

BOKESSAY

# Hva er en *emerging power*?

## Noen konseptuelle betraktninger rundt fremvoksende (stor)makter

BENJAMIN DE CARVALHO

*Ph.d., seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt*  
*bdc@nupi.no*



### **Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance**

Alan S. Alexandroff & Andrew F. Cooper (red.)

Waterloo, Ontario/Washington, D.C.: The Centre for International Governance Innovation/Brookings Institution Press, 2010

### **Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations**

Alexander T. J. Lennon & Amanda Kozlowski (red.)

Cambridge, MA: MIT Press, 2008

### **The Rise and Decline of the American «Empire»: Power and its Limits in Comparative Perspective**

Geir Lundestad

New York: Oxford University Press, 2012

### **The Post-American World and the Rise of the Rest**

Fareed Zakaria

London: Penguin, 2009

### **New Powers: How to Become One and How to Manage Them**

Amrita Narlikar

London: Hurst, 2010

### **Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy**

Michael T. Klare

New York: Holt, 2008

*Emerging powers* og *rising powers* er på alles lepper. Der det snakkes om fremtidens utfordringer for global styring, nevnes de potensielle nye stormaktene.<sup>1</sup> Eller er de det? For hva er egentlig en *emerging power*? Og er det noe annerledes enn en *rising power*? Eller *new power*, for den saks skyld? For en rapport jeg bidro til for kort tid siden (se de Carvalho & de Coning 2013), innhentet vi bidrag fra ulike land som vi – mer eller mindre systematisk – hadde definert som *emerging powers*. I bidraget vi fikk fra våre tyrkiske samarbeidspartnere – for Tyrkia var med – sto det at Tyrkia mislikte uttrykket<sup>2</sup> *emerging powers* da det impliserte at Tyrkia ikke hadde hatt noen fordums storhet. *Rising power* var klart å foretrekke.

Men hva er det egentlig som skiller de to uttrykkene? Og er det i det hele tatt noe skille? Og hva er det egentlig vi snakker om, rent begrepsmessig? La oss begynne med det siste. Dersom man skulle dristet seg til å oversette disse uttrykkene til norsk – til tross for at det ikke er det som er målet med dette essayet, da jeg forsøker å holde meg til det konseptuelle heller enn det terminologiske – hadde nok *emerging power* blitt noe som «fremvoksende makt» eller «fremvoksende stormakt» blitt oversettelsen (til tross for at *emerge* som regel oversettes med «dukke opp»). Et søk på nettet viser også at begge disse uttrykkene finner noe støtte i norsk språkbruk (ca. 50 treff for «fremvoksende stormakt» mot 6 relevante treff for «fremvoksende makt».)<sup>3</sup> «Oppdukkende» makt har ingen brukt, ei heller «reisende makt». Men hvorfor denne diskusjonen? Jo, fordi forsøk på å oversette uttrykk som betegner begrep ofte bidrar til å klargjøre begrepets egen betydning. For eksempel er det norske «fremvoksende stormakt» mer presist – om ikke mer elegant – enn det engelske *emerging power*. Den norske betegnelsen sier noe om retning; om målet. *Emerging powers* er på vei mot å bli stormakter. For enkelhets skyld lar jeg også skillet mellom *emerging* og *rising* bero – tyrkiske protester til tross. Det virkelig interessante her – og det skal mye til for å gjøre et «hva-spørsmål» veldig interessant rent forskningsmessig – er hva en *emerging power* er.

Grunnen til at jeg skriver dette essayet og har bestemt meg for å gå gjennom noe av den nye litteraturen på feltet, er rett og slett at jeg selv lurer på hva en *emerging power* er, rent konseptuelt. Jeg mener jo ikke med det at jeg ikke vet hva det er. Alle vet hva det dreier seg om, for alle bruker uttrykket. Poenget mitt er heller at betegnelsen er blitt så innarbeidet i vår

- 
1. Se for eksempel de Carvalho (2011); Reinvang (2013); Tønnesson (2006) i dette tidsskriftet.
  2. Et sentralt skille her er skillet mellom *term* og *concept*. Problemet i denne sammenheng er at «begrep» dekker begge uttrykkene. Jeg vil derfor skille mellom *term* og *concept* ved å bruke «uttrykk» eller «betegnelse» for den førstnevnte, og «begrep» eller «konsept» for den sistnevnte.
  3. Til tross for å være mindre utbredt får sistnevnte støtte fra tidligere utenriksminister Espen Barth Eide (VG 2010). For ordens skyld: Eide var statssekretær i Forsvarsdepartementet da uttalelsen ble referert.

språkbruk at vi tar dets betydning for gitt og unngår å grave i dets konseptuelle rammeverk.

La meg kort illustrere poenget ved å vise til vanskeligheten av å gå empirisk til verks. Vi vet alle at Brasil, Russland, India og Kina er *emerging powers*. Til sammen danner de akronymet BRIC, som Goldman Sachs i sin tid foreslo, som nesten har blitt synonymt med *emerging powers*. BRIC dreide seg i utgangspunktet om *emerging markets* heller enn om fremvoksende stormakter. Men hva med IBSA, som ikke inkluderer de mindre demokratiske Russland og Kina, men som med Sør-Afrika til gjengjeld har et hint av demokratisk samarbeid og dermed også en viss «normative power», som Andrew Cooper skriver i *Rising States, Rising Institutions?* For ikke å si BRICSAM (eller Heiligendamm 5, som de også kalles), som i tillegg til alle stater som allerede er nevnt i dette avsnittet inkluderer Mexico? For ikke å nevne Jeffrey Garten, tidligere statssekretær under Bill Clinton, som i 1997 foreslo «The Big Ten», en liste på ti *emerging markets* som ville få betydning i fremtiden (eller som Garten selv påsto, «that will change our lives»): Argentina, Brasil, Kina, India, Indonesia, Korea, Mexico, Polen, Sør-Afrika og Tyrkia. Eller – igjen – Goldman Sachs' Next Eleven (eller N-11), som besto av stater som ikke var på nivå med BRIC, men som kunne bli det: Bangladesh, Egypt, Indonesia, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Filippinene, Tyrkia, Sør-Korea og Vietnam. Så har vi selvsagt noen stater som burde blitt nevnt, men som ikke er del av disse akronymene: Japan, for eksempel (se Coopers kapittel i *Rising States*).

Men dersom vi er interessert i å forstå hva *emerging powers* er, skal vi da gå gjennom alle disse statene i søken etter fellestrekk? Om ikke lite fruktbart, så vil det i det minste være en langtekkelig oppgave – definitivt for langtekkelig for dette essayet. Det bør jo sies at dette også sannsynligvis er grunnen til at alle snakker om *emerging powers* uten å definere dem. Med noen hederlige unntak er dette også tilfellet i bøkene jeg lette etter svar i.

## Fremvoksende makter i litteraturen: Manglende konsensus og manglende diskusjon

I all rettferdighet er det heller ikke det Geir Lundestad har satt seg fore i sin siste bok. Likevel er fremvoksende makter sentrale i hans betraktninger om det amerikanske imperiet. Noe av det første Lundestad nevner hva gjelder BRICS («Amerikas utfordrere») er deres målsetting om å oppnå stormaktsstatus (s. 40). Når han snakker om hva som eventuelt gir kredibilitet til en slik ambisjon, nevner Lundestad areal, befolkning og økonomi (ibid.). I tillegg til dette menes det implisitt at interne sosiale problemer kan bidra til å bremse en fremvoksende stormakt. I sin omtale av Brasil skriver han: «[D]espite the considerable economic progress Brazil has

made, it still has major social and economic problems to deal with» (ibid.) I tillegg til dette nevnes militærmakt som en faktor (s. 42). Forsvarsbudsjett brukes til å sette de ulike utfordrerne opp mot USA (s. 50), og BNP og BNP per capita brukes for å sammenligne mulige utfordrere og vurdere deres status.

Men noe klart svar på hva som utgjør en fremvoksende makt, finner vi dessverre ikke i boken. Diskusjonen om USAs utfordrere er, om enn systematisk, empirisk og lite konseptuell. Det nærmeste man kommer er Lundestads diskusjon av stormakter mot slutten av boken, der det pekes på at stormakter historisk har hatt en tendens til å tilegne seg territorium ut over deres eget, og kollapse som resultat av *imperial overstretch* (s. 163). Hans diskusjon av hvordan stater beveger seg opp og ned langs stormakts-hierarkiet (konklusjonen) anbefales dog, til tross for at vi ikke får noe klare svar her: «[...] not only China but other powers are clearly rising; and the process of globalization is, in several ways, making the world playing field more level» (s. 193). Noe svar om hva disse statene søker og hva som driver dem, finner vi ikke her.

Likevel er Lundestads analyse langt bedre enn Fareed Zakarias manglende drøfting av fremvoksende makter i *The Post-American World And the Rise of the Rest* (2009). Til tross for en lovende tittel finnes det hverken empiriske eller konseptuelle ansatser til en systematisk gjennomgang av hva som utgjør en fremvoksende makt, til tross for at Zakaria innleder med at «[t]his is not a book about the decline of America but rather about the rise of everyone else» (s. 1). Denne såkalte «rise of the rest» påstås å være det tredje maktskiftet i moderne tider, men der slutter også diskusjonen. Ut over dette kan man lese at USA har en utfordrer (Kina, kapittel 4) og en alliert (India, kapittel 5). Men dersom man ønsker å forstå hva fenomenet fremvoksende makt refererer til, må man videre, for Zakarias bok handler nettopp mest om det han selv påsto den ikke handlet om, nemlig «the decline of America».

Alexander T. J. Lennon og Amanda Kozlowskis redigerte *Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations* (2008) er om mulig enda mer skuffende dersom man er ute etter en begrepsmessig avklaring av fremvoksende makter. Innledningsvis skriver redaktørene: «A twenty-first century concert of the great powes would be fundamental to maintaining peace and spreading security, but how feasible is it?» (s. viii). Til tross for at boken presenterer flere spennende kapitler om India, Kina, Europa, Russland og Japan, diskuteres ikke hva som skal til for at noen av disse statene tilegner seg stormaktsstatus. Utfordringer som nevnes er manglende evne og vilje til å utøve makt utenfor landenes grenser: India har en lang vei å gå før landet kan «attain significant power over others» og «[...] Chinese leaders are not inclined to assert influence in world affairs more forcefully» (s. ix).

Selv om den nødvendigvis ikke var det beste stedet å starte, håpet jeg at Michael T. Klare (2008) *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy* ville gi noen svar. Men her var det heller få ansatser til begrepsmessige avklaringer. På samme måte som man opplever det i de fleste verkene om emnet, tas begreper i stor grad for gitt. Analysen blir derfor – om enn spennende empirisk – bedrøvelig begrepsmessig.

En av de mer lovende titlene jeg kom over var Amrita Narlikars *New Powers: How to Become One and How to Manage Them* (2010). Men bak den lovende tittelen var det, her også, heller lite å hente. Narlikar bruker uttrykket *new powers* om «those states that are major but still not established players at the various high tables of international negotiation such as the G8 and the UN Security Council's permanent members» (s. 6):

«New Powers» are states that have acquired, through a mix of a very large and expanding resource base (indicators of which include market size, economic growth rates, population and defence spending) and diplomatic skill, have acquired the *de facto* status of «veto players» (s. 7).

Med dette mener hun stater som må samtykke i endringer i status quo. I tillegg til dette mener Narlikar at siden fremvoksende makter har vært *rule-takers* da det internasjonale samfunnet ble stiftet ikke kan være status quo-makter. Fremvoksende makter er revisjonistiske. Omfanget av denne revisjonismen kan dog variere, slik hun viser til med eksemplene India, Kina og Brasil (s. 139). Symptomatisk for den manglende diskusjonen av hva fremvoksende makter er det faktum at Kina drøftes gjennom et helt kapittel til tross for at landet i henhold til Narlikars egen definisjon av nye makter ikke er del av gruppen. Kina er medlem av FNs sikkerhetsråd. Boken konkluderer sågar at en «strong structural power base» er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for å bli anerkjent som stormakt (s. 161). Hva som skal til nevnes ikke.

Den mest lovende boken var Alan S. Alexandroff og Andrew F. Coopers redigerte (2010) *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Her nevnes innledningsvis tre nye makter (*new powers*), Kina, India og Brasil, og hvordan disses fremvekst skiller seg fra tidligere utfordrere av USAs hegemoni ved at de «neither accede to a Western-centric order nor view themselves as beneficiaries of the liberal international system» (s. 1). Av disse nevnes Kina som den mes «prøyssiske» av de tre, da landet ofte forstås som «disruptive, potentially revisionist, and a challenge to the status quo» (s. 5). Dette tas videre opp i kapitlet til Andrew F. Cooper, som i sin sammenligning av BRIC, IBSA og BRICSAM finner at dagens fremvoksende stormakter representerer «a combination of aspiration and normative force, economic heft and growth potential, and institutional engagement» (s. 63). Dette er ikke nødvendigvis en begrepsmessig

innsikt, men en empirisk påstand som fører oss noe videre. Cooper konkluderer med at fremvoksende makter i dag har ulike og mangfoldige identiteter, og at de derfor kan være vanskelige å forstå gjennom en endimensjonal analyse. Økonomisk vekst, for eksempel, kan være en nødvendig betingelse, men landenes ulike diplomatiske fremstøt gjør det klart at økonomi alene ikke er tilstrekkelig (s. 76–77). Som Gregory Chin skriver i samme bok, handler disse landenes fremvekst like mye om makt som om ambisjon (s. 83).

Men til tross for noen forsøk på å konseptualisere fremvoksende makter, tas betydningen gjennom boken stort sett for gitt (som for eksempel i kapitlet til Anne-Marie Slaughter og Thomas Hale). Ved å unngå konseptualiseringer blir også utfordringene fremvoksende makter representerer noe diffus og lite analytisk stringent. Som Alexandroff og Cooper konkluderer, gjør også dagens fremvoksende makters adferd det vanskelig å karakterisere dem entydig, da de alle har

exhibited slightly 'schizophrenic' behaviour in its move toward, and inclusion in, a wider global governance leadership. Each appears to desire the recognition that its inclusion in the great power club would signal, but each bridles in some way at the previous traditional leadership and the status quo label implied by collaborative global governance leadership (s. 299).

## Mot en begrepsmessig forståelse?

På bakgrunn av dette er det fristende å konkludere med at over gjennomsnittlig økonomisk vekst er den eneste faktoren disse landene har til felles. De opprinnelige BRIC-landene var de fire statene som vanligvis er assosiert med merkelappen *emerging power*. Men Russland, som holder Sovjetunionens sete i FNs sikkerhetsråd, og Kina, den potensielt gryende supermakten, faller ikke nødvendigvis innenfor kategorien fremvoksende makter da de besitter flere stormaktsegenskaper. En forståelse av hva en stormakt er er derfor nødvendig hvis en ønsker å avklare betydningen av fremvoksende makter. For hvis *emerging* eller *rising powers* vokser eller stiger mot en annen status, må det vel være en status som stormakt – som også impliseres i den norske betegnelsen «fremvoksende stormakter».

Men selv om det er bredere konsensus rundt stormaktsbegrepet, er det fortsatt to forskjellige syn på saken. Det første er av mer 'realistisk' art. Den stratifiserer aktører basert på kapabilitet/evner. Staters evne til å engasjere seg i krig er det som skiller stormakter fra *emerging powers* (eller mellommakter og regionale makter). John J. Mearsheimer ser stormakter som «a state [having] sufficient military assets to put up a serious fight in an all-out conventional war against the most powerful state in the world.»

Ifølge et slikt syn burde *emerging powers* forstås som stater som vil, i overskuelig fremtid, være i stand til å engasjere i konvensjonell krig i stor skala. Kort oppsummert er det stater *to be reckoned with*.

Det andre synet er assosiert med Den engelske skolen (English School). Her vektlegges stormakters evne, rett og vilje til å forvalte den internasjonale ordenen. Denne oppfatningen stammer hovedsakelig fra Hedley Bull (se Bull 1977), som argumenterte at det å være en stormakt handler om mer enn evne, ettersom maktene ble gitt 'rettigheten' til å administrere den internasjonale ordenen av andre medlemmer av det internasjonale samfunnet: «Great power manage their relations with one another in the interest of international order.» Et slikt perspektiv vektlegger mindre evnedimensjonen enn anerkjennelsesdimensjonen. Andre medlemmer må innvilge stater stormaktsstatus, og dermed er det mindre et spørsmål om analytiske kategorier enn et spørsmål om felles forståelse.

Men dette er ikke helt entydig det heller. I *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003) viser Barry Buzan og Ole Wæver hvor omstridt stormaktkonseptet er og har vært. De sporer problemet tilbake til slutten av den kalde krigen og implosjonen av Sovjetunionen. Den påfølgende debatten, hovedsakelig innad i realist-leiren, var hovedsakelig sentrert rundt hvordan man skulle definere polaritet etter den kalde krigen. Problemet de påpekte var at det fantes «a confusingly large range of significant powers, many of which did not easily slot into the categories of the theory.» Selv om USA fortsatt tronet som supermakt(en), noe de fortsatt gjør i de fleste analyser:

at the other end were substantial numbers of regional powers such as Israel, Iran, Brazil, Indonesia, India, Pakistan and Turkey. In between sat a set of second-rank powers that did not come close to measuring up to the USA, but which were significant global players in one way or another, and which clearly transcended regional or middle power status. These included China, Japan, and Russia, and more awkwardly the EU, either as a *sui generis* entity with some state-like qualities, or as united Germany plus France and Britain.

Mange av problemene med å forstå fremvoksende makter konseptuelt kommer av den manglende konsensusen rundt det internasjonale systemets struktur. Er det unipolart, multipolart, eller en god blanding av de to? Problemet her er: hvem er å regne som stormakter?

Buzan og Wæver viser til en lang debatt om dette: akkurat som det er stor forskjell i dag mellom USA og Frankrike, var det også stor forskjell mellom USA, Storbritannia og Tyskland på toppen og Italia, Det ottomanske imperium og Japan på bunnen i 1914. De mener det fundamentale problemet ligger i transponeringen av klassifikasjonssystemer fra det (i all hovedsak regionale) europeiske systemet fra før første verdenskrig til et

bredere internasjonalt system. Et enkelt klassifikasjonssystem kan ikke fungere.

Deres måte å komme ut av uføret på er å foreslå en definisjon med tre nivåer, hvor supermakter og stormakter befinner seg på et systemisk nivå, mens regionalmakter i all hovedsak er regionale (*sic.*). Ut fra deres forståelse er det ikke nødvendig for en stormakt å besitte alle stormaktsegenskaper. Å være en stormakt handler altså ikke om kapabiliteter. Det som skiller stormakter fra regionale makter «is that they are responded to by others on the basis of system calculations about the present and near-future distribution of power. Usually, this implies that a great power is treated in the calculations of other major powers as if it has the clear economic, military, and political potential to bid for superpower status in the short or medium term.»

Supermakt

-

Stormakt

-

Regionalmakt

Med utgangspunkt i tredelingen til Buzan og Wæver, kan man forsøke å inkludere den mer dynamiske kategorien fremvoksende (stor)makter. En åpenbar måte å gjøre dette på, siden de alle spiller en global rolle, er å parafrasere Buzan og Wæver med at det som skiller fremvoksende makter fra regionale makter er at de *ofte* tas i betraktning av andre på systematisk nivå i spørsmål som omhandler både den nåværende og den nær fremtidige maktdistribusjonen. Dermed kan vi forstå fremvoksende makter som voksende fra og ut over sine respektive regioner og opp på den globale scenen, og som har egenskaper og potensial til å inneha stormaktsstatus på kort eller medium sikt.

Typologien eller rangeringen som følger fra dette ser slik ut:

Supermakt

-

Stormakt

-

Fremvoksende makt

-

Regionalmakt

Med dette er fremvoksende makter plassert innen det internasjonale hierarkiet, med ansatser til en konseptuell avklaring. Men hva gjør vi så med den enorme variasjonen fremvoksende makter imellom som litteraturen



viser til? Gir det i det hele tatt mening å konseptualisere dem som en kategori?

La meg trekke frem en artikkel for å avslutte dette bokessayet. Andrew Hurrell diskuterte hva fremvoksende makter – eller BRICs rent spesifikt – hadde til felles i 2006:

Why look at these particular countries [BRICS]? One reason is that they all seem to possess a range of economic, military and political power resources; some capacity to contribute to the production of international order, regionally or globally; and some degree of internal cohesion and capacity for effective state action. [...] A second reason is that all of these countries share a belief in their entitlement to a more influential role in world affairs. [...] A third reason for considering these four countries together flows from the development of relations between and among them. [...] But what is important here is the degree to which Brazil, Russia, India and China all lie either outside, or on the margins of, this formation [liberal 'Greater West']. Unlike Japan, South Korea, Canada, Australia and the major European countries (as a bloc and individually), they are not closely integrated in an alliance system with the United States. More broadly, they have all historically espoused conceptions of international order that challenged those of the liberal developed West [...] (Hurrell 2006: 1–3).

Som Andrew Hart og Bruce Jones (2011) sier: fremvoksende makter er alle «on the outside looking in,» noe som ikke blir mindre viktig dersom man tar i betraktning det faktum at fremvoksende makter deler en viss usikkerhet hva gjelder hegemonens fremtidig adferd.

Vi finner også støtte hos Hurrell for en forståelse av fremvoksende makter som en del av både regionale og globale dimensjoner: «There is something intuitively logical about the idea that regional preponderance should represent an important element of any claim to major power status» (Hurrell 2006: 8). Men denne spagaten mellom det regionale og det globale, systemiske, nivået er også en kilde til svakhet. Idet en stat søker høyere status på det globale plan, vil den også vekke reaksjoner regionalt. Brasil vil møte motstand fra Argentina, Sør-Afrika fra Nigeria osv. Fremvoksende maktens regionale maktbase er dermed også en potensiell svakhet.

Her ligger kanskje til syvende og sist også kilden til den store vanskeligheten i å konseptualisere fremvoksende makter: De er hverken rene regionale eller globale aktører, de innehar noen, men ikke alle stormaktsattributter, de ønsker medlemskap i stormaktsklubben samtidig som de ønsker å reformere den. Fremvoksende stormakter spiller to statusspill og ulike roller i hvert av dem. En begrepsmessig forståelse av fremvoksende makter må ta utgangspunkt i dette. Få bøker om temaet gjør det.

## Litteratur

- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Buzan, Barry & Ole Wæver (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- de Carvalho, Benjamin (2011) Brasil: Endelig en stormakt eller for evig fremtidens land? *Internasjonal Politikk* 69(2): 293–302.
- de Carvalho, Benjamin & Cedric de Coning (2013) *Rising Powers and the Future of Peacekeeping and Peacebuilding*. Oslo: NOREF.
- Hart, Andrew F. & Bruce D. Jones (2011) How Do Rising Powers Rise? *Survival* 52(6): 63–88.
- Hurrell, Andrew (2006) Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? *International Affairs* 82(1): 1–19.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- Reinvang, Rasmus (2013) BRICS – Jippo eller politisk realitet? *Internasjonal Politikk* 71(2): 175–193.
- Tønnesson, Stein (2006) Regionale stormakters globale rolle. Kina, India, Brasil og Sør-Afrika. *Internasjonal Politikk* 64(1): 73–94.
- VG (2010) – Norge nær forsvarsavtale med Brasil, 8. februar. Tilgjengelig på <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=589264>