye stormakten i regionen) og India (som har forhåpninger). I Sør-Asia er India bekymret over økende kinesisk innflytelse og "innringning". Kina har allerede nære relasjoner til Pakistan og Myanmar, og gjør politiske og økonomiske fremstøt mot Sri Lanka. India er til gjengjeld opptatt av å utvikle relasjoner med særlig Sør Korea men også Japan, for å balansere Kina i Asia. Sørøst Asia er en annen region hvor Kina og India er i en konkurransesituasjon med hensyn til å sikre seg innflytelse. Brasil er i en konkurransesituasjon i forhold til Kina med hensyn til innflytelse og handel i Sør Amerika, hvor Kina har inngått handelsavtaler med en rekke av landene som ikke er medlem av Mercosur bl.a. Chile og Peru. Kina, India og Brasil konkurrerer også åpenlyst om markeder og innflytelse i Afrika, som vi skal se under. Som råvareeksportør har Russland på sin side liten interesse for Afrika.

2.3.1 *Kina, India og Brasil konkurrerer i Afrika*

Kina i Afrika. Kinas handel og engasjement i Afrika har økt voldsomt det siste tiåret. Kinas samhandel med Afrika har økt fra \$11 milliarder i 2000 til \$120 milliarder i 2010. Kina er i dag Afrikas største handelspartner, største långiver og største investor i infrastruktur. I perioden 2005-2010 gikk anslagsvis 14 prosent av Kinas utenlandsinvesteringer til Afrika sør for Sahara. Kina gir utviklingshjelp til nesten alle afrikanske land, men i mindre volum enn hver av de tradisjonelle vestlige donorene. Det store kapitalvolumet i Kinas Afrika-engasjement kommer i form av eksportkreditter. Den "kinesiske modellen" går ut på å tilby rimelige eksportkreditter, koblet til bruk av kinesiske leverandører av varer og tjenester, og med tilbakebetaling i form av petroleum eller andre ressurser. På den måten kan ressursrike land uten kapital få utbygget den infrastrukturen de trenger, samtidig som kinesiske selskaper kan ekspandere internasjonalt.

Kinas samarbeid med Afrika er forankret i Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), som ble etablert i 2000 og gir et rammeverk for utviklingen av kinesisk-afrikanske relasjoner. På det siste FOCAC-møtet i 2009 deltok 50 afrikanske statsledere. Her annonserte den kinesiske statsministeren Wen Jiabao åtte tiltak i handlingsplanen 2010-2012 for ytterligere å styrke relasjoner. Den største nyheten var et favorabelt kinesisk lån på \$10 milliarder til utviklingsprosjekter (som regel med kinesiske underleverandører), en doubling av lånet som ble annonsert på FOCAC-møtet i 2006 og deretter utbetalt. I tillegg annonserte Wen at Kina ville tilby et lån på \$1 milliard til små og mellomstore afrikanske selskaper. Wen erklærte også at Kina vil avskrive gjelden til de fattigste afrikanske landene og senke tolltariffer på varer fra afrikanske land som Kina har diplomatiske forbindelser med (dvs. land som ikke anerkjenner Taiwan). I tillegg skal Kina investere i utvikling av fornybar energi (ekskl. stor vannkraft) i Afrika (100 pilotprosjekter) landbruks-teknologi i Afrika (20 landbrukssentre), helse (30 sykehus inkl. bekjempelse av malaria),

vitenskap og teknologi (100 demonstrasjonsprosjekter) og utdanning (50 "vennsskapskoler" og utdanne 20 000 afrikanere frem mot 2012).

Kinas økende engasjement i Afrika er positivt på mange måter: Kinas økende import av naturressurser fra Afrika utgjør en betydelig del av forklaringen på den sterke økonomiske veksten i mange afrikanske land, Kina spiller en viktig rolle i å forbedre infrastrukturen i mange afrikanske land, og økt import av billige kinesiske produkter ha gitt mange afrikanere adgang til forbrugsgoder de før ikke hadde råd til. Kinas engasjement i Afrika er en del av kinesiske myndigheters strategi for å globalisere kinesisk næringsliv. For kineserne utgjør Afrika et underutviklet marked med behov og forhold som minner om dem man kjenner fra Kina i en nær fortid. Afrika er et godt startsted for kinesiske bedrifter som ønsker å ekspandere internasjonalt og som (foreløpig) ikke er i stand til å konkurrere på vestlige markeder. Som en del av sin globaliseringsstrategi er Kina i ferd med å etablere syv økonomiske utviklingssoner (*Special Economic Zones*) i afrikanske land, etter modell av de økonomiske utviklingssonene som har drevet frem den økonomiske utviklingen i Kina. Ved hjelp av disse sonene, som hver fokuserer på forskjellige sektorer, skal kinesiske næringsklynger flytte utenlands og utvikle produksjon internasjonalt.

Det er også problemer knyttet til Kinas økende engasjement i Afrika. Kinesiske prosjekter i Afrika avspeiler typisk de standardene kinesiske selskaper er vant til fra Kina. Dette inkluderer arbeidsforhold som ikke er i tråd med vestlige standarder, med få rettigheter for arbeidere, lange arbeidstider, og sviktende helse, miljø og sikkerhetsrutiner. I prosjektering er det ofte en mangel på konsultasjon med berørte lokalsamfunn, et fravær av avbøtende eller kompensierende tiltak for lokalfolkningen og generelt en mangelfull forståelse av konseptet menneskerettigheter. Korrupsjon og brudd på lokal miljølovgiving forekommer til tider også. Ofte forsterkes denne type problemer av at mange afrikanske land har svake systemer for å sikre oppfølging av sosiale standarder og miljøstandarder, og av kulturforskjeller og kommunikasjonsproblemer. Kinas økende nærvær bringer også økt konkurranse for afrikanske selskaper. Dette har på den ene siden ført til smertefulle restruktureringer av næringer i noen afrikanske land (for eksempel i tekstilindustrien), men det har også ført til økt dynamikk og vekst i afrikanske markeder og til kompetanseutvikling. Særlig i forbindelse med infrastrukturprosjekter har Kina tidligere i mange tilfeller importert kinesisk arbeidskraft som har bodd på byggeplassen, spist medbrakt mat og således ikke bidratt til lokal verdiskaping. Det overordnede mønsteret er imidlertid at kinesiske selskaper i Afrika i økende grad er avhengige av afrikansk arbeidskraft og investerer i å utvikle ferdighetene til lokale arbeidstakere.

India i Afrika. India forsøker nå til dels å kopiere Kinas strategi i Afrika, men er kraftig på etterskudd i så måte. Samhandelen mellom India og Afrika øker kraftig og anslås å bli på ca. \$50 milliarder i 2011 (ca. 30 prosent av Kinas). For Afrika utgjør handel med India cirka 6 prosent av utenrikshandelen. I mai 2011 ble det andre afro-indiske toppmøtet avholdt, med deltagelse av 15 afrikanske statsledere. Indias statsminister Manmohan Singh lovet på møtet \$5 milliarder i lån til samarbeidsprosjekter samt \$1 milliard til prosjekter knyttet til utdanning, jernbane og fredsbevaring.

Blant de innovative tiltakene som ble presentert er et samarbeid om tele-utdanning og tele-helse i det såkalte Pan-African e-Network. Nettverket omfatter allerede 12 afrikanske land og skal forbinde indiske institusjoner med 54 afrikanske land. Det ble også presentert ambisjoner om et indo-afrikansk virtuelt universitet og India. India lovet dessuten støtte til oppbyggingen av en høyere institusjon for utdanning av ingeniører og teknikere i Ghana, etter modell av Indias anerkjente IT-institusjoner (Indian Institutes of Technology). India lovet også 22 000 stipender til afrikanere for studier i India.

For India er Afrika strategisk viktig for fremtidig forsyning av petroleum. Indiske selskaper investerer i Afrika særlig i standardiserte råvarer: Olje (indiske selskaper investerer stort i 8 afrikanske land), kull (Mosambik), mineraler, gull og diamanter (Sør-Afrika), og India ønsker å importere uran (Malawi, Niger) til atomkraft. India er imidlertid også aktive på

andre områder: Industrikonglomeratet Tata satser i Afrika, det indiske mobiltelefon-selskapet Bharti Airtel er blant de største i Afrika med 50 millioner abonnenter i 16 land), og også innen produksjon og salg av lavkost medisiner er inderne særlig aktive.

India konkurrerer med Kina i Afrika, og Indias posisjon motsvarer den indiske økonomiens relative posisjon til Kina. Indias økonomiske engasjement i Afrika er i volum litt under en tredjedel av Kinas. India har imidlertid noen fordeler. India er en mindre kontroversiell og til dels kulturelt likere partner for afrikanske land enn Kina, med lange tradisjoner for samhandel og en gammel indisk diaspora. India er også den tredje største bidragsyter til fredsbevarende styrker i Afrika (Sudan, DR Congo). Indias "push" inn i Afrika ledes først og fremst av private selskaper som driver på markedsvilkår, noe som skulle bidra til kommersiell robusthet. Indias styrker i "kappløpet om Afrika" vis-a-vis Kina er *soft power* og et dynamisk næringsliv.

Brasil i Afrika. Brasil anser det som en strategisk prioritet å øke samhandelen med Afrika, særlig nå som det er en økonomisk avmatning i de tradisjonelle eksportmarkedene i Europa og USA. Brasils handel med Afrika har firedoblet seg siden 2002, til \$21 milliarder 2010, noe som er ca. halvparten av Indias handelsvolum med Afrika. For Afrika står Brasil for 3 prosent av utenrikshandelen.

Brasil er en stormakt innen tropisk landbruk, noe som er særlig interessant i forhold det enorme potensialet for å utvikle landbrukssektoren i Afrika sør for Sahara. Brasil posisjonerer seg aktivt som partner og kompetansesenter i den forbindelse. Africa-Brazil Innovation Marketplace er et program som ble etablert i 2010 med støtte fra Verdensbanken, med henblikk på å fremme innovasjon og utvikling av tropisk jordbruk i Afrika sør for Sahara med brasiliansk ekspertise. I 2010 besøkte landbruksministre fra 20 afrikanske land Brasil for å lære av brasilianernes erfaringer. Brasil samarbeider også om landbruksforskning med fire afrikanske land.

President Lula da Silva's (2003-10) satset sterkt på Afrika i sin presidentperiode med statsbesøk i 25 afrikanske land, dobling av antall ambassader og fokus på bl.a. bioetanol og landbruk. I afrikansk kontekst har Brasil særlig relevant erfaring og ekspertise innenfor produksjon av standardiserte råvarer; tropisk jordbruk, gruvedrift og petroleum. Brasils naturlige innfallspurt til Afrika er det portugisisktalende Afrika med hovedlandene Angola og Mosambik. Et brasiliansk selskap (Odebrecht) er i dag den største private arbeidsgiveren i Angola. Brasils handelsminister besøkte i november 2011 Sør-Afrika, Angola og Mosambik for å bidra til å utvikle handelsrelasjonene ytterligere.

Brasil konkurrer særlig med Kina i Afrika om markeder og innflytelse og fremstiller ofte seg selv som et alternativ til Kina, ved å understreke sine demokratiske kredensialer og fokus på inkluderende utvikling og menneskerettigheter. Brasil gjør i slike sammenhenger ofte oppmerksom på at Brasil er det land i verden utenfor Afrika med størst afrikanskættet befolkning. Brasils styrker i "kappløpet om Afrika" er *soft power*, et dynamisk næringsliv og spesialkompetansen innen tropisk landbruk.

2.4 UTVIKLINGEN I BRIKS-SAMARBEIDET

Den globale finanskrisen hadde sitt utspring i USA vinteren 2007-2008 og var direkte årsak til at BRIK-gruppen oppsto. Krisen forplantet seg raskt i verdensøkonomien og BRIK-landenes økende bekymring over krisens globale implikasjoner førte til en serie krav fra BRIK-landene i 2008-2009 om å bli inkludert i diskusjoner om løsninger og politikk-utvikling. For å ivareta sine interesser og utnytte mulighetene best mulig møttes Brasil, Russland, India og Kina på diplomatisk høynivå i Jekaterinburg, i Russland i mai 2008.

BRIK-gruppen ble etablert som et samarbeidsforum på det første BRIK-toppmøtet i Jekaterinburg i juni 2009. BRIK-gruppen har hatt årlige toppmøter siden 2009 og på toppmøtet i Hainan, Kina våren 2011 ble Sør-Afrika tatt opp som medlem av gruppen som dermed skiftet navn til BRIKS. Samarbeidet har som mål å bidra til å øke landenes

innflytelse i multilaterale fora og organisasjoner, samordne deres posisjoner i globale spørsmål og å øke samarbeidet mellom landene. BRIKS har en åpen og fleksibel struktur, uten noe fast sekretariat.

Utviklingen i BRIKS-samarbeidet kan oppsummeres med "utvikling i bredden, men ikke i dybden". På det første **BRIK-toppmøtet i 2009** var fokus først og fremst å sikre at de store utviklingslandene ble hørt i viktige diskusjoner og beslutninger knyttet til hvordan den globale finanskrisen skulle håndteres, og på reform av Bretton Woods-institusjonene med hensyn til representasjon for utviklingslandene samt dollarens posisjon som global reservevaluta. Vi skal beskrive dette nærmere i det neste kapittelet om graden av BRIKS-landenes samarbeid i multilaterale fora. BRIK-landene fulgte koordinert opp på disse målsettingene under G20-møtet i Pittsburgh, USA høsten 2009 og fikk betydelig gjennomslag. I erklæringen fra det første BRIK-toppmøtet understreket landene også viktigheten av økende samarbeid landene imellom, samt internasjonalt fokus og framgang på områdene FN-reform, handel (WTO), energi, terrorisme, Millennium Development Goals (dvs. at vesten må betale for at de oppnås) og bærekraftig utvikling.

På **BRIK-toppmøtet i Brasil i april 2010** ble BRIK-agendaen utvidet. Landene fremholdt viktigheten av G20 som et nytt forum for koordinering av økonomisk politikk på globalt nivå samt behovet for reform av Bretton Woods-institusjonene. Noen nye politiske temaer dukket opp i erklæringen, i tillegg til de som ble nevnt året før: Landbruk, fattigdom, klima og Haiti. For øvrig var det fokus på å utvikle det kvadrilaterale samarbeidet. BRIK-gruppen publiserte en felles statistisk oversikt over landene og lanserte samarbeidsinitiativer innenfor tolv sektorer: Landbruk, økonomi (finansdepartementer og sentralbanker), sikkerhet, domstoler, utviklingsbanker, statistikkinstusjoner, konkurransemyndigheter, kooperativer, næringsliv og akademia. Landene uttrykker også ønske om samarbeid innen vitenskap, kultur og sport. Samtidig understreket BRIK-landene at de ser seg som representanter for utviklingslandene og har som mål å bidra til en "harmonisk verden med varig fred og felles velstand".

På **toppmøtet i Kina i april 2011** ble Sør-Afrika tatt opp i gruppen. Hovedfokus var fortsatt på viktigheten av G20 og reform av Bretton Woods-institusjonene. Nå dukket det imidlertid opp enda flere politiske temaer i erklæringen i tillegg til de som ble nevnt året før: Uro over utviklingen i Midtøsten og Nord-Afrika (og understreking av prinsippet om territoriell integritet og ikke-innblanding), støtte til NEPAD, behov for internasjonal koordinering for å motvirke store svingninger i priser på standardiserte råvarer, fødevaresikkerhet, HIV, fornybar energi, kjernekraft og klimaendringer. På møtet ble det også fokusert på å øke bilateral handel på en balansert måte, med et eget møte mellom handelsministre. Landene publiserte igjen en felles statistisk oversikt og vedtok en handlingsplan for økt samarbeid som skal evalueres årlig. Handlingsplanen fokuserte på at BRIKS-landene skal a) koordinere seg uformelt i FN-sammenheng og ved G20-, IMF- og Verdensbankmøter, b) videreutvikle eksisterende sektorsamarbeid (og her ble det lagt til to områder: samarbeid mellom vennskapsbyer og på helseområdet), og c) utforske muligheter for samarbeid på ytterligere områder som grønn økonomi, vitenskap / teknologi / innovasjon (inkl. legemidler), kultur, UNESCO og sport. Neste BRIKS-toppmøte skal være i India våren 2012.

BRIKS fremstår nå som en stabil gruppering og det er ingen planer om å utvide gruppen, selv om mange framvoksende økonomier kunne vært gode kandidater. Mange har bemerket at Sør-Afrika er en lilleputt sammenlignet med BRIK-landene og undret seg over at Sør-Afrika kunne bli medlem av BRIK, når langt større framvoksende økonomier som Mexico, Sør-Korea og Tyrkia ikke er det. Inkluderingen i Sør-Afrika demonstrerer at BRIKS har ambisjon om å være en politisk gruppering fundert på bredere hensyn enn bare de største framvoksende økonomienes felles interesse i å få mer å si i global økonomisk politikk. Vi skal i det neste kapittelet se nærmere på i hvilken grad det ligger reelt politisk samarbeid på internasjonale arenaer bak BRIKS-erklæringene og se på de politiske skillelinjene som gjør seg gjeldende.

Det er for tidlig å si noe særlig om i hvilken grad det pentalaterale sektorsamarbeidet det legges opp til i BRIKS har substans og reell kraft. En ting som er åpenbar, er at BRIKS her tar opp i seg en modell og en rekke temaer som allerede ligger i IBSA-samarbeidet. Det viser at det foreligger en **konkurransesituasjon mellom BRIKS og IBSA**. Etter at Sør-Afrika ble medlem av BRIKS i 2011 hersker det uklarhet om fremtiden for IBSA-samarbeidet. Etter sigende var det først og fremst Kina som ønsket at "lille" Sør-Afrika skulle komme med i BRIK-gruppen. India var mest nølende. Kina ser Sør-Afrika som en viktig partner på det afrikanske kontinentet og kan også ha ønsket å svekke IBSA som et alternativt forum til BRIKS. Kina har etter sigende foreslått å nedlegge IBSA nå som alle IBSA-landene er med i BRIKS. Det har IBSA-landene inn til videre avslått. IBSA har da også noen samarbeidsområder igjen som ikke omfattes av BRIKS (og som til dels kan være vanskelige for Kina): Kvinners rettigheter, menneskerettigheter, sosiale forhold, utdanning, informasjonssamfunnet, miljø, transport og energi.

3 GRADEN AV SAMARBEID I MULTILATERALE FORA

3.1 FORENTE NASJONER

BRIKS-landene utgjør langt fra noen enhetlig gruppe i FN-sammenheng. BRIKS-landene møtes i FN-sammenheng kun formelt på ministernivå under høynivåuken. Landene samarbeider ikke formelt og presenterer ikke felles posisjoner, men har et uformelt nettverk som typisk aktiveres i krisesituasjoner. BRIKS-felleskapet holdes i FN først og fremst oppe på et overordnet nivå i form av felles motstand mot en vestlig dominert dagsorden og gjennom et felles forsvar av FN-paktens bestemmelser om suverenitet og ikke-innblanding. BRIKS er på det nivået en realitet i FN og landene har for eksempel samkjørt seg forholdsvis godt i spørsmålet om utviklingen i Syria. I Geneve og Roma, hvor arbeidet er mer fagbasert, er det i mindre grad enn i New York uformelt samarbeid mellom BRIKS-landene (se under).

De fem landenes tilnærming til FN er i utgangspunktet realpolitisk kalkulerende, og koordinering innenfor BRIKS finner først og fremst sted der det er sammenfallende interesser. BRIKS-samarbeid brukes altså først og fremst opportunistisk til å fremme nasjonale agendaer der hvor det er mulig, og er i liten grad et samarbeid hvor landenes posisjoner bøyes mot hverandre for å komme frem til felles posisjoner. De fem landene har ulike interesser å ivareta, og også ulik profil og historikk på forskjellige saksområder. Det er fortsatt avstand mellom landene hva angår flere faste saker på FNs dagsorden og det forekommer også reelle interessemotsetninger mellom landene i forskjellige saker.

BRIKS-landene har forskjellig status i FN ettersom Russland og Kina er faste medlemmer av FNs sikkerhetsråd mens Brasil, India og Sør-Afrika ikke er det. Det har også implikasjoner for hvordan landene agerer. Mange av sakene i sikkerhetsrådet avgjøres av de fem faste medlemmene av sikkerhetsrådet (P5) i forkant, før de 10 valgte medlemmene trekkes inn. Det skaper et klart skille mellom Kina og Russland på den ene siden og IBSA-landene på den andre. India, Brasil og Sør-Afrika har i 2011 vært blant de roterende representantene i sikkerhetsrådet. Kina og Russland er historiske stormakter i FN-sammenheng med globale aspirasjoner og som konsistent orienterer sin utenrikspolitikk etter prinsipper om stabilitet og orden. IBSA-landene Brasil, India og Sør-Afrika er regionale stormakter som agerer deretter og er mindre fokusert på stabilitet og orden. Sør-Afrika er særlig opptatt av sin posisjon som representant for G77-gruppen/Afrika og styres i betydelig grad av en sterk solidaritet med denne gruppens interesser. Brasil skiller seg ut blant IBSA-landene ved tydelig å ha ambisjoner om å spille en global rolle, noe som blant annet illustreres av Brasils selvstendige politikk og diplomatiske initiativ overfor Iran. Brasil er også en tydeligere forsvarer av internasjonal strafferett og menneskerettigheter enn de andre BRIKS-landene. Brasil og Sør-Afrika er for øvrig, som de eneste BRIKS-landene, medlemmer av den internasjonale straffedomstolen.

3.1.1 Reform av sikkerhetsrådet

BRIKS-landene har flere ganger uttrykt at de ønsker reform av FN inkludert en reform av sikkerhetsrådet som gir India og Brasil "økt innflytelse", men uten å gå i detalj om hva dette konkret innebærer. I realiteten står BRIKS-landene langt fra hverandre i spørsmålet om reform av sikkerhetsrådet. P5-maktene Kina og Russland reserverer seg mot ethvert reformforslag som vil begrense deres vetorett og tilliggende prerogativer og fremstår som de mest konservative i så måte i P5-gruppen.

Brasil, India, Tyskland og Japan ønsker å bli faste medlemmer i sikkerhetsrådet og har organisert seg i G4-gruppen, som støtter fast medlemskap for disse landene samt to afrikanske land. IBSA-landene India, Brasil og Sør-Afrika støtter hverandres kandidatur til

fast sete i FNs sikkerhetsråd. I løpet av 2011 har det uformelt framkommet at Kina skal være villig til å støtte Indias kandidatur for å bedre sitt forhold til India, men ikke kan akseptere fast medlemskap for Japan. Kinas mulige støtte til India forutsetter i så fall at India løsriver sitt krav fra G4-gruppen.

3.1.2 Saker i sikkerhetsrådet 2010-2011

Omveltningene i Nord-Afrika og Midtøsten i 2011 har satt BRIKS-samarbeidet på prøve. BRIKS-landene var ikke samstemte i resolusjonen om Libya (UNSCR 1973) og heller ikke i resolusjonen om Syria (ikke vedtatt). Sør-Afrika stemte som eneste BRIKS-land for Libya-resolusjonen. Resolusjonsutkastet om Syria fordømte myndighetenes systematiske brudd på menneskerettighetene. Mange vestlige land var skuffet over at Brasil og Sør-Afrika avsto fra å støtte resolusjonsutkastet og tolket dette som realpolitisk og taktisk posisjonering i forhold til Russlands og Kinas veto.

Samtlige BRIKS-medlemmer er skeptiske til sanksjoner mot enkeltland, noe som også gjenkjennes i deres prinsipp om ikke-innblanding i interne forhold. Dette stikker imidlertid ikke dypere enn at alle landene støttet resolusjonen om sanksjoner mot Libya (UNSCR 1970). Russland og Kina stemte også for nye sanksjoner mot Iran i 2010, hvor Brasil stemte nei som følge av sitt eget diplomatiske initiativ overfor Iran sammen med Tyrkia. BRIKS-landene står samlet i sin støtte til Palestina og Palestinas søknad om medlemskap i FN. BRIKS-landene opptrer samlet og konsistent i forhold til Israel-Palestina konflikten, men Russland er i en særstilling som medlem av Kvartetten (USA, EU, Russland og FN) som forsøker å megle i konflikten.

Det har i 2011 vært tydelig at IBSA-landene i større grad enn BRIKS-landene har koordinert seg i sikkerhetsrådet, noe som delvis kan skyldes den naturlige delingen mellom faste representanter og valgte representanter. Samtidig har det foregått en slags læringsprosess for BRIKS. Mens BRIKS-landene ble tatt på sengen og ikke fikk koordinert seg i forhold til sikkerhetsrådets uvanlig raske og skarpe respons på Libya-konflikten, så fant landene i etterkant sammen i en kritisk holdning til hvordan Libya-resolusjonen ble implementert. Landene var mer samkjørte i forhold til Syria-saken, hvor doktrinen om ikke-innblanding fra det internasjonale samfunnet i en stats indre anliggender forente landene. Som nevnt tidligere diskuterer IBSA-landene imidlertid et eget diplomatisk initiativ seg imellom.

Brasil markerer seg som mer progressive enn resten av BRIKS i sikkerhetsrådet når det gjelder oppfølging og innsats for å beskytte sivile, kvinners rettigheter samt fred og sikkerhet. Brasil oppfatter på disse områdene seg selv som et "vestlig land". Mange hadde forventet at Sør-Afrika skulle være en mer tydelig forsvarer av menneskerettigheter i sikkerhetsrådet og ha sammenfallende holdninger med flere av de vestlige medlemmene. Det har i liten grad manifestert seg, antagelig som følge av at Sør-Afrika også er preget av en dyp anti-imperialistisk og -vestlig tradisjon.

3.1.3 Andre saksområder i FN

På nedrustningsområdet fremstår BRIKS-landene alle som konservative og er en del av gruppen som motsetter seg innovative tilnærminger som kan utfordre det etablerte nedrustningssystemet (UNODA). Samtidig er det klart at det foreligger spenninger mellom landene på området. Indias atomvåpen er først og fremst rettet mot Kina, noe som til dels også er en realitet for Russland. BRIKS-landene er imidlertid omforent i kritikk av USAs missilforsvarsplaner. De andre BRIKS-landene har heller ikke motsatt seg sivilt kjernefysisk samarbeid med India, selv om India ikke har skrevet under på ikke-spredningsavtalen for atomvåpen. Kina er imidlertid opptatt av at Indias erkefiende Pakistan skal ha samme muligheter for fredlig bruk av atomkraft.

Innen fredsbevaring har BRIKS-landene ulike tilnærminger. Alle landene er medlemmer eller observatører i gruppen for alliansefrie stater (NAM-gruppen), som er en viktigere paraplyorganisasjon for koordinering av posisjoner på dette området enn BRIKS. Særlig framhever India en G77/NAM-profil på saksområdet. BRIKS-landene skårer ulikt på troppebidragsskalaen, hvor India er den tredje største bidragsyteren (med 8 500 personell) mens Brasil, Sør-Afrika og Kina først kommer på henholdsvis 13. og 15. plass. Kina viser imidlertid et økende engasjement innenfor fredsbevaring, både i forbindelse med mandatforhandlingene i sikkerhetsrådet og i form av økte bidrag. BRIKS-landene er omforent i spørsmål om mandatene til fredsbevarende operasjoner. For BRIKS-landene er det viktig at FNs fredsbevarende operasjoner er upartiske og ikke politiseres, og at mandatene ikke blir for sterke eller utvidete. BRIKS fremstår dermed som konservative og som forsvarer av en verdensorden der sikkerhetsrådet ikke skal bli et redskap som kan bidra til dyptgripende samfunnsendringer eller til regimeendringer i suverene stater.

På andre områder er det vanskelig å få øye på BRIKS-samarbeid. Det er for eksempel ingen synlig koordinering mellom BRIKS-landene i budsjettssammenheng. India, Brasil og Kina er negative til å påta seg høyere andel av FNs regulære budsjett, hvor en mer rettferdig bidragsskala særlig ville innebære et høyere bidrag fra Kina. BRIKS-landene har ikke etablert formelle samarbeidsrelasjoner i FNs menneskerettighetsråd. I menneskerettighetsrådet peker Sør-Afrika og Brasil seg ut som mer aktive enn de øvrige landene. Kina og Russland fremmer ofte i substans de samme synspunktene, men begrunner dem i nasjonale interesser. Under årets generalforsamling fremla IBSA en felles resolusjon i en av komiteene i menneskerettighetsrådet.

BRIKS-landene er lite synlige på helseområdet (WHO) og det er få tegn til felles koordinering. IBSA-landene har ofte sammenfallende interesser og syn i WHO og er i noen grad synlige som en gruppe som opptrer sammen. Kina og Russland er i mindre grad synlige i WHO-sammenheng, hvor Russland generelt er lite engasjert bortsett fra i noen enkeltsaker. I matvarespørsmål (FAO) er det få formelle eller uformelle samarbeidsrelasjoner mellom BRIKS-landene, som i stor grad søker andre allianser basert særlig på geografi og regional gruppering. I spørsmål om matsikkerhet går skillelinjene på tvers av BRIKS, i henhold til landenes interesser som nettoimportør eller nettoeksportør av mat.

3.2 G20 OG BRETTON WOODS-INSTITUSJONENE

3.2.1 G20

Siden andre verdenskrig har G7-gruppen (USA, Canada, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia og Japan) utgjort et slags økonomisk sikkerhetsråd for den globale markedsøkonomien. Med G7-landene i økonomisk krise og BRIK-landene i rask vekst, var dette systemet i 2008 modent for endring. For å ivareta sine interesser og utnytte mulighetene best mulig, møttes Brasil, Russland, India og Kina på diplomatisk høynivå i Russland i mai 2008. Sommeren 2008 besluttet USA, støttet av EU, å utvide det tradisjonelle G7-forumet til et G20-forum, som skulle omfatte alle de store økonomiene i verden. BRIK-landene spilte en koordinert og aktiv rolle på høyeste nivå i de første G20-møtene i november 2008 og april 2009, hvor BRIK-kravet om reform av internasjonale finansinstitusjoner ble inkludert i møteerklæringen. Frem mot G20-møtet i september 2009 ble det klart at BRIK-landene var uomgjengelige representanter for utviklingslandene i forberedelsene av møtet og som globale aktører. På møtet ble det vedtatt å avholde faste G20-møter årlig. G20 erstattet dermed G7 som verdens "økonomiske sikkerhetsråd" og en æra med forholdsvis eksklusiv vestlig dominans over den globale økonomien var over. På møtet ble det også vedtatt å "modernisere" IMF og Verdensbanken (se under).

De viktigste sakene på G20-agendaen i 2011 er knyttet til forsøkene på å finne løsninger på finanskrisen og en relatert reform av det internasjonale pengesystemet. For BRIKS-landene gjør ulike interesser seg gjeldende i forhold til begge disse spørsmålene, noe

som vanskeliggjør en samlet front fra gruppen. Dette har gitt seg utslag i tilsynelatende drastiske utspill fra enkeltland i forkant av ulike toppmøter, som har blitt til dels sterkt utvannet i de endelige sluttokumentene etter møtene.

Før BRIKS-møtet i Jekaterinburg 2009 gikk Russland sterkt ut mot dollaren og fremmet krav om en overnasjonal reservevaluta. Under toppmøtet ble det klart at den varslede trusselen mot dollaren var svekket av BRIKS-landenes interne motsetninger. I kommunikeet fra toppmøtet insisterer BRIKS-landene på et mer diversifisert økonomisk system og ønsker en større rolle for sine valutaer i global handel og i det internasjonale pengesystemet. Selv om Kina ønsker en styrking av andre reservevalutaer enn dollaren, frykter Kina imidlertid at verdien av egne dollar-reserver kan svekkes hvis BRIKS fremmer en koordinert linje mot dollaren som resulterer i undergraving av dens verdi. Denne strategiske uenigheten ble reflektert i uklarheten i kommunikeet fra Jekaterinburg der det ikke spesifiseres detaljer, og der angrepet på dollaren er utvannet. BRIKS-land har bilateralt seg imellom blitt enige om å gjøre opp i sine egne valutaer (Brasil og Kina i yuan og real, og Kina og Russland i rubel og yuan), men siden ingen av BRIKS-landenes valutaer kan konverteres fritt, er planene vanskelige å omsette i praksis. Videre er det svakheter ved BRIKS-landenes egne valutaer som gjør det vanskelig å se for seg at de kan ta over for dollaren.² Erklæringene har dermed mer politisk symbolverdi enn praktisk økonomisk betydning.

Valutaspørsmål handler om ulike ting for ulike BRIKS-land. For Kina har det vært sentralt å unngå krav om at yuansen skal veksles fritt etter markedsbestemte vekslingsrater, siden yuansen er verdsatt billig i forhold til sin reelle kjøpekraft noe som er en fordel for kinesisk eksport. I G20-toppmøtenes diskusjoner om økt global koordinering av økonomisk politikk har Kina derfor motsatt seg å inkludere vekslingsrater som et av parametrene landene skulle måles på. Kina har i stedet foretrukket å snakke om handelsbalansen. Som importører av billige kinesiske varer deler Brasil, India, Russland og Sør-Afrika imidlertid amerikanernes bekymring for kinesernes valutabaserte fortrinn i verdenshandelen. Kina har derfor alene stått imot presset fra de andre G20-maktene i dette spørsmålet.

Før et møte for finansministrene i BRIKS i Washington i september 2011 frontet Brasils finansminister ideen om at BRIKS skulle forplikte seg til å kjøpe europeiske statsobligasjoner for milliarder av dollar og øke lånekraften til IMF. Dette falt igjennom på møtet der det felles utspillet fra BRIKS-landene ble at de "om nødvendig er åpne for å vurdere muligheten av å gi støtte gjennom IMF eller andre finansinstitusjoner ... avhengig av enkeltlands forutsetninger". Både Russland, Kina og India gikk sterkt imot det brasilianske utspillet med henvisning til at problemene i eurosonen var selvforskyldte.

Sør-Afrika har for øvrig gjort seg store anstrengelser som Afrikas eneste representant i G20, for å representere Afrika på en ryddig måte i dette forumet. Sør-Afrika har for det formålet opprettet en komité med ti afrikanske land som møtes i forkant av hvert G20 møte for å koordinere seg.

3.2.2 *Det internasjonale valutafondet IMF*

Reform av IMF har vært et hovedtema for BRIKS-landene, med fokus på å øke utviklingslands innflytelse og styrke organisasjonen økonomisk. BRIKS-gruppen har lyktes med dette og reformene som ble foreslått i 2008 og vedtatt i 2010, vil i løpet av de neste årene medføre de største endringene i IMF på flere tiår. Hvert medlemsland i IMF har en kvote som bestemmer medlemslandets økonomiske bidrag, stemmevekt og som er førende for landets tilgang til IMF-støtte. Kvotereformen som trådte i kraft i mars 2011, vil doble antallet kvoter og flytte 6 prosent av kvotene fra overrepresenterte land til under-

² For eksempel svekkes rubelen og yuansens kandidatur av at det hersker tvil om landenes rettsikkerhet, noe som ikke sikrer den nødvendige tillit som finansmarkedene må ha for å flytte store beløp i landenes valuta.

representerte land (det vil si framvoksende økonomier og utviklingsland). Kina vil med dette bli det tredje største medlemslandet i IMF og alle BRIK-landene vil være blant de ti største medlemmer i fondet.

Til tross for BRIK-landenes suksess med å få gjennom en kvotereform, fremstår gruppen i liten grad forenet med hensyn til å fremme løsninger på globale saker av økonomisk-finansiell karakter. I IMF's styre opptrer landene ofte omforent i ulike skriftlige innlegg, men demonstrerer store, og etter sigende, stigende ulikheter overfor spørsmål som valutakurs-spørsmålet og kapitalbevegelser. Styrerepresentantene fra BRIKS-landene er generelt mer aktive enn tidligere, men ulike syn blir tilsynelatende stadig oftere synlige. Da IMF's tidligere leder Dominique Strauss-Khan trakk seg som leder våren 2011 var BRIKS-landene enige om at den nye lederen av IMF skulle velges gjennom en "åpen, meritt-basert og konkurranseutsatt prosess" og at den uskrevne regelen om at IMF's leder skal være en europeer måtte opphøre. BRIKS-landene klarte imidlertid ikke å samle seg om en alternativ kandidat og endte alle opp med å støtte Christine Lagarde fra Frankrike. Det generelle inntrykket fra IMF-styret er at Brasil er aktive og forsøker å opptre på vegne av BRIKS med sine egne syn, at Kina forfølger snevre nasjonale interesser, at India er passive, at Russland er uforutsigbare og at Sør-Afrika holder en svært lav profil. I IMF-sammenheng går den tydeligste skillelinjen i BRIKS-gruppen mellom Brasil og Kina, og Brasil har da også vært meget tydelig i sin kritikk av Kina for valutamanipulasjon.

3.2.3 Verdensbanken

På G20-møtet i Pittsburgh i september 2008 ble det enighet om å øke framvoksende økonomiers innflytelse i Verdensbankgruppen. Våren 2010 ble endringene innført, med en betydelig kapitalutvidelse som økte stemmeandelen til utviklingslandene med 3 prosent i Den internasjonale banken for gjenoppbygging og utvikling (IBRD) og 6,1 prosent i Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC). Dette økte særlig stemmevekten til Kina og andre store mellominntektsland. Kina ble med det den tredje største aksjonær (med 4,42 prosent eierandel og stemmevekt) i banken etter USA og Japan, mens India (nå med 2,91 prosent eierandel og stemmevekt) ble den syvende største aksjonæren (etter Tyskland, Frankrike og Storbritannia). Både Kina og India hadde tidligere en stemmevekt på 2,77 prosent. Særlig Kina men også de andre store mellominntektslandene har med det styrket sin posisjon i styret. Det er ikke usannsynlig at BRIKS og resten av utviklingslandene vil nå 50 prosent eller mer av aksjekapitalen i banken i løpet av de neste fem til ti årene.

I Verdensbanksammenheng er BRIKS-gruppen lite synlig som en omforent gruppe med en omforent og konstruktiv agenda. Landene har imidlertid ukentlige uformelle møter og fremstår som ledere av en bredere allianse bestående av representantene for "lånerne" (G11). Landene er først og fremst forent av en felles motstand mot å la seg dominere av giverlandene, og det har vært en tiltagende polarisering og politisering i bankens styre. Det er en tydelig tendens at BRIKS-land nå opptrer mer bestemt og med større beslutt-somhet i verdensbanksammenheng enn tidligere. Som ledende kraft i G11 har BRIKS-land i flere sammenhenger fått med seg lavinntektsland i saker der disse tilsynelatende ikke har interesse av å dele posisjon med BRIKS. Et eksempel er motstanden mot forslaget om å begrense Verdensbankens utlån til utbygging av ikke-fornybar energi, som burde være positivt for lavinntektsland som er sårbare for klimaendringer men hvor G11 sto samlet.

BRIKS-landene er generelt mer fokusert på IMF-spørsmål enn på bistand. Selv om BRIKS-landene mangler en egentlig omforent agenda i verdensbanksammenheng er det likevel noen overordnede mønstre som gjør seg gjeldende. BRIKS-landene (særlig Brasil og Kina) er generelt sett opptatt av alternative utviklingsmodeller med mer vekt på kobling mellom investeringer og økonomisk vekst, og mindre vekt på relaterte krav til styresett, politikktutvikling og reformer ("kondisjonalitet"). BRIKS-landene er også opptatt av økt

strategisk bruk av sør-sør samarbeid, hvor Verdensbanken for eksempel støtter et program som legger til rette for brasiliansk støtte til utvikling av landbrukssektoren i Afrika.

3.2.4 WTO

"Utviklingsrunden", en ny runde i internasjonale handelsforhandlinger, startet i 2001 i Doha blant annet med fokus på temaer som utvikling og landbruk. IBSA-landene begynte å samarbeide tidlig i 2003, og etter hvert som Kina (som ble medlem i 2001) fant sin plass i organisasjonen ble tett, uformell koordinering utvidet til også å omfatte Kina. Siden WTO-ministermøtet i Mexico i 2003 har BIKS-landene (Brasil, India, Kina, Sør-Afrika), og særlig Brasil, fremstått som talsmenn for utviklingslandene interesser og fremlagt løsninger som kunne utgjøre et alternativ til forslagene fra EU og USA. Etter år med vanskelige forhandlinger brøt Doha-forhandlingene sammen i 2008, som følge av mangel på enighet i landbruksspørsmål mellom USA på den ene siden og Kina og India på den andre. Brasil forsøkte å megle fram et kompromiss, men måtte gi opp.

I dag fremstår BIKS (særlig BIK) som en koordinert maktfaktor i organisasjonen, med avgjørende innflytelse på veien videre. I forberedelsene til WTOs ministerkonferanse i desember 2011 har BIKS-gruppen etter sigende blokkert diskusjoner av flere forslag til beslutninger for konferansen. Russland er først i disse dager på vei mot å bli medlem av WTO.

3.3 ANDRE MULTILATERALE FORA/PROSESSER

3.3.1 Klimakonvensjonen og BASIC-samarbeidet

På klimatoppmøtet i København (COP15) i 2009 fant Kina, India, Brasil og Sør-Afrika sammen i BASIC-gruppen og landene har siden diskutert og forsøkt å koordinere klimapolitikk på kvartalsvise ministermøter. Det som forener landene i klimapolitikken er først og fremst en felles holdning om at de rike landene (Annex 1 land i henhold til Kyoto Protokollen) må gå foran i arbeidet med å forhindre global oppvarming gjennom å påta seg utslippsforpliktelser, bidra finansielt til utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland, og gjennom å overføre teknologi som kan bidra til utslippsreduksjoner.

BASIC-gruppen fikk stort gjennomslag på COP15 og lyktes som en blokkerende minoritet med å forpurre planer om en avtale hvor også framvoksende økonomier skulle påta seg bindende utslippsforpliktelser. I stedet ble de framvoksende økonomienes utslippsreduksjonsmål frivillige og gjort avhengige av støtte fra vestlige land. Samtidig anerkjente BASIC-gruppen målet om å begrense global oppvarming til +2° i forhold til før-industrielt nivå innen 2050.

COP16 i Cancun (2010) og COP17 i Durban (2011) har vist at BASIC-gruppen i klimasammenheng forenes i sine krav til vesten, men ikke er en slagkraftig gruppe med en felles konstruktiv agenda. Dette skyldes at landene har forskjellige utgangspunkt og interesser. 2°-målet innebærer at det er en begrenset mengde klimagasser som kan bli sluppet ut fremover. Hvis målet skal nås er det klart at utviklingsland også vil måtte redusere utslipp av klimagasser i forhold til et *business as usual* scenario. Det store spørsmålet er hva som kan regnes som en rettferdig fordeling av utslippsforpliktelser for utviklingsland. BASIC-landene har hatt flere møter for å forsøke å finne en felles holdning til dette, uten suksess. India har per i dag klimagassutslipp på 1,4 tonn per kapita per år og er tilhenger av at fremtidige utslippsrettigheter fordeles etter per kapita-prinsippet. Kina og særlig Sør-Afrika har allerede utslipp per kapita som er på nivå med vestlige land og ønsker å basere seg på en modell hvor det også tas hensyn til historiske utslipp og kapasitet. BASIC-landene har heller ikke vært i stand til å koordinere seg og utarbeide felles posisjoner på viktige enkelttemaer i forhandlingene, som spørsmål om intellektuell eiendomsrett knyttet til teknologioverføring eller modeller for å måle, verifisere og

rapportere utslippsreduksjoner. BASIC-landenes frivillige reduksjonsmål for 2020 er ikke engang formulert over samme lest og sammenlignbare, ettersom Kina og India har karbonintensitetsmål mens Brasil og Sør-Afrika har referansebanemål.

På klimatoppmøtene følger de enkelte landene først og fremst egne interesser og hensyn, til tross for den utstrakte møtevirksomheten mellom partsmøtene. Sør-Afrika er opptatt av Afrikas interesser, hvor mange land er sårbare for klimaendringer, og forholdsvis positiv til en forpliktende global avtale. Brasils utslipp er primært knyttet til avskoging og utslippsreduksjoner krever i mindre grad vanskelige omstillinger i industrien, noe som gjør det lettere for Brasil å fremstå som progressiv og i prinsippet åpen for å få til en omforent og forpliktende global avtale. India ser seg som et utviklingsland som det ikke er rimelig at skal påta seg noen forpliktelser før man har nådd et per capita utslippsnivå på linje med de rike landene. Kina er oppsatt på å avvise krav om forpliktende utslippsreduksjoner, men også av ikke å få skylden for manglende fremskritt i klimaforhandlingene (som Kina i stor grad fikk etter København-møtet). Kina signaliserte derfor på Durban-møtet at Kina kunne være villig til å påta seg bindende utslippsforpliktelser i fremtiden, noe som tydelig kom som en overraskelse på India som med det fremsto som bremseklossen i forhandlingene sammen med USA. India ga da også til sist etter for presset og godtok Durban-erklæringen om at landene skal arbeide mot å få på plass en global avtale som skal gjelde fra 2020 og inneholde bindende utslippsforpliktelser for alle land.

3.3.2 *Bistand*

Fremveksten av nye aktører i verdensøkonomien utfordrer det tradisjonelle bistandsregimet, hvor OECD-land koordinerer utviklingsbistand gjennom OECD og baserer seg på felles prinsipper (OECD-DAC) for bistand. Vestlige land knytter forskjellige kondisjonalitetskrav til bistand, relatert til styresett, politikkutvikling, reformer og menneskerettigheter. Kina, India og Brasil er som nevnt opptatt av alternative utviklingsmodeller med mer vekt på kobling mellom investeringer og økonomisk vekst, og det er liten transparens knyttet til særlig Kinas bistand og eventuelle kondisjonalitetskrav (Kina gir for eksempel ikke bistand til land som anerkjenner Taiwan). BRIKS-landene er imidlertid langt fra å ha en felles bistandspolitikk og det synes heller ikke å være et fokus på dette innenfor BRIKS-rammen. Dette kan skyldes at bistand til tider kan være et strategisk instrument landene bruker i intern konkurranse om innflytelse og markeder.

Det store temaet på OECDs høynivåmøtet om bistandseffektivitet i Sør-Korea i 2011, var å få til prinsipper for en bistandsarkitektur som også kan inkludere framvoksende økonomier. BRIKS-gruppen spilte ingen rolle på Busan-møtet, hvor det avgjørende spørsmålet var om det ville være mulig å få Kina med på en felles erklæring som ga mulighet for å utvikle en omforent bistandsplattform som kan danne grunnlag for bistand fra så vel OECD-land som framvoksende økonomier. På overtid lykkes man å få til en felles erklæring, men prisen for å få Kina (og India) om bord var en aksept av et svakere og frivillig regime for donorer fra framvoksende økonomier. Det er uklart hva Busan-erklæringen vil innebære i praksis og om den faktisk er et første skritt mot en felles og transparent plattform for bistand fra industriland og framvoksende økonomier. I den indiske debatten om emnet fremheves behovet for en annen arena for et slikt samarbeid, for eksempel G20 eller FNs Development Cooperation Forum (UNDCF) som ble initiert av Kina og India.

3.3.3 *Rio-prosessen*

Temaet "Grønn Økonomi" står i fokus på Rio+20 toppmøtet i juni 2012 i Brasil og i erklæringen fra det siste BRIK-toppmøtet ble grønn økonomi nevnt som et mulig tema for samarbeid mellom landene. Alle BRIKS-landene har levert inn sine posisjoner til Rio+20-møtet. Det er imidlertid få tegn på BRIKS-koordinering i disse dokumentene, som spriker i fokus og prioriteringer basert på landenes forskjellige forutsetninger. Fokuset på

fattigdomsbekjempelse er særlig framtreddende hos Brasil, India og Sør-Afrika, mens Kina og Russland har et større fokus på teknologioverføring for å høste muligheter innenfor grønn økonomi. Som vertsland er det tydelig at Brasil prioriterer innsats inn mot møtet og ønsker et godt resultat. Sør-Afrika var arrangør for Johannesburg-toppmøtet i 2002 og har dermed også et historisk eierskap til prosessen. Sør-Afrika ønsker at fokuset på å sette målbare mål for bærekraftig utvikling fra det møtet skal følges opp i Rio+20. De andre landene, særlig Russland, synes å investere mindre i Rio-prosessen

3.4 KONKLUSJONER

BRIKS er et fleksibelt forum hvor landene søker etter sammenfallende posisjoner, slik at hver i sær kan styrke sine nasjonale agendaer i internasjonale fora. BRIKS legger ikke begrensninger på landene i forhold til opportunistisk å benytte seg av andre fora.

BRIKS forenes først og fremst i en generell motstand mot dominans fra G7/OECD-landene, et omforent ønske om å øke utviklingslandenes innflytelse i multilaterale organisasjoner (særlig Bretton Woods), en vektlegging av prinsipper som territoriell suverenitet og ikke-innblanding i interne forhold, og et fokus på økonomisk utvikling i utviklingsland uten heftelser knyttet til OECD-DAC prinsipper om kondisjonalitet.

BRIKS-gruppen framstår som den eneste reelle motpol til G7 i internasjonale fora og utgjør i praksis et effektivt blokkerende mindretall i multilaterale sammenhenger. Dette gir BRIKS status og makt (når man klarer å koordinere seg), og BRIKS framstår i noen sammenhenger som lederne for utviklingslandene.

I de aller fleste multilaterale sammenhenger framstår BRIKS ikke som en koordinert gruppe. Det er sterke interne skillelinjer i BRIKS-gruppen og landene forfølger på en realpolitisk og kalkulerende måte først og fremst egne interesser. Det beste eksempelet på dette er Kina og Russland manglende støtte til de andres kandidatur til fast sete i Sikkerhetsrådet. I mange sammenhenger framstår IBSA-landene som en mer koordinert gruppe med naturlig sammenfallende interesser.

BRIKS-landene viser i liten grad vilje til å ta større ansvar og del av byrden med hensyn til globale forhold. Landene er begrensede bidragsytere til FNs budsjett, fredsarbeid (med unntak av India), i internasjonal bistand, har få fremadrettede forslag i WTO og klimaforhandlingene, og har få konstruktive forslag til å gjøre FN mer effektivt.

4 BETYDNING FOR NORGE

Mangelen på effektiv koordinering i politiske saker gjør at BRIKS ikke i seg selv er et forum av stor, direkte betydning for Norge. BRIKS-landene er imidlertid viktige og må først og fremst følges opp bilateralt. Norges innsats bør dog også avveies mot andre framvoksende økonomier (eks. Sør Korea, Tyrkia, Indonesia, Mexico).

BRIKS-gruppen er likevel viktig fordi BRIKS er den eneste gruppering av framvoksende økonomier som utgjør en reell motpol til OECD-landene og/eller vesten i internasjonale fora. BRIKS-landene utgjør i dag en betydelig del av verdensøkonomien og tendensen går mot at denne andelen vil øke. Dette innebærer at diskusjoner BRIKS-landene imellom om hvordan man skal utvikle finansielle institusjoner, utvikle samhandel (gjerne i lokale valutaer) og samarbeid har potensielt store globale implikasjoner.

BRIKS-samarbeidet er ungt og selv om gruppen i liten grad så langt har lyktes med å formulere en felles konstruktiv agenda, så er det for tidlig å avfeie BRIKS som en aktør. BRIKS-landene utgjør et effektivt blokkerende mindretall i internasjonale fora. Hvis de sentrale aktørene i BRIKS-gruppen er enig, vil det i praksis ikke være mulig å få til internasjonale avtaler uten godkjenning – noe vi i dag for eksempel ser i både klimaforhandlingene og WTO. Det gjør det viktig å forstå og kunne forholde seg strategisk til de interne spenningene i BRIKS-gruppen.

Kina er i en helt egen vektclasser blant de framvoksende økonomiene og BRIKS er viktig fordi Kina er med. BRIKS bør i betydelig grad ses på som et instrument for kinesisk utenrikspolitikk og strategisk tenking. Kina avgjør i overveiende grad hvilken tyngde BRIKS får, alt etter i hvilken grad Kina velger å bøye seg mot de andre for å få til felles posisjoner. Per i dag er Kina i liten grad villig til dette, noe som også er en form for kontroll med gruppen. BRIKS er en gruppering som forhindrer framvekst av andre grupperinger av framvoksende økonomier med alternative (demokratiske) agendaer. BRIKS-samarbeidet gir på den annen side mulighet til å påvirke Kina og Kinas internasjonale agenda gjennom å påvirke (og eventuelt styrke) Kinas partnere i gruppen.

Den primære konkurrent til BRIKS som representant for framvoksende økonomier i internasjonale fora er IBSA, som er en gruppe med større grad av sammenfallende interesser enn BRIKS og som i vesentlig grad har lyktes med å koordinere posisjoner i internasjonale fora. IBSA-landene er åpne demokratier som står Norge nærmere politisk, kulturelt og verdimesig enn Kina og Russland, og som har stort vekstpotensial. IBSA-landene peker seg ut som mer naturlige strategiske partnere for Norge med hensyn til å fremme demokratisering, bærekraftig utvikling og menneskerettigheter internasjonalt.

BRIKS-landenes økende rolle som donorer og økonomiske aktører i utviklingslandene er i ferd med å presse fram et paradigmeskifte i internasjonal politikk, hvor sør-sør samarbeid i langt større grad vil bli viktig. Her er det store forskjeller på hvordan Kina, India og Brasil opptrer, og Kina peker seg ut som aktøren med minst sensibilitet for demokratiske verdier og menneskerettigheter. IBSA-landene koordinerer allerede bistand på et visst nivå og benytter seg av Verdensbankstrukturen. IBSA-landene fremstår i dette bildet som naturlige strategiske partnere for Norge i arbeidet med et nytt bistandsparadigme.

Samtidig er det klart at Kina og Russland er de to framvoksende økonomiene med størst økonomisk betydning for Norge. Et velfungerende, nært og dynamisk forhold til disse landene vil derfor være av stor betydning for Norge – akkurat som det er det for IBSA-landene.

KILDER

Makroøkonomiske data i rapporten er hentet fra Reuters database Ecwin, FNs *Human Development Index 2011*, IMF's *World Economic Outlook (2011)* og OECDs *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth (2010)*.

Statistikk for **bilateral handel mellom BRIKS-landene**: *China Customs Statistics*, P.R. China General Administration of Customs. *South African Trade Statistics*. South Africa's Department of Trade and Industry. *System on Foreign Trade Performance Analysis (FTPA); Export by Region x Countries. Dated: 15/12/2010 / Import by Region x Countries*. India's Department of Commerce 2011. *Brazilian Economy Outlook*, Ministerio de Fazenda, August-September 2010.

Landstudier og analyser:

- Bond, K. (2011): "Brics? It's Carbs that make you strong", *Financial Times* 1 Dec. 2011.
- BuaNews (2011): "South Africa: Africa Important In BRICS Success: Davies", *BuaNews* 17.4 2011.
- Brooks, K. (2011): "Is Indonesia Bound for the BRICs?", *Foreign Affairs* 1. Nov. 2011.
- Econ Pöyry (2011): *China, India, Brazil, South Africa: Crucial for the Global Environment*, EP 2011.
- Garcia, M. (2011): "Brazil must look to the future", *Financial Times* 6 Dec. 2011.
- Goldstone, J. (2011): "Rise of the TIMBIs", *Financial Times* 2 Dec. 2011.
- Jacques, M. (2009): *When China rules the world*, Allen Lane.
- Karaganov, S. (2011): "Russia needs the Brics", *Financial Times* 6 Dec. 2011.
- Khilnani, S. (1997): *The Idea of India*, Penguin.
- Leonard, M. (2008): *What does China think?*, HarperCollins.
- Mahbubani, K. (2008): *The New Asian Hemisphere*, Public Affairs.
- Magnus, G. (2011): *Uprising. Will emerging markets shape or shake the world economy?*, Wiley.
- Malone, D. (2011): *Does the Elephant Dance? Contemporary Indian Foreign Policy*, Oxf. Univ. Press.
- McGregor, R. (2010): *The Party*, Allen Lane.
- Planas, R. (2011): "Rouseff Tweaks Brazil's Foreign Policy at the UN", *Council of the Americas*, 29. March 2011.
- Roett, R. (2010): *The New Brazil*, Brookings Institution Press.
- Ruparella, S. et al. (eds.) (2011): *Understanding India's New Political Economy*, Routledge.
- Simpfendorfer, B. (2011): "Is China still a Bric?", *Financial Times* 2 Dec. 2011.
- Smith, L. (2010): *The New North. The World in 2050*, Profile Books.
- Wagstyl, S. (2011): "Jim O'Neill: Russia could surprise us all", *Financial Times* 28. Nov. 2011.

Bilateralt og multilateralt samarbeid:

- Agência Brasileira de Cooperação (2011): *A Cooperação Técnica do Brasil para a África 2010*, www.abc.gov.br
- Alencastro, C. (2011): "Brasil vai sugerir na Rio +20 a adoção de objetivos de desenvolvimento sustentável", *O Globo Ciência*, 1. Jan. 2011.
- Atkins, R. & Peel, Q. (2011): "G20 strikes compromise on global imbalance", *Financial Times*, 19 February 2011.
- Arkhangelskaya, A. A. (2009): *India, Brazil and South Africa Dialogue Forum: A Bridge between Three Continents*. Policy Notes 2010/8, Nordiske Afrikainstitutet.
- Bhatia, R. (2011): "BRICS set to outshine IBSA?", *The Hindu* 30 April, 2011.
- Brautigam, D. (2009): *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.

- Brautigam, D. (2011a): *China in Africa: What Can Western Donors Learn?*, Norfund.
- Brautigam, D. (2011b): African Shenzhen: China's special economic zones in Africa, *Journal of Modern African Studies*, 49, 1 (2011), pp. 27-54.
- BRIKS: Erklæringer fra toppmøtene (Jekaterinburg 2009, Rio de Janeiro 2010, Sanya 2011).
- CNN (2011): "Brazil, Iran foster stronger ties", *CNN* 10 August 2011.
- Democracy Digest (2011a): "China using Shanghai Cooperation Organization as "main tool" to influence Central Asia", *Democracy Digest* 20 Sept. 2011.
- Democracy Digest (2011b): "Chávez fades, China looms in Latin America", 14. Oct. 2011.
- Econ Pöyry (2010): *BRIC, BASIC and Climate Change Politics, Status, Dynamics and Scenarios for 2025*, Econ Pöyry 2010.
- European Council of Foreign Relations (2011): *The New Great Game in Central Asia*, Asia Centre 2011.
- Flikke, G. (2009): *Balancing acts: Russian-Chinese relations and developments in the SCO and CSTO*, NUPI.
- FOCAC (2011): www.focac.org
- FOCAC (2009): Forum on China-Africa Cooperation Sharm El Sheikh Action Plan (2010-2012). Available at: <http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>
- Frankenstein, J. (2011): "The 'BRICs': A last hope? Maybe not", *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 2 No. 19. Special Issue - October 2011.
- G20 (2011): <http://www.g20.org>
- Goswami, N. (2011): "China's Response To India's Military Upgrade In Arunachal Pradesh: Classic Case Of 'Security Dilemma' – Analysis", *Eurasia Review*, 18. Nov. 2011.
- Grudgings, S. (2011): "As rich world sputters, Brazil looks to Africa", *Reuters* 17. Nov. 2011.
- Hervieu, S. (2011): "South Africa gains entry to Bric club", *The Guardian* 19. April 2011.
- IBSA: *IBSA Trilateral Official Website*, www.ibsa-trilateral.org
- IBSA: Toppmøte-erklæringer (5 stk) og felles kommunikeer (13 stk.)
- Kelly, B. (2009): "Brazil, Russia, India, China (the BRICS) throw down the gauntlet on monetary system reform", *EastAsiaForum*, 28. June 2009.
- Kermeliotis, T. (2011): "India bids to be Africa's 'new best friend'", *CNN* 25. Aug. 2011.
- Krishnan, A. (2011): "China ready to support Indian bid for UNSC", *The Hindu*, 16. July, 2011.
- Li, H. Y. & Wang, Z. (2009): *Assessing China's Influence in Central Asia: A Dominant Regional Power?*, Briefing Series – Issue 53, China Policy Institute, University of Nottingham.
- Lipman, J. K. (2011): "Law of Yuan Price: Estimating Equilibrium of the Renminbi", *Michigan Journal of Business* 4 (2), 2011.
- Meyer, H. & Lyubov, P. (2011): "Russia seeks IMF weight as Lagarde follows BRICS loan pledge", *Bloomberg* 7. Nov. 2011.
- Mohan, R. (2011): "IBSA to BRICSA: China churns the new alphabet soup", *Indian Express* 16. April 2011.
- Panova, V. (2011): "Russia at the G20 Cannes summit", *G20 Information Centre* 5. Nov. 2011, University of Toronto.
- Qobo, M. (2010): *The BRIC pitfalls and South Africa's place in the world*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg.
- Ragir, A. (2011): "Rousseff Like Lula on Mideast Keeps Brazil-U.S. Ties Chilled", *Bloomberg*, Sept. 21, 2011.
- Reuters (2011): "Truth: Brazil, India, China want global clout, but can't act together", *Reuters* Sept. 25, 2011.
- Roman, M. & Carson, M. (2010): "Shifting ground: Brazil tackles climate change and deforestation, but rapid growth, energy needs undermine progress", Policy Brief, Stockholm Environment Institute 2010.
- Rowe, E. W. (2009): "Russland: En status quo-BRIK?", i Rowe, E. L. & Carvalho, B. (eds) (2009): *Norge og BRIK-landene*, NUPI.

- Senona, J. (2010): *BRIC and IBSA Forums: Neo-liberals in Disguise or Champions of the South?*, Policy Briefing 24, Emerging Powers and Global Challenges Programme, South African institute of International Affairs.
- Shanghai Cooperation Organization (2011): www.sectesco.org
- Sikri, R. (2007): "Why Russia and India matter to each other", *Rediff India Abroad* 23. Jan. 2007.
- Singh, M. (2011): *PM Manmohan Singh's opening statement at the plenary session of 5th IBSA Summit*, 18 Oct. 2011.
- Stephens, Ph. (2011): "A story of Brics without mortar", *Financial Times* 24 Nov. 2011.
- Stockholm Environment Institute (2011): *Together Alone. BASIC countries and the climate change conundrum*, Nordisk Ministerråd 2011.
- Stuenkel, O. (2010): "Is there a case for stronger Brazil-Russia relations?", *Post-Western World* 10. Oct. 2010
- The Hindu (2011): "Manmohan leaves for home after IBSA Summit", *The Hindu* 19. Oct., 2011.
- The Economist (2011a): "IMF influence. Light-weight BRICS", *The Economist* 6. June, 2011.
- The Economist (2011b): "India in Africa. Catching up: Long timid in international affairs, India is starting to make waves", *The Economist* 26. May 2011.
- The Economist (2011c): "South Africa's foreign policy. All over the place. South Africa is joining the BRICs without much straw", *The Economist*, 24. March 2011.
- The Economist (2010): "Brazil's foreign-aid programme. Speak softly and carry a blank cheque", *The Economist* 15. July 2010.
- The White House (2011): "Joint Statement by President Rouseff and President Obama", Office of the Press Secretary, 19. March, 2011.
- Tran, M. (2011): "China and India to join aid partnership on new terms", *The Guardian*, 1. Dec. 2011.
- UNCSD (2011): *Innspill fra Brasil, Russland, India, Kina, Sør-Afrika*. UN Commission for Sustainable Development. www.unscd2012.org
- Vieira, M. A. & Alden, C. (2011): "India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership" i *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Oct. 2011, Vol. 17, No. 4, pp. 507-528.
- Wagstyl, S. (2011), "Brics at 10: not dead yet", *Financial Times* 5 Dec. 2011.
- White, S. (2011): *Emerging powers, emerging donors. Teasing out developing patterns*, Center for Strategic and International Studies, Washington DC.
- White, L. (2009): *IBSA Six Years On: Co-operation in a New Global Order*, Policy Briefing 8, South African Institute of International Affairs 2009.
- Wihardja, M. M. (2011): *The G20 and the BRICS: How to manage the politics?*, East Asia Forum 6. April 2011.
- Wong, E. (2011): "China Quietly Extends Footprints Into Central Asia", *New York Times* 2. Jan. 2011.
- Yu Y. (2008): *The G20 and China: A Chinese Perspective*, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences 2008.

Ressurspersoner som har bidratt med informasjon og analyser (ikke inkl. representanter for norsk utenriktstjeneste): Siddharthan Balasubramania (Director, Major Economies Initiative, World Resources Institute), Mdu Bulunga (Department of Trade & Industry, Pretoria, South Africa), Vincent Martin (Special Advisor China, FAO), Nomfundo Xenia Ngwenya (Head of the South African Foreign Policy and African Drivers Programme, South African Institute for International Affairs, Johannesburg), João Augusto de Castro Neto (Founding Partner, CAC Political Consultancy), Shirish Sinha (Senior Thematic Advisor Climate Change, Swiss Agency for Development and Cooperation, New Delhi), Yu Fang (PhD, Chinese Academy for Environmental Planning, Ministry of Environment), Grigory O. Yarygin (PhD, School of International Relations, St.Petersburg University), Øystein Tunsjø (Kina-forsker ved Institutt for Forsvarsstudier).

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretnings-spesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com