



Trump 2.0 og internasjonal politikk

En spesialrapport fra Senter for geopolitikk

Ole Jacob Sending (red)

Utgitt juni 2025

Forsidebilder: NTB
Utgiver: Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)
Opphavsrett: © Norsk utenrikspolitisk institutt 2025
Publisert under lisensen CC-BY-NC-SA

Alle synspunkter som kommer til uttrykk i denne publikasjonen, er forfatternes egne. Teksten må ikke trykkes, verken helt eller delvis, uten tillatelse fra utgiveren.

Innhold

Innledning.....	5
Del 1: Fenomenet Trump og dets konsekvenser	9
Trump statskaping	10
Trump og USAs storstrategi: Er geopolittikk fortsatt en faktor i USAs politikk?	14
Trump 2.0: Nye verktøy for økonomisk tvangspolitikk	19
Å sikre Europa i en post-neoliberal verden.....	23
Del 2: Land og regioner	28
Supermaktrivalisering og Europas garderingsstrategier	29
Europa bør ri to kjernefysiske hester	33
EUs konkurransekraft og teknologi-etterslep i Trumps tidsalder	37
Europas geoøkonomiske klemme mellom Trump og Xi	41
Fra verdens fabrikk til selvforsynt stormakt? Kinas dobbel sirkulasjon-strategi	45
Mellom reservasjon og begeistring: Kinas forhold til global frihandel	49
Urealistiske mål: Hvorfor det er en geopolitisk vrangforestilling at Trump skal splitte Kina og Russland	54
«Vi har egne midler – Oresjnik og Kinzjal.» Trump-effekten i russisk presse	57
Trump tilbakekomst: Implikasjoner for Latin-Amerika	61
Trump i Afrika – transaksjonismens praksis og konsekvenser	65
Trump i Gulfen: Saudi Arabias utenrikspolitikk, Gaza og den multipolare verden	68
Konsekvenser av Trumps politikk overfor Sørøst-Asia.....	73
Trump og Nordatlantens uafvendelige uafhængighed fra Danmark.....	76
Snøblind: Trump, Arktis og Grønland	80
Del 3: Politikfelt	85
Liberation day – forhandlingsbløff eller aprilspøk?	86
Kritisk kamp om mineralene	91
Brudd og kontinuitet - USA og internasjonal havrett under Trump.....	95

Kan Trumps krig mot vitenskap fremskynder Kinas fremvekst som en global vitenskapsleder?	99
Baklengs inn i fremtiden med Trumps klima- og energipolitikk	103
Kappløpet om KI.....	108
Blir dette teknologigigantenes århundre?	112
Verdikamp i skvis: Utenrikspolitisk handlingsrom og bistand under Trump 2.0	117
Del 4: Norge i en mer usikker verden.....	123
Makt, formål og forbindelser – historiske linjer mellom USA og Norge	124
Trump, USA og europeisk sikkerhetspolitikk.....	129
Fred og sikkerhet i en urolig tid, - det er tid for handling	133
En dobbel skvis for Norge.....	136

Innledning

Ole Jacob Sending, leder, Senter for geopolittikk (red)

Som USAs 45. president fra 2017 til 2021 førte Donald Trump en politikk som markerte et klart brudd med moderne republikansk politikk. Allerede da kunne man se klare innslag av den type utenrikspolitikk som kjennetegnet USAs 7. president, Andrew Jackson (1829-1837). Nøkkelford her er deportering av befolkningsgrupper, handelskrig og en ekstremt instrumentell form for diplomati. Som USAs 45. president var Trump omgitt av rådgivere som dempet, endog motarbeidet, flere av Trumps sentrale politiske impulser. Nå har imidlertid Trump etablert en radikal, politisk linje som er kjennetegnet av stor risikovilje.

Denne viljen til å ta risiko arter seg på forskjellig vis, i form av uvilje mot å rette seg etter vedtak i domstolene, forsøk på å tilrive seg makt som ligger hos Kongressen, og ikke minst bruke presidentembetet for personlig, økonomisk gevinst, f.eks i form av investeringer i krypto-valuta. Trump har også lagt ned en rekke føderale etater og sparket tusenvis av føderalt ansatte, inkludert de som har ansvaret for USAs atomsikkerhet og de som administrerer verdens største bistandsbudsjett, USAID. Han har startet en global handelskrig som har fått verdens børser til å falle kraftig. Han har som uttalt mål og ta over Grønland, gjøre Canada til USAs 51. delstat, og sikre kontroll over Panama-kanalen. Trump har også signalisert at sikkerhetsgarantier gjennom NATO ikke nødvendigvis gjelder, at det var Ukraina som startet krigen, og at Zelensky er en diktator. Det er ikke småtterier.

En politisk endring av en slik karakter har store konsekvenser for hva USA er og dermed også dets rolle i verden. Ser vi tendenser til en autoritær allianse hvor Russland og USA nærmer seg hverandre, og Ukraina - og Europa - blir lutt i stikken? Hvordan vil rivaliseringen mellom USA og Kina utvikle seg? Hvordan vil EU og andre NATO-land svar på USAs nye linje? Hvor langt vil Trump kunne gå i sin økonomiske politikk, inkludert forslag om å ikke betale renter på sin statsgjeld? Hvordan vil internasjonale organisasjoner påvirkes av et USA som ikke vil betale?

Et kjennetegn ved Trumps USA i 2025 er altså ikke bare den risikovilje som later til å prege hvordan politikk utøves fra Det hvite hus, men også den *usikkerheten* om hva slags USA som avtegner seg og hvorvidt USA er til å stole på. Dette gjelder både i sikkerhetspolitikken og i den økonomiske politikken. Usikkerhet om sikkerhetsgarantier i NATO har gjort at Europeiske NATO land – via EU – nå har som uttalt mål å være militært uavhengig av USA innen 2030. Denne usikkerheten om USA har skapt en ny dynamikk i EU. I den økonomiske politikken har Trump satt i gang en handelskrig også med allierte.

Han har også uttalt at han ønsker å redusere verdien på dollaren for å bøte på USAs handelsunderskudd, og at dollarens rolle som global reservevaluta er en tjeneste som USA tilbyr, og som andre må betale for. Dette er stikk i strid med det fagøkonomer omtaler som USAs «exorbitant privilege», hvor dollarens posisjon gir et økonomisk handlingsrom som ingen andre stater har. Store banker – som f.eks Deutsche Bank – har advart at Trumps økonomiske politikk utfordrer tilliten som finansmarkedene har til dollaren. Det er indikasjoner på at selv om Trump 2.0 i motsetning til Trump

1.0 ikke lar seg påvirke av aksjemarkedene, så *blir* han påvirket av obligasjonsmarkedet. Det var etter sigende urolighet i dette markedet, som fikk Trump til å erklære en 90 dagers pause på tollsatsene han erklærte 2. april.

Det som virker klart, er uansett at det både i sikkerhetspolitikken og i den økonomiske politikken er sådd en ikke ubetydelige tvil om USA er til å stole på. Implikasjon er at selv om man *kanskje* kan håndtere Trump administrasjonens politikk og redusere de mest dramatiske utslagene, er de langsiktige konsekvensene av denne usikkerheten omfattende, ikke minst for et Europa og et Norge som er avhengig av USA. Dette skjer samtidig som rivaliseringen mellom USA og Kina tiltar i styrke, og hvor USA trekker ned sine bidrag til multilateralt samarbeid.

Samlet sett peker denne utviklingen i USAs politikk i retning av et mulig paradigmeskifte, hvor USA trekker seg fra den lederrollen som USA, på godt og vondt, har hatt siden Andre verdenskrig. Nettopp fordi USA er en hegemon med maktressurser og interesser på alle politikkfelt og i alle regioner, er konsekvensene av en endring i USAs politikk svært store. Derfor er det behov for analyser som forsøker å forstå hvordan endringer i politikken påvirker spesifikke land og regioner.

I denne spesialrapporten har vi samlet en rekke bidrag fra forskere tilknyttet Senter for Geopolitikk, fra Fridtjof Nansen Institutt, Institutt for Forsvarsstudier, Universitetet i Oslo, UiT – Norges Arktiske Universitet og Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Bidragene setter søkelys på noen konkrete temaer som inntak til å forstå et USA i endring og hva det vil kunne bety for andre stater, og for utviklingen på konkrete politikkfelt. Og selvfølgelig har vi et særlig fokus på hva disse endringene, hver for seg og samlet, betyr for Europa og Norge.

Del 1 inkluderer bidrag om hvordan endringer i amerikansk politikk – nettopp pga USAs rolle som hegemon – har så store globale konsekvenser. Neumann fokuserer på hva slags regime som vokser frem i USA under Trump og spør om ikke dette bør forstås som et gradvis statskupp. Beaumont plasserer samtidens analyse av Trump i økonomisk og historisk kontekst og diskuterer Trump som et symptom på et strukturelt økonomisk og politisk problem der de som taper på globalisering og ny-liberal økonomisk politikk vender seg mot status quo. Bekkevold diskuterer hvorvidt Amerikansk «grand strategy» - storstrategi – faktisk er i endring under Trump 2.0. Gitt USAs langsiktige mål om å forhindre en regional stormakt i Asia eller Europa som kan utfordre USAs globale rolle så er dette et åpent spørsmål. Det avhenger av hvordan Trump vil tilnærme seg henholdsvis Kina og Europa. St. John og Berge analyserer Trump-administrasjonens økonomiske politikk, og viser hvordan Trump-administrasjonen utvider arsenalet av økonomiske tiltak som kan brukes som politisk pressmiddel, hvordan disse kan brukes basert på presidentens skjønn, men også hvordan effektiviteten av disse økonomiske maktmidlene forutsetter at amerikanske finansmarkeders rolle videreføres.

Del 2 fokuserer på USAs forhold til ulike land og regioner, og forsøker identifiserer faktiske og mulige fremtidige utviklingstrekk i relasjonen til USA. Sentralt her står USAs posisjon som hegemon og hvordan andre stater svarer på en ny politisk linje fra USA. Hiim diskuterer hvordan et endret transatlantisk forhold skaper utfordringer for et Europa som er avhengig av amerikansk atomgaranti. Han viser hvordan allianse-politikk innad i NATO historisk har vært en vel så stor utfordring som å avskrekke Sovietunionen/Russland, og at kjernevåpen vil spille en større rolle i fremtidens europeiske sikkerhetspolitikk. Østhagen analyserer Trumps ønske om å overta Grønland og påpeker at den strategiske betydningen av Grønland er overdrevet, og at det ikke er sannsynlig, som visse analytikere

hevder, at Svalbard kommer i spill. Bertelsen fokuserer også på Trump-administrasjonens trusler om å skulle overta kontrollen over Grønland men med et fokus på hvordan dette vil gi momentum til krav om uavhengighet fra Danmark. Aanonsen og Svendsen diskuterer hvordan EU forsøker å styrke sin konkurransekraft – både som et økonomisk og et geopolitisk mål - en problemstilling som har blitt ytterligere aktualisert av Trump-administrasjonens signaler om at Europa i større grad står alene. Sverdrup-Thygeson diskuterer skvisen mellom USA og Kina som Europa står i, og hvor Europa er betydelig mer avhengig av internasjonal handel enn USA og Kina, samtidig som Europa må håndtere motstridende interesser fra både USA og Kina. Tunsjø påpeker at en ny bipolar orden med rivalisering mellom USA og Kina faktisk gir Europa mer, ikke mindre, handlingsrom sammenliknet med den kalde krigen og diskuterer innholdet i ulike Europeiske garderingsstrategier. Wasland Gjems og Østbø Haugen diskuterer Kinas såkalte «dobbel sirkulasjons-strategi» som søker å gjøre Kinas økonomi mindre avhengig av globale økonomiske svingninger. De viser hvordan Trumps handelspolitikk kan ha den utilsiktede effekt at Kina kan lykkes med denne strategien og dermed gjøre seg mindre avhengig av eksport til USA og andre vestlige land. Østbø Haugen viser likeledes hvordan Trump-administrasjonens handelspolitikk har gitt ny aktualitet til en debatt om hvor åpen Kinas økonomi bør være. Heggelund, Stensdal og Lamazhapov diskuterer kritiske mineraler og hvordan rivaliseringen mellom USA og Kina på sikt vil skape en vanskelig problemstilling for Norge og andre allierte, i form av hvorvidt man vil betale mer for en vare fra en alliert enn fra Kina. Myklebost fokuserer på Russland, og mer spesifikt hvordan Russisk presse omtaler President Trump. Hun viser hvordan omtalen og vurderingene reflekterer Putin-regimets interesser, hvor for eksempel Russisk militær kapasitet omtales som en styrke i møtet med en uforutsigbar Amerikansk president. Sagild diskuterer hvorvidt USA kan lykkes med å gjøre en såkalt "reverse Nixon"- altså slå en kile mellom Kina og Russland. Konklusjonen er at det virker veldig lite realistisk, ikke minst fordi partnerskapet dem i mellom fremstår stadig mer viktig for begge parter. Bøås diskuterer hvordan Trumps utenrikspolitikk, med fokus på hva slags "dealer" som kan inngås, faktisk har lyktes i å skape momentum for direkte forhandlinger mellom DR Kongo og opprørsgruppen M23. Maglia og Paes analyserer hvordan USA's politikk overfor Latin-Amerika alltid har vært preget av innblanding i tråd med Monroe-doktrinen. Gade viser hvordan det i Midt-Østen vokser frem en ny politisk orden, hvor ulike aktører posisjonerer seg for å være megler mellom stormaktene. Sanjaya og Øverland diskuterer utviklingen i Sørøst-Asia, med særlig fokus på handel, sikkerhet og klima. De viser hvordan en konsekvens av Trumps politikk er at ASEAN-landene samarbeider mer med Kina.

Del 3 ser på konkrete politikkkfelt, som forsvar og sikkerhet, handel og finans, klima, teknologi og bistand. de Lucia viser hvordan USAs tilnærming til havretten alltid har vært preget av både investering og selektiv forpliktelse, og trekker særlig frem mineralutvinning på havbunnen og skipsfart som illustrasjoner. Ahlers analyser utviklingen i internasjonal vitenskapelig samarbeid, og særlig hvordan Kina – delvis som respons på USA under Trump – investerer stadig mer i vitenskapelig forskning. Aldal og Dokk Smith diskuterer hvordan beslutningen om å trekke seg fra Paris-avtalen kun er en liten del av Trump-administrasjonens forsøk på å systematisk underminere arbeidet for å redusere klimautslipp. Kroknes, Haavik og Lefdal beskriver store endringer i internasjonal bistand, Trump administrasjonens betydning for endringer i hvordan USA tenker om bistand og ikke minst hva dette vil bety for norsk utviklingspolitikk. Iors analyse viser at USAs handelsunderskudd for varer er et makroøkonomisk fenomen, og handler om kapitalinngang, dollarens rolle og delvis lånefinansiert ekspansiv politikk, og at konsekvensene av handelskrigen vil ha store ringvirkninger, langt utover handelen med USA. Heggelund, Stensdal og Lamazhapov diskuterer hvordan kampen om viktige mineraler tilspisser seg, og at Trump-administrasjonens fokus på tilgang på mineraler fort

vil skape en utfordring for Norge og Europa, som kan komme i skvis mellom USA og Kina. Stensdal beskriver hvordan USAs ledelse i kampen om å utvikle KI utfordres av Kina, med fokus på de tiltak som kinesiske myndigheter gjør for å konkurrere med USA. Schia diskuterer rollen til «big tech» selskaper – særlig i USA - og stiller spørsmålet om statlige myndigheters relative betydning i lys av den økonomiske og teknologiske makt som store tek-selskaper har.

I del 4 samler vi bidrag som ser eksplisitt på norsk politikk. Bones analyserer den historiske utviklingen i forholdet mellom USA og Norge, og diskuterer hvordan Norge skal forholde seg til en stormakt vi er avhengig av, men som nå later til å ha slått inn på en helt annen politisk kurs. Stormoen og Friis diskuterer på samme måte forholdet mellom Europa, Norge og USA, med fokus på sikkerhetspolitikk og skisserer de vanskelige avveiningene som må gjøres i norsk og Europeisk sikkerhetspolitikk i årene som kommer. Wegge fokuserer på konsekvensene av Trump-administrasjonens politikk for utviklingen i nord, og fremhever betydningen av å handle raskt for å etablere troverdig avskrekking. Andersen og Sending diskuterer hvordan Norge havner i en dobbel skvis når USA slår inn på en ny kurs, hvor både de sikkerhetspolitiske interessene og de politiske verdiene som har koblet Norge og Europa sammen med USA nå utfordres.

Del 1: Fenomenet Trump og dets konsekvenser

Trumps statskapring

Iver B. Neumann, professor og direktør, Fridtjof Nansens Institutt (FNI)

Vi forstår fortsatt ikke så mye om hvorfor totalitære bevegelser lykkes. Det vi vet, er at de lykkes i urolige tider. Når takten i sosial endring er slik at folk blir overveldet, slik den var i Europas mellomkrigstid eller i Latin-Amerikas etterkrigstid, ser mange mennesker seg om etter noe nytt. Noen av disse vender seg mot fascismen. Den lover klarhet, visshet og sikkerhet om hvem som er hvem og hva som er hva. Vi er bra, de er dårlige. Styrke er bra, svakhet er dårlig. Orden er bra, kaos er dårlig. Konfrontasjon er bra, diplomati er dårlig. Seier er bra, nederlag er dårlig osv. Alt som er tvetydig – etnisk blanding, homofili, hemmelige samfunn, doble forpliktelser – er farlig. Det skal være rene linjer. Da kan man gå to veier. Den ene er mot en entydig positiv fremtid. Fascismen feirer ny teknologi (den gang samlebånd, nå KI), nye fremkomstmidler (den gang fly, nå raketter), ny infrastruktur (den gang motorveier, nå droner), nye hjelpemidler (den gang våpen, nå proteser). Den andre er å se bakover, mot et idealisert samfunn som engang angivelig var, der bøndene dyrket jorden, kvinnene sto på kjøkkenet, barna gjorde som de fikk beskjed om, og alle oppførte seg slik de alltid hadde gjort. Også dette feirer fascismen.

Den klassiske fascismen fikk sitt gjennombrudd ikke bare som følge av elendighet som fulgte i kjølvannet av den første verdenskrig, men også som en reaksjon mot de generelle og voldsomme samfunnsomveltningene som fulgte med skiftet fra et agrarsamfunn til et industrisamfunn. Folk dukket opp i byene fra landsbygda, savnet hjemmet og forsøkte å gjenskape bygden i byen. I Moskva fantes det så sent som på 1920- og 1930-tallet bakgårder som så ut som landsbyer. I slummen utenfor en storby som Djakarta forsøkte man på 1950- og 1960-tallet å gjenskape det som var. I Norge fikk vi det samme i en mildere variant: Det er ikke noen tilfeldighet at når landsens folk skulle slå seg ned i Oslo, fikk institusjonene de stiftet, navn som Bondeheimen og Heimen, og de har dem den dag i dag.

Nå står vi i en lignende situasjon på globalt nivå. Migrasjonen er svært høy. Nye grupper utfordrer gamle, akkurat slik det var da den nære landsbygden oversvømte byene. Nye religioner og måter å gjøre ting på dukker opp. Gamle forestillinger utfordres. Det kjente og kjære er ikke selvsagt lenger. Dette var akkurat det som utløste den klassiske fascismen. Nå ser vi det igjen. Igjen er det urolige tider, igjen er takten i sosial endring stor, igjen blir mange overveldet og vender seg mot, og etter hvert også til, fascismen. Igjen dreier det seg om å gjenskape en fortid som aldri eksisterte.

En rekke analytikere har fremhevet likhetene mellom fascistisk overtagelse av makten i mellomkrigstidens Europa og det som nå skjer i USA. Enkelte likheter er slående. Ideologisk sett er den intense nasjonalismen, henvisningen av kvinner og etniske minoriteter til henholdsvis kjøkken og kjeller, den instrumentelle bruken av Gud, forakten for kunnskap, bruken av lover mot prinsippet om rettsstat og forherligelsen av direkte aksjon (stormingen av kongressen i 2021) blant disse. Leser man visepresident JD Vances tale til sikkerhetskonferansen i München i februar 2025, er det en rekke fascistiske temaer og vendinger å finne. Forkjærligheten for regimene i land som Israel, Russland og Ungarn peker også i denne retning.

Ikke desto mindre er det grunnleggende forskjeller. En organisatorisk og en ideologisk forskjell synes spesielt viktige. Organisatorisk mangler Trump et vesentlig organisatorisk trekk ved mellomkrigstidens fascistbevegelser, nemlig en militær falanks. Der Mussolini hadde svartskjortene, har Trump bare løsere organiserte gjenger som Proud Boys og Oath Keepers. De er ikke like sterke og ikke direkte under hans kommando. De kan brukes effektivt, slik Trump gjorde da han oppmuntret slike grupper til å storme Kongressen den 6. januar 2021. Ikke desto mindre er det vanskelig å se for seg at Trump skulle kunne gjøre disse gjengene til hjelpestyrker for politiet, slik Hitler gjorde med sine brunskjorter. Om det skulle skje, ville det være som del av en siste fase av et fullt utviklet statskupp.

Ideologisk var fascismen kapitalismekritisk. Kapitalismen skulle bestå som produksjonsmåte, men hvert foretak, ja, hver samfunnsinstitusjon, skulle overvåkes politisk. Partiet ordnet dette ved å ha en eller flere kommissærer fra Partiet på plass. Dette var samme grunngrep som samtidige kommunistregimer brukte. De to ideologiene og samfunnssystemene hadde da også felles utspring i sosialismen. En variant av fascismen kalte seg endog nasjonalsosialistisk. Trumps regime er ikke kapitalismekritisk i samme grad. Tvert imot har det milliardærenes revolusjon som et av sine aspekter. Noe av det første Trump gjorde som president, var å suspendere en rekke lover og organer hvis oppgave var å unngå kapitalistiske eksesser, som Corporate Transparency Act (CTA) og Foreign Corrupt Practices Act (FCPA). Det synes ganske klart at Trump selv er svært opptatt av penger, og at han har skapt en oligarkisk krets omkring seg der milliardærer utgjør en dominerende del. Dermed er det vanskelig å diagnostisere Trump-regimet som fascistisk, men for meg ser det ut til at fascismen står i døren.

Derimot ser det for meg ganske klart at Trump-regimet er mafiøst. Statsvitene kaller den type overtagelse og bruk av statsapparater som Trump-regimet er, et eksempel på state capture, statskaping. Fenomenet er så gammelt som staten selv. Det er direkte paralleller mellom hvordan stater ble dannet i utgangspunktet og mafia-virksomhet. Den amerikanske statsviteren Charles Tilly er blant dem som har pekt på likhetene mellom hvordan stater vokste frem og hvordan kriminelle gjenger etablerer seg. Begge krever beskyttelsespenger: Du betaler skatt til meg, jeg sørger for din sikkerhet. Begge er sterkt lederorienterte: Det er gjerne «jeg», lederen, og ikke «vi» som krever. Det er ikke noe klart skille mellom personlig vinning og organisasjonsbygging. Slektninger er gjerne medlemmer av den innerste krets. Begge forsøker å monopolisere politikken som best de kan, over stadig større samfunnsfelt og territorier (Grønland, Panama, Canada osv.)

Dette passer godt på Trumps politikk. Han kom riktignok ikke til et land uten stat der han kunne etablere en, men til et allerede eksisterende statsapparat som han kunne kapre. Trump er, i likhet med de første konger, ikke bare leder, men også forretningsmann. Han har ikke, slik demokrater gjør, avstått fra å søke egen vinning mens han innehar statens høyeste embede.

Alle disse ordningene har som en av sine effekter at Trump selv kan styrke sin stilling politisk, og potensielt økonomisk. Vi snakker om korrupsjon, endog vinningskriminalitet. Eksempelene jeg har valgt, angår altså Trump selv, men om vi ser på hvordan en mann som Elon Musk har slått til seg nye kontrakter mens han har vært i Trumps tjeneste, ser vi at dette også gjelder Trumps nærmeste menn, akkurat slik vi ser det i en mafiaorganisasjon. På toppen av det hele åpner det også store muligheter for korrupte regimer andre steder i verden når Trump-regimet som nevnt suspenderer to av verdens viktigste antikorrupsjonslover, Corporate Transparency Act (CTA) og Foreign Corrupt Practices Act

(FCPA). Demokrati er det historiske unntaket. Statskapring er historisk sett regelen og er også i dag ganske vanlig. Spesielt i Afrika og Latin-Amerika har vi en rekke eksempler, men det som har skjedd i Ungarn de siste tiårene, og det som nå skjer i Israel, må også regnes med her. Det som er forholdsvis nytt, er at det skjer i et vel innarbeidet demokrati. Trump-regimet stopper og reverserer en lang utvikling mot å gi stadig flere mennesker stadig flere muligheter til å leve sitt liv som de vil, det som den amerikanske grunnloven kaller «the pursuit of happiness». Det vi ser utspille seg i Trumps Amerika, er intet mindre enn et sivilisasjonsbrudd, men det er ikke noe nytt fenomen. Her i landet har USA-kjenneren Hilde Restad vært påpasselig med å minne om at USAs illiberale tradisjon, tuftet på et rasistisk, patriarkalsk, kristent og autoritært grunnsyn, er et vedvarende karakteristisk trekk ved amerikansk politisk liv.

Når spesifikke grupper forsøker å ta over statsapparatet, taper andre grupper. Statsansatte, deriblant soldater, har mistet jobben. Forskning på ting Trump-regimet ikke liker, for eksempel klimaendringer, får inndratt midler. Er man kvinne eller tilhører en etnisk eller seksuell minoritet, forringes ens livsmuligheter. Slike endringer fører historisk sett alltid til reaksjoner. De dype splittelsene som allerede finnes i USA, blir raskt enda dypere. Så langt har reaksjonene vært spake, men de vil komme.

Den motstanden vi har sett så langt, har først og fremst kommet innenfra staten selv, fra rettsapparatet. Rettsapparatets jobb er nettopp å balansere forskjellige gruppers rettigheter, så motstanden er helt logisk. Dersom en rettsinstans ikke får iverksatt sin kjennelse, for eksempel om den pålegger noen av Musks folk i statsapparatet å trekke seg ut av regjeringskontorer og ikke blir hørt, kan rettsapparatet vende seg til de føderale (altså statlige) marshallene for å få dem fysisk fjernet. Om Trump vil, kan han svare med å aktivere et annet maktapparat, nemlig det militære. Et sammenstøt mellom forskjellige statlige maktapparater er en mulig oppskrift på borgerkrig. Et slikt potensial finnes også i skjæringspunktet føderal myndighet–delstatsmyndighet. Det finnes presedens for at en president har satt inn føderale styrker mot en delstat; Lyndon B. Johnson gjorde det mot Alabama i 1963.

En annen mulighet er at Trump-regimet aktiverer sjeldent benyttede lover som gjør at han kan bruke det militære til å tvinge sin vilje igjennom, slik president Roosevelt gjorde i 1942, da 120 000 amerikanere med japansk bakgrunn, de fleste født og oppvokst i USA, ble satt i konsentrasjonsleir. Trump-regimet har faktisk allerede gjort dette, da de i mars 2025 brukte samme lov som Roosevelt brukte, Alien Enemies Act fra 1798, mot en gruppe venezuelanere mistenkt for organisert kriminalitet. Om regimet øker omfanget av denne typen aksjoner mot stadig nye grupper, for eksempel overfor ulovlige innvandrere i stort eller spesifikke etniske grupper, er borgerkrig et mulig utfall.

En tredje mulighet er at Trump-regimet bruker voldelige sivile grupper som står det nær, så som Proud Boys eller Oath Keepers, til å holde kustus med borgere som yter motstand. En joker her er USAs mange væpnede militser, som gjerne har et antall godt våpentrenede mennesker i sine rekker. Her er erfaringene fra Trump-tilhengernes storming av Kongressen i januar 2021 viktige. Trump trakk ikke bare i trådene da det skjedde. Da han ble gjenvalgt, var noe av det første han gjorde å benåde de aller fleste som var dømt for oppvigleri. Dermed sendte han en melding til sine voldelige tilhengere om at han vil ta seg av dem om de havner i trøbbel. Slike voldsforherligende praksiser er en utfordring for demokratiet, men igjen er det fortsatt tross alt snakk om indirekte styring fra Trumps side, ikke om at det opprettes en egen voldelig falanks. Et forsøk på å komplettere angrepet på statsapparatet med et voldelig statskupp kan komme senere, men er der ikke så langt.

Våpensalget i USA har økt siden Trump-regimets ensretting av statsapparatet begynte. Det er rimelig å tro at en del av disse våpnene er kjøpt inn av grupper som føler seg truet. Her kan det ligge an til voldelige sammenstøt som kan eskalere og utløse borgerkrigslignende tilstander, i alle fall lokalt. Kan dette eskalere til et motkupp mot Trump-regimet? Det vil i så fall neppe komme fra demokratisk innstilte samfunnsgrupper, som neppe har væpnede grupper som er godt nok organisert til å gjennomføre noe slikt, men fra de militæres rekker. Trump-regimet har lagt seg ut med veteraner, sparket minoriteter i et militærvesen der etniske minoriteter er overrepresentert i tregangen, rakkert ned på forsvarskultur. Slikt øker ikke akkurat styrkenes lojalitet til sin leder. Væpnede styrker har tatt den politiske saken i egne hender før; ja, man kan stille spørsmålet om hvorfor militære ikke sitter med makten overalt, når de faktisk sitter på våpnene. Et gjengs svar er at utviklede demokratiske samfunn er for komplekse til å ledes kun med militære virkemidler. Her får vi altså en liten test av akkurat den hypotesen. Vi får også en test på den gjengse oppfatningen om at USAs tungroddede politiske system kan rettferdiggjøres fordi de tre statsmaktene holder hverandre i sjakk, slik at én ikke kan overta (checks and balances).

Sett utenfra merker man seg parallellen mellom USAs innenrikspolitikk og USAs utenrikspolitikk. Også i utenrikspolitikken dreier det seg om at USA skal diktere, ikke samarbeide. Fjerningen av demokratiske spilleregler hjemme går sammen med fjerningen av den liberale verdensordenen internasjonalt. For utsatte grupper i USA selv og for mindre makter som Norge, har USA dermed gått fra å være en garanti for sikkerhet til å bli en utfordring mot sikkerhet.

Trumps og USAs storstrategi: Er geopolitikk fortsatt en faktor i USAs politikk?

Jo Inge Bekkevold, seniorforsker, Institutt for forsvarsstudier (IFS)

I løpet av noen få måneder har Trump-administrasjonen snudd nærmest opp ned på USAs tilnærming til Russlands krigføring i Ukraina, skapt usikkerhet om USAs sikkerhetsgaranti til NATO, trukket USA ut av flere av FNs særorganisasjoner, langt på vei avvirket USAs bistandspolitikk, og implementert en proteksjonistisk handelspolitikk i form av høye tollsatser mot en rekke land. Donald Trumps andre periode som president preges med andre ord av store endringer i USAs utenrikspolitikk.

Den ultimate testen eller indikatoren på omfanget av Trumps endringer av USAs utenrikspolitikk, er imidlertid hvorvidt han forandrer landets storstrategi. Det ligger i ordets natur at storstrategi er noe stormakter utformer, som en overordnet plan for landets politikk, ressursbruk og rolle i det internasjonale systemet. USAs storstrategi handler i all hovedsak om å forhindre at det vokser frem en regional hegemon i Europa eller Asia som kan utgjøre en trussel mot USAs sikkerhet. Denne strategien har faktisk ligget fast helt siden de første statene erklærte uavhengighet fra Storbritannia i 1776, men den har blitt implementert på ulike måter opp gjennom historien, avhengig av USAs geopolitiske kontekst til enhver tid.

Geopolitikken, her definert i begrepets klassiske betydning som samspillet mellom staters relative makt og deres geografiske beliggenhet, er den faktoren som legger sterkest føring for stormaktenes storstrategi. Det er ganske vanlig at stater endrer ideologisk grunnlag eller økonomisk politikk når nye statsledere velges, men det er mindre vanlig (og vanskeligere) for stater å endre storstrategi eller føre en politikk som går på tvers av den geopolitiske logikken.

Dette essayet diskuterer i hvilken grad Donald Trump og hans administrasjon følger geopolitikkens logikk eller ikke. Hvis Trump forholder seg til geopolitikken som en faktor, gir dette en viss grad av forutsigbarhet i USAs utenrikspolitikk. Hvis Trumps «America First»-politikk derimot fraviker geopolitikkens logikk, er vi vitne til et radikalt brudd i USAs storstrategi og desto større usikkerhet knyttet til USAs rolle som internasjonal aktør.

USAs storstrategi historisk

Stormakter har alltid vært opptatt av å forhindre regionalt hegemoni, altså at én stat vokser seg så mektig at den kan dominere alle andre stater i sin geografiske region. Den europeiske stormaktbalansen fra 1500-tallet og frem til andre verdenskrig handlet alltid om dette. I de første hundre årene av USAs historie kunne landet dra nytte av at det ikke fantes en regional hegemon i Europa. Det var en multipolar maktfordeling i Europa som muliggjorde fransk støtte til USAs uavhengighetskrig og som forhindret en mer omfattende fransk intervensjon i den amerikanske borgerkrigen.

Noen få stormakter har lyktes med å bli en regional hegemon, enten gjennom krigføring eller på grunn av en fordelaktig geografi. I Asia var Kina i lengre perioder den dominerende staten, og utover

på 1800-tallet vokste USA frem som regional hegemon på det amerikanske kontinentet. Som regional hegemon i Amerika har USA vært opptatt av å forhindre fremveksten av en tilsvarende hegemon på det eurasiatiske kontinentet, enten det var over USAs transatlantiske flanke i Europa eller over Stillehavsflanken i Asia. Det var en medvirkende årsak til at USA intervenerte i første verdenskrig mot Tyskland.

I mellomkrigsperioden på 1920- og 1930-tallet kunne USA tillate seg å føre en tilnærmet isolasjonistisk politikk nettopp fordi den regionale maktbalansen i både Europa og Asia var multipolar. Men da Nazi-Tyskland og Japan var i ferd med å etablere regionalt hegemoni i henholdsvis Europa og Asia, så intervenerte USA i begge disse teatrene. I motsetning til etter første verdenskrig, så valgte USA i kjølvannet av andre verdenskrig å beholde militære styrker i Eurasia av to årsaker. For det første fordi USA hadde anerkjent at det var kostbart å nedkjempe Tyskland og Japan, og at det derfor ville være en bedre strategi å være permanent til stede i Eurasia. For det andre fordi Sovjetunionen mot slutten av andre verdenskrig stod frem som en ny supermakt og mulig regional hegemon hvis USA trakk seg ut av Eurasia.

USAs strategi gjennom hele den kalde krigen handlet om å demme opp for sovjetisk dominans i Eurasia. Sovjetunionens militærmakt og geografiske utstrekning tilsa at landet utgjorde en trussel for alle randstatene (rimlands) på det eurasiatiske kontinentet, i Europa, Midt-Østen, Sør-Asia og i Øst-Asia. USA valgte derfor å etablere ulike former for militærallianser med flere av randstatene, og i tillegg utkjempet USA to blodige kriger i Asia (Korea og Vietnam) for å hindre sovjetisk dominans.

Denne formen for maktbalanse mot regionalt hegemoni på det eurasiatiske kontinentet er godt beskrevet av Halford J. Mackinder (1861–1947) og Nicholas J. Spykman (1893–1943), to av de viktigste grunnleggerne av geopolitisk analyse. Mackinder var opptatt av at Storbritannia måtte forhindre en regional hegemon på fastlandet som kunne bygge sjømakt og dermed true øystatens sikkerhet. Oppskriften britene brukte, var å alliere seg med de nest mektigste statene i Europa. I boken «The Geography of the Peace» fra 1943 viste Spykman hvorfor USA burde demme opp for hegemoni i Eurasia, og hans analyse ble i praksis USAs strategi mot Sovjet.

Da Sovjetunionen kollapset i 1989 og USA plutselig var den eneste supermakten i det internasjonale systemet, utløste dette en heftig debatt om landets strategi. Flere hevdet at USA burde trekke sine militære styrker hjem, og argumentene som ble brukt, var blant annet at USA nå burde prioritere sine egne innbyggere og unngå å bli trukket inn i unødvendige og kostbare konflikter av mindre verdi for USAs nasjonale interesser. USA valgte imidlertid en mer offensiv strategi, ofte betegnet som «primacy». USA endte derfor opp med å støtte utvidelsen av NATO i Europa, opprettholde sine forpliktelser overfor allierte i Asia, intervenere i flere regionale konflikter i Midt-Østen og Nord-Afrika og kaste seg ut i en to tiår lang global krig mot terror, samtidig som landet aktivt støttet fremme av demokrati rundt om i verden.

USA kunne tillate seg å gjøre alt dette fordi landet – som eneste supermakt i det internasjonale systemet – i stor grad bestemte spillereglene. I en unipolar maktstruktur spilte geopolitikken mindre rolle – noe den amerikanske journalisten Thomas L. Friedman beskrev som at «verden er flat». Det er imidlertid grunn til å diskutere om USA i fravær av motmakt valgte en litt for ambisiøs strategi. Som jeg vil komme tilbake til nedenfor, så er det flere ting som tyder på at USA nå betaler regningen for tre tiår med «imperial overstretch», og dette har konsekvenser for hvordan USA responderer på Kinas fremvekst som supermakt og rival.

USAs storstrategi og Kina

Kina er nå en rival til USA, og strategien «primacy», som USA fulgte i de tre tiårene etter Sovjets fall, er da i praksis ikke lenger mulig. Hvis USA under Trump fortsatt forholder seg til geopolitikken, vil USA de neste årene bruke betydelige ressurser på å balansere Kina på tilsvarende måte som de demmet opp for Sovjetunionen under den kalde krigen, og samtidig redusere ressursbruken i andre regioner og fagområder av mindre betydning enn Kina. Vi kan forvente at USA i rivaliseringen med Kina vil gjøre tre strenge prioriteringer.

For det første vil USA kanalisere flere militære ressurser til Asia. Dette skyldes simpelthen at Kina allerede er så mektig i forhold til andre asiatiske land, at hvis USA trekker seg militært ut av Asia, så vil Kina dominere regionen som hegemon.

For det andre vil USA forsterke sitt militære nedtrekk i Europa. Kina har en mer begrenset geografisk utstrekning enn Sovjet og utgjør derfor en sikkerhetspolitisk utfordring for USA kun i Asia, men ikke i Europa. I tillegg er Russland for svakt til å etablere seg som en hegemon i Europa, uavhengig av amerikansk støtte til NATO.

For det tredje vil USA forhindre eller redusere kinesisk innflytelse i sin egen bakgård i Latin-Amerika, på samme måte som USA under den kalde krigen slo knallhardt ned på sovjetiske fremstøt i regionen.

Foreløpig tyder det meste på at Trump-administrasjonen forholder seg til disse tre prioriteringene. Trumps nye «SHIPS for America Act» er i likhet med «CHIPS and Science Act» fra 2022 rettet mot Kina, Trumps utspill om Panama-kanalen handler om Kina, og Trump krever at Europa må ta en større del av ansvaret i NATO. Trump-administrasjonen kan selvsagt kritiseres for å håndtere sitt militære nedtrekk i Europa på en lite diplomatisk måte, men til syvende og sist må Europa skylde på seg selv for dårlig geopolitisk analyse det siste tiåret. Biden-administrasjonen så også på Kina som en større trussel enn Russland, selv etter Putins fullskalainvasjon av Ukraina vinteren 2022.

Trump-administrasjonen har imidlertid bommet på geopolitikken med hensyn til tre utspill, og alle svekker transatlantiske relasjoner og Europas posisjon. USAs militære prioritering av Kina på bekostning av Europa er forståelig, men fordi økonomi er et viktig fundament for militærmakt, er USA i en langvarig rivalisering med Kina bedre tjent med Europa som økonomisk tyngdepunkt og partner i stedet for å behandle europeiske land som konkurrenter og «snyltere». Under den kalde krigen så Washington nettopp på det økonomiske partnerskapet med Europa som en styrke i rivaliseringen med Sovjet. Trumps handelskrig med Europa er derfor dårlig geopolitikk.

Trump's tydelige ambisjon om å overta Grønland svekker også USAs relasjon til Europa, og hans Grønland-politikk har ingen geopolitiske holdepunkter. USA har allerede en militærbase på Grønland, mens hverken Kina eller Russland utgjør noen stor sikkerhetspolitisk risiko for Grønland. En eventuell amerikansk overtakelse av Grønland vil derfor ikke være geopolitikk, men ren imperialisme.

I tillegg er Trumps håndtering av Russland og krigen i Ukraina feilslått. Trumps tilnærming til Putin de første ukene av sin presidentperiode var ikke bare drevet av et ønske om en snarlig avvikling av krigen i Ukraina, men var også et forsøk på å spille Russland-kortet mot Kina, slik USAs president Nixon spilte Kina-kortet mot Sovjet under den kalde krigen. Nixon hadde imidlertid to fordeler som Trump ikke har. Mens Mao Zedongs Kina var på randen av krig med Sovjet, har Putins Russland brukt

tre tiår på å bygge gode relasjoner med Kina. Dessuten hvilte Sovjets allianse med Kina under den kalde krigen på en svakere geopolitisk plattform enn Kinas nåværende partnerskap med Russland. Ved å forsøke seg på en såkalt «omvendt Nixon» har Trump kun oppnådd å styrke Putins posisjon vis-a-vis Ukraina og Europa uten å svekke det kinesisk-russiske samarbeidet.

I store trekk så følger Trump-administrasjonen en geopolitisk logikk i tråd med USAs langvarige storstrategi, men Trump ser ut til å legge seg på en tøffere linje overfor Europa enn hva som tjener amerikanske geopolitiske interesser. Hvis USA ønsker å bevare Europa som økonomisk tyngdepunkt i sin Kina-strategi, så kan USA tillate seg å be Europa ta langt større ansvar for egen sikkerhet, men USA kan ikke tillate seg å så tvil om sikkerhetsgarantien i NATO og spille på lag med Russland mot Europa og Ukraina. Det er inntil videre usikkert i hvor stor grad USAs nåværende Europa-politikk simpelthen skyldes manglende geopolitisk forståelse blant Trumps nærmeste rådgivere, eller om den faktisk signaliserer at USA er i ferd med å bevege seg vekk fra geopolitikken.

USAs relative tilbakegang og Trumps fremgang

En strukturell utvikling som utvilsomt har løftet Trump frem som president og som påvirker hans politikk, er USAs relative tilbakegang og oppfatningen om et svekket USA. I kjølvannet av andre verdenskrig stod USA frem som vinner (og ny supermakt), og da Sovjetunionen kollapset, var USA vinneren av den kalde krigen. Inngangen til USAs rivalisering med Kina er annerledes, for i overgangen fra en USA-ledet unipolar maktstruktur til en ny USA–Kina bipolar maktstruktur, er det Kina i større grad enn USA som er vinneren. Etter tre tiår med «primacy» som strategi, er USA nå i ferd med å bli tatt igjen og på enkelte områder utkonkurrert av Kina. I løpet av disse tiårene har USA mistet industri og arbeidsplasser til Kina med negative konsekvenser for USAs middelklasse. Historien viser at stormakter i fall («hegemonic decline») ofte tyr til proteksjonisme, isolasjonisme og nasjonalisme, og det er nettopp dette vi nå ser konturene av i Trumps USA.

Dette bakteppet bidrar til at Trumps slagord som «Make America Great Again» og «America First» har stor gjennomslagskraft blant USAs velgere. Da spiller det mindre rolle for mange amerikanske velgere og ledere at USA delvis selv har skyld for denne utviklingen; i form av en overambisiøs utenrikspolitisk strategi, feilslått økonomisk omfordelingspolitikk på hjemmebane og en viss naivitet når det gjelder å sette markedet foran geopolitisk risiko i form av å flytte for mye industriproduksjon ut av landet. Trumps fremgang er på mange måter et symptom på USAs relative tilbakegang.

Noen avsluttende betraktninger

I et forsøk på å trekke det hele sammen, så la meg konkludere med noen betraktninger rundt hvorvidt Trump forholder seg til eller bryter med de strukturelle rammene for amerikansk politikk. Trump-administrasjonen ser ut til å følge geopolitikken med hensyn til å prioritere militær balansering av Kina i Asia, militært nedtrekk i Europa og å redusere Kinas innflytelse i Latin-Amerika. Dette er politikk enhver valgt administrasjon i store trekk ville ha fulgt, og det gir en viss grad av forutsigbarhet i Trumps politikk. I tillegg har Trumps proteksjonistiske trekk også en strukturell forklaring. Det er mulig å forhandle med Trump, men det strukturelle grunnlaget for hans proteksjonisme gjør det vanskeligere å endre den fundamentalt.

Disse to strukturelle utviklingene trekker USA i to litt ulike retninger. Mens rivaliseringen med Kina

tilsier at USA vil opprettholde sitt militære engasjement i Asia og føre en økonomisk politikk med formål å svekke Kinas posisjon, så har USAs relative tilbakegang samtidig utløst proteksjonistiske og isolasjonistiske tendenser. USAs politikk formes nå i spennet mellom disse to strukturelle trekkene og bidrar til at USA nå går mer til kjernen av *realpolitikk* med en streng prioritering av sitt internasjonale engasjement.

Mye av Trump-administrasjonens politikk har med andre ord en strukturell forklaring, og det gir en viss grad av forutsigbarhet i USAs politikk. Samtidig er det imidlertid ingen tvil om at deler av Trumps politikk er uforutsigbar og uheldig. Håndteringen av enkelte viktige sikkerhetspolitiske saker, som Grønland og forhandlingene med Putin, er basert på feilslåtte geopolitiske analyser og amatørmessig diplomati. Det er bekymringsverdig, fordi det svekker sikkerheten til USA og allierte, og fordi det skaper usikkerhet om amerikansk politikk.

Trump 2.0: Nye verktøy for økonomisk tvangspolitikk

Taylor St John, seniorforsker, UiO/NUPI

Tarald Gulseth Berge, førsteamanuensis, USN/NUPI

I dagens verden blir økonomisk og finansiell tvangsmakt stadig viktigere som utenriks- og sikkerhetspolitisk virkemiddel. Vi kan forvente at verktøy som toll, sanksjoner, eksportkontroll og frysing av formuesgoder vil bli brukt oftere og mer kreativt under den nåværende Trump-administrasjonen enn av tidligere amerikanske administrasjoner (inkludert den første Trump-administrasjonen).

Midt i strømmen av overskrifter, er det særlig tre utviklingstrekk som det er verdt å følge med på. For det første, bruken av økonomiske tvangsmidler i Amerikansk utenrikspolitikk er veletablert, men er også særegen fordi presidentene har stor skjønnsmessig makt i hvordan disse verktøyene kan brukes. Vi kan derfor oppleve at Trump bruker økonomisk tvangspolitikk for å fremme også sine personlige økonomiske interesser. For det andre ser det ut til at den andre Trump-administrasjonen vil legge mer press på land, inkludert allierte som Norge, for å isolere aktører som USA anser som fiender. Dette kan USA gjøre gjennom såkalte sekundærsanksjoner, straffetoll på tredjepartsland, nye handelsavtalebestemmelser eller andre politiske verktøy. For det tredje avhenger disse verktøyene av at amerikanske finansmarkeder og den amerikanske dollaren forblir dominerende, noe som også betyr at de er sårbare for hvordan andre stater og selskaper reagerer på USAs økonomiske politikk under Trump.

Nasjonale interesser og personlige interesser

Noen av disse verktøyene har eksistert lenge. Faktisk ble den nåværende amerikanske sanksjonsmyndigheten etablert etter at Norge ble invadert av Nazi-Tyskland i 1940. Målet var å forhindre at nazistene misbrukte norske midler som befant seg i USA. Bruken av sanksjoner for å nå utenrikspolitiske mål vokste også lenge før den andre Trump-administrasjonen. En rapport fra det amerikanske finansdepartementet viser at antallet sanksjonsdesignasjoner tidoblet seg mellom 2000 og 2021.

De siste månedene har det vært mange tegn på at den nåværende Trump-administrasjonen planlegger å øke USAs bruk av økonomisk tvang dramatisk. Mens tidligere amerikanske sanksjoner i stor grad i samsvarer med det en norsk offentlighet nok assosierer med 'god sanksjonspolitikk' (som ordren om å fryse formuesgodene til Putins venner etter invasjonen av Ukraina), kan målene for fremtidige amerikanske sanksjoner se helt annerledes ut. Sanksjoner kan brukes på uforutsigbare måter – både for å true eller straffe spesifikke aktører, eller for å fremme interesser som ikke nødvendigvis er amerikanske interesser, men isteden Trumps personlige økonomiske interesser.

Vi har fått en smakebit på denne uforutsigbarheten med de nylige kaotiske kunngjøringene av amerikanske tollsatser, og Trumps like kaotiske fjerning eller utsettelse av disse tollsatsene. En

grunn til denne uforutsigbarheten er at Trump-administrasjonen har erklært grensesikkerhet, energisikkerhet og handelsunderskudd i USA som nasjonale nødsituasjoner. Å erklære nødsituasjoner gir presidenten muligheten til å ilegge utenlandske varer importtoll uten kongressens godkjenning. I stedet utsteder presidenten bare en presidentordre – noe som i praksis betyr å styre ved dekret. Det rettslige grunnlaget av disse presidentordrene kan utfordres, men effekten av disse utfordringene er vanskelig å forutsi.

Presidentens evne til å styre ved presidentordre strekker seg utover toll og omfatter også sanksjoner og de fleste andre verktøy for økonomisk tvang. Det anslås faktisk at rundt 80 prosent av alle amerikanske sanksjoner kun er basert på presidentordrer. Dette betyr at den amerikanske presidenten som beslutningstaker kan utøve skjønn og at det er få begrensninger på hvem han kan velge å sanksjonere. Amerikanske sanksjoner kan rettes mot enkeltpersoner og organisasjoner som den amerikanske presidenten oppfatter som forretningsmessige motstandere eller mot de han mener ikke deler amerikanske verdier (eller potensielt også hans egne verdier for den slags skyld). I presidentordre nr. 14203 var for eksempel målet for amerikanske sanksjoner ansatte ved Den internasjonale straffedomstolen (ICC), som svar på at domstolen utstedte en arrestordre på en rekke israelere i forbindelse med Israels invasjon av Gaza-stripen.

Verktøy for å presse og straffe tredjeland

Vi bør også forvente stadig strengere straffer for dem som handler med land eller individer USA prøver å isolere. Tradisjonelt har amerikanske sanksjoner kun blitt anvendt på amerikanske innbyggere eller på selskaper registrert i USA. For flere år siden opprettet imidlertid USA noe som kalles «sekundærsanksjoner» som utvider amerikanske sanksjoner til å kunne rettes mot innbyggere og selskaper fra andre land. Hvis disse personene eller selskapene ikke overholder kravene USA stiller risikerer de å bli nektet tilgang til det amerikanske finanssystemet eller idømmes andre straffer. Så langt har sekundærsanksjoner blitt anvendt for ytterligere å isolere Iran, Nord-Korea og Russland. Sekundærsanksjoner har vakt frustrasjon i tredjeland, og mange hevder at USA bruker disse sanksjonene som et middel til å påvirke beslutningsprosessene internt i stater som ellers ikke ville være i strid med amerikanske sanksjoner.

Tidlige indikasjoner tyder på at den nåværende Trump-administrasjonen vil utvikle disse sanksjonene videre og bruke dem til å påvirke beslutningsprosesser i tredjeland. Trump har for eksempel foreslått å bruke straffetoll mot tredjepartsland (såkalte «sekundærtoll»), et nytt verktøy for økonomisk tvang. En slik straffetoll vil bli pålagt hvis en av USA sine handelspartnere handler, eller interagerer økonomisk på andre måter, med et land som den amerikanske administrasjonen er i konflikt med. I mars signerte Trump en presidentordre som gir amerikanske tjenestemenn muligheten til å pålegge en toll på 25 prosent på alle varer importert til USA fra land som direkte eller indirekte importerer venezuelansk olje. Ordren var imidlertid utformet på en måte som gir amerikanske tjenestemenn skjønn i valg av land dette verktøyet kan brukes overfor. En liste over berørte land har ennå ikke blitt offentliggjort, men den kan inkludere Spania, India og flere andre land – i tillegg til Kina.

USA har lenge brukt sin diplomatiske makt til å forsøke å hindre andre land, for eksempel i Afrika, fra å ta imot kinesiske investeringer eller lån. Nylige utviklingstrekk tyder på at Trump-administrasjonen vil forfølge dette målet enda mer aggressivt, og i praksis tvinge land til å velge mellom USA og Kina. De viktigste bestemmelsene i handelsavtalen som ble inngått mellom Storbritannia og USA

tidlig i mai i år, var ment å ekskludere Kina fra britiske forsyningskjeder. Avtalen er avhengig av at Storbritannia underlegger seg amerikanske bestemmelser om «forsyningskjedesikkerhet» og «eierskap av produksjonsanlegg». Britiske tjenestemenn uttrykte bekymring for at denne avtalen undergravde deres forsøk på å forbedre Storbritannias handelsforbindelsene med Kina. Det interessante her er at Storbritannia alene er lite nok til å bli presset av USA til å akseptere disse bestemmelsene. Men, er Den europeiske union (EU) stor nok til å stå imot? Er India? Det gjenstår å se.

Hvor sårbar er amerikansk økonomisk makt?

Hvordan vil så tredjepartsland reagere på økte amerikanske forsøk på å fragmentere global handel? Det finnes tidlige indikasjoner på at enkeltland, inkludert USAs allierte, forsøker å gjøre seg mindre økonomisk avhengige av USA. I slutten av april signaliserte for eksempel den japanske regjeringen interesse for å gjenopplive de lenge stillestående forhandlingene om en handelsavtale med Kina og Sør-Korea. Et slikt skritt er betydningsfullt for Japan, en langsiktig sikkerhetsalliert av USA, der det økonomiske diplomatiet vanligvis er preget av motvilje mot endringer. Mens handel med USA er viktig for Japan og Sør-Korea, er handel med Kina i økende grad også viktig. Det samme gjelder for en rekke andre land, og disse kan bli tvunget til å velge mellom økonomiske forbindelser med USA eller Kina, som vil være smertefullt. Det er derfor i disse landene sin interesse å unngå å måtte ta slike valg. Vi har ennå ikke sett hvordan denne dynamikken vil utvikle seg. Men det som er klart er at beslutningstakere i mange land er på jakt etter måter å gjøre seg mindre sårbare for vilkårlige endringer i det amerikanske tollregimet i fremtiden.

Det er naturlig nok mye fokus på ulike lands sårbarhet for amerikanske politiske beslutninger, men på lang sikt er også den amerikanske økonomien sårbar for hvordan tredjeland, selskaper og finansmarkeder reagerer. Dette er viktig, for den amerikanske regjeringens evne til å bruke økonomisk tvang avhenger av at den amerikanske økonomien forblir sterk, spesielt posisjonen til de amerikanske finansmarkedene og rollen til den amerikanske dollaren som global reservevaluta. Gjentatt og utbredt bruk av økonomiske tvang kan bidra til å undergrave den amerikanske dollarens posisjon på lang sikt. Mens endringer i hvilke myntenheter andre land bruker som valutareserver sannsynligvis vil være gradvis, ser det ut til at mange sentralbanker vurderer hvordan de kan diversifisere seg bort fra for mye amerikanske dollar i sine porteføljer.

Å finne og utvikle alternativer til den amerikanske dollaren, eller til de amerikanske finansmarkedene, er vanskelig og det vil ta tid. Men desto mer økonomisk tvang USA bruker, desto raskere vil si se at land jobber med å utvikle alternativer. For eksempel førte fjerningen av russiske banker fra SWIFT til at den russiske sentralbanken utviklet et alternativt betalingssystem. Det russiske systemet har møtt på store utfordringer. Men, et annet systemet som er utviklet av den kinesiske sentralbanken («Cross-Border Interbank Payment System») er mer vellykket. Bruken av dette systemet har vokst jevnt og trutt siden det ble opprettet. Disse eksemplene viser at det som er effektive sanksjonsverktøy i dag, kanskje ikke vil være det i morgen. Og bruken av dem i dag kan ha utilsiktede konsekvenser på lang sikt.

Land og selskaper kan også utnytte amerikanske økonomiske og finansielle sårbarheter på kreative måter på kort sikt. For eksempel kan amerikansk statsgjeld som holdes av andre land brukes som pressmiddel i forhandlinger med USA.

Konsekvenser for Norge

Det er sannsynlig at Trump-administrasjonen vil bruke tilgangen til amerikanske markeder og amerikanske sikkerhetsgarantier for å tvinge sine allierte til å ta de økonomiske valgene de ønsker. En konsekvens av dette er at vi kan se en økende divergens mellom staters sikkerhetsinteresser og private selskapers økonomiske interesser. Med andre ord kan den norske regjeringen ønske å følge USA og Trump i en rekke saker for å forplikte USA til å understøtte norsk og europeisk sikkerhet, men kostnadene ved å gjøre det kan fort bli høye for norske selskaper.

Hvis den norske regjeringen inngår en handelsavtale med USA som tvinger norske selskaper til å unngå å kjøpe (noen eller alle) kinesiske produkter, kan det få store konsekvenser for nøkkelindustrier i den norske økonomien. For eksempel anslår noen analytikere at et kinesiskprodusert containerskip koster omtrent 60 millioner dollar, sammenlignet med 330 millioner dollar for et lignende fartøy bygget i USA. Selv om Norge i helhet ikke er like sårbart som mange andre land for amerikansk tvang av denne typen, vil det like fullt kunne ha store økonomiske konsekvenser for enkeltnæringer. Statistisk sentralbyrå rapporterer at i 2024 utgjorde norsk eksport til Kina 42 193 millioner kroner, mens norsk eksport til USA utgjorde 61 829 millioner kroner. (For å sette det litt i perspektiv: norsk eksport til EU i 2024 overskygget eksporten til både Kina og USA – den var på 1 119 936 millioner kroner.)

Selv om en handelsavtale med USA som pålegger norske selskaper til å kutte båndene til kinesiske selskaper kan virke lite sannsynlig, er det liten tvil om at kostnadene ved å overholde amerikansk sanksjonspolitik og andre verktøy vil fortsette å øke for norske selskaper. Å opprettholde tilgang til amerikanske finansmarkeder er avgjørende for de fleste norske banker og finansinstitusjoner, noe som skaper et sterkt incentiv for å overholde amerikanske sanksjoner og lover, selv om det vil svi. Når det er sagt så kan man spørre seg: Finnes det et bristepunkt der det å overholde amerikanske sanksjoner, sekundærsanksjoner eller sekundærtariffer blir for kostbart? Selv om spørsmålet tidligere ville vært utenkelig, er det ett av mange spørsmål politikken til den nåværende Trump-administrasjonen tvinger oss til å stille.

Å sikre Europa i en post-neoliberal verden

Paul Beaumont, seniorforsker, NUPI

President Trump utfordrer sentrale deler av det som i flere tiår har ligget til grunn for USAs globale makt. Han har forsøkt å underminere NATO og Ukraina, har utfordret habeas corpus og sentralbankens uavhengighet, og underminerer frihandel og USAs rolle som tilbyder av globale fellesgoder. Trump forsøker på mange måter å re-definere både den nasjonale og den internasjonale politiske orden. Der Trumps tilhengere feirer disse forsøkene på å rive ned det etablerte, ser kritikere en President som tar USA i en mer autoritær retning innenrikspolitisk, og som driver hegemonisk selvskading utenrikspolitisk.

Det er naturlig nok et voldsomt fokus på Trumps politiske beslutninger og spekulasjoner om de radikale konsekvensene som kan følge av dem: vil USA fortsatt være et demokratisk land etter fire nye år med Trump? Kan allierte stole på USA som sikkerhetsgarantist? Diskusjoner om dette viktige, men de trekker samtidig fokus vekk fra et annet spørsmål, om hvordan USA endte opp her.

En politisk-økonomisk og historisk analyse kan bidra til å forklare Trumps seier og popularitet i USA (og i andre regioner). En slik analyse, med fokus på mulighetsbetingelsene for hans popularitet, bør også være et varsku for oss her i Europa. En effektiv politisk respons i Europa starte med en erkjennelse av at Trump kun er den siste og mest ekstreme manifestasjonen av bredere og mer langvarige tendenser blant store velgergrupper ikke bare i USA men også i Europa. Disse motbevegelsene – for det er det Trump representerer - tar ulike former, men de forenes i en felles overbevisning om at status quo er ødelagt og svikter vanlige mennesker.

Man ikke trenger å være enig i disse «populistiske» bevegelsenes problemforståelse eller løsningsforslag, men man bør ta på alvor og erkjenne det empiriske grunnlaget som gir grobunn for den politiske mobilisering mot det etablerte som Trump representerer. Europa og andre vestlige land bør *starte* med en erkjennelse av at vi befinner oss i det Antonio Gramsci kalte et *interregnum*, der det etablerte sviner hen men det nye ikke kan formes ennå: “the crisis consists precisely in the fact that the old is dying and the new cannot be born; in this interregnum a great variety of morbid symptoms appear.”

Erfaringer fra tidligere kriser viser at det forståelsen av hva slags situasjon man står i er av avgjørende betydning for innholdet i responsen. En forståelse av Trump som et avvik, som kan håndteres med å “puste med magen” og satse på at det går over, er ingen god strategi nettopp fordi Trump er et eksempel på en bredere, politisk trend og må håndteres deretter. Dersom man ikke evner å forstå dette vil man gi initiativet til å definere innholdet i det “liberale” i orden til autoritære krefter.

(Neo)liberal orden og dens misnøye

I *Den store transformasjonen* (1944), forklarer Karl Polanyis fremveksten av fascismen på 1930-tallet. Polanyi viser hvordan forsøk på å etablere selvregulerende markeder satte i gang samfunnsmessige prosesser som til slutt ledet til omveltningene på 1930-tallet. Mens Polanyi erkjenner at markeder

skape økonomisk effektivitet, argumenterer han for at å prøve å etablere *selvregulerende* markdsmekanismer skapte så store samfunnmessige ødeleggelser at det oppsto motbevegelser i samfunnet som kjempet å temme eller eliminere markedskreftene og de negative konsekvensene de fører med seg.

En slik samfunnsmessig omveltning – og tilhørende politisk mobilisering for å håndtere dem - stimulerer myndigheter til å gripe inn og begrense markedets rolle. Polanyi sporer denne dialektikken – det han kaller “dobbeltsbevegelsen” - mellom fri markedsliberale og dens motstandere fra 1700-tallet til den store depresjonen og fascismens fremvekst.

Et Polanyi-inspirert blikk på dagens situasjon får frem at de samfunnsmessige omveltningene som fulgte “nyliberalismen” fra 1990-tallet også har skapt betydelige motkrefter. Mens nyliberalisme har flere definisjoner, kan vi forstå det nye i *nyliberalismen* som en reaksjon mot den såkalte “embedded liberalism” som kjennetegnet de første tiårene i de fleste OECD-land etter Andre Verdenskrig, hvor velferdsordninger og statlig regulering ble etablert for å dempe og ramme inn markedskreftens rolle. Nyliberalisme gav det intellektuelle grunnlaget for å dreie den økonomiske politikken mot friere handel, friere kapitalflyt, “friere” arbeidsmarkeder og en aktiv tilrettelegging for markedsmekanismer i offentlig sektor.

Det normative hovedargumentet var at dette ville gjøre det mulig for stater å utnytte markedets effektivitet og produktivitet til samfunnets beste. Selv om få aktører eksplisitt identifiserer seg som nyliberalister, har normene fra nyliberal tenkning blitt befestet i avanserte økonomiers institusjoner og fremmet gjennom internasjonale organer som GATT/WTO, OECD og IMF.

For å være tydelig, det er fullt mulig å forsvare det økonomiske systemet etter 1990-tallet, enten man kaller den nyliberal eller ikke. Denne politikken har bidratt til økonomisk vekst globalt: Ifølge Human Development Index har folk i de fleste land – både avanserte og utviklingsland – siden 1990-tallet levd lengre, tjent mer og fått bedre utdanning enn noen gang tidligere i historien. Problemet er at i forsvaret for denne politisk-økonomiske orden så fremstår også økende harmen mot systemet og populariteten til anti-establishment-partier like forvirrende som den er misvisende.

Man ender fort opp med å legge skylden på velgernes tilsynelatende irrasjonelle misnøye, manglende informasjon, desinformasjon, rasisme og opportunistiske populistere som utnytter disse forholdene. Selv om vektingen av disse faktorene varierer, forenes analysene i en antakelse om at systemet jo faktisk fungerer, men at velgerne er for lite informerte til å innse sin egeninteresse i å opprettholde det. Selv om det er mye riktig i disse analysene, så begrenser de omfanget av analysen og dermed også de politiske løsningene, som også har en tendens til å være kontraproduktive i politiske debatter. I et Polanyi-inspirert perspektiv inviteres vi til å undersøke det som ligger bak den ofte uklare vreden i disse bevegelsene – som MAGA - og deres ledes tilhørende slangeolje. I et slikt perspektiv er det særlig det *materielle* – og dermed politiske og økonomiske grunnlaget – som trer frem.

Fra «stram økonomi» til «stramt samfunn»

En viktig innsikt fra Polanyi er at utvidelsen av markedskrefter til stadig flere samfunnsområder, og reduksjonen av beskyttelse mot både markedsmekanismer og markedssvikt, ligger til grunn for

fremveksten av anti-etablissement-bevegelser og særlig høyrepopulisme.

Metaforen om det selvkorrigerende markedet *tilslører* brutaliteten i dets virkemåte. Som Polanyi bemerker, er markedskreftene i arbeidsmarkedene avhengige av trusselen om utarming for å fungere, mens bedrifter ubønnhørlig må optimalisere for å overleve i konkurransen fra andre firmaer. Selv når individer og bedrifter lykkes i konkurransen, kan de upersonlige markedskreftene – Smiths «usynlige hånd» – likevel føre til konkurs uten at man selv har gjort noe galt. Dette illustrerer et paradoks identifisert av Albert Hirschman: selv når samfunnet som helhet produserer et komfortabelt og kanskje økende overskudd, overlever den enkelte bedrift så vidt, og én feil kan bety undergang. Dermed tvinges alle til å yte sitt ytterste, og samfunnet opererer på sin stadig ekspanderende produksjonsfront. Dette bildet av det Hirschman kaller en «Taut Economy» [stram økonomi]» bidrar også til et «taut samfunn», som dermed altså blir utsatt for at ting ryker og genererer motreaksjoner.

Selv om Polanyis «utopi» om et fullt selvregulerende marked aldri har blitt realisert, har de eksisterende beskyttelsene mot markedet – som dempet de destruktive tendensene – systematisk blitt svekket siden 1990-tallet under påskudd av å fremme vekst og effektivitet. Offentlige sektorer som tidligere var skjermet for markedspress, har gradvis innført markeds- eller markedsinspirerte styringsformer. Om vi antar at enkeltpersoner og bedrifter foretrekker mindre fremfor mer eksistensiell frykt, har vi et solid teoretisk grunnlag for å forvente at utvidelse og forsterkning av markedskreftene, som nyliberalism innebærer, til flere samfunnsområder vil skape uro blant borgerne. Dessuten, som Hirschmans stramme økonomi antyder, vil denne misnøyen sannsynligvis oppstå selv når markedene *fungerer godt*.

Nyliberalismen har i praksis ikke levert velferdsgevinster til store deler av befolkningen i avanserte økonomier. Selv om økonomiene har vokst, har dette skjedd parallelt med en stadig økende konsentrasjon av økonomiske ressurser hos en liten del av befolkningen. I Storbritannia og USA, som var tidligst ute med nyliberal politikk, har denne utviklingen vært preget av økt konsentrasjon av formue og en økende andel av inntektene til de rikeste 1 og 10 prosentene. Samtidig har medianinntekten for familier stagnert og ligget etter BNP-veksten. Den tidligere lovmessigheten om at BNP-vekst og lønnsvekst fulgte hverandre, er brutt. I tillegg har boligprisene steget langt raskere enn lønnsinntektene. Der tidligere generasjoner kunne forvente økt levestandard, kan ikke millenials og de som følger, ha samme forventning.

Likevel skjuler de nasjonale mediannivåene de ekstreme ulikhetene som har oppstått mellom og innenfor regioner ettersom markedsmekanismer oppmuntret av myndighetene har ført til storstilt avindustrialisering med liten statlig innsats for å dempe slaget, over store deler av Storbritannia og USA. I stedet for å gripe inn har imidlertid skiftende regjeringer latt hele byer falle inn i en «doom loop» med lave investeringer, begrensede muligheter foruten usikre lavtlønnede jobber, og en rekke sosiale problemer som har en tendens til å forverres. Lignende historier kan fortelles om amerikanske regioner og over hele Europa.

I lys av dette er det ikke overraskende at den nyliberale status quo har tapt legitimitet: Løftet om at samfunnet samlet sett ville tjene på en «stram økonomi» har ikke blitt innfridd. En rekke studier viser hvordan økonomisk usikkerhet og misnøye inspirerer anti-etablissement-bevegelser, særlig på høyresiden. For eksempel har forskere funnet at europeiske regioner som sitter fast i «development trap» – som lider av langsiktig underprestasjon når det gjelder inntekt, produktivitet og sysselsetting

sammenlignet med nasjonale og europeiske konkurrenter – oftere støtter populistiske og anti status quo partier. En meta-analyse i Annual Review of economics av Dani Rodrik - *Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism* - antyder at kulturelle drivere for høyrepopulistisk støtte delvis er et *resultat av økonomisk usikkerhet*, som forsterker selv-andre-dynamikker og nasjonalistiske eller fremmedfiendtlige holdninger. Med andre ord: Når folk opplever økonomisk trygghet, er de mindre mottakelige for nasjonalistiske og fremmedfiendtlige bevegelser. Dette bidrar til å forklare hvorfor Trump har så stor folkelig appell. Trump og andre høyrepopulister utnytter misnøyen blant de økonomiske taperne i nyliberalismen til å slå tilbake – om enn ikke alltid sammenhengende eller bevisst – mot et system som de ofte med god grunn opplever å ha sviktet dem.

Mot en sikker og rettferdig post-neoliberal orden

Polanyis teori om dobbeltbevegelsen er dialektisk, men ikke teleologisk: det kan hjelpe å forklare kriser i dagens orden, men ikke forutsi utfallet. Polanyi viste hvordan krisene i de liberale demokratiene på tidlig 1900-tall førte til både fascisme i Tyskland og Italia - og New Deal i USA, mens det krevde en verdenskrig før en såkalt “embedded” liberalisme (hvor velferdsordninger skulle beskytte mot markedets eksesser) fikk fotfeste i Europa og USA.

Trump's tilbakekomst har aktualisert spørsmålet om den nåværende nyliberale ordenens fremtid, og det er mange tegn på forfall. Samtidig har den nye ordenen altså ennå ikke tatt form. Her gir Polanyi en advarsel til Europa mot å klamre seg til det gamle og dermed overlate definisjonsmakten til antidemokratiske krefter. Ved å identifisere de *økonomiske* røttene til de “morbid symptoms” som kjennetegner dagens *interregnum*, utvider Polanyi det politiske handlingsrommet. Hans diagnose gir flere mulige løsninger enn å anta at høyrepopulistiske velgere er «fortapte» og uten håp.

Å erkjenne at den gamle nyliberale ordenen har en velbegrunnet legitimitetskrise, betyr ikke at man må forkaste alt. Liberalismen er en ideologi som på en særegen måte bærer i seg muligheten for fornyelse. Diskusjonen over bør slik sett sees som en invitasjon til å tenke fundamentalt nytt om den nåværende nyliberale varianten av den internasjonale og nasjonale ordenen. Oppmuntrende nok trenger ikke dette å begynne fra bunnen av, men kan bygge videre på tendenser i sentrum i avanserte vestlige økonomier.

De siste årene har politiske hovedstrømmen allerede beveget seg bort fra nyliberal ortodoksi. For eksempel har Biden-administrasjonens grønne industripolitikk eksplisitt tilsidesatt markedsløkkiken. I Europa har stater, etter erfaringene med energiavhengighet til Russland, grepet direkte inn for å holde energiprisene nede. Mer generelt har koronapandemien og etterfølgende tilbudssidesjokk gitt en ny forståelse av risikoen ved komplekse globale forsyningskjeder, og gjenopplivet troen på en aktiv og effektiv statlig rolle i økonomien. Den globale trenden mot mer aktiv statlig styring har ført til at IMF har lansert New Industrial Policy Observatory-databasen, som dokumenterer «fremvoksende mønstre av politiske inngrep i 2023 knyttet til industriell politikk».

Med andre ord: En «post-neoliberal» tendens er allerede i emning i avanserte økonomier og utover. Det som kreves, er at de tradisjonelle og historisk progressive partiene omfavner og videreutvikler denne før den blir kapret av den transnasjonale ekstreme høyresiden. Neste skritt vil være å binde sammen disse sporadiske politiske initiativene til en sammenhengende strategi som anerkjenner

nødvendigheten av å 1) omfordele gevinstene fra markedsøkonomien mer rettferdig, 2) forsikre innbyggerne mot markedskrefter mer effektivt, og 3) avgrense omfanget av markeds- (eller pseudo-markeds-) konkurranse snevrere. Et lovende alternativ ville være å innlemme en progressiv post-nyliberalisme i EUs agenda for «samfunnsrobusthet», som identifiserer rettferdighet som et mål uten å identifisere overdreven utvidelse og institusjonalisering av markedsmekanismer som en vesentlig årsak til problemet.

Denne tolkningen av den siste utviklingen også har viktige implikasjoner for beslutningstakere i konkrete politiske dilemmaer som umiddelbart står overfor oss. Den fremhever faktisk risikoene som ligger i debatten om «guns versus butter» som utspiller seg over hele Europa. Her kjemper europeiske regjeringer for å utvikle sikkerhetsstrategier som kan erstatte USAs sikkerhetsgaranti og håndtere USAs forvandling fra alliert til bølge. Mens noen har benyttet anledningen til å kreve kutt i velferdspolitikken for å betale for opprustning, antyder analysen ovenfor at dette ville være dårskap: Det vil risikere å styrke de økonomiske betingelsene som har gjort fenomenet Trump mulig og gi kraft til liknende høyreorienterte strømningene i Europa, hvorav mange eksplisitt har som mål å kooptere og uthule EU innenfra. Det er unødvendig å si at dette ville risikere å undergrave europeisk sikkerhet og samarbeid ytterligere. Derfor, hvis Europa trenger å oppruste, bør det ikke skje på bekostning av ytterligere svekkelse av samfunnsbeskyttelsen. I stedet bør byrden falle på industrien og de rikeste, som altså tjener og har tjent mest på det «public good» av fred de siste tre tiårene.

Del 2: Land og regioner

Supermaktrivalisering og Europas garderingsstrategier¹

Øystein Tunsjø, professor, Institutt for forsvarsstudier (IFS)

Geopolitiske forhold gjør at Europa ikke påvirkes i like stor grad av et nytt USA–Kina bipolart system som det forrige med USA og Sovjetunionen som supermakter. Dette innebærer at europeiske stater og EU kan føre en garderingsstrategi fremfor å følge USAs balansering og oppdemming mot Kina.

Til tross for fremveksten av et nytt bipolart internasjonalt system og supermaktrivalisering mellom USA og Kina, er ikke Europa like splittet og polarisert som under den kalde krigen. Kina er geografisk lenger unna og grenser ikke direkte til Europa slik Sovjetunionen gjorde. I tillegg er den økonomiske og teknologiske samhandlingen mellom Europa og Kina svært ulik forholdet mellom Vest-Europa og Sovjetunionen under den kalde krigen. Dette innebærer at det geopolitiske handlingsrommet til EU og europeiske stater i dag er annerledes, som igjen forklarer hvorfor Europa ikke følger USAs balansering og oppdemming mot Kina.

I stedet har EU og europeiske stater utviklet ulike garderingsstrategier for å håndtere usikkerhet, redusere risiko og ivareta sine interesser. For det første ønsker europeiske stater å gardere seg mot Kinas økende innflytelse i verdenspolitikken og risikoen forbundet med å bli for avhengige av Kina. For det andre garderer Europa seg mot at Kinas støtte til Russland kan svekke europeisk sikkerhet. For det tredje søker Europa å gardere seg mot den økte rivaliseringen mellom USA og Kina. Til slutt forsøker europeiske stater å gardere seg mot usikkerheten i det transatlantiske forholdet etter Trump kom til makten, og mot at den amerikanske sikkerhetsgarantien svekkes.

En garderingsstrategi utvikles ved å kombinere samarbeid og konfrontasjonspolitikk. Garderingsstrategiene som er utviklet blant europeiske stater og EU, kan deles i tre: samarbeidsgardering (større vekt på samarbeid enn konfrontasjon), balansert gardering (jevn miks av samarbeid og konfrontasjon) og konfronterende gardering (større vekt på konfrontasjon enn samarbeid). Felles for disse garderingsstrategiene er at de har risikoreduksjon fremfor frakopling som målsetning. Gardering er en strategi som velges når stater skal håndtere risiko heller enn å balansere en trussel. Europeiske stater ønsker ikke å velge side mellom USA og Kina selv om de til nå har lent seg mer mot USA enn Kina. Europeiske stater har ført samarbeidsgardering mot USA og konfronterende gardering mot Kina. Etter Trump igjen ble president i USA, ser vi hos europeiske stater tegn til en gradvis justering mot balansert gardering både mot USA og Kina.

Et nytt bipolart system

Som Kenneth Waltz påpekte i sitt klassiske verk *Theory of International Politics*, er det i et bipolart system to stater (supermakter) som overgår alle andre i fordeling av makt. I bøkene *The Return of Bipolarity* og *Kampen om verdensmakten* har jeg vist at USA og Kina i dag er langt mektigere

¹ Teksten bygger på fagartikkelen «The EU's China Strategies: A Hedging Framework for Analysis», *Journal of Common Market Studies*, s. 1–24, published online 20. mai 2025 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13749>

enn alle andre stater. Dette definerer dagens internasjonale system som bipolar. Polaritet er det nærmeste man kommer tyngdekraft i internasjonal politikk. Ulik polaritet og endringer i polaritet har stor betydning for alle stater. For eksempel har rollen til europeiske stater variert under ulike polaritetssystemer. Under multipolare systemer frem til andre verdenskrig var de europeiske stormaktene ledende aktører i internasjonal politikk.

I det bipolare systemet karakterisert av kald krig mellom USA og Sovjetunionen, ble tradisjonelle makter som Storbritannia og Frankrike marginalisert. Det europeiske kull- og stålfellesskap og Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) ble etablert, men handlingsrommet både til europeiske makter og EEC var begrenset av supermaktrivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen. I det unipolare systemet etter den kalde krigen ble Maastricht-traktaten undertegnet i 1993, noe som omdannet EEC til EU og banet vei for økt europeisk integrasjon og en omfattende utvidelsesprosess. Dagens endring til et nytt bipolar system fører til nye rammebetingelser for Europa, men som geostrukturell realismeteorier tilsier, fører geopolitikken til at EU og europeiske stater har ulikt handlingsrom sammenlignet med det forrige bipolare systemet.

Gardering

Gardering er en strategi som kombinerer samarbeidende og konfronterende politikk for å håndtere usikkerhet og risiko slik at stater er rimelig godt posisjonert uansett hvordan situasjonen utvikler seg. En garderingsstrategi minner om risikoreduksjon i finansverdenen. Gardering eller «hedging» ble utviklet som en strategi i finanssektoren for å sikre at investoren klarte seg rimelig godt selv når markedet faller. Å redusere risiko innebærer å gi avkall på maksimal profitt. I finans kan risiko håndteres ved å investere deler av porteføljen i «shorts» – investeringer som kan gi gevinst i et fallende marked – som kan beskytte investoren mot tap på «longs», altså investeringer som øker i verdi i et stigende marked. På samme måte som finansmarkedet er internasjonal politikk et usikkert landskap. Stater og beslutningstakere kan også kombinere «longs»/samarbeid og «shorts»/konfrontasjonspolitik for å håndtere risiko og usikkerhet.

«Longs» i internasjonal politikk forbindes med handel, investeringer, teknologisk samarbeid og felles tiltak i tråd med fredelig utvikling. Eksempler på dette er å fremme fellesgoder, tiltak for å dempe internasjonale kriser og regelmessige diplomatiske konsultasjoner. «Shorts» er derimot knyttet til tradisjonelle sikkerhetsinteresser, og inkluderer tiltak som eksportkontroller, tollsatser, økonomiske sanksjoner, granskningsmekanismer, militære investeringer og allianser. Disse skal beskytte mot uønsket utvikling og sikre staten mot at andre stater bryter avtaler og truer den relative maktbalansen.

På en skala mellom samarbeid og konfrontasjon befinner en garderingsstrategi seg mellom ytterpunktene. Gardering skiller seg dessuten fra andre, mer entydige strategier, som:

1. Sterk intern og ekstern balansering i form av oppdemming, våpenkappløp, alliansebygging og tydelig konfrontasjon.
2. Sterkt samarbeid slik man for eksempel ser i forholdet mellom EU og Norge siden 1993, som ikke bør karakteriseres som gardering.

3. Bandwagoning, som oppstår når svakere stater vurderer at kostnaden ved å motsette seg en sterkere makt overstiger fordelene – eller når de anser det som mer fordelaktig å slutte seg til den sterkeste og mest farlige motstanderen for å sikre seg en del av gevinsten.
4. Sporadisk, langsiktig eller permanent nøytralitet.

For eksempel har EU og europeiske stater ført ulike garderingsstrategier mot Russland etter den kalde krigen: fra samarbeidende gardering (1995–2008), til balansert gardering (2008–2014), til konfronterende gardering (2014–2022). Etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022 valgte EU å gå bort fra en garderingsstrategi. Gjennom militære, økonomiske, teknologiske og diplomatiske virkemidler og sanksjoner har EU forsøkt å balansere og demme opp for en ny trussel fra Russland.

EUs Kina-strategi

EU har i perioden etter den kalde krigen samarbeidet med Kina om handel, utvikling av ren teknologi og felles globale utfordringer, som klimaendringer, helseberedskap, matsikkerhet, katastrofereduksjon, gjeldslette og humanitær bistand. For å balansere sitt økonomiske og diplomatiske samarbeid med Kina har EU blant annet hatt en våpenembargo mot Kina siden 1989, utviklet regelverk for teknologioverføring, økt tollsatser, iverksatt antidumping- og antisubsidietiltak, etablert kontrollmekanismer for investeringer, styrket 5G-sikkerhet, innført nye retningslinjer for vitenskapelig samarbeid og utviklet instrumenter mot økonomisk tvang.

Graden av gardering har variert over tid. I de første årene etter den kalde krigen søkte EU samarbeid og konstruktivt engasjement med Kina om globale spørsmål og felles sikkerhetsinteresser og forsøkte å utvikle et grunnlag for sterk bilateral handel og investeringer. EUs mål om å bygge et omfattende partnerskap var basert på å fremme reformer i Kina og integrere landet ytterligere i verdensøkonomien. Lanseringen av det strategiske partnerskapet mellom EU og Kina i 2003 representerte høydepunktet for EUs samarbeidsgardering.

Mot slutten av 2000-tallet og gjennom 2010-tallet justerte imidlertid EU sin Kina-strategi i retning av balansert gardering. Kinas mer selvsikre og tvangspregede innenriks- og utenrikspolitikk, preget av Xi Jinpings maktkonsolidering, reversering av tidligere reformer og mer ambisiøse utenrikspolitiske mål, var de viktigste årsakene til skiftet. I tillegg utviklet EU, etter Lisboa-traktaten i 2009, en mer robust felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) og en felles sikkerhets- og forsvarspolitikk (CSDP). Dette gjorde EU til en mer global sikkerhetsaktør, som gradvis fikk mer konfliktpregede interesser i møte med Kina. Den mer balanserte tilnærmingen ble uttrykt i EUs strategiske utsynrapport fra 2019. Den fremhevet at Kina var, samtidig og på ulike politikkområder, en partner i håndtering av internasjonale utfordringer og en økonomisk og teknologisk konkurrent, men også en systemisk rival som fremmet alternative styringsmodeller.

Likevel, bare få år senere, var et nytt skifte mot konfronterende gardering i emning. Selv om dagens EU–Kina-relasjoner fortsatt inneholder områder for samarbeid, har konfronterende politikk blitt mer fremtredende. Kombinasjonen av et nytt bipolart system og økt rivalisering mellom USA og Kina, Kinas støtte til Russlands krig i Ukraina, Kinas mer selvsikre utenrikspolitiske holdning og mer undertrykkende innenrikspolitikk, har dyttet EU mot en ny konfronterende garderingsstrategi overfor Kina.

I et bipolart system med geografisk tyngdepunkt i Øst-Asia, som samtidig preges av omfattende økonomisk gjensidig avhengighet og teknologisk utvikling, har EU større handlingsrom enn det som var tilfellet for Europa under den kalde krigen. EU kan derfor håndtere risikoen som følger av Kinas vekst, økt USA–Kina-konfrontasjon og tettere Kina–Russland-relasjoner gjennom en konfronterende garderingsstrategi som vektlegger «risikoreduksjon» fremfor «frakopling». Globale maktskifter og et nytt bipolart system påvirker ikke Europa på samme måte som under det forrige bipolare systemet. Verden går ikke inn i en ny kald krig der EU og europeiske stater nødvendigvis må følge USAs strategi for balansering og oppdemming.

Den dype usikkerheten rundt Kinas fremtidige vekst og forholdet mellom EU og Kina kan forklare hvorfor gardering fremstår som en særlig fordelaktig strategi blant de tilgjengelige alternativene. Endrede omstendigheter, som direkte kinesisk militær støtte til Russlands krig i Ukraina eller en kinesisk militær invasjon av Taiwan, kan imidlertid tenkes å føre til at EU utvikler en annen Kina-strategi som ikke lenger er preget av gardering, men som ligner mer på balansering og oppdemming.

Veien videre

Dersom krisen i transatlantiske relasjoner framprovosert av Trump-administrasjonens politikk vedvarer eller forverres, kan EU og europeiske stater i fremtiden velge å gå tilbake til en balansert garderingsstrategi – eller til og med samarbeidsgardering – overfor Kina. Det planlagte EU–Kina-toppmøtet i juli 2025 vil gi en pekepinn på hvorvidt EU og europeiske stater vil justere sin garderingsstrategi overfor Kina som følge av et mer anstrengt forhold til USA.

På samme måte kan et garderingsperspektiv også brukes for å analysere EU og europeiske staters strategi overfor USA. Europa verken følger blindt etter (bandwagoning) eller balanserer mot USA. I stedet har EU og de fleste europeiske stater ført en samarbeidsorientert garderingsstrategi i etterkrigstiden. Til tross for at EU og enkelte europeiske stater har gardert seg mot USAs alenegang og overveldende maktposisjon gjennom å søke mer autonomi og bli mindre avhengige av USA, har samarbeid preget det transatlantiske forholdet.

Under den andre Trump-administrasjonen kan man se en justering mot balansert gardering. EU og europeiske stater søker i større grad å ta ansvar for eget forsvar og egen sikkerhet og står opp mot USA i handelskonflikter. EU har tydelige ambisjoner om mer autonomi i teknologi- og produksjonsutvikling. Motstandskraft, beredskap og selvforsyning står høyere på agendaen. Dersom den nåværende Trump-administrasjonen undergraver det transatlantiske forholdet ytterligere, kan ikke konfronterende gardering utelukkes.

Europa er ikke truet av Kina på samme måte som Sovjetunionen og kan derfor gardere snarere enn å balansere Kina. Samtidig kan Europa i større grad enn under den kalde krigen gardere seg mot for stor avhengighet av USA. Skulle Europa lykkes i å styrke sin økonomiske, teknologiske og militære maktposisjon og dermed utvikle mer autonomi, kan dette øke fristelsen til å balansere. Likevel vil trolig en garderingsstrategi som spiller på flere hester, bedre ivareta europeiske interesser. Som geostrukturell realismeteorier fremhever, har Europa bedre forutsetninger for å fremme sine interesser opp mot både Kina og USA når det nye bipolare systemet er konsentrert om Øst-Asia og ikke Europa. Slik kan strukturelle forhold trumfe både aktører som Trump og Xi og effektene av utviklingstrekk på statsnivå, som krigen i Ukraina og på Gaza.

Europa bør ri to kjernefysiske hester

Henrik Stålhane Hiim, professor, Institutt for forsvarsstudier (IFS)

President Donald Trumps tilbakekomst til Det hvite hus har ført til sterk uro i det transatlantiske forholdet. Denne uroen har ledet til en fornyet atomdebatt. I mars sa Frankrikes president Emmanuel Macron at han vil «åpne en strategisk debatt om beskyttelse av våre allierte» gjennom franske kjernevåpen. Macrons tale var svar på en oppfordring fra Tysklands valgvinner Friedrich Merz til Frankrike og Storbritannia om å «dele» sine kjernevåpen.

Atomdebatten i Europa bunner i økende mistro til den såkalte amerikanske atomparaplyen. Slik mistro er på sett og vis ikke noe nytt. Også under den kalde krigen uttrykte europeiske ledere ved en rekke anledninger skepsis til om USAs garantier var troverdige. Atomgarantiene hviler på et enormt paradoks: Hvorfor skulle USAs ledere være villige til å risikere enorm skade for å beskytte Europa – eller til og med bare en liten europeisk stat? For å styrke troverdigheten i disse garantiene har USA gjennom mange år investert politisk kapital i å berolige sine europeiske allierte. I tillegg har et betydelig nærvær av amerikanske styrker i Europa bidratt til å styrke troverdigheten til USAs såkalte utvidede avskrekking.

En annen viktig lærdom fra den kalde krigen er at det var mer krevende for USA å forsikre sine europeiske allierte enn det var å avskrekke Sovjetunionen. Denne lærdommen er fortsatt relevant. Gitt de enorme konsekvensene en kjernefysisk krig vil få, er det ikke sikkert det skal så mye til for å stagge Russland. Inntil videre er problemet med atomparaplyen først og fremst at troverdigheten har svekket seg i de alliertes øyne, og ikke nødvendigvis i russiske ledes øyne. Allianseproblemet er imidlertid alvorlig: Hvis tilliten til USA fortsetter å svekke seg, vil europeiske ledere se seg om etter kjernevåpenalternativer.

På papiret er det lite som har endret seg i USAs atompolitikk. Amerikanerne har ikke gitt noen konkrete signaler om at de vil svekke atomparaplyen. Det er for eksempel ikke noen tegn til at de ønsker å trekke amerikanske kjernevåpen – som er utplassert i seks europeiske NATO-land – ut av Europa. I motsetning til det å holde store styrker i Europa, er det å opprettholde atomparaplyen relativt billig. For mange amerikanere er det dessuten trolig vanskelig å se for seg at Russland i overskuelig framtid skal bli så risikovillige at de direkte går løs på et NATO-land, all den tid NATO er en kjernevåpenallianse.

Samtidig er atomgarantiene uløselig knyttet til en bredere tillit til USAs intensjoner. Her er det mange amerikanere som ikke ser ut til å forstå hvor stor skade Trump og hans regjering har klart å gjøre på kort tid. For å nevne noen utløsende årsaker til at tilliten stuper, har Trump og hans regjeringsmedlemmer støttet høyreekstreme i Tyskland og nektet å utelukke bruk av militærmakt mot Danmark for å sikre kontroll over Grønland. For Europas ledere var utskjelling av Ukrainas president Volodymyr Zelenskyj et sjokk. I tillegg har Trump gått så langt i å undergrave amerikansk demokrati, at mange i Europa spør seg om det fortsatt gir mening å snakke om felles transatlantiske verdier.

Når det gjelder NATO, har Trump uttalt at de vil ikke vil bistå medlemmer som ikke bidrar nok. Som historiker James Cameron fra Universitetet i Oslo har påpekt, representerer dette et brudd med amerikansk utenrikspolitisk tradisjon. Selv om det også tidligere har vært sterke spenninger innad i alliansen, har aldri amerikanske ledere med vitende og vilje skapt tvil om hvorvidt USA vil komme Europa til unnsetning. Hvis USA i tillegg trekker styrker ut av Europa – slik forsvarsminister Pete Hegseth har signalisert – vil skeptikerne få mer vann på mølla. Særlig utsatte land i øst ser amerikansk nærvær som en viktig garanti for at USA vil stå ved sine forpliktelser. Styrker på bakken kan sikre at USA blir trukket inn i en konflikt og ikke overlater Europa til sin egen skjebne.

Det er derfor høyst forståelig at atomdebattene blusser opp i Europa. For utsatte stater som Polen og de baltiske landene er det vanskelig å ha tiltro til at Trump vil risikere kjernefysisk krig for deres skyld. Mange europeere har også innsett at det vil være naivt å håpe på at den neste amerikanske lederen vil være en mer «normal» president som reparerer det transatlantiske forholdet. USAs neste leder kan like gjerne bli visepresident JD Vance.

Problemet for Europa er at alternativene til USAs atomparaply har klare mangler. Den mest åpenbare ideen er at Frankrike, eventuelt i samarbeid med Storbritannia, skal tilby en atomparaply til andre europeiske land. Til tross for at debatten har blusset opp, har det foreløpig kommet få konkrete initiativer.

Hvis forsøkene på å etablere en europeisk atomparaply skulle bli mer håndfaste, vil de møte på en rekke problemer. Et grunnleggende spørsmål er hvorfor for eksempel baltiske land skal stole på at Frankrike eller Storbritannia vil risikere kjernefysisk utslettelse for deres skyld. Britene og franskmennene kan ta skritt for å styrke troverdigheten til garantiene, for eksempel ved å styrke sitt nærvær i de baltiske landene. Men utfordringer knyttet til troverdighet, vil ikke bli noe lettere å løse enn det de har vært for USA. Det vil etter alt å dømme fortsette å være den franske presidenten og den britiske statsministeren som vil sitte med myndighet til å beslutte å bruke henholdsvis franske og britiske atomvåpen. I andre europeiske land vil mange fortsette å stille spørsmål om hvorvidt en fransk president til syvende og sist er villig til å ofre Paris for Vilnius.

En skjev styrkebalanse kan bidra til å forsterke utfordringene med troverdighet. Som både franske og britiske eksperter erkjenner, er ikke kjernevåpenarsenalene i verken Frankrike og Storbritannia dimensjonert for å tilby utvidet avskrekking til hele Europa. Russland har nær 4400 operative kjernefysiske stridskoder. Frankrike har omtrent 300 stridskoder, Storbritannia omtrent 225. Selv om de to europeiske statene på ingen måte trenger å matche Russland i antall for å sikre troverdig avskrekking, er det flere mulige hull i de franske og britiske arsenalene.

Et mulig problem er evnen til å «dele» sine atomvåpen med andre NATO-land. Fem NATO-land – Belgia, Nederland, Tyskland, Italia og Tyrkia – har i dag amerikanske atomvåpen forhåndslagret. De samme landene, samt Storbritannia og Hellas, tilbyr fly som kan levere atomvåpen for å støtte NATOs kjernevåpenoppdrag. Selv om den er omstridt, er et viktig formål med denne «delingen» av atomvåpen å berolige USAs allierte og å involvere dem tettere i planleggingen av kjernefysiske operasjoner. Frankrike har nylig åpnet for at også franske atomvåpen kan stasjoneres utenfor landets grenser. Men hvordan dette skal foregå, og hvorvidt Frankrike vil ønske eller klare å involvere de allierte i samme grad som USA gjør per i dag, er foreløpig usikkert. Gitt den begrensede størrelsen på det franske arsenalet, er det uansett tvilsomt om Frankrike kan utplassere like mange våpen utenfor

sine grenser som det USA gjør.

Et annet mulig problem er hvordan Storbritannia og Frankrike skal møte russiske trusler om bruk av såkalte taktiske atomvåpen. Å omtale noen atomvåpen som «taktiske» er omstridt – blant annet fordi også slike våpen kan forårsake enorm skade – men begrepet viser gjerne til våpen med lavere sprengkraft. Russland har store mengder taktiske atomvåpen og kan i en krise true med å bruke dem i begrenset omfang i Europa for å tvinge motparten til å bøye av. Ekspertene forventer at Russland vil legge mer vekt på slike trusler i årene framover. Russland vil komme konvensjonelt svekket ut av krigen i Ukraina, og dermed vil kjernevåpen bli et viktigere redskap i den russiske verktøykassa for avskrekking og utpressing. I motsetning til USA har verken Frankrike eller Storbritannia taktiske atomvåpen.

For Storbritannia er det også en utfordring at landet står i et kjernefysisk avhengighetsforhold til USA. Britene har ubåter som sin eneste plattform. Trident II-missilene på ubåtene er imidlertid ikke utviklet i Storbritannia, men leies fra USA. Selv om britene på sikt kanskje kan utvikle en mer selvstendig evne – eventuelt med fransk hjelp – kan en krise i forholdet til USA ramme deres kjernefysiske evne.

I tillegg til slike praktiske problemer, kan det åpenbart være politisk krevende for Frankrike og Storbritannia å tilby en atomparaply. I Frankrike er det politisk motstand både på ytre høyre og ytre venstre fløy mot å tilby utvidet avskrekking gjennom franske atomvåpen. En politisk omveltning i Frankrike kan dermed være det eneste som skal til før Europas atomavskrekking igjen blir satt i spill.

Hva kan land i Europa gjøre for å møte disse utfordringene? For noen land kan det kanskje bli mer fristende å utvikle egne atomvåpen. Polens statsminister Donald Tusk har hintet om en slik mulighet ved å si at Polen må vurdere å utvikle mer destruktive våpen. Enkelte har også spekulert i om Tyskland kan utvikle slike våpen – selv om nærmest ingen i Tyskland så langt tar til orde for en slik løsning.

Å utvikle kjernevåpen er imidlertid langt mer krevende enn det ofte blir framstilt som i den offentlige debatten. Bare det å anskaffe eller produsere nok spaltbart materiale til et lite antall våpen kan være vanskelig og tidkrevende for mange stater. Hvis et land som Polen skal utvikle en troverdig avskrekkingsevne, trengs det et større arsenal som kan overleve et russisk angrep. Det krever avanserte leveringssystemer (helst ballistiske missiler), og robuste mekanismer for kommando og kontroll. Å få alt dette på plass kan ta mange år, og i denne utviklingsperioden kan programmet være sårbart for forkjøpsangrep. I tillegg kan det åpenbart ha store politiske kostnader for et land å bryte med sine forpliktelser til ikke-spredningsavtalen.

En bedre løsning for Europa er en form for garderingsstrategi. Kort fortalt bør Europa ri to kjernefysiske hester ved å forsøke å opprettholde USAs atomparaply, men samtidig ha flere ben å stå på. Det ser også ut til å være løsningen europeiske ledere kan lande på.

Det er ingen grunn til å kaste vrak på USAs atomparaply ennå. Selv om troverdigheten til garantiene er svekket, har de likevel fortsatt klar verdi. Som nevnt er det ikke sikkert det skal mye til for å avskrekke Russland. Selv om russiske ledere har vist seg å være både aggressive og risikovillige ved å gå til krig mot Ukraina – og selv om de skulle mene at USAs atomgarantier er svekket – vil trolig

selv en liten risiko for kjernefysisk konflikt med USA være nok til å stanse Russland fra å gå løs på et NATO-land.

Det er likevel ikke noe i veien for at europeiske land fortsetter diskusjonene om alternativer. USA har lenge tatt til orde for at Europa må ta mer ansvar for egen sikkerhet og bør derfor ikke motsette seg nye initiativer fra fransk (og eventuelt britisk) side. Selv om det fortsatt finnes en rekke utfordringer og uløste spørsmål, vil det være svært uheldig om Europa ikke har en plan B tilgjengelig dersom det transatlantiske forholdet blir enda verre og USA sikkerhetsgarantier bortfaller. Over tid kan dessuten Frankrike, Storbritannia og Europa lette på noen av disse utfordringene, blant annet ved å styrke både konvensjonell og kjernefysisk evne.

Uansett hvilken løsning Europa lander på, peker pilene dessverre i retning av at kjernevåpen vil spille en langt viktigere rolle i europeisk sikkerhetspolitikk i årene framover. Dette vil etter alt å dømme lede til både kjernefysisk og konvensjonell opprustning. Slik opprustning er uheldig, men med et forverret sikkerhetsklima, et mer upålitelig USA og et Russland som etter alt å dømme vil legge økende vekt på kjernefysisk avskrekking, er ingen løsninger ideelle.

EUs konkurransekraft og teknologi-etterslep i Trumps tidsalder

Claudia Aanonsen, stipendiat, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Øyvind Svendsen, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Donald Trumps USA tar aktiv avstand fra den liberale internasjonale ordenen. EU er Trumps syndebukk, europeiske land angripes i Trumps handelskrig, og den amerikanske administrasjonen har satt USAs sikkerhetsgaranti til Europa i spill. EU, på den andre siden, er fundert på de samme ideene som den liberale internasjonale ordenen har vært fundert på, slik som forpliktende internasjonalt samarbeid og mest mulig åpenhet i handel mellom land. Så hvordan svarer EU når verden ser ut til å bli mer transaksjonell og preget av isolasjonisme? Kan EU gjøre noe for å stagge Trumps uoversiktlige og kaotiske forsøk på å sette 'America First' ved å delvis lukke den åpne verdenen som EU og europeiske land ønsker seg? Denne korte analysen retter søkelyset mot en av de overordnede tilnærmingene EU tar, nemlig å styrke sin konkurransekraft – og særlig i møte med en stadig mer digitalisert verden.

Kompasset for denne innsatsen er den såkalte Draghi-rapporten fra 2024. I rapporten tegnet den tidligere sjefen for Den europeiske sentralbanken, italienske Mario Draghi, et nokså dystert bilde av europeisk konkurransekraft. Særlig peker rapporten på innovasjonsgapet mellom EU på den ene siden, og USA og Kina på den andre siden, innenfor avanserte teknologier. Innsatsen for å tette dette gapet og øke EUs globale konkurransekraft samles nå i Europakommisjonen under begrepet 'EU Competitiveness'. Insentivet til EUs satsning på økt konkurransekraft handler blant annet om å tilrettelegge for investeringer som skal styrke forsvarsevnen. Dette rettfærdiggjøres av EU som en nødvendig forutsetning for å trygge europeiske innbyggere og verdier. Noen av målene er rettet mot at europeisk næringsliv skal være grønt, men at det skal bli lettere å drive næringslivsvirksomhet i Europa, og at EU skal bli en leder innenfor kunstig intelligens. For å forstå hvordan EU benytter regulatoriske og strategiske rammeverk for å fremme europeiske interesser på dette området, er det et godt sted å starte å se på hvordan unionen forsøker å regulere det digitale markedet, og hvilke globale konsekvenser dette har.

EU er en regulatorisk makt, som vil si at unionens reguleringer innenfor ulike sektorer spres verden rundt. Dette kalles det 'The Brussels Effect', altså at EUs interne reguleringer får eksterne konsekvenser. Innenfor teknologisektoren er EUs reguleringsvilje milevis unna den amerikanske 'laissez faire'-tilnærmingen der frihet for tech-selskapene og deres eiere gjerne har førsteprioritet. I arbeidet for å styrke det indre markedet og fremme de de kaller 'åpen strategisk autonomi', jobber EU for å oppnå såkalt 'digital suverenitet'. Selv om åpen strategisk autonomi og digital suverenitet ofte omtales om hverandre, handler det i bunn og grunn om noe veldig enkelt: Skal Europa være i stand til å fremme innovasjon og konkurransekraft, beskytte personvernet, og ivareta digital sikkerhet uten å være prisgitt amerikanske og kinesiske teknologigiganter? EUs svar er ja, men Draghi-rapporten viste at Europa per nå ikke evner dette.

Etter hvert som samfunnene våre har blitt digitalisert, har det også blitt stadig tydeligere at makten

over de digitale systemene, ikke minst produksjon av teknologiske produkter og tjenester, ligger hos globale selskaper. Når amerikanske selskaper som Microsoft, Amazon og Google kontrollerer enorme mengder av europeisk skyinfrastruktur, altså lagringen av alt fra e-poster til helsejournaler, ligger makten over disse delvis utenfor Europa. Dette gjelder ikke bare data, men også hvordan digitale plattformer fungerer, hvilke algoritmer som prioriterer hva, og hvordan informasjon sirkulerer. Med andre ord står ikke EU her kun overfor et teknologisk spørsmål, men også et politisk og strategisk veiskille.

I teorien er det klart: EU har rett og vilje til å kontrollere sine egne digitale grenser. I praksis er det vanskeligere. I dag er EU tungt avhengig av utenlandske selskaper for å drifte det digitale maskineriet. Det gjelder alt fra skyinfrastruktur til mobilen du holder i hånda. Og det gjelder ikke bare private virksomheter, men også offentlige institusjoner, som i økende grad baserer seg på produkter og tjenester levert av selskaper underlagt amerikansk lovgivning, som for eksempel CLOUD Act som i praksis kan tvinge selskaper til å overlevere data til amerikanske myndigheter, også hvis de ligger lagret i Europa.

Mens USA og Kina målrettet har investert i teknologisk utvikling, kunstig intelligens og cybersikkerhet, har EU på et vis overlatt initiativet til markedet, og undervurdert de geopolitiske implikasjonene. Dette setter spørsmålstegn ved EUs evne til å opprettholde sine egne standarder for personvern, datasikkerhet og, i siste instans, rettsstatsprinsipper. Dataoverføring mellom EU og USA reguleres av personvernforordningen kjent som GDPR gjennom avtalen EU-US Data Privacy Framework. Personopplysninger innenfor EU kan lovlig overføres til amerikanske selskaper dersom de kan dokumentere at de følger reglene i personvernforordningen. Det er blant annet for å hindre at opplysningene gis videre til andre formål. Likevel må de store techselskapene stadigvekk stille i retten for brudd på avtalen. Så hva hjelper GDPR dersom de store techselskapene likevel gjør som de vil? GDPR er riktignok en ambisiøs regulering, men gir liten beskyttelse hvis dataene i praksis er innen rekkevidde for fremmede makter.

Her ligger det en iboende spenning som et EU på jakt etter økt konkurransekraft må ta hensyn til: Må unionen gjøre kompromisser knyttet til GDPR, altså beskyttelsen av europeernes persondata, for å skape større økonomisk vekst innenfor teknologisektoren? Muligens ikke. Lovgivning som Digital Services Act, Digital Markets Act og Cybersecurity Act representerer forsøk på å skape et rammeverk som *både* beskytter brukere og styrker EUs åpne strategiske autonomi. Ambisjonen er følgende: På den ene siden å fremme europeiske produsenter og distributører av digitale produkter og tjenester, og på den andre siden å etablere og opprettholde grenser slik at data kan flyte fritt og sikkert internt i EU, samtidig som de beskyttes mot eksterne trusler. Vi kan kalle det et slags Schengen-område for data.

Allikevel er disse trendene en illustrasjon på hvordan rivalisering og usikkerhet gjør avveiningen mellom personvern og konkurransekraft mer krevende. Det er viktig å understreke at EUs vilje til å skape innovasjon og økonomisk vekst innenfor rammene av europeisk sikkerhet, ikke minst verdier og interesser, ikke er et nytt arbeid i lys av Trumps gjenvalg som USAs president. Dette har vært på agendaen lenge. Initiativene knyttet til EUs søken etter økt konkurransekraft gir oss innblikk i hvordan EU posisjonerer seg i møte med Trump-administrasjonen og en vaklende liberal internasjonal orden, gitt at det verken er fristende eller formålstjenlig å opprettholde den økonomiske og sikkerhetsmessige avhengigheten til USA i den grad Europa gjør i dag. Det handler ikke bare om

økonomisk konkurranseevne, men også om sikkerhet, demokrati og suverenitet i en digitalisert verden

Ambisjonen om digital suverenitet handler ikke om å kontrollere territorium eller trekke seg unna verden, men om å forme selve infrastrukturen som regulerer hvem som får delta, hvordan man følger spillereglene, og hvem som får tilgang. Prosjekter som Gaia-X, som skal tilby europeisk skyinfrastruktur som alternativ til de amerikanske plattformene, illustrerer både ambisjonsnivået og utfordringene. Selv om intensjonene er klare, har implementeringen vært vanskelig, særlig fordi konkurransen med de etablerte teknologigigantene er asymmetrisk. De amerikanske selskapene vi nevnte ovenfor er dypt integrert i det digitale økosystemet, både teknologisk og kommersielt.

Et annet viktig initiativ er EUs fortsatte satsning på å harmonisere standarder og sertifisering av digitale produkter og tjenester som produseres og selges på det europeiske markedet. Cyber Resilience Act og EU Cloud Certification Scheme har som mål å utbygge eksisterende sertifiseringskrav til digitale produkter og tjenester innad i EU. I praksis betyr dette at sikkerhet, tillit og verdier som EU målbærer, fungerer som en mal for selve arkitekturen til produksjon, distribusjon, kjøp og salg av digitale produkter og tjenester til det europeiske markedet. Som følge av dette ser vi også at europeiske leverandører prioriteres fremfor de utenlandske. Ideen om digital suverenitet er altså ikke kun et politisk eller retorisk virkemiddel, men manifesteres i utformingen av reguleringer og teknologisk infrastruktur. Regelverkene gir EU mulighet til å fremme egne industri- og sikkerhetsmål, samtidig som de pakkes inn som nøytrale normer og med hensikt om å integreres sømløst inn i det globale systemet.

EUs forsøk på å styrke sin konkurransekraft innenfor avansert teknologi skjer altså gjennom både regulering og investering. Men det krever mer enn direktiver og erklæringer. Det krever teknologisk kapasitet, utdanning, koordinering og politisk vilje til å stille grunnleggende spørsmål om eierskap, kontroll og verdier. Digital suverenitet handler til syvende og sist om Europas frihet i det 21. århundret: Friheten til å definere egne regler, beskytte egne systemer og bygge teknologi på grunnlag av europeiske verdier som personvern, rettsstat og åpenhet.

Likevel er ikke EUs prosjekt om å fremme konkurransedyktighet og satsning på digital suverenitet ensbetydende med isolasjonisme. Det snakkes mye om åpen strategisk autonomi, men EUs initiativer i det digitale rom utspiller seg innenfor et nettverk av digitale infrastrukturer som er tett sammenvevd over landegrensene. Det handler ikke om å vende seg bort fra globalt samarbeid, men om å møte det på egne premisser – som et teknologisk og politisk subjekt, ikke bare et marked. Målet er å gjenopprette en balanse i maktforholdene og sikre at Europas digitale fremtid formes av europeiske interesser, i tråd med demokratiske prinsipper. Dette er med andre ord ikke et prosjekt som utelukkende bygger murer, men som snarere avslører hvor dypt integrert EU faktisk er i de teknologiske og politiske avhengighetene som preger dagens globale økonomi.

I stedet for å handle i tråd med forestillingen om at suverenitet beror på full selvstendighet, anerkjenner EU at det finnes reelle og uunngåelige avhengigheter, særlig til ikke-europeiske leverandører og internasjonalt samarbeid. Mye arbeid gjenstår: EU må å klare å vri Europas relativt høye sparingsrate til investeringer som kan finansiere europeiske bedrifter og dermed vekst, men det må skje med bakgrunn i til en viss grad fungerende globale verdikjeder. For at dette skal lykkes må også 'Brussel-effekten' bestå, altså at EU regulatoriske tilnærming tas opp i andre markeder. Dette

gjelder også for hvordan EU fremmer større europeisk kontroll gjennom eksempelvis Cyber Resilience Act, som vektlegger tryggere og mer åpne kanaler for informasjonsdeling, også utenfor EU. Denne ambisjonen lever side om side med krav om standardisering og felles innsats mot cybertrusler.

For å øke sin konkurransekraft knyttet til avansert teknologi tyr EU altså til en garderingsstrategi: promotere en åpen digital verden der gjensidig avhengighet er et gode på den ene siden, og utvikle politikk og regler i tråd med EUs egne interesser på den andre siden. Kan det lykkes i Trumps transaksjonelle og isolasjonistiske verden? EU – som frihandelsaktør – søker ikke å lukke verden, men å gjøre best mulig nytte av en global infrastruktur som består av gjensidige avhengigheter. Dette gjelder både i handels-, regulatoriske- og maktpolitiske termer. EU forsøker ikke å løse motsetningene i den globale digitale økonomien, men forsøker å håndtere dem. Suverenitet handler her ikke om å melde seg ut, men om å styre spillet innenfra. Det er en måte å navigere i avhengighetene på, snarere enn å bryte ut av dem. Men balansen er hårfin.

Europas geoøkonomiske klemme mellom Trump og Xi

Bjørnar Sverdrup-Thygeson, seniorforsker, Institutt for forsvarsstudier (IFS)

Etter gjenvalget av Trump står Europas økonomiske modell under press fra både vest og øst; USA ønsker å redusere sitt handelsunderskudd med europeiske land, og Europa ønsker å redusere sin økonomiske avhengighet av Kina. Begge disse målsetningene ville i seg selv vært utfordrende. Nå må disse håndteres i en parallell linedans, samtidig som Europa står overfor store kostnader innen alt fra pensjonsforpliktelser til militær opprustning. Den forverrede internasjonale situasjonen krever ikke bare dyktig diplomatisk håndverk, men også at EU og det øvrige Europa tar interne grep. Jo mer utfordrende verdensmarkedet blir, desto viktigere er et styrket indre marked. Trumps tollangrep har dermed gitt ny giv til det europeiske integrasjonsprosjektet.

Donald Trump proklamerte nylig en 50 prosent tollbarriere mot EU-land, som han ved flere anledninger har anklaget for å være «verre enn Kina». Tolltruslene ble dog raskt pauset i en måneds tid, mens det forhandles på høygir om en handelsavtale mellom EU og USA – og mens det pågår en amerikansk rettsprosess om hvorvidt Trump i utgangspunktet hadde rett til å erklære sin perlerad av tollbarrierer over hodet på Kongressen. Dette tollsirkuset pågår på et tidspunkt hvor Europa i utgangspunktet hadde som mål å samle sine krefter for å rebalansere kontinentets økonomiske avhengighet av Kina, som har vokst betydelig de siste årene. En ny vanskelig geoøkonomisk virkelighet har grydd over et Europa som har basert seg på åpne verdensmarkeder og et tett handelsforhold med både Kina og USA. I en verden hvor økonomi og geopolittikk blir stadig tettere sammenknyttet, står Europa – EU så vel som Norge og Storbritannia – i en utfordrende posisjon. Blant de store økonomiske aktørene i verden er det ingen som er mer avhengige av internasjonal handel enn EU. Ettersom det europeiske markedet er mindre integrert enn det kinesiske og det amerikanske, er man mer avhengig av å handle varer og tjenester med omverdenen. Dette har fungert lenge, men med Donald Trump i Det hvite hus hardner det seg til i internasjonal handel.

Den første kategorien av utfordringer er de som følger av direkte handelskonflikter. Mot vest ligger USA, hvor Trumps aversjon mot handelsunderskudd er velkjent – om enn dårlig fundert i økonomisk logikk. USA har et underskudd på handelen med EU på rundt 158 mrd euro. I de europeiske hovedsteder jobbes det på høygir for å tilby forhandlingsløsninger – og eventuelle mottiltak – for å unngå handelskrig. Trumps andre presidentperiode betegnes ofte som en overgang fra en regelstyrt til en mer transaksjonell verden. Et kjennetegn ved Trumps nye verdensorden er imidlertid en betydelig usikkerhet rundt hvordan man best effektuerer transaksjoner med Trump-administrasjonen. Storbritannia inngikk en handelsavtale med USA etter en diplomatisk sjarmoffensiv – Kina på sin side valgte å sette hardt mot hardt, frem til den nyeste avtalen dem imellom satte de mest brutale tollmurene på pause. Dette reflekterer hvordan rå muskelmasse har fått økt betydning i internasjonal politikk. Norge må gå med strømmen – den norske straffetollen finnes ikke som kan få indikatorene på Wall Street til å svette nok til å legge press på Trump. EU derimot er en av få økonomiske aktører i verden med et ris bak speilet når tollavtaler forhandles.

En eskalert handelskrig mellom USA og EU vil dog innebære betydelig økonomisk smerte for EU, og den vil også finne sted i en situasjon hvor Russlands krigføring gjør at europeiske hovedsteder vil tenke seg om to ganger før de legger økonomisk press på den mannen de aktivt forsøker å blidgjøre for å sikre fortsatt amerikansk militært nærvær på kontinentet. Det er dessuten sannsynlig at Trump vil presse på for en løsning som innebærer at EU trimmer ned sine handelsbånd med Kina. Den nylige handelsavtalen med Storbritannia – hvor uferdig, uforpliktende og overflattisk den enn er – inneholdt formuleringer om at britisk markedsadgang avhenger av at de sikrer sine forsyningslinjer. Dette regnes som diplomatspråk for en forventning om at britene reduserer handel med Kina, spesielt innen sensitive områder – og Beijing reagerte med raseri på avtaleteksten. Europeisk handelsavhengighet av Kina gjør imidlertid at dette kan bli et utfordrende krysspress å stå i.

Til tross for at den transatlantiske tollbataljen mot vest har lagt beslag på de fleste avisoverskriftene, forsvinner ikke det faktum at Europa lenge har befunnet seg i en geoøkonomisk klemme også østover. EUs økonomiske avhengighet av Kina har lenge vært et bekymringsmoment. Til tross for flere politiske initiativ for å redusere europeisk økonomisk sårbarhet overfor Kina, ble verdien av EUs Kina-import doblet i årene 2018–2022. Nesten ti prosent av Tysklands BNP er direkte Kina-eksponert, i USA er tallet ca. fire prosent, hos andre store europeiske land ligger det rundt fem prosent. Putins fullskalainvasjon av Ukraina har dessuten bidratt til å gjøre jobben med å dempe avhengigheten av Xi Jinping vanskeligere. Med økte energipriser og forsvarsutgifter er det vanskeligere å ta de betydelige kostnadene ved å dempe avhengigheten av Beijing. På toppen av alt: Der europeiske land faktisk har redusert sitt økonomiske samkvem med Kina, er ved at europeisk eksport til Kina har blitt redusert. Ulempen er at denne eksporten isteden har gått til USA og bidratt til å øke nettopp det amerikanske handelsunderskuddet Trump ønsker å eliminere. Kina på sin side har hengt seg på Trumps uttalelser gjennom å fremstille seg selv som Europas siste store pålitelige handelspartner. De har blant annet fjernet sanksjonene de iverksatte mot enkelte medlemmer av Europaparlamentet i etterkant av Xinjiang-avsløringene, i håp om at det kan bidra til å blåse liv i den investeringsavtalen med EU som sanksjonene bidro til å legge på is. Alt tyder dog på at EU anser at dette vil være et for langt steg i retning Kina i den stramme linedansen Europa nå fører mellom Kina og USA.

Den andre kategorien utfordringer Europa står overfor, er de indirekte ringvirkningene av økte økonomiske stridigheter mellom USA og Kina. Europas åpne økonomi ligger sårbar til for geoøkonomisk kryssild. Skulle det trappes opp til en bred handelskrig mellom Kina og USA, er det paradoksalt nok beregnet at EU er blant dem som vil tape mest. Beijing ønsker å komme seg ut av sin økonomiske stagnasjon gjennom å eksportere stadig mer. Donald Trumps Washington ønsker på sin side å importere stadig mindre. Et sted må dog varene gå, og det enkleste for Beijing er at store deler av deres eksportstrøm til USA omrutes til det europeiske markedet. Dette truer europeiske bedrifter og kan turbolade EUs allerede betydelige handelsunderskudd. For hver container med varer som sendes østover, kommer ca. fem containere tilbake fra Kina – deriblant med nøkkelprodukter som elektronikk og penicillin. Når Dansk Industri nylig regnet på de negative effektene av internasjonal handelskrig, er det nettopp denne dynamikken som medfører størsteparten av det økonomiske tapet for Danmark.

EU er i ferd med å ta en rekke grep for å forberede seg på den nye situasjonen, men har mye ugjort for å gjøre økonomien mer robust mot geopolitisk stormvær. EUs bestrebelser for å komme seg ut av den geoøkonomiske klemmen begrenser seg imidlertid ikke bare til initiativer for å rebalansere forholdene med USA og Kina. En viktig konsekvens av Trump 2.0 er at unionen nå har fått ny giv i to

prosesser som begge er geoøkonomiske «no-brainere», men som begge altfor lenge har blitt sittende fast i innenrikspolitiske floker. For det første er det forhandlinger på gang om handelsavtaler med en rekke land som kan bidra til å diversifisere europeisk handelsavhengighet, og for det andre begynner Brussel å ta fatt på det tunge arbeidet med å fjerne handelshindringer internt i fellesmarkedet. Disse er viktige uavhengig av forhandlingene med USA og rebalanseringen av handelen med Kina, men desto viktigere om resultatene av disse ikke går i Europas favør. Allerede i dag har EU ca. dobbelt så mange frihandelsavtaler gående som det USA har, og en utilsiktet konsekvens av Trumps tolltunge «frigjøringsdag» er at EUs kommissær for handel og økonomisk sikkerhet har blitt en populær mann internasjonalt. Frihandelsforhandlinger med land som India, Sør-Korea og Mexico har fått ny vind i seilene, og det er håp om at den store handelsavtalen med de søramerikanske landene i MERCOSUR omsider blir halt i land, etter at ulike lands egeninteresser har stukket kjepper i hjulene for avtalen i årevis. Trump fremstår nå som en større utfordring enn hjemlige frihandelsprotester fra sinte bønder.

Et like viktig, om enn vanskelig tiltak er å stå imot en vanskeligere økonomisk verden eksternt gjennom å få økonomien internt til å flyte bedre. Som tidligere sjef for den europeiske sentralbanken, Mario Draghi, formulerte det: «Glem USA – Europa har klart å ilegge toll på seg selv». IMF har beregnet at disse interne handelsbarrierene mellom EU-land har en effekt tilsvarende en toll på 44 prosent på varer og 110 prosent på tjenester. Disse hindringene stiller EU i en svekket posisjon sammenlignet de mer integrerte markedene USA og Kina, ikke minst hva angår bank- og finanstjenester. I Europa finnes det for eksempel knapt den svenske som har huslånet sitt i en tysk bank. Trump har hatt den samme effekten på Canada, som nå ønsker å røske opp i de betydelige barrierene mellom sine enkelte delstater. Både Canada og EU har bitt seg merke i hvordan Australia opplevde et betydelig økonomisk oppsving etter å ha fjernet handelshindringene mellom sine delstater i 1992. Det vil bli en lang kamp mot ulike lands særinteresser, men i en villere og vanskeligere verden er dette en gevinst Europa ikke bør ha råd til å unngå å realisere. Kalkulasjoner fra banken BNP Paribas viser at bare 0,12 prosent økning av handelen innad i EU kan utligne 1 prosent reduksjon i eksporten til USA, som bidrar til det handelsoverskuddet som er så irriterende for Trump.

Norge stiller som en liten og åpen økonomi utenfor EU i en europeisk særposisjon, på godt og vondt. Den nye nasjonale sikkerhetsstrategien har det å styrke Norges økonomiske sikkerhet som en hovedprioritet – en inklusjon som knapt var tenkelig for bare ti år siden, men som gjenspeiler den nye geoøkonomiske virkeligheten. Statsminister Støre kan skilte med forsonende norske tall om at USA har hatt et handelsoverskudd med Norge siden 2014, noe Støre understreket overfor Trump – ettersom regnskapsmessige teknikaliteter innebærer at Washingtons tall viser et lite amerikansk handelsunderskudd. På den annen side er ikke Norge medlem av EUs tollunion. En avtale mellom USA og EU har dermed potensial til å stille Norge i en utfordrende utenforposisjon, noe norske myndigheter helt riktig arbeider hardt for å unngå. Det er dette utenforskapet som har ført til at Norge nå er en tollfri øy for kinesisk bilimport, og som gjorde det mulig for Norge å inngå i frihandelsforhandlinger med Kina. Men om ikke den prosessen allerede var død, er den det nå. Få norske politikere vil ønske å komme inn på Trumps presidentkontor viftende med en norsk-kinesisk frihandelsavtale. I tillegg sørger Oljefondet for at Norge har Europas feteste økonomiske bufferkonto. Men fondet er også et punkt hvor handelskonflikt internasjonalt kan slå hardt innover norske budsjetter; en betydelig nedgang på verdensbørsene vil svi for et land som har vent seg til betydelige tilskudd inn i statsbudsjettet hvert år. Norges Bank har anslått at en skarp polarisering mellom Kina og USA kan redusere Oljefondets verdi med rundt seks trillioner kroner. Det hardner seg dermed til

også for små utenforland, og Norge har all interesse av at EU ikke svekkes av den geøkonomiske klemmen, men kommer sterkere ut av den – og i så stor grad som mulig lar Norge få være med på lasset. Det sistnevnte lar seg åpenbart enklest løse med et EU-medlemskap. Men om ikke annet er det sannsynlig – etter 31 år – at 2025 vil bli det året Norge lærte seg å elske EØS.

Fra verdens fabrikk til selvforsynt stormakt?

Kinas dobbel sirkulasjon-strategi

Sinikka Wasland Gjems, forskningsassistent, IKOS, Universitetet i Oslo (UiO)

Heidi Østbø Haugen, professor, IKOS, Universitetet i Oslo (UiO)

Kinas dobbel sirkulasjon-strategi har som mål å styrke innenlandsk etterspørsel og innovasjon samtidig som eksport og global integrasjon blir mer strategisk rettet. Strategien skal styrke økonomiens motstandsdyktighet i møte med global usikkerhet, og den tilspissete handelskonflikten med USA vil bli en test på hvor godt den leverer.

Introduksjon

USA innførte en rekke handelstiltak mot Kina under Trump 1-administrasjonen, og disse ble videreført og intensivert av Biden-administrasjonen. Det ble tydelig for myndighetene i Beijing at landets sterke avhengighet av eksport gjorde økonomien sårbar i møte med geopolitisk press. For å håndtere situasjonen innførte Xi Jinping en ny utviklingsstrategi under begrepet «internasjonal og innenlandsk dobbel sirkulasjon» (*guoji guonei shuang xunhuan*), ofte forkortet til «doppel sirkulasjon» (*shuang xunhuan*). Strategien har som formål å gjøre kinesisk økonomi mer selvforsynt og mindre avhengig av svingninger i den globale økonomien. Kina ønsker fortsatt å eksportere varer og tjenester, men eksport brukes mer strategisk og tillegges mindre vekt enn før. Doppel sirkulasjon-strategien bygger videre på tidligere politikk, særlig *Made in China 2025*, og innebærer en omkalibrering for å få kontroll over egne handelsrelasjoner snarere enn en reversering av Kinas integrasjon i verdensøkonomien. Samtidig er dobbel sirkulasjon-strategien preget av tvetydig kommunikasjon, der selvforsyning vektlegges internt, og frihandel vektlegges eksternt.

Doppel sirkulasjon-strategien, først omtalt av Xi Jinping i 2020, bygger på en oppfatning om at den globale situasjonen er «kaotisk» (*luan*), og at verden «står overfor endringer man ikke har sett på over et århundre». Den kinesiske økonomen og tidligere sentralbankrådgiveren Yu Yongding har presisert at strategien er et svar på den amerikanske administrasjonens frakoplingspolitikk, som har «gjort at Kina ikke har noe annet valg enn å styrke innsatsen med å knytte økonomisk vekst til innenlandsk etterspørsel og støtte til innenlandsk innovasjon for å sikre seg en solid posisjon i globale verdikjeder».

Doppel sirkulasjon som forlengelse av etablert politikk

Doppel sirkulasjon-strategien viderefører flere trekk fra etablert kinesisk politikk og verdensforståelse.

For det første har Kinas kommunistparti (KKP) aldri forstått verden som et vennlig sted og alltid ført en politikk der økonomisk uavhengighet er en hovedprioritet. Et eksempel er reformene etter 1978, som krevde at vestlige selskaper inngikk *joint ventures* for å sikre teknologioverføring og bygge opp kinesisk kompetanse. For det andre er den ideologiske innrammingen av dobbel sirkulasjon-

strategien godt etablert. Utviklingsstrategien knyttes til diskursen om *Den kinesiske drømmen* og Kinas andre hundreårsmål om å bygge et «sterkt, moderne sosialistisk land» innen 2050.

For det tredje representerer dobbel sirkulasjon en utvidelse av *Made in China 2025*, en politikk for å øke innenlandsk etterspørsel og styrke Kinas posisjon i globale verdikjeder gjennom innovasjon og høyteknologisk produksjon, som ble innført i kjølvannet av den globale finanskrisen i 2008. For det fjerde har Beijing lenge prøvd å øke kinesisk konsum som en driver for økonomisk vekst. Allerede fra 2004 lanserte det kinesiske lederskapet en strategi for å ekspandere innenlandsk konsum for å gjøre økonomisk vekst mindre avhengig av investeringer og eksport. Tiltakene har blitt intensivert i utfordrende perioder, som etter den globale finanskrisen i 2008, Covid-19-nedstengingen og nå med større handelsbarrierer. Regjeringens strategi for å øke innenlands forbruk i perioden 2022 til 2035 er supplert av en handlingsplan lansert i 2025 for å stimulere forbruket.

Dobbel sirkulasjon-strategien representerer altså kontinuitet med politisk ideologi fra tidligere tiår under KKP snarere enn noen radikal endring. Selv om den til en viss grad vektlegger selvforsyning, signaliserer ikke strategien noen tilbakevending til Mao-tidens isolasjon før reformene.

Kinas ledelse tilpasser snarere sin tilnærming til globalisering for å håndtere risiko i en mer ustabil verdensorden. Det som særlig skiller dobbel sirkulasjon fra tidligere økonomisk politikk, er fokuset på økonomisk sikkerhet i hele verdikjeden og beskytte kinesisk økonomi fra eksterne sjokk ved å bli mer selvforsynt, og tanken om at den interne sirkulasjonen skal være hoveddrivverket for økonomien.

Hvorfor lav internasjonal profil?

Dobbel sirkulasjon fikk en sentral plass i Kinas 14. femårsplan (2021–2025), vedtatt på sentralkomiteens femte plenumsessjon i 2020. Etter den 20. partikongressen i 2022 ble begrepet også innlemmet i partiets grunnlov og løftet frem i kongressens arbeidsrapport. Med andre ord har strategien fått en sentral plass i Kinas økonomiske politikk og ideologi. Dette reiser spørsmålet: Hvorfor er begrepet fortsatt relativt lite kjent og diskutert internasjonalt, særlig sammenlignet med strategier som *Made in China 2025*?

En forklaring er at målene i *Made in China 2025* er lettfattelige og gjenkjennelige og bygger på strategier vi kjenner fra andre nasjonale sammenhenger. Da daværende statsminister Li Keqiang lanserte *Made in China 2025* i 2015, presenterte han politikken som et forsøk på å styrke den kinesiske posisjonen i globale verdikjeder, bedre landets konkurranseevne og gjøre Kina verdensledende innenfor bestemte industrier. Dette er mål og virkemidler Kina har til felles med flere andre land.

Dobbel sirkulasjon-strategien er derimot preget av særegne kinesiske forhold. Strategien avhenger blant annet av et stort innenlandsk marked med et stort potensial til å øke forbruket. Dette kan få om noen andre land i verden vise til. USA har et stort marked, men forbruket overgår allerede produksjonen kraftig, og statsgjelden vokser. Stater med en stor befolkning har for lav kjøpekraft per innbygger til å absorbere varene fra en sterkt voksende produksjon. Kinas kombinasjon av høy kjøpekraft, lavt forbruk per innbygger og stor befolkning stiller landet i en særstilling.

En annen forklaring er at Kinas internasjonale strategi for å imøtegå handelsrestriksjoner fra USA, har

gitt grunn til en «dobbel kommunikasjon» om dobbel sirkulasjon-strategien. I Kinas innenrikspolitiske diskurs framheves behovet for å redusere sårbarhet og styrke økonomisk selvberging.

I utadrettet kommunikasjon, derimot, har kinesiske myndigheter fortsatt å fremstille landet som en forkjemper for frihandel, global økonomisk integrasjon og gjensidig avhengighet. Særlig etter at Kina ble rammet av Trump 1-administrasjonens eksepsjonelle tollsatser og andre handelshindringer, har landet vektlagt sin oppslutning om det internasjonale multilaterale handelssystemet. Beijing har videre vært åpent kritisk til andre lands politikk for risikoreduksjon, inkludert europeisk retorikk om «de-risking» og forsøk på å redusere avhengighet av Kina i strategisk viktige sektorer. Kina hevder at slike tiltak undergraver internasjonalt samarbeid og bygger opp nye former for proteksjonisme.

Med andre ord: Mens Kina innad vektlegger behovet for økonomisk robusthet og mindre avhengighet av eksterne markeder, insisterer Beijing utad på at landet fortsatt er en pålitelig og åpen økonomisk partner. Dobbelt sirkulasjon-strategien står i et visst spenningsforhold til Kinas selvpresentasjon som tilhenger av frihandel og global samhandling.

Ulike fortolkninger av dobbel sirkulasjon innad i Kina

Også innad i Kina er det uenighet om hvordan dobbel sirkulasjon skal forstås og operasjonaliseres. Ifølge den tyske tenketanken for Kina-studier, MERICS, utspilte det seg tidlig en omfattende debatt om begrepet. Sentrale byråkrater fremmet ulike preferanser for hvordan de brede målene til dobbel sirkulasjon-strategien best kunne nås.

På den ene siden finner vi stemmer som den tidligere sentralbankrådgiveren Yu Yongding, som ønsket å fremme et komplett kinesisk industrisystem som kunne operere relativt uavhengig av resten av verden. Yu fremhevet betydningen av å oppgradere produksjonskapasitetene.

Andre, som daværende visestatsminister Liu He, la vekt på markedsorienterte reformer som nøkkelen til en sterk innenlandsk sirkulasjon. Liu så dobbel sirkulasjon som en anledning til å fremme liberaliserende reformer, blant annet ved å gjøre kreditt lettere tilgjengelig for private virksomheter.

Samtidig hevdet enkelte fremtredende stemmer at dobbel sirkulasjon skulle gi drahjelp til en videre åpning av kinesisk økonomi. Wang Yiming, tidligere visepresident i utviklingsforskningssenteret som gir råd til KKP om økonomisk politikk, understreket utenlandske selskapers åpenbare og betydelige bidrag til Kinas teknologiske utvikling og gikk inn for å lette på restriksjonene for utenlandske investeringer.

Godt rustet for handelskrigen med USA?

«Jo mer Kina åpner opp, desto mer må Kina legge vekt på sikkerhet og å koordinere utvikling og sikkerhet. Kina må fokusere på å styrke den nasjonale konkurranseevnen, evnen til å ha tilsyn med og regulere åpningen av økonomien, og evnen til å forebygge og kontrollere risiko for å mestre kunsten å bli uknuselige», uttalte Xi Jinping i 2021. Samtidig la han også vekt på at Kina er villig til å samarbeide med alle som vil samarbeide med Kina, også i USA. Før Trump 2-administrasjonens tollmurer rammet de fleste land i verden, hadde Kina jobbet med tiltak for å ta kontroll over sine handelsrelasjoner, men uten å miste fordelene som internasjonal handel bringer med seg.

Vektleggingen av økonomisk sikkerhet gjennom dobbel sirkulasjon-strategien har tilsynelatende gjort Kina godt rustet for den pågående handelskrigen med USA. Kinas offensive respons på Trump 2-administrasjonens tollmurer indikerer at myndighetene i Beijing er tryggere på egen evne til selvberging enn under Trump 1-administrasjonen, hvor de ikke besvarte USAs unilaterale innføring av ny toll.

Ved å vektlegge innenlandsk sirkulasjon og støtte nasjonalt produserte varer som erstatter import, er landet mindre sårbart for prishopp på varer fra USA og uro i internasjonale handelsstrømmer. Særlig innenfor databrikker er Kina selvforsynt i større grad enn før. President Xi har uttalt at for at dobbel sirkulasjon-strategien skal lykkes, må man sikre tilgangen på såkalte «chokepoint»-teknologier, som for eksempel for databrikker, som har vært utsatt for amerikansk eksportkontroll.

En mer strategisk tilnærming til eksport har gitt høyere toleranse for nedleggelse av arbeidsintensive, eksportorienterte fabrikker, for eksempel innenfor klesindustrien. Noen av fabrikkarbeiderne ved slike fabrikker i kystnære eksportregioner har allerede trukket inn i landet og gått inn i jordbruket. Dette kan gi mindre avhengighet av import av jordbruksprodukter fra USA.

Sett fra Beijing er en positiv bieffekt av at unge og arbeidsdyktige mennesker flytter ut av byene, at faren for politisk uro som følge av økonomiske vanskeligheter blir mindre. Dersom myndighetene går inn med kraftigere tiltak som skal gi høyere kjøpekraft til Kinas minst velstående, kan dette styrke den politiske legitimiteten i tillegg til intern sirkulasjon.

Også retorisk har myndighetene i Beijing forberedt seg på handelskrig. USA er etablert som en tydelig ytre motstander som forpurrer kinesernes ønske om økonomisk vekst. Så lenge denne fortellingen står sterkt, kan folks vilje til å ofre velstandsvekst og økonomisk trygghet være høy.

Et ekstra dytt mot dobbel sirkulasjon

I begynnelsen av mai 2025 førte forhandlingene mellom Kina og USA til betydelige kutt i tollbarrierene mellom de to landene. Likevel tenker kinesiske myndigheter langsiktig og velger å ikke basere landets videre utvikling på en fortsatt tung eksportavhengighet. Den 15. mai, få dager etter tollkuttet, holdt sentrale kinesiske politikere et møte om hvordan man skulle styrke den innenlandske sirkulasjonen. Der uttalte statsminister Li Qiang at «vi bør fokusere utviklingsstrategien vår på å styrke den innenlandske sirkulasjonen, bruke stabiliteten og den langsiktige veksten i den innenlandske sirkulasjonen til å sikre oss mot usikkerheten i den internasjonale sirkulasjonen, fremme en stabil og langsiktig utvikling av landets økonomi, og jobbe hardt for å oppnå høykvalitetsutvikling.»

Mellom reservasjon og begeistring: Kinas forhold til global frihandel

Heidi Østbø Haugen, professor, IKOS, Universitetet i Oslo (UiO)

De høye tollsatsene Trump 2-administrasjonen innførte våren 2025, understreket at en åpen og eksportorientert økonomi medfører sårbarhet. I Kina har dette gitt ny aktualitet til en veletablert debatt om hvor åpen økonomien egentlig bør være.

I nesten et halvt århundre har Kina gått mot å bli en stadig større aktør i et stabilt globalt handelsregime. Dette har tjent landet godt gjennom å bidra til sterk økonomisk vekst. Da Trump 2-administrasjonen innførte høye tollsatser våren 2025, var Beijings retoriske tilsvar preget av en sterk tro på global frihandel. Kinesiske myndigheter og medier fremhevet at åpne markeder og økonomisk integrasjon har vært en motor for velstandsøkning og bidratt til global stabilitet. Retorikken søkte å posisjonere Kina som ansvarlig forsvarer av det multilaterale handelssystemet – i kontrast til en USA-ledet proteksjonisme som ble fremstilt som kortsiktig og splittende.

Samtidig rommer denne fremstillingen et klart strategisk element: Mens kinesiske ledere taler varmt om frihandel og multilateral styring, har arbeidet med å styrke selvforsyning, utvikle hjemmemarkedet og sikre alternative forsyningskjeder blitt kraftig intensivert. Denne strategien må forstås i lys av en intern kinesisk debatt om hvilke fordeler og sårbarheter frihandel skaper, en debatt som strekker seg over nesten 50 år.

For Kina er den kaotiske situasjonen for global handel, skapt av Trump 2-administrasjonen, uheldig, men ikke uventet. Myndighetene i Beijing kunne ikke forutse i hvilken form Kinas deltakelse i internasjonal handel ville bli truet, men de har over lang tid planlagt for at en ustabil situasjon er mulig, for ikke å si sannsynlig. Myndighetene i Beijing har over lengre tid forberedt seg på at internasjonal handel kunne bli preget av økt usikkerhet og politisk press. Selv om de ikke kunne forutsi nøyaktig hvordan Kinas rolle i verdensøkonomien ville bli utfordret, har de lenge ansett en ustabil og uforutsigbar handelssituasjon som et sannsynlig scenario. Det vi ser i dag er derfor ikke en kursendring i kinesisk politikk, men en test på om politikken som er ført over lang tid, er effektiv.

Reform og åpning etter 1978: Bekymring for at økonomiske reformer framtvinger politisk endring

Deng Xiaopings reform- og åpningspolitikk på slutten av 1970-tallet ble gjennomført med klar forståelse for risikoen ved markedsorientering og utenlandsk kapital. Det var særlig bekymring for at utenlandske investeringer kunne utløse ideologisk og institusjonell endring som truet kontrollen til Kinas kommunistiske parti (KKP).

Et sentralt virkemiddel for å bevare denne kontrollen var å kreve at utenlandske selskaper etablerte *joint ventures* med kinesiske partnere. Dette sikret ikke bare teknologioverføring og kunnskap om bedriftsledelse, men la også grunnlaget for at kinesiske selskaper kunne klatre i verdikjeden. Samtidig bidro de utenlandske aktørene til å etablere produksjonsstandarter og institusjoner som

styrket tilliten til kinesisk eksport og profesjonaliseringen av næringslivsreguleringen.

Dengs reformer fikk raskt en positiv effekt på landets økonomiske utvikling, og dette bidro til å stilne den politiske fløyen i KKP som hadde vært kritisk til prosjektet med å åpne Kinas økonomi mer mot utlandet. Diskusjonen var ikke lenger *om* Kina burde åpne seg økonomisk, men *hvordan* dette kunne gjøres på en måte som fremmet både økonomisk utvikling, geopolitisk sikkerhet og innenrikspolitisk stabilitet.

Skepsis til medlemskap i Verdens handelsorganisasjon

Da Kina søkte om å bli med i Verdens handelsorganisasjon (WTO), blomstret diskusjonene innad i KKP opp igjen om hvor åpen den økonomiske politikken burde være. Skeptikere til frihandel fryktet at et WTO-medlemskap ville oversvømme Kina med importvarer, svekke nasjonal kontroll over industrien og undergrave nasjonal matproduksjon og suverenitet. Frihandelsoptimistene på sin side håpet at et WTO-medlemskap ville gjøre statseide selskaper mer effektive og konkurransedyktige, fremme reformer for å liberalisere økonomien, tiltrekke seg utenlandske investeringer og åpne for nye markeder for kinesisk eksport.

Kina hadde jobbet for WTO-medlemskap i mer ti år da Beijing i 1999 kom til enighet med USA og senere EU om betingelsene for å få støtte til medlemskapet. Mot slutten av 2001 ble Kina tatt opp som medlem i WTO, en hendelse som fikk mye medieoppmerksomhet i Kina og ble feiret som en kroning av KKP's evne til å styre landet mot rikdom. Samtidig fortsatte diskusjonene innad i Kina om hvordan forandringen ville påvirke den videre økonomiske utviklingen.

«Åpne buret og bytte ut fuglene»

En sentral bekymring blant kritikerne av Kinas raske åpning var at økonomien kunne bli låst fast i sektorer og aktiviteter der profitten var lav og de negative eksterne virkningene store. Mens målet i den tidlige åpningsfasen var å bli mindre avhengig av utenlandsk kapital, teknologi og ekspertise, var strategien etter årtusenskiftet i tillegg å avvikle noe av den mest miljøødeleggende, arealkrevende og arbeidsintensive industrien. Beijing strebet etter å legge de mer avanserte funksjonene i verdikjeden til Kina og styrke kunnskaps- og teknologiintensive sektorer.

Et virkemiddel for dette var tiltak som skulle styrke nasjonal innovasjon, og dermed sikre at teknologien var tilpasset lokale forhold og kontrollert av kinesiske enheter. Beskyttelse av kinesiske markeder gjennom handelshindringer var sentralt i denne strategien. En alternativ strategi utviklet av lokale myndigheter, særlig i velstående områder øst i Kina, var rettet mot å oppgradere gjennom å gjøre det mindre attraktivt for industri med høy ressursinnsats og lav verdiproduksjon å bli i regionen.

Samtidig innførte de insentiver for å tiltrekke seg ny aktivitet med høy verdiskaping. Denne inkrementelle tilnærmingen fikk kallenavnet «åpne buret og bytte ut fuglene» (*teng long huan niao*). Det var særlig områdene som først ble åpnet opp for utenlandsk kapital og selskaper i sør-Kina, som tok i bruk denne framgangsmåten.

Både oppgraderingsstrategien og ambisjonene om å bytte ut gammel aktivitet med nye og mer kunnskapsintensive investeringer var motivert av et ønske om å redusere avhengighet av utenlandske ressurser.

I Xi Jinpings andre periode tok Beijing ytterligere grep for å gjøre kinesisk økonomi mindre avhengig av eksport og dermed sterkere i møtet med eksterne sjokk. I mai 2020 annonserte president Xi utviklingsstrategien «dobbel sirkulasjon» (se også artikkel skrevet av Wasland og Haugen i denne publikasjonen). Strategien går ut på å la intern sirkulasjon av varer være bærebjelken i økonomisk utvikling og sikte mot økende grad av selvberging. Dette har vært mulig fordi Kina har et stort internt marked, en velutviklet og bred industri og stor innenlandsk produksjon og utvinning av råvarer og energi. Samtidig er målet at Kinas eksterne bånd skal styrkes og bli mer geografisk og sektorielt mangfoldige slik at avhengighet av bestemte land unngås.

Nye ambisjoner: Forme den globale økonomiske arkitekturen

I dag er ikke Beijing kun opptatt av at Kina deltar i den globale økonomien på en måte som gagnar landet. Kinesiske myndigheter ønsker i tillegg å aktivt forme *spillereglene* for internasjonalt økonomisk samkvem. Konkurransesevnen til kinesiske selskaper innenfor sektorer som IKT og transportlogistikk blir i stor grad påvirket av hvilke internasjonale standarder som finnes på området. Derfor søker Beijing blant annet å etablere industristandarder og tekniske standarder knyttet til Kinas planer for økonomisk utvikling. Kinas arbeid for å utvikle standarder for teknologisk industri som også får gjennomslag internasjonalt, er organisert under strategien «Kinesisk standard 2035» (*Zhongguo biao zhun 2035*).

Mens tekniske standarder lenge ble oversett som et tema for politisk diskusjon i internasjonale sammenhenger og sikkerhetsfora, har dette fått mye oppmerksomhet de siste årene. Dette er knyttet til den økende teknologiske rivaliseringen mellom Kina og andre deler av verden. Washington var tidligere ute enn Brussel med å beskrive forholdet til Kina som preget av teknologisk rivalisering, men i dag har også EU identifisert standarder som et sentralt tema i sitt forhold til Kina på den globale arenaen.

Også på handelsfeltet er Kina med for å forme internasjonale spilleregler, og handelsregulering som etableres i forbindelse med belte- og vei-initiativet (BRI), er et eksempel på dette. Et annet eksempel er regionale handelsavtaler, som avtalen *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), som ble undertegnet i november 2020. Denne satte standarder for handel mellom Kina, Australia, New Zealand, Sør-Korea, Japan og ti sørøstasiatiske land. Kina og ASEAN-landene hadde etablert et frihandelsområde allerede ti år før denne avtalen, men den nye avtalen var likevel politisk og symbolsk viktig fordi den styrket Kinas rolle som premissleverandør for handelsstandarder i regionen.

Alle snakker risikosikring, men Kina sa det først

De politiske diskusjonene omtalt over bidrar til å forklare hvorfor Kina i flere tiår har arbeidet systematisk med å risikosikre sine verdikjeder. I Kina sammenfaller målet om å risikosikre verdikjeder med ambisjonen om å oppgradere kinesiske aktørers rolle i globale verdikjeder. Grunnen til dette er at tiltak for oppgradering i globale verdikjeder i praksis reduserer risiko fordi de gjør kinesisk økonomisk aktivitet mindre avhengig av omverdenen.

Dagens anspente geopolitiske situasjon har ført til eksportbegrensninger fra Europa og land i Asia som presenterer Kina for noen umiddelbare utfordringer, særlig knyttet til å kjøpe de mest avanserte databrikkene som i dag produseres og optiske printere som gir mulighet til å produsere slike brikker

innenlands. Situasjonen inspirerer imidlertid ikke til nye utviklingspolitiske strategier i Kina i og med at landet gjennom mer enn fire tiår har jobbet for å oppgradere egen produksjon for å bli mindre politisk avhengige av Vesten.

Støtte til frihandel som grunnprinsipp er ikke lenger en selvfølge internasjonalt, og sikring av verdikjeder mot geopolitisk risiko har kommet høyere opp på agendaen i en rekke land. Både i Nord-Amerika og Europa søkte man lenge en balanse der verdikjeder ble sikret tilstrekkelig mot risiko uten at kostnadene ved slik sikring skulle overstige nytten. Med tollinitiativene innført av Trump 2-administrasjonen, har USAs frakopling eskalert uten å forankres i sikkerhetspolitiske argumenter. Etter at USA og Europa har valgt ulike tilnærminger, har Kina utviklet ulike retoriske strategier rettet mot de to områdene.

Kinas svar på EU-president Ursula von der Leyens tale den 30. mars 2023 der hun oppsummerte Europas forhold til Kina, var umiddelbart skarpt. «Forholdet vårt er ubalansert og i økende grad preget av urimeligheter skapt av Kinas statskapitalistiske system. Vi trenger å gjenopprette balansen i dette forholdet», uttalte von der Leyen. Kort tid etter at hun tok i bruk begrepet «risikoreduksjon» for å beskrive hvordan Europa burde forholde seg til Kina, tok Kina avstand fra dette politiske prosjektet. Daværende utenriksminister Qin Gang uttalte: «Kina er bekymret over den europeiske sidens oppfordring til «de-risking. Hvis noen søker å frakoble seg fra Kina [pursue de-sinicization] under påskudd av «de-risking», vil de frakobles fra muligheter, samarbeid, stabilitet og utvikling». Beijing hevdet at det ikke burde ansees som et problem for land at deres verdikjeder var avhengige av Kina i og med at Kina ikke utgjorde noen risiko.

Kinesisk politisk retorikk er i dag først og fremst rettet mot USA snarere enn mot Europa. I Europa okkuperer det anstrengte forholdet til USA analytiske, byråkratiske og politiske ressurser som ellers kunne vært brukt til å videreutvikle strategier for risikoreduksjon knyttet til forholdet til Kina. Samtidig inspirerer ikke situasjonen til nye utviklingspolitiske strategier i Kina, i og med at landet gjennom mer enn fire tiår har jobbet for å oppgradere egen produksjon for å bli mindre politisk avhengige av Vesten.

Kina og USA: Hvem taper mest på handelskrigen?

Den 30. april 2025, under et møte i regjeringen i Det hvite hus, erkjente president Donald Trump at USAs toll på kinesiske importvarer kunne føre til færre og dyrere produkter i USA. Han bemerket at amerikanske barn kanskje ville «ha to dukker i stedet for 30», men insisterte på at Kina ville lide mer enn USA under handelskrigen. Kinesiske fabrikker, understreket han, slet allerede som følge av tollene.

Kinesisk eksport til USA rammes hardere enn handelen andre veien dersom man måler effekten i absolutte tall. Kinas handelsoverskudd med USA i 2024 var 295,4 milliarder amerikanske dollar for varehandel. Dette er bare delvis utjevnet av et overskudd i amerikansk tjenesteeksport til Kina. I tillegg er deler av Kinas import fra USA og dets allierte kritisk – som for eksempel mikrobrikker og avanserte medisiner.

Når USA importerer færre dukker og andre kinesiske forbruksvarer, gir det Kina problemer på kort sikt i form av inntektstap og arbeidsledighet. Men samtidig framskynder tollmurene et industrielt

skifte som Kina har jobbet mot i lang tid. Skiftet innebærer en gradvis avvikling av forurensende, arbeidsintensive og arealkrevende industrier til fordel for mer kunnskapsbasert, teknologidrevet og miljøvennlig produksjon. For kinesiske myndigheter er det politisk fordelaktig at de sosiale og økonomiske kostnadene ved denne omstillingen kan tilskrives en utenlandsk urimelig aktør – slik USA under Trump 2-administrasjonen i dag oppleves.

Absolutte eksporttall gir et begrenset bilde av hvor effektiv Kinas langsiktig oppbygde beredskap mot handelskonflikter har blitt. En stor del av eksporten er i produksjon som myndighetene ønsker å styre landet bort fra. Sysselsettingen av høyt utdannede kinesere i relevante jobber gir et mye bedre mål på hvor vellykket overgangen til en kunnskapsbasert økonomi har vært. Den økende arbeidsledigheten blant høyt utdannede unge i kinesiske byer vekker dermed mye større bekymring enn ubrukt produksjonsutstyr som symaskiner og plaststøpeformer.

Urealistiske mål: Hvorfor det er en geopolitisk vrangforestilling at Trump skal splitte Kina og Russland

Rebekka Åsnes Sagild, seniorforsker, Institutt for forsvarsstudier (IFS)

Donald Trumps retur til Det hvite hus har blåst liv i ideen om en «omvendt Nixon»; et strategisk forsøk på å lokke Russland bort fra Kina og samtidig frigjøre ressurser til rivaliseringen med Beijing. Denne strategien bygger imidlertid på en grunnleggende feillesning av dagens geopolitikk. Det dype, strukturelle og stadig mer asymmetriske partnerskapet mellom Kina og Russland er ikke et midlertidig fenomen, men en varig tendens forent i felles motstand mot den USA-ledede verdensordenen. En gjennomgang av deres militære samarbeid, samt samarbeidet i Arktis og i Sentral-Asia, koblet sammen med Kinas uvurderlige rolle i å holde Russlands krig i Ukraina gående, viser at grunnlaget for partnerskapet mellom Kina og Russland ligger fast. Til tross for visse interesseforskjeller, er dette et partnerskap som er for robust til å svekkes eller felles av amerikansk diplomati. Amerikansk politikk må baseres på realiteten av et sterkt partnerskap mellom Kina og Russland, ikke ønsketenkning om en dødfødt avtale.

Trump's feilslåtte strategi

Trump lover fred i Ukraina på Fox News mens Xi Jinping og Putin smiler i Kreml. Som i sin første periode har tanken om en stor avtale med Russland som motvekt til Kina vært et tilbakevendende tema i Trumps utenrikspolitiske tenkning. Målet er todelt: å omprioritere amerikanske ressurser fra Europa til Asia og å sette en kile i forholdet mellom Beijing og Moskva. Tilnærmingen baserer seg imidlertid på en fundamental misforståelse av det nåværende geopolitiske landskapet.

Strategien om en «omvendt Nixon» eller «omvendt Kissinger» er en fristende historisk analogi, men en feilslått en. Nixon og Kissinger skapte ikke den sino-sovjetiske spliden, de utnyttet den. Ideologiske motsetninger og grensetvister hadde allerede rammet forholdet mellom de kommunistiske maktene. I 1969 førte disse spenningene til væpnede sammenstøt langs Ussuri-elven. Spliden var dyptgripende, og ikke noe amerikansk diplomati konstruerte. I dag eksisterer ingen tilsvarende kløft mellom Kina og Russland. Tvert imot har Russland og Kina felles interesse av å ivareta stabilitet heller enn å utgjøre en trussel mot hverandre langs den historisk konfliktfylte, flere tusen kilometer lange grensen mellom seg. Det frigjør ressurser til å konsentrere seg om andre interessessfærer.

Trump har vært åpen om sine hensikter. I et intervju bare dager før presidentvalget i 2024 uttalte Trump at: «den ene tingen du aldri vil se skje, er at Russland og Kina forener seg ... jeg må splitte dem igjen, og det tror jeg at jeg klarer». Andre har gjentatt dette budskapet. Keith Kellogg, Trumps spesialutsending til Ukraina, har uttalt at målet er å svekke båndene mellom Moskva og Beijing. Denne retorikken kolliderer imidlertid med realiteten av et partnerskap som har vokst stødig siden 1990-tallet, tok fart etter annekasjonen av Krim i 2014, og sementerte seg til et omfattende strategisk partnerskap etter fullskalainvasjonen av Ukraina i 2022.

Felleserklæringene fra Xi og Putins siste møte understreker dette: de lover å «stå sammen mot unilateralisme og bølleatferd» og å motstå Washingtons forsøk på såkalt «dobbel oppdemming» («dual containment»). En felles motstander som utfordrer Russlands interessesfære i Europa og Kinas ambisjoner i Indo-Stillehavet fungerer som lim, ikke løsemiddel.

Flere av påstandene om forholdet mellom Kina og Russland hviler på antakelser. Et nærmere blikk på samarbeidet innen viktige områder viser et dypt partnerskap, dog også et som preges av den økende maktbalansen i favør av Kina.

Militært og teknologisk samarbeid

Det militære samarbeidet er en viktig del av forholdet. Det har utviklet seg fra et enkelt kjøper-selger-forhold til et strategisk partnerskap. Siden 2022 har de to landene i tillegg holdt militærøvelser i sensitive områder som Japanhavet, Øst-Kinahavet og nært Alaskas kyst, først og fremst for å sende et tydelig strategisk signal til USA og dets allierte.

I flere tiår har russisk teknologi, fra Su-35 jagerfly til S-400 luftvern, vært avgjørende for å modernisere Folkets frigjøringshær. Nå er forholdet i ferd med å bli en gjensidig affære. Med Russlands forsvarsindustri under tunge sanksjoner har Kina blitt en uunnværlig leverandør av kritiske flerbrukskomponenter som maskinverktøy, mikroelektronikk og nitrocellulose. Sistnevnte er en hovedingrediens i krutt og rakettdrivstoff. Amerikanske tjenestemenn har uttalt offentlig at de anslår at omkring 70% av maskinverktøyene og 90% av mikroelektronikken Russland importerte i fjor kommer fra Kina. Dette holder den russiske krigsmaskinen i gang. Et annet tegn på tilliten mellom de to er at Russland spiller en avgjørende rolle i utviklingen av et tidligvarslingssystem.

Arktis og Den polare silkeveien

I Arktis drives samarbeidet av russiske ressurser og kinesisk kapital. Beijing har erklært seg som en «nær-Arktisk stat» og promoterer «den polare silkevei» som en forlengelse av Belte og vei-initiativet. Den tydeligste representasjonen av dette er kinesiske investeringer i russiske energiprosjekter, og da spesielt gassanlegget Yamal LNG. Etter at vestlige sanksjoner ble innført og andre partnere trakk seg ut, har kinesiske selskaper fylt noe av tomrommet. Samtidig er det verdt å merke seg at kinesiske aktiviteter i Arktis lenge har vært preget av opportuniste.

Samarbeidet har likevel tydelige grenser. Moskva vokter sin suverenitet og militære forrang i regionen, og er forsiktig med å gi Kina for stor innflytelse. Kineserne er på sin side tydelige på at de forstår at Arktis er en viktigere region for Russland enn dem. Kinesiske investorer er i tillegg tilbakeholdne på grunn av høye kostnader og risikoen for sekundære sanksjoner. For Beijing er Arktis fortsatt sekundært til Indo-Stillehavet. Samarbeidet er pragmatisk, men ikke friksjonsfritt: Russland ønsker å kontrollere Nordøstpassasjen, mens Kina foretrekker internasjonalisering av ruten.

Sentral-Asia: en uuttalt arbeidsfordeling

I Sentral-Asia, historisk sett Russlands bakgård, har det oppstått en funksjonell, om enn uformell, arbeidsfordeling. Kina er regionens primære økonomiske motor, mens Russland er den fremste sikkerhetsgarantisten. Kinas Belte og vei-initiativet har pumpet milliarder inn i infrastruktur, rørledninger og ressursutvinning, og overskygger Russlands økonomiske innflytelse. Samtidig

oppretholder Moskva militærbaser og leder Collective Security Treaty Organizations (CSTO) som sikkerhetsparaply.

De to landene koordinerer sine interesser gjennom Shanghai Security Cooperation (SCO), som de grunnla for å motvirke terrorisme, separatisme og amerikansk innflytelse. Selv om de er enige om et stabilt Sentral-Asia uten et amerikansk fotavtrykk, er ubalansen i økonomisk makt en kilde til spenning. Det siste året har Kina gjenopptatt prosjekter som omgår Russland, eksempelvis jernbaneprosjektet mellom Kina, Kirgisistan og Usbekistan, som signaliserer økende selvstendighet i Beijing. Inntil videre veier deres felles interesse i regional stabilitet og i å begrense vestlig innblanding tyngre enn konkurransen, men Sentral-Asia er sannsynligvis stedet der partnerskapet vil bli satt hardest på prøve ettersom Beijings innflytelse øker.

Krigen i Ukraina

Enhver vurdering av forholdet mellom Kina og Russland må ta høyde for krigen i Ukraina. Kinas holdning er ren strategisk tvetydighet: offentlig oppfordrer Beijing til fred, i praksis er landet Russlands viktigste støttespiller. Partnerskapet «uten grenser» ble erklært like før fullskalainvasjonen i februar 2022. Invasjonen satte det på prøve, men partnerskapet bestod prøven og har blitt styrket. Kinesisk økonomisk støtte har vært avgjørende for den sanksjonerte russiske økonomien. Bilateral handel steg til over 240 milliarder dollar i 2023. Ved å kjøpe store mengder russisk olje og gass til rabatterte priser, gir Beijing Kreml hard valuta for å finansiere krigen.

Viktig er også den aktive innsatsen i å styrke Russlands militær-industrielle kapasitet. Strømmen av flerbruksvarer fra Kina til Russland gjør at russiske fabrikker kan produsere tanks, missiler og granater i det omfanget som trengs. Uten denne støtten ville Russlands evne til å opprettholde en høyintensiv konflikt vært kraftig svekket.

Det sentrale spørsmålet, nemlig om Kina kan presse Russland til å avslutte krigen, er rent hypotetisk. Beijing har liten interesse av dette. Et svekket, men stabilt Russland er en strategisk ressurs for Kina. Krigen distraherer og opptar amerikanske og europeiske ressurser. Ikke minst gir den Folkets Frigjøringshær et solid casestudie i moderne krigføring mot vestlige styrker. Å investere i Putins regimestabilitet er strategisk viktig for Kina, også fordi et amerikanskvennlig regime i Kreml ville vært et nederlag for Beijings regionale så vel som internasjonale ambisjoner.

Fremover

Grunnlaget for partnerskapet mellom Kina og Russland er solid. Forholdet er riktignok asymmetrisk, med Russland som stadig tydeligere juniorpartner. Denne asymmetrien gjør imidlertid Moskva mer, ikke mindre avhengig av Beijing og binder de to tettere sammen. USA kan ikke troverdig tilby Russland det Kina gi: et enormt marked for olje og gass, kritisk teknologi til krigsmaskinen og diplomatisk støtte i internasjonale fora. Å «kjøpe» Russland ut av partnerskapet med Kina fremstår dermed mer som fantasi enn virkelighet. For Putins del ville det å velge USA over Kina innebære to simultane og strategiske sjansespill: risikoen forbundet med å fremmedgjøre sin viktigste handelspartner, samt å satse sin fremtid på at amerikansk politikk står fast. En «splitt-og-hersk» strategi for å isolere Kina er derfor feilslått. Amerikanske beslutningstagere må forholde seg til realiteten i dette varige partnerskapet, ikke jage en illusjon om at de sitter med makten til å splitte et solid partnerskap.

«Vi har egne midler – Oresjnik og Kinzjal.»

Trump-effekten i russisk presse

Kari Aga Myklebost, professor, UiT Norges arktiske universitet

I sin rapportering om Trump-administrasjonens mange utspill om krigen i Ukraina gjennom våren 2025, reflekterer russisk presse en blanding av jublende arroganse, mistro og dype fiendebilder av Vesten. Det lover ikke godt for videre dialog om en fredsløsning i Ukraina.

Trump-administrasjonens mange prorussiske utspill om krigen i Ukraina har i løpet av våren skapt store overskrifter i internasjonale media. I Russland som i Europa har pressen skrevet om hvordan Trump river opp det transatlantiske fellesskapet, samtidig som det har hersket stor usikkerhet om konsistensen i og retningen på Trumps politikk. Fra februar i år syntes det plutselig som om Russlands langvarige hovedrival på den globale scenen var i ferd med å skifte ham. I Moskva gikk enkelte aviskommentatorer så langt som å hevde at Russland så ut til å kunne oppnå et strategisk hovedmål fra den kalde krigen: splittelse av NATO. Andre stemmer i Moskva-pressen har argumentert for at russisk militær opprustning må fortsette, uavhengig av hvordan forholdet til USA utvikler seg framover.

Hovedfunksjonen for den russiske statskontrollerte pressen er å formidle og understøtte Kremles politikk og slik bidra til regimestabilitet. Russiske aviser har en lang tradisjon for å operere innenfor et svært begrenset ytringsrom; etter et kort frislipp under Gorbatsjov og Jeltsin strammet Putin grepet om media da han tiltrådte som president for et kvart århundre siden. Fra februar 2022 har den russiske pressen arbeidet under militær sensur, etter at det ble innført lover som bare tillater bruk av offisielle statlige kilder i rapportering om krigen i Ukraina. I [årets pressefrihetsindeks fra Reporters Without Borders](#) ligger Russland på plass nummer 171 av 180, det dårligste resultatet noensinne.

Samtidig fins det et visst ytringsmangfold innenfor de repressive rammene som er gitt i lovparagrafer, uformelle normer og signaler fra Kreml. Donald Trumps mange motsetningsfylte uttalelser om Ukraina-krigen har ført til både meningsytringer og spekulasjoner i russiske aviser om hvordan framtiden kan se ut – ikke bare med tanke på Ukrainas status, men også når det gjelder den globale orden og Russlands posisjon på den internasjonale arenaen.

Putin – «en naturlig alliert» for Trump

I midten av februar ble det klart at Trumps løfte om å skape fred i Ukraina i første rekke innebar drøftinger mellom Washington og Moskva om å gjenoppta bilaterale relasjoner. Et innledende møte i Saudi-Arabia mellom den nye amerikanske administrasjonen og Kreml ble rammet inn som fredsforhandlinger om Ukraina, men brakte lite på bordet i så måte. I stedet annonserte USAs utenriksminister Marco Rubio etter møtet at man var klar for å utvide diplomatisk kontakt med Russland, mens lederen for det russiske Fondet for direkte investeringer, Kirill Dmitrijev, framhevet at de to statene ville arbeide for felles økonomiske prosjekter, blant annet i Arktis.

I de store russiske avisene skapte møtet jublende oppslag om et nyvunnet ideologisk fellesskap

mellom USA og Russland. Det ble rapportert om at Russlands forsvar av tradisjonelle verdier åpenbart appellerte til Trump, og at Putin er Trumps naturlige allierte i bekjempelsen av «den vestlige elitens dekadente liberalisme». Flere aviser mente også at Trump så store økonomiske muligheter i Russland, og spekulerte i om delegasjonene til Saudi-Arabia hadde diskutert oppheving av de amerikanske sanksjonene mot Russland. «Det kan synes som Trumps viktigste motiv for å avslutte krigen i Ukraina er å få fjernet alle sanksjoner mot Russland og deretter investere i prosjekter som interesserer ham, hans venner og hans donorer», [skrev en kommentator i Nezavisimaja Gazeta](#).

Ny verdensorden i emning?

Etter Zelenskyjs mildt sagt opprivende møte med Trump og visepresident JD Vance i Det ovale kontor og den påfølgende beskjeden fra Det hvite hus om stopp i amerikansk støtte til Ukraina, vokste den forventningsfulle retorikken i russisk presse til nye høyder. En parlamentariker ble sitert på at [«det vestlige systemet kollapser som et korthus»](#), mens en statsviter pekte på at Trumps melding var klar: [«Hvis dere \[Europa\] vil slåss med Russland, så må dere gjøre det selv»](#). Kremles pressesekretær Dmitrij Peskovs uttalelse om at USAs nye utenrikspolitikk i stor grad var sammenfallende med Russlands, ble referert i mange aviser, mens en påstand fra utenriksminister Sergej Lavrov om at «alle verdens tragedier over de siste 500 år har oppstått i Europa», ble brukt som utgangspunkt for å tegne et bilde av et Europa i forfall. Toppmøtene i London og Brussel til støtte for Ukraina ble omtalt i artikler hvor budskapet var at europeiske forsøk på å kompensere for bortfallet av USAs Ukraina-støtte, var dødfødt. [«Europa har ingen penger \[...\] og heller ingen våpen \[...\] I virkeligheten er det selvsagt panikk der nå»](#), skrev Moskovskij Komsomolets. Møtet i London tidlig i mars under ledelse av Keir Starmer var ikke annet enn en samling der [«den gamle verden» trøstet Zelenskyj](#), mente Rossijskaja Gazeta, mens Izvestija skrev at Washington ville følge Moskvas eksempel og ignorere europeiske forsøk på å sette opp en fredsplan for Ukraina. Flere aviser meldte at Trump-administrasjonen arbeidet i det stille med en liste over mulige sanksjonslettelser til bruk i samtaler med Russland om Ukraina. «Resultatet», skrev [Izvestija](#), «kan bli ikke bare en slutt på konflikten [i Ukraina], men en fullstendig rekonfigurering av hele systemet av internasjonale relasjoner, der Europa – uten den amerikanske paraplyen – vil tvinges til å finne en ny balanse i sitt forhold til Russland, mens Ukraina vil måtte akseptere å spille en marginal rolle og se sin skjebne avgjort av andre spillere.»

Etter telefonsamtalen mellom Putin og Trump i midten av mars og den amerikanske utsendingen Steve Witkoffs første besøk i Kreml, nådde jubelen i den russiske pressen enda et nytt nivå. [«Sovjetiske ledes drøm om å så splittelse mellom den europeiske delen av NATO og USA er i dette øyeblikk i ferd med å bli oppfylt»](#), uttalte en politolog til avisa Argumenty i Fakty etter at Putins smigrende ord og gaver til Trump var overlevert av Witkoff i Washington. I Nezavisimaja Gazeta ble det trukket fram at Trump hadde stoppet finansieringen av USAID, [«globalistenes hovedvåpen for å destabilisere den interne situasjonen i Russland og dets nabostater.»](#)

Økende mistro: Våre våpen vil tale

Den russiske lesingen av Trumps politikk forklarer med all tydelighet hvorfor Kreml har sett seg tjent med å hale ut tiden når det gjelder fredsforhandlinger. Den strategiske konjunkturen har blitt sett som fordelaktig for Russland, og tesen om et Europa i forfall – som nærmest har blitt doktrine i Russland de siste årene – har kunnet framsettes med ny tyngde. Parallelt med bejublingen av

Trump har det imidlertid også vært en langt mer mistroisk strømning i den russiske pressen. En militær offiser mente i februar at selv om Trump skulle klare å avslutte «Ukraina-krisen» (russisk eufemisme for aggresjonskrigen i Ukraina), må Russland fortsette å bygge opp sine militære kapasiteter: «[Trumps periode er slutt om fire år; hva hvis en ny Biden kommer til makten? Det har skjedd før](#)», mente offiseren og minnet om hvordan enigheten mellom Roosevelt og Stalin fra Jalta i 1945 ble brutt da Harry Truman ble president. «[Trump er muligens ikke vår venn. Men han er fiende av våre fiender. Hvordan kan vi utnytte det?](#)», spurte en politolog i et intervju med Komsomolskaja Pravda. I en kommentar om «Europas dype krise» avsluttet Izvestija med en truende frase: «[Hvis ikke Trump klarer å presse fram en fred, så har vi egne midler – Oresjnik og Kinzjal](#)». Det er denne virkelighetsforståelsen som ligger til grunn for de voksende russiske angrepene mot ukrainske byer gjennom våren, til tross for gjentatte forsøk på våpenhvile. En lignende maktretorikk ble fremmet av Komsomolskaja Pravda, som skrev at når ikke diplomater kan få forhandlingene til å gå framover (underforstått: på Kremles premisser), så vil de russiske militære styrkene ta seg av pratingen.

Gjennom april og mai har en økende mistro mot Trump gjort seg gjeldende i russisk offentlighet ettersom den amerikanske administrasjonen tilsynelatende har vendt seg mer mot Ukraina. Trumps utspill om nye sanksjoner mot russisk oljeindustri for å få fart i forhandlingene, førte til oppslag om fiendtlige krefter i Europa som arbeider for å undergrave «en fornuftig enighet om Ukraina». Etter at Ukraina og USA signerte en mineralavtale sist i april, ble «Trump's forfengelighet» en hoveddramme i den russiske pressen. Trump må ha en avtale på plass som han kan vise fram for sine velgere, mente Rossijskaja Gazeta. Avisen siterte vestlige stemmer som var kritiske til avtalen, og skrev at «[til tross for avtalens åpenbart ikke-transparente og diskriminerende karakter](#)», er Europa nå fornøyd fordi avtalen garanterer at amerikanske våpen og etterretning vil fortsette å strømme til Ukraina. Zelenskyj på sin side vil vente i det lengste med å avsløre detaljene i avtalen for sin egen befolkning, spådde avisa, som en strategi for å klynge seg til makten.

En langvarig konfrontasjon med Vesten

De russiske avisene synliggjør en offentlighet preget av krigsvilje og en grunnleggende idé om at Russland står i en langvarig kamp mot vestlig liberalisme og en «unipolar verdensorden». Avisene viser også hva slags fiendebilder man dyrker, og hvordan man forestiller seg at fienden opererer – gjennom å støtte Ukraina og mottakere av USAID som en fordekt vestlig strategi for å undergrave og destabilisere Russland. Europa hånes som en kulturkrets i forfall. Forventningene til en allianse med Trump som ble formulert i februar og mars, kom tilbake i et kortvarig blaff sist i mai etter telefonsamtale nummer to mellom Putin og Trump, men ble raskt avløst av truende påminnelser om hva Russlands militærmakt er i stand til. Slike oppslag har dominert etter Trumps uttalelse om at Putin leker med ilden når han sender stadig voksende drone- og rakettstormer mot ukrainske byer. Det er i skrivende stund lite som tyder på en endring i Russlands tradisjonelle syn på USA som strategisk hovedfiende; tvert imot formuleres det i stadig tydeligere klartekst hvordan Trump må overvinnes, riktignok helst med politiske midler og manipulasjon. Russlands militære kapasiteter framheves i pressen som et trumfkort som man uansett kan stole på, uavhengig av Trumps omskiftelighet. Avisene enes i en visshet om at Russland vil vinne i Ukraina til slutt, hvis ikke med diplomatiske så med militære midler. Det uttrykkes ingen vilje til kompromisser om Kremles krigsmål.

En slik diskusjon i den russiske pressen ville da også vært oppsiktsvekkende. I dagens autoritære Russland finnes ingen offentlig debatt om fornuften i Kremles politikk. Det hører også med til bildet at

de dype og konspiratoriske fiendebildene av Vesten – hvor USA på fordekt vis styrer de europeiske statene og de siste årene også Ukraina for å oppnå egne mål – har vært propagandert med økende kraft i russisk offentlighet siden 2012. Da inntok Putin presidentembetet for tredje gang og startet for alvor med de repressive tiltakene som har resultert i en utradering av sivilsamfunnet i Russland og ekstrem mediesensur. I sin rapportering om og diskusjoner av Trumps politikk og konsekvenser for Russland, ender den gjennomkontrollerte russiske pressen opp med å heie fram og forsterke de tesene som Kreml har behov for.

Trumps tilbakekomst: Implikasjoner for Latin-Amerika

Cristiana Maglia, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Lucas de Paes, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

I det meste av deres historie har forholdet mellom USA og latinamerikanske land vært preget av en kombinasjon av inkluderings- og ekskluderingsdynamikk. USA har behandlet regionen som sin privilegerte innflytelsessfære med felles kulturelle bånd, som bør holde fri for innflytelse fra konkurrerende makter, samtidig som de har vært svært ambivalente i behandlingen av latinamerikanske lands status som foretrukne partnere. Latinamerikanske land har på sin side pendlet mellom å søke autonomi fra amerikansk hegemoni, på den ene siden, og forsøkt å dra nytte av USAs hegemoni ved å mobilisere geografisk nærhet og sosiokulturelle bånd, på den andre.

Denne dynamikken gjør at forholdet mellom USA og latinamerikanske land ikke bare kan forstås som at USA totalt dominerer regionen. Kanskje hovedsymbolet på dette ambivalente forholdet er Monroe-doktrinen som USA etablerte i 1823, der USA erklærte at europeiske makter ikke skulle kunne blande seg inn i regionen. På den ene siden fremmet Monroe-doktrinen panamerikansk samarbeid og styrke latinamerikanske stater i strid med europeiske makter. På den andre siden gav også doktrinen en begrunnelse for Amerikanske intervensjoner i Mellom- og Sør-Amerika. Under Den kalde krigen ble Monroe-doktrinens logikk sammenvevd med den ideologiske konflikten med Sovjetunionen, hvor USA veltet venstreorienterte regjeringer og støttet høyreorienterte diktaturer. Med Sovjetunionens fall skiftet USAs fokus, vekk fra regime type og ideologiske skillelinjer, og mot andre forhold, særlig narkotikasmugling og migrasjon.

Trumps politikk overfor Latin-Amerika både bygger på og skiller seg fra det historiske mønsteret for amerikansk engasjement i regionen. I begge perioder med Trump som President har USAs prioriterte agenda vært knyttet til målet om å dempe migrasjonsstrømmer. Som et ekko fra tidligere tiders politikk anser Trump-administrasjonen regionens regjeringer som nødvendige partnere. Vi kan likevel ane noen viktige forskjeller mellom Trumps forrige periode og den nåværende: USAs latinamerikanske politikk under Trump 1.0 gjenopplivet elementer av Monroe-doktrinen og en kald krig-lignende geopolitisk bekymring for Kinas innflytelse i regionen. Trump signaliserte blant annet en økt interesse for å øve mer press på land i regionen for å fremme amerikanske interesser. Denne politikken ble i stor grad videreført under President Biden, men da med et sterkere fokus på behovet for samarbeid med land i regionen.

Målene som Trumps fremmer i sin andre presidentperiode er derfor ikke kvalitativt forskjellige fra Bidens. Bruddet ligger snarere i stilen og valget av midler for å nå disse. Trump og den politiske bevegelsen han representerer er også dypt integrert i et nettverk av høyreorienterte politikere i regionen, både i regjering og i opposisjon, og disse utgjør viktige brikker i den politiske utviklingen i regionen.

Det er særlig tre dimensjoner ved Trumps politikk overfor Latin-Amerika som fremstår som

viktige. For det første kriminaliserer og stigmatiserer Trumps migrasjonspolitikk latinamerikanske migranter, og Trump legger sterkt press på myndighetene i Latin-Amerikanske land for å redusere migrasjonen. For det andre er rivaliseringen med Kina en dimensjonerende faktor, hvor press fra Trump-administrasjonen samt tilbudet av alternativer til USA er viktig. For det tredje er Trumps posisjon i høyreorienterte nettverk i regionen viktig, ikke minst fordi Trump ofte blander private økonomiske interesser inn i sin politikk og fordi han også foretrekker at personlige relasjoner danner utgangspunktet for politiske avtaler.

Migrasjonspolitikk

Trump's viktigste politiske agenda for regionen er knyttet til synet på Latin-Amerika som roten til ulovlige strømmer av immigrasjon og kriminalitet. Siden 9/11 har grenser i regionen blitt et særlig sensitivt politisk tema, med fokus på kontroll av befolkningen og av grensepasseringer. De fleste av de papirløse innvandrerne som kommer til USA kommer fra Latin-Amerika (omtrent 70 % i 2022), og da spesielt Mexico. Vi har da også sett en tiltakende tendens til «sikkerhetisering» av migrasjon både fra republikansk og demokratisk side de siste to tiårene. I løpet av Trumps første periode ble imidlertid den offentlige diskusjonen om migrasjon ytterligere forsterket i retning av sikkerhet, med tilhørende fokus på stigmatisering av migranter fra regionen og økt maktbruk ved grenseoverganger. Ett konkret uttrykk for dette er at Trumps forslag om en mur mot Mexico i hans første periode ble ansett som radikalt, mens dette i dag er blitt normalisert.

Selv om Bidens administrasjon endret flere aspekter av Trumps grensepolitikk, har den fortsatt å utvide grensemuren. Gjennom hele kampanjen for å gjenvinne Det hvite hus sto Trumps løfter om massedeportasjoner av papirløse innvandrere og større grensehåndhevelse i sentrum og ble veldig raskt politikk i hans andre periode. I løpet av hans første 100 dager var det også en betydelig økning i antall hærtropper på grensen til Mexico, behandlingen av migranter og asylsøkere ble stoppet, og Immigration and Customs Enforcement (ICE) fikk utvidet mandat til å arrestere og internere migranter.

Trump's antimigrasjonspolitikk går også utover grense-passeringer, med økt press på transit-land i regionen. USA har f.eks brukt diplomatisk press og økonomiske insentiver for å få land i regionen til redusere migrasjon. I 2019 truet Trump-administrasjonen med toll på meksikansk eksport, som resulterte i etableringen av «Remain in Mexico»-programmet, der Mexico gikk med på å begrense asylsøkere fra å komme inn i USA og styrke sin sørlige grense mot Guatemala. Landene i det såkalte nordlige triangelet (Guatemala, Honduras og El Salvador) har også møtt press for å fungere som huse migranter og fungere som «buffer»-områder for den amerikanske grensepolitikken.

I sin nye periode som president har Trump gått lenger og doblet presset på særlig Mexico og landene i det nordlige triangelet. Spesielt El Salvador har blitt utpekt av Trump som en foretrukken partner for å fremme denne agendaen, blant annet ved at El Salvador tilbyr USA å deportere til sitt såkalte høy-sikkerhetsfengsel, «Terrorism Confinement Center.» Sterkere anti-migrasjonssamarbeid var også svaret fra Mexicos regjering på den første runden med ensidige tariffen som ble ilagt av Trump tidlig i denne perioden. Derimot nektet Colombia å akseptere at et fly med deporterte borgere skulle få lande. Alt i alt ser vi nå en Amerikansk administrasjon som er villig til å mobilisere hele spektret av midler for å tvinge frem tiltak som kan redusere migrasjon og øke tilbakesending av personer fra USA.

Geopolitisk rivalisering og økonomiske partnerskap

USAs rivalisering med Kina slår direkte inn i relasjonen mellom USA og Latin-Amerika. I løpet av det siste tiåret har Kina blitt en ledende handelspartner for mange latinamerikanske land, og er blitt viktigere enn USA i land som Argentina, Brasil, Chile og Peru. Kinesiske firmaer er også store investorer i energi og infrastruktur, og gjennom Belt and Road Initiative (BRI) øker investeringene i regionen betydelig. I sin første periode var Trumps geopolitiske rivaliseringsretorikk et ekko av Monroe-doktrinen (til og med eksplisitt av tidligere nasjonal sikkerhetsrådgiver John Bolton), men da med et mer begrenset fokus knyttet til spørsmålet om 5G, der USA forsøkte å tvinge stater til ikke å ta i bruk teknologi fra Huawei. USA gikk lengst overfor Venezuela – lenge et horn i siden til USA med sin uttalte støtte til Kina og Russland - i et forsøk på å fjerne Maduro-regimet med en rekke ulike tiltak, fra sanksjoner til skjulte operasjoner.

I den nåværende administrasjonen ser vi den samme retorikken, og forsvarsminister Pete Hegseth har til og med referert eksplisitt til regionen som USAs «bakgård». Etter å ha fordømt Kinas voksende tilstedeværelse i Sentral- og Sør-Amerika, hevdet han: «Ikke nå lenger; vi tar bakgården vår tilbake.» USAs press på Panama for å motvirke Kinas innflytelse over Panama-kanalen er et konkret uttrykk for dette. Etter at Trump ikke hadde utelukket bruk av makt for å «ta tilbake» kanalen, økte USA presset på den panamanske regjeringen, og fikk til slutt flere innrømmelser. Panama trakk sin deltakelse i BRI, gikk med på en revisjon av det Hong Kong -baserte selskapet som driver havner knyttet til kanalen, og tillot amerikanske tropper å bli utplassert i tidligere baser.

Panama-saken er fortsatt det eneste tilfellet der denne retorikken har blitt til handling. Faktisk har bekymringen for Kina ikke vært sentralt omtalt, for eksempel i Trumps nylige bølge av «gjensidige tariffen». Søramerikanske land som Brasil, som er et klart eksempel på et land hvis økonomiske og politiske bånd med Kina har vokst, fikk et relativt lavt nivå av foreslåtte tollsatser. USAs Spesialutsending for Latin-Amerika, Mauricio Claver-Carone, har forsøkt å presse Argentina til å ikke fornye en valuta-avtale med Kina (som tillater handel i lokale valutaer), men Argentina har ikke bøyet av. Kina har da også brukt den retoriske kraften som ligger i sammenlikninger med Monroe-doktrinen i sin kritikk av USA og omtalte USAs politikk i regionen som en «ny Monroe-doktrine» i sitt multilaterale forum med Latin-Amerikanske land i mai i fjor. Det er slik sett ikke helt entydig hvorvidt Trump 2.0 representerer en kvalitativt ny regional strategi overfor Latin-Amerika og hvordan rivaliseringen med Kina vil spille seg ut i regionen.

Høyreorienterte nettverk

Et siste aspekt ved Trumps presidentskap som kan påvirke Latin-Amerika er hans posisjon som en lederfigur i et fremvoksende transnasjonalt nettverk av ytre-høyre politikere med base i hans egen MAGA-bevegelse. Her er det ikke så mye snakk om den utenrikspolitiske agenda som sådan, men snarere de personlige relasjonene og hans tilnærming til å gjøre avtaler som er av interesse. Trumps seier i 2016 inspirerte en bølge av høyreorienterte politikere over hele Latin-Amerika. Siden den gang har MAGA-bevegelsens forbindelser med konservative nettverk (som CPAC) brakt noen av disse latinamerikanske politikerne inn i direkte tilknytning til presidentens indre krets og kongressbase. De mest åpenbare tilfellene er presidentene i Argentina, Javier Milei, og El Salvador, Nayib Bukele. Milei tilbyr seg selv som en viktig alliert i den globale kulturen mot woke-venstresiden, selv om Argentina er et stykke ned på listen over økonomiske partnerskap eller geopolitisk betydning for USA. Bukele har blitt en nøkkelpartner i Trumps deportasjoner, noe som gjør El Salvador og dets megafengsel til

et symbol på USAs migrasjonspolitik. Likevel er en av de viktigste Trump-inspirerte politikerne, Jair Bolsonaro fra Brasil, nå i opposisjon og utestengt fra å stille og står overfor en tiltale for å ha planlagt et kupp.

Det er rikelig med bevis for at disse høyreorienterte lederne alle søker å tjene på deres bånd til Trump, men hvorvidt disse vil lykkes politisk og i hvor stor grad deres relasjon til Trump vil være en viktig faktor, er vanskelig å fastslå. Den klareste seieren har vært for Argentinas Milei, hvis avtale med IMF om en økonomisk redningspakke er vanskelig å løsrive fra hans gode relasjoner i Det hvite hus. El Salvadors samarbeid med USA har også sikkert satt Bukele i Trumps favør, men det er uklart hva slags fordelaktig behandling dette vil kunne innebære for landet. Når det gjelder Bolsonaro, er Det hvite hus' vilje til å forsure relasjonene med Brasil til fordel for sine ideologiske kolleger fortsatt svært usikker. Bolsonaros sønn har trukket seg fra den brasilianske kongressen til å bli i USA for å søke støtte for sin far. Et illevarslende tegn kom nylig da utenriksminister Marco Rubio uttalte at de vurderer om de skal iverksette sanksjoner mot den brasilianske høyesterettsdommeren som administrerer Bolsonaros kuppforsøkssak. Med Bolsonaros kriminalrettssak som kommer opp senere i år, og det brasilianske valget satt til 2026, vil nivået av innblanding fra Trumps side i landets innenrikspolitikk være en viktig test av i hvilken grad disse transnasjonale høyreorienterte nettverkene kan forme amerikansk politikk overfor Latin-Amerika.

Trump i Afrika – transaksjonismens praksis og konsekvenser

Morten Bøås, forsker I, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Trump forholder seg til verden på en annen måte enn hva vi har vært vant til fra amerikanske presidenter. Vi så tilløp til dette i hans første periode, men nå trer Trumps verdensanskuelse enda klarere frem. Vi ser dette i forholdet til Europa og NATO, i hvordan handelspolitikk utføres og overfor andre stater og regioner, Afrika inkludert. Verdens største bilaterale bistandsorganisasjon, USAID, er omtrent blitt utradert. Dette får store konsekvenser for humanitær innsats i Afrika – i enkelte land utgjør dette et kutt på mellom 50 og 60 prosent – så store var USAID. Dette vil utvilsomt svekke amerikansk «myk» makt, men det ser ikke ut til å bekymre Trump og folkene rundt ham.

Hvorfor ikke? Svaret er at de tenker annerledes om internasjonal politikk. De har kanskje ikke den brede kunnskapsbasisen til tidligere amerikanske administrasjoner, men uten mål og mening er politikken ikke. Det er en konsistens her og et teoretisk fundament ut over det å «gjøre Amerika stort igjen». Dette fundamentet er bare helt forskjellig fra det liberale tankegodset som Vest-Europa antok ville vare evig. Mens vi tenker og fortsatt insisterer på at verden bør være et internasjonalt system basert på institusjoner, folkerett, faste spilleregler og forutsigbarhet, baseres Trumps verdensbilde på en ide som minner om stater som atomer i et fritt marked, hvor all samhandling kan reduseres til en transaksjon, en handel eller en «deal», om man vil.

Hvis formålet med utenrikspolitiske beslutninger er transaksjonspolitik, betyr det at grunnlaget for internasjonal samhandling reduseres til forhandling mellom to eller flere aktører, hvor formålet med utenrikspolitikk blir å prøve å oppnå bedre vilkår for transaksjonen med alle virkemidler det er mulig å bruke. Politikk blir et internasjonalt pokerspill hvor du kan true, jukse, latterliggjøre eller – som i tilfellet med USAID – bare kutte all bistand. Du gjør det fordi du kan. Du har gode nok kort på hånden som det er. USAID var bare en unødvendig kostnad.

Når kortene du har å spille er gode nok, kan man forhandle. I denne tilnærmingen til internasjonal politikk ligger det dermed også en pragmatikk som verken er ideologisk eller verdibasert, men som i noen tilfeller også kan føre til positive humanitære konsekvenser som ligger utenfor selve transaksjonens kjerneformål. Slike utfall er ikke planlagt, men i og med at de heller ikke kommer med noen ekstra kostnader, så blir de en del av transaksjonens resultat. Dette ser ut til å kunne bli tilfelle for Trumps politikk overfor konflikten mellom Den demokratiske republikken Kongo (DR Kongo) og Rwanda i den østre delen av DR Kongo. Tilsvarende der det ikke foreligger noen transaksjonsinteresser, er det etter denne politiske logikken heller ingen grunn til å involvere seg, da dette bare medfører utgifter og ingen økonomiske gevinster. Dette ser ut til å være tilfelle med konflikten i Sudan, hvor USA nå er fraværende.

Dette kommer vi tilbake til, men la oss først se litt nærmere på rollen til Trumps rådgiver for afrikanske spørsmål og denne personens relasjoner til Trump og hans families økonomiske interesser. Her ser vi hvordan Trumps transaksjonisme ligger intimt inneklemt mellom USAs

geoøkonomiske interesser og Trump-familiens private økonomiske motiver. Trumps nærmeste rådgiver for afrikanske spørsmål er svigerfaren til hans datter Tiffany Trump.

Denne mannen, Massad Boulos, kommer fra en innflytelsesrik libanesisk-nigeriansk familie som har drevet forretninger i Afrika i flere generasjoner. Boulos er statsborger av Nigeria og Libanon, men også av Frankrike og USA. Boulos drev valgkamp for Trump rettet mot velgergrupper fra Midtøsten og Afrika, og han er nært knyttet til Trump-familien gjennom at hans sønn er gift med Tiffany Trump.

Hvor skillet går mellom hans rolle som USAs utsending og hans rolle i Trump-familiens økonomiske interesser, er dermed uklart, uten at dette ser ut til å bekymre den nåværende administrasjonen. Nå er det ikke noe nytt at amerikanske politikere og presidentfamilier også har private økonomiske interesser. Det har vi sett også tidligere, men det som er nytt, er hvor åpenlyst og jeg vil si skamløst dette er. Det legges ikke skjul på dette, men ser mer ut til å være denne administrasjonens *modus operandi*. Vi kan si at dette er en ærlig måte å drive politikk på, men samtidig utfordrer det våre forestillinger om hvordan politikk skal utformes og iverksettes i en moderne stat med skott mellom nasjonale og private interesser. Snarere minner denne måten å organisere det utenrikspolitiske feltet på hvordan europeiske konger og hoff balanserte statens interesser slik at de sammenfalt med monarkens interesser.

Går vi så tilbake til Afrika, ser vi hvilke praksiser og konsekvenser dette leder til. Det første Boulos gjorde etter at han var blitt utnevnt, var å dra til Kinshasa for å få til en avtale om amerikansk adgang til såkalte nye kritiske mineraler. For at dette skulle bli mulig, måtte man få en slutt på kamphandlingene i Øst-Kongo, da det er der geologiske undersøkelser viser at brorparten av DR Kongos forekomster av slike mineraler er. Dermed måtte USA også tvinge DR Kongo og Rwanda til å snakke sammen. Inn på den scenen kom Qatar. Først kom en avtale om våpenhvile i Øst-Kongo undertegnet i Doha, så en avtale om fredsforhandlinger undertegnet av de to presidentene i DR Kongo og Rwanda i Washington, før presidenten i DR Kongo måtte krype til korset og godkjenne direkte forhandlinger med opprørsgruppen M-23, som får støtte fra Rwanda. USA fikk en mineralavtale med DR Kongo, og mye tyder på at Trump-familien ved Tiffany Trump fikk en egen gullgrube med på kjøpet. USA fikk dermed tilgang til den type mineraler Trump var ute etter, men samtidig ser det ut til at dette også tjente Trump-familiens private økonomiske interesser, og at et tilnærmet familiemedlem, en svigerfar, spilte en avgjørende rolle.

Samtidig kommer det en ikke-intendert konsekvens ut av dette: For første gang åpnes det for direkte forhandlinger mellom opprørerne i M23 og regjeringen i DR Kongo. Dette har aldri skjedd i de over 20 årene denne konflikten har pågått, og er mest sannsynlig den eneste veien mot fred som finnes. Var dette en intendert konsekvens? Neppe, men det har resultert i en ny mulighet for om ikke en varig fred, så i hvert fall en ny begynnelse for mulig fred.

Retter vi derimot blikket mot en annen del av Afrika hvor USA har spilt en aktiv rolle i flere tiår, er bildet et annet. I de internasjonale prosessene rundt Sudan og Sør-Sudan spilte USA i flere tiår en fremtredende rolle som det sentrale medlemmet i den såkalte «troikaen», som har bestått av USA, Storbritannia og Norge. Uten et aktivt USA spiller denne grupperingen liten eller ingen rolle. Her ser vi dermed i klartekst hva som skjer når transaksjonslogikken styrer USAs politikk. Sudan interesserer ikke Trump.

Det er ingen strategiske mineraler her eller noe annet som har fanget hans interesse. Landet har gullreserver, men disse ser ikke ut til å interessere ham eller familiens forretninger. Sudan og havnebyen Port Sudans strategiske posisjon i Rødehavet, ikke langt fra Suezkanalen, ser heller ikke ut til å bekymre ham. Hva er det da som skjer? Den regulerende kraften USA tidligere har hatt på regionale aktørers interesser i konflikten i Sudan, forsvinner, og konsekvensen er et kynisk spill hvor sudanske liv ofres i kampen om kontroll over den regionale «jerntronen». Egypt vil ha en makthaver i Khartoum som ikke truer vannets gang gjennom Nilen mot Egypt. Saudi-Arabia og De arabiske emiratene slåss om kontroll over Sudans gullforekomster. Russland vil ha en marinebase i Port Sudan. Iran vil ha politiske innflytelse og prøver å bruke houti-opprørerne i Jemen for å oppnå dette, og i Uganda og Kenya har presidentene økonomiske interesser knyttet til gullforekomstene i Sudans Darfur-region.

Konsekvensene er at krigen forsetter med uforminsket styrke mellom de to partene, Rapid Support Forces (RSF) som støttes av Emiratene, Uganda og Kenya, og Sudanese Armed Forces (SAF) som støttes av Russland og Saudi-Arabia, mens Egypt og Iran spiller på begge sider. Uten et USA som bruker muskler for å forhindre regional maktkamp, vel, da fortsetter denne maktkampen, og den store taperen er den sudanske befolkningen.

Hvordan bør vi dermed tilnærme oss den nye utenrikspolitiske realiteten som Trumps transaksjonstilnærming til internasjonal politikk innebærer? For det første må vi ta den for det den er. Den er grenseoverskridende mot det skamløse i den måten den ser ut til å lime statens geoøkonomiske interesser intimt til familiens private profittmotiver. Samtidig er Trumps transaksjonisme opportunistisk, ideologiløs og dermed også pragmatisk. Ligger forholdene til rette for det, kan man forhandle med hvem som helst, det være seg regimene i DR Kongo og Rwanda, eller som vi nå ser, i Midtøsten med Iran og med houtiene i Jemen. Trumps USA er ikke bundet av andre interesser, verdier eller allianser enn de som administrasjonen mener tjener USA, og i tråd med denne tanken om hvordan verden fungerer, også tjener private økonomiske interesser til sentrale deler av denne administrasjonen.

Dette åpner opp for en helt annen verden enn den Vest-Europa har ment har vært styrt av institusjoner og folkerett, men selv om dette kan føre til en rekke utfall som kan få store humanitære og menneskerettslige konsekvenser, kan dette også medføre gjennombrudd som kan føre til veier ut av konflikter som har vært ansett som tilnærmet uløselige, som konflikten øst i DR Kongo. Utfordringen for småstater som Norge som fortsatt ønsker å spille en rolle i internasjonal konfliktløsning, blir å gripe de mulighetene som kan oppstå i en verden preget av Trumps transaksjonisme. Qatar er allerede på banen, spørsmålet blir om Norge også ønsker å spille dette spillet, eller om vi bare setter oss på sidelinjen og håper på at verden en gang skal vende tilbake til det vi mente den burde være.

Trump i Gulfen: Saudi Arabias utenrikspolitikk, Gaza og den multipolare verden

Tine Gade, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Hvem ville trodd for noen år tilbake at Saudi Arabia ville være vertskap for internasjonale fredsforhandlinger mellom Ukraina, USA og Russland? Midtøsten er i endring, og de største geopolitiske omveltningene i året som gikk er at Irans støttespillere er tydelig svekket: Assad-regimet er falt i Syria etter 54 år ved makten. I Libanon sliter Hezbollah fordi Israel har utradert store deler av deres historiske lederskap, og våpenhvilen signert i november i fjor presset gruppen til å trekke våpnene sine tilbake fra Sør-Libanon. Men selv om også Hamas i Palestina er militært svekket kan ikke konflikten i Palestina løses militært. Over 50.000 er døde i Gaza, de aller fleste sivile – i mars kom en rapport om at 30 barn drepes i døgnet i Gaza. På israelsk side er ca 844 soldater drept i Gaza, og 1200 mennesker, inkludert 400 militære, ble drept 7. oktober 2023.

Meningsmålingene gjennomført av Arab Barometre viser at generasjonen med arabisk ungdom født etter at den andre intifadaen tok slutt i 2005, som ikke brød seg stort om Palestinasaken tidligere, har blitt politisert i løpet av de siste 17 månedene med krig på Gazastripen. Denne ungdommen har tidligere uttrykt at Abrahamavtalene, de de bilaterale fredsavtalene signert mellom Israel og hhv Bahrain, De forente arabiske emirater, Marokko og Sudan i 2020, er modellen for samhandling med Israel. Men etter 17 måneder med krig på Gazastripen vender de ryggen til tanken om normalisering og fredsavtaler med Israel – kun 3% av den jordanske befolkningen støtter fred med Israel – i et land der en fredsavtale med Israel ble signert for over 30 år siden. Slike holdningsendringer ser vi ikke bare over hele den arabiske verden men i store deler av det globale sør. Tilsvarende tall for Marokko er 13%. I Saudi Arabia, som før Gazakrigen brøt ut var forventet å normalisere relasjonen med Israel i nær fremtid, er 95 % av befolkningen nå imot en slik avtale.

Gazakrigen har ført til at Saudi Arabias kronprins, MBS, har uttalt at SA ikke kan normalisere relasjonen med Israel før irreversible steg mot en palestinsk stat tas. Men fokuset til arabiske ledere har også siden Gazakrigen vært å holde den pro-palestinske stemningen i befolkningen i sjakk. For meningsmålingene viser også at gapet mellom folk og eliter i Midtøsten vokser. For arabiske statsledere, f.eks. Jordan, er avhengige av fred med Israel og USAs sikkerhetsgarantier for sine egen politiske overlevelse og for landets økonomi, selv om nedleggelsen av USAID vil ha usikre konsekvenser for nettopp Jordan. Ikke uventet har også skepsisen til USA i den arabiske verden økt markant etter 17 måneder med krig på Gazastripen, uavhengig av om det er Biden eller Trump som er president.

Hva sier arabere om Trumps andre periode?

I det globale sør generelt og i den arabiske verden er det mange som ikke ser forskjellene mellom amerikanske presidenter på samme måte som vi som ser USA som en nær alliert. I Midtøsten har folk vært vitne til amerikansk-støttede folkerettsbrudd siden 1948. Under valgkampen var mange vanlige arabere så skuffet over Bidens Palestina/Israel-politikk at de uttalte at de ville foretrekke Trump. Et tidligere medlem av den saudiarabiske Shoura-forsamlingen uttalte f. eks. at Kamela Harris ville

fortsette Bidens palestina-politikk og at Trump ville være å foretrekke. Han ville rive plasteret raskt av fremfor å la palestinerne lide over lengre tid, ble det hevdet.

Nå, 3 måneder inn i Trumps andre periode og etter uttalelser som at USA skal ta over Gazastripen er det naturlig nok veldig negative holdninger til Trump i Palestina og i Jordan, mens i Egypt, SA og Libanon er det mange som støtter republikansk side. Autoritære arabiske ledere, som MBS i Saudi Arabia og Sisi i Egypt, kommer veldig godt overens med Trump. (Under et møte i Biarritz i 2019 ifm G7 kalte Trump Egypts president Abdel Fattah El-Sisi for sin «favorittdiktator»). Det var ikke minst tydelig da Trump besøkte de arabiske Gulflandene sist uke, og avtaler verdt milliarder av amerikanske dollar ble signert.

Hva mener vanlige saudiarabere om Trumps besøk – og om landets utvikling forøvrig?

Siden det ikke finnes noe åpen offentlig debatt i Saudi Arabia, er det umulig å vite helt sikkert hva befolkningen mener om Trump. Meningsmålinger er heller ikke nødvendigvis til å stole på. Men i det offentlige rom i Saudi Arabia kappes journalister, forskere og andre om å prise landets egen kronprins og hans viktige økonomiske og sosiale reformer. Som en kvinnelig lærer fortalte meg uoppfordret under et dybdeintervju i desember 2024: «Vi har verdens beste regjering. Vi i Saudi Arabia har (materielle) goder som resten av verden drømmer om». Universitetsansatte i Saudi Arabia har sitater fra MBS som e-post-signatur, og veldig, veldig mange støtter oppriktig talt opp om de sosiale reformene i landet som har som målsetning å bedre livskvaliteten til landets innbyggere. Spesielt kvinner har fått det veldig mye bedre: Saudiarabiske kvinner nå ansett som myndige etter fylte 18 år, og trenger ikke lenger signatur fra en mannlig verge for å reise og åpne bankkonto. Kvinner har selv tilgang til sine barns offentlige papirer og får nå automatisk beskjed dersom deres mann tar en ny kone, eller om han tar ut skilsmisse. Dette var ikke tilfelle før.

Den saudiarabiske befolkningen har historisk sett vært veldig loydydig. Vanlige saudiarabere mener at dette kan være blant annet fordi de historisk sett er en stammebefolkning – beduiner – og vant til å adlyde stammelederen. Loydydighet gir identitet og stolthet over å tilhøre felleskapet.

Dermed er det plausibelt å tro at størstedelen av befolkningen stoler på MBS og har tillit til at han navigerer utenrikspolitiske farvann på best mulig måte for den saudiske befolkningen. Samtidig er altså den arabiske befolkningen, og den saudiarabiske, veldig preget av det pågående folkemordet mot palestinerne på Gazastripen. MBS har derfor lite å vinne på å undertegne en normaliseringsavtale med Israel på det nåværende tidspunkt, hvor Israel er i ferd med å utradere hele Gazastripen og fordrive alle dens innbyggere.

Saudi Arabias utenrikspolitikk: økt multilateralisme, men USA-alliansen er fremdeles viktigst

Saudi Arabias utenrikspolitikk er rasjonell og ordinær. Målene for utenrikspolitikken er å sikre landets suverenitet og territorielle integritet; regional sikkerhet (for eksempel i Syria og Irak); å stabilisere makten til Saud-dynastiet, og sikre at MBS arver tronen etter sin far.

Saudi Arabia har siden 1945 hatt USA som viktigste strategiske partner, og dette er fremdeles tilfelle.

I årtier sikret Saudi Arabia USA tilgang til olje mot amerikanske sikkerhetsgarantier. Siden 2020 er Kina imidlertid blitt Saudi Arabias viktigste handelspartner. Russland og Saudi Arabia har koordinert oljepriser i OPEC+ siden 2016, noe som har vært årsak til globale høye oljepriser. Gulflandene ser samarbeid med Russland i OPEC og økte kinesiske investeringer som en interessant garderingsstrategi, eller balansering. I analysene til saudiske tenketanker anses økte relasjoner med Asia, Latin-Amerika og det globale sør som et helt naturlig resultat av at verden i økende grad blir multipolar og at USA ikke lenger dominerer verden. USAs oljeimport fra Saudi Arabia har gradvis avtatt siden 2011, og tok slutt i 2021, blant annet på grunn av USAs skifergassproduksjon. Saudi Arabia på sin side har funnet det lukrativt å selge oljen på andre markeder.

OPEC+ ble dannet i desember 2016, etter en avtale mellom OPEC og 10 andre land, hvorav Russland var den absolutt største oljeprodusenten. Saudi Arabia dominerer OPEC. Dette betyr at OPEC+ langt på vei er et forum for Saudi Arabia og Russland alene. OPEC + representerer 59% av verdens oljeproduksjon. OPEC+ skapte en sterkere og mer disiplinert blokk, som gjenvant kontrollen over energimarkedet. Saudi Arabia hadde tidligere kontroll, men mistet denne i 2013 etter at USA begynte å produsere skifergass. OPEC + spilte en viktig rolle i de første årene av Ukraina-krigen da oljeprisen var stigende. I oktober 2022, for eksempel, koordinerte Russland og Saudi Arabia gjennom OPEC+ et kutt i oljeproduksjon som førte til et hopp i oljeprisene. Markedskontroll og høyere oljepriser er felles interesse mellom Russland og Saudi Arabia. Samarbeidet med Russland skapte spenninger i Saudi Arabias relasjon med Washington, som allerede var misfornøyd med Saudi Arabia pga Ukraina-krigen. Det er velkjent at det under Biden-administrasjonen var knute på tråden mellom USA og Saudi Arabia, og at dette motiverte Saudi Arabia til å utvide sine relasjoner østover. Det kan stilles spørsmål om flere av disse nye relasjonene som Saudi Arabia utviklet har vært hovedsakelig for å presse USA. Et eksempel er at landet har funnet det gunstig å sitte på gjerdet ift BRICS-medlemskap i to år.

Biden kalte Saudi Arabia en «pariah state» under valgkampen i 2020, men reiste til Riyadh to år etterpå for å overbevise MBS om å bidra til å senke oljeprisene. Dette førte ikke frem, og besøket ble en flause for Biden. Mer underliggende er det også i Saudi Arabia og andre land i Midtøsten er frykt for at USA er i ferd med å skalere ned sin tilstedeværelse i regionen og «svinge mot Asia».

Siden ifjor har USA og Saudi Arabia forhandlet en forsvarsavtale, som har vært klar til signering, men to hindringer har blokkert den: Den må godkjennes av den amerikanske kongressen, som ønsker å sette Saudi Arabias normalisering av relasjoner med Israel som forutsetning. Saudi Arabias kronprins MBS har uttalt at landet ikke signer med mindre Israel oppretter en palestinsk stat med Jerusalem som hovedstad. Dermed har avtalen stått på vent siden ifjor.

Likevel viser Trumps besøk i Saudi Arabia nå nylig at USA fremdeles er Saudi Arabias viktigste strategiske allierte og våpenleverandør. Selv om forsvarsavtalen ikke nødvendigvis blir signert vil Saudi Arabias økende kjøp av amerikansk forsvarsmateriell binde de to landene ytterligere sammen. USAs militære infrastruktur i hele Den arabiske Gulfen er også uten sammenlikning: USA har forsvarssamarbeid med alle GCC-landene, og har store baser i Bahrain (Fifth Fleet) og Qatar (Central Command). Flere pensjonerte generaler og offiserer fra det amerikanske forsvaret har fått lukrative konsulentavtaler i Saudi Arabia, De forente arabiske emirater og andre Gulf-land, som Washington Post nylig kunne avsløre.

USA er altså fremdeles Saudi Arabias viktigste strategiske partner. Hverken Russland eller Kina

er noe reelt alternativ på samme nivå som USA, og ingen av dem har «soft power»-innflytelse i Midtøsten som kan måle seg med USAs. Nå når Trump nå er tilbake i det hvite hus ser vi konturene av mye tettere relasjoner mellom Saudi Arabia og USA, basert på økonomiske avtaler og militært samarbeid. Dette betyr likevel ikke at Gulf-landene må gi opp relasjonene de har bygget i senere år med land som Kina og Russland. USAs posisjon overfor SA er svekket over tid, siden Saudi Arabia har fått økt selvtilitt på den internasjonale arenaen under kronprins Mohammed bin Salman (MBS).

Trumps utenrikspolitikk i Midtøsten

Trumps første ordentlige utenlandstur som president gikk til Saudi Arabia og Gulfen, hvor fokuset var på økonomiske avtaler, selv om MBS også tilrettela et møte mellom Trump og Syrias nye president Ahmad al-Sharaa (med Tyrkias President Recep Tayyip Erdogan på telefon). Her gikk Trump med på å løfte sanksjonene som så lenge nådeløst har rammet Syrias økonomi, for «å gi Syria en ny start». EU fulgte etter og vedtok sanksjonslette under et utenriksministermøte i Brussel uken etter. Trump-administrasjonen har også holdt fem runder med samtaler med Tehran om en ny atom-avtale, selv om de ikke har kommet til enighet ennå.

Overordnet ser det dog ut til at vi har et USA med sterkere interesser i Midtøsten, men som likevel ikke oppnår resultater i form av fred, velstand eller utvikling – iallefall ikke i Palestina. Trump-administrasjon later til å til å se på Midtøsten vel så mye som en arena for lukrative avtaler snarere enn diplomati. Mulighetsrommet for diplomati er også lukket så lenge Israel herjer i Gaza med USAs støtte. I forkant av Trumps reise til Gulf-landene var det spekulasjoner om nye land kunne komme til å normalisere forholdet til Israel, men MBS sendte sin utenriksminister til Washington DC i april med en knallhard beskjed om å holde seg unna all snakk om normalisering med Israel.

Overordnet er konsekvensen av Trumps politikk at USAs støtte til Israel fremstår enda mer uforbeholden, selv når andre Israel-allierte (i Europa) begynner å få nok. Til tross for at Gaza for lengst er blitt en kirkegård har ikke Trump og hans team ikke prioritert å få på plass en ny våpenhvile mellom Israel og palestinerne. Vi ser også at situasjonen på Vestbredden er blitt enda mer kritisk, siden settlerne har tatt over mange av IDFs oppgaver etter at israelske soldater i økende grad er deployert til Gaza. Trump støtter Israel i tykt og tynt, mot folkeretten. I Libanon har imidlertid USA presset Israel til å trekke seg ut fra grenseområdene landet okkuperte under krigen i fjor høst. Men Israel bryter også regelmessig våpenhvilen som ble inngått i november 2024, med USA som stilltiende støttespiller. Slik utsetter Israel Libanon for økt intern splittelse mellom de som mener at Hizbullah bør avvæpnes og de mener at landet trenger den væpnede motstandsgruppen mer enn noen gang.

Hvordan stiller så Europa seg i Midtøsten under Trumps andre periode?

Der eliter i den arabiske verden tidligere har vært opptatt av å skille mellom USAs og Europas politikk i Midtøsten – f. eks. ved å peke på at europeiske land er mer opptatt av å ivareta sivilbefolkningen i krig og har større fokus på humanitær hjelp – så ser ikke vanlige folk at Europa er i stand til å gjøre en reell forskjell på bakken. Under Gazakrigen har EU-land som Tsjekkia, Ungarn og Tyskland stemt imot eller avstått fra å stemme for resolusjoner om våpenhvile eller humanitær tilgang. Der mange Europere ser dette som et uttrykk for Europas maktesløshet og EUs splittelse er dette for mange arabere medskyldighet i folkemord. Oppslutningen om FN har falt. Europas lekser om

menneskerettigheter og internasjonal rett har mistet kredibilitet. Dette begynte lenge før Gaza, men Gazakrigen har aksellerert dette. Ifølge Orhan Pamuk i et Essay i 2012 er ikke Europa er lenger sentrum for folks drømmer. Arabere utdannet fra prestisjeuniversiteter i vesten tar like gjerne en godt betalt jobb i Gulflandene for å få fart på karrieren.

Hva er så Europas mulighetsrom?

Siden Trump tok makten har han vist interesse for å støtte Israel og demme opp for Iran, og mindre interesse for regional sikkerhet i Midtøsten. Hvis USA forholder seg mer passivt i Midtøsten, legger ned USAID og i økende grad kun prioriterer det de ser på som sine kjerneinteresser vil det være et mulighetsrom for EUs medlemsland og andre land som Norge å spille en større rolle. Men EU kan ikke som organisasjon gjøre noe så lenge Europa er så splittet i sin politikk som i dag. Oppslutningen i den arabiske verden om tostatsløsningen har faktisk økt og ikke sunket ilt Gazakrigen, ifølge Arab Barometer. De arabiske landene ledet an av Egypt har nylig kommet med en nytt forslag til fred med Israel, basert på det arabiske fredsinitiativet fra 2002. En mellomleder i saudisk UD jeg snakket med i høst sa at etter alle de døde må vi i det minste gi et håp til Palestinerne for fremtiden, vi må bidra til å danne en palestinsk stat basert på tostatsløsningen. Men først må det komme en våpenhvile – og bare USA kan presse Israel til våpenhvile.

Konsekvenser av Trumps politikk overfor Sørøst-Asia

Trystanto Sanjaya, gjesteforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Indra Øverland, forsker I, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Sørøst-Asia ligger så langt unna USA som man kan komme på kloden. Likevel er det få regioner som påvirkes så mye av Donald Trumps andre presidentperiode som ASEAN-landene. Vi ser på konsekvensene for handel, sikkerhet og klimapolitikk og finner at Trumps politikk logisk sett burde få ASEAN-landene til å samarbeide tettere seg imellom, men at det er mer sannsynlig at de blir tettere knyttet til Kina.

Handel

Siden tusenårsskiftet har Kambodsja, Indonesia, Malaysia, Filippinene og Vietnam blitt globale industriknutepunkter. Internasjonal handel er så sentral i disse landenes vekstmodell at Sørøst-Asia har blitt verdens mest handelsavhengige region. I 2023 utgjorde vareeksporten 55 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) til Kambodsja og 82 prosent til Vietnam. Regionens eksportvekst forsterkes av internasjonale selskaper som diversifiserer seg bort fra Kina og etablerer produksjon i Sørøst-Asia i stedet. Dette skyldes ikke bare behovet for å beskytte forsyningskjeder fra gnisningene mellom Kina og USA, men også økende lønnskostnader i Kina.

USA har blitt et av de viktigste eksportmarkedene for de sørøstasiatiske landene, og eksporten til USA utgjør nå 23 prosent av BNP i Vietnam, 9 prosent i Thailand, 9 prosent i Malaysia og 2 prosent i Indonesia. På grunn av kompleksiteten i globale industrielle forsyningskjeder kan Sørøst-Asias avhengighet av det amerikanske markedet være enda større enn disse tallene tilsier, siden mange sørøstasiatiske varer sendes til tredjeland for bearbeiding til ferdige produkter før de går videre til USA.

Trump har innført høye tollsatser for de sørøstasiatiske landene. All amerikansk import fra Kambodsja er underlagt en tollsats på 49 prosent, etterfulgt av Laos med 48 prosent, Vietnam med 46 prosent, Thailand med 36 prosent og Indonesia med 32 prosent. For solcellepaneler som er produsert i Sørøst-Asia, annonserte Trump-administrasjonen en planlagt tollsats på 3521 prosent. Så høye handelsbarrierer vil nødvendigvis ha en innvirkning på Sørøst-Asias eksportorienterte industri. Det er anslått at de amerikanske tollsatsene kan redusere BNP i Vietnam med 5,5 prosent og i Thailand med 3 prosent.

De sørøstasiatiske landene har svart med en blanding av bilaterale og multilaterale tiltak. I håp om å blidgjøre USA har Filippinene, Indonesia, Kambodsja, Malaysia og Vietnam sendt forhandlere til Washington for bilaterale forhandlinger. Der har de tilbudt å kjøpe flere amerikanske varer for å redusere det amerikanske handelsunderskuddet i bytte mot lavere tollsatser. Vietnam tilbød seg også å redusere mengden varer som sendes til USA via Vietnam for å omgå de høye amerikanske tollsatsene på Kina. Dette ville åpenbart også være i Vietnams egen interesse, ettersom de da kunne

forsøke å erstatte disse varene med sine egne i stedet for å fungere som et omlastingssenter for skjult kinesisk eksport. I tillegg til disse bilaterale tiltakene har noen sørøstasiatiske land, særlig Indonesia og Malaysia, forsøkt å mobilisere til en samlet respons gjennom Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Disse anstrengelsene bar frukter da ASEAN-medlemmene vedtok en felles uttalelse 10. april 2025 som understreket deres forpliktelse til å avstå fra gjengjeldelsestariffer. Men likevel vil forhandlingene mellom USA og de sørøstasiatiske landene foregå bilateralt ettersom ASEAN, i motsetning til EU, ikke er en enhetlig handelsblokk, og siden Trump foretrekker bilaterale forhandlinger.

Trumps tollangrep på Sørøst-Asia er en geopolitisk gavepakke til Kina. Rett etter innføringen av tollsatsene gjennomførte Xi Jinping en velorganisert firedagers turné i Sørøst-Asia, der han oppfordret landene til å slutte seg til Kina i kampen mot «ensidig mobbing» og «tollmisbruk». De sørøstasiatiske landene ønsker imidlertid å opprettholde sin strategiske autonomi og frykter også å drukne i billige kinesiske varer som ikke lenger kan eksporteres til USA. Trumps tollsatser kan tvinge ASEAN-landene til å utvikle handelen seg imellom og redusere sin avhengighet av eksterne partnere. Imidlertid er de fleste varene som ASEAN-landene produserer, ikke-komplementære, noe som begrenser potensialet for økt handel innenfor ASEAN-området. Da kan det bli enklere og mer fristende å utvide handelen med Kina i stedet.

Sikkerhet

Konsekvensene av Trumps politikk er ikke begrenset til handel. USA er den tradisjonelle sikkerhetsleverandøren i Sørøst-Asia og har motsatt seg Kinas krav på 90 prosent av Sør-Kinahavet. Offentlig har forsvarsminister Pete Hegseth og andre høytstående tjenestemenn i Trump-administrasjonen understreket at USA vil fortsette å støtte regionen og forsvare den mot kinesisk aggresjon.

Trump selv har imidlertid ikke kommet med noen slike uttalelser, og hans støtte til Russland etter landets ulovlige fullskalainvasjon av Ukraina sår tvil om hvorvidt USA faktisk vil forsvare de sørøstasiatiske landene hvis det skulle oppstå en konflikt med Kina i Sør-Kinahavet. Tvilen forsterkes av det faktum at en tredel av den globale skipsfarten går gjennom Sør-Kinahavet. Enhver forstyrrelse av maritim handel i Sør-Kinahavet vil derfor ha negative direkte og indirekte økonomiske konsekvenser for hele verden, inkludert USA. Basert på erfaringen fra Ukraina, er ett scenario at Trump vil bruke de sørøstasiatiske statenes avhengighet av USA til å tvinge dem til å inngå en fredsavtale med Kina for å unngå negative konsekvenser for den globale og amerikanske økonomien.

Er Trump-administrasjonens retorikk om behovet for å fokusere på Stillehavsregionen bare tomt snakk, eller kanskje en taktikk for å rettferdiggjøre å redusere støtten til Ukraina? Det finnes noen indikasjoner på det siste. Hegseth har understreket at «strategiske realiteter» hindrer USA i å fokusere primært på Ukraina, ettersom det er Kina som er USAs virkelige utfordrer. Trumps egen retorikk svekker imidlertid dette resonnementet, ettersom Trump har skrytt av Kinas president Xi Jinping som «en av de smarteste menneskene i verden», samt invitert både Kina og Russland til å forhandle med USA.

Trumps mål ser ut til å være å skape en moderne og global versjon av Den europeiske konsert etter Napoleons-krigene. I den nye versjonen skal Kina, Russland og USA blir enige om å begrense seg til

sine innflytelsessfærer. Hvis dette virkelig er Trumps målsetning, kan han godta at Sørøst-Asia blir del av Kinas innflytelsessfære i bytte mot at Kina respekterer USAs interessesfære – som kanskje vil ligge i Nord- og Sør-Amerika. For de asiatiske landene som er mest utsatt for sikkerhetstrusler fra Kina, skaper dette alvorlige bekymringer som så langt ikke har blitt fullt uttrykt offentlig, kanskje fordi det ville kunne forsterke utviklingen og fungere som en virtuell invitasjon til Kina om å dominere dem ytterligere. Dette gjelder fremfor alt Filippinene, en nær amerikansk alliert og tidligere amerikansk koloni, hvis kystvaktskip ofte har vært i konflikt med Kina i Sør-Kinahavet. For Vietnam er situasjonen mer uklar, ettersom landet aldri har vært amerikansk alliert, men likevel bekymringsfull ettersom Trumps politikk kan føre til en kraftig styrking av Kina, som Vietnam kjempet en kort krig med i 1979 og har en territoriell tvist med i Sør-Kinahavet. Det er også liten grunn til å forvente at denne utviklingen vil bringe ASEAN-landene nærmere hverandre, ettersom de allerede er delt mellom de som er nærest knyttet til Kina (hovedsakelig Kambodsja og Laos), de som er lengst unna og har mindre å frykte (Indonesia, Malaysia, Singapore og Thailand), og de som har mye å tape (Filippinene og Vietnam).

Klima

Trump's avgjørelse om å trekke USA ut av Paris-avtalen har ført til at Indonesias presidentutsending for klima har stemplet avtalen som urettferdig og stilt spørsmål ved hvorfor Indonesia bør fortsette å være del av den når USA har trukket seg ut. USAs utmelding fra «just energy transition partnerships» (JETPer) med Indonesia og Vietnam er også et betydelig tilbakeslag for energiomstilling i Sørøst-Asia. Vietnam har mål om netto nullutslipp i 2050 og Indonesia i 2060. Men disse målene er betinget av økonomisk og teknisk støtte fra i-landene, og JETP-ene er de viktigste kanalene for denne støtten, med 20 milliarder USD lovet til Indonesia og 15 milliarder til Vietnam. Andre land, inkludert Danmark og Norge, er med som donorer, men USA var den største. Det har imidlertid lenge vært usikkert hvor godt JETP-en med Indonesia kom til å fungere, og Tyskland har trådt til for å erstatte USA. I så måte kan effekten av USAs exit være mer optisk en substansiell når det gjelder Indonesias JETP. Vietnam hadde større fremgang innen fornybar energi, og der kan bortfallet av det amerikanske bidraget være et større tap for den globale innsatsen for å begrense klimaendringene.

Trump's politikk gir Kina en sjanse til å demonstrere sin beredskap og vilje til å erstatte USA på energiområdet, vinne sørøstasiatiske nasjoners gunst og knytte dem tettere til Kina. Slik sett gir den også de sørøstasiatiske landene muligheten til å sikre seg flere kinesiske energi- og industriinvesteringer. Alternativt kan de henvende seg til Japan og Sør-Korea, som historisk har investert i sørøstasiatisk infrastruktur. De kan også henvende seg til de europeiske landene som er mer fokusert på å bekjempe klimaendringer enn Japan, Sør-Korea og USA.

Konklusjon

Fra økonomi til sikkerhet og klima er Sørøst-Asia ikke immun mot effektene av Trumps uberegnelige utenrikspolitikk. Regionen kan ikke lenger stole på USA og må diversifisere sine forbindelser med resten av verden og utvikle sine egne industrier og markeder for å stå på egne ben og forsvare sine interesser. I likhet med Kina må de sørøstasiatiske statene kanskje gå over fra en nymerkantilistisk, eksportorientert vekstmodell til en der innenlandsk etterspørsel spiller en større rolle. Dette vil i så fall kreve en bedre fordeling av velstand internt i de sørøstasiatiske landene.

Trump og Nordatlantens uafvendelige uafhængighed fra Danmark

Rasmus Gjeldssø Bertelsen, professor, UiT Norges arktiske universitet

I januar 2025 besøgte Donald Trump Jr. Nuuk – et besøg der markerer endnu et kapitel i præsident Donald J. Trumps udtrykte vilje om at overtage Grønland. Trump-tilknyttede influencers fulgte i trop samme måned, og et planlagt besøg fra Usha Vance til et hundeslædeløb i Sisimiut blev omdirigeret til Pituffik Space Base sammen med vicepræsident JD Vance efter stor grønlandsk og dansk modstand. Disse besøg er de seneste i en række amerikanske markeringer, der sætter spotlys på Rigsfællesskabets fremtid. Men spørgsmålet er: Bremses eller fremskynder Trumps interesse i Grønland Grønlands uafhængighedsproces?

Den lange vej mod selvstændighed

For at forstå dynamikken må vi se på den historiske udvikling. Danmark har været knyttet til Nordatlanten siden unionsdannelsen med Norge i 1380. Siden 1800-tallet har en uafvendelig proces mod selvstændighed formet regionen. Nationalliberalismens idéer om selvbestemmelsesret og nationale identiteter har været drivkraften. Island fulgte denne vej fra national vækkelse blandt islandske studenter og intellektuelle i København fra 1830'erne til hjemmestyre i 1904, suverænitets i 1918 og republik i 1944. Færøerne opnåede hjemmestyre i 1948 efter britisk besættelse under anden verdenskrig. Grønland gik fra kolonistatus til amt i 1953, hjemmestyre i 1979 og selvstyre i 2009.

Historien peger tydeligt i én retning: mod fuld uafhængighed for Færøerne og Grønland. Det er ikke et spørgsmål om hvorvidt, men hvornår og hvordan. Den udvikling afspejler nationalliberalismens dybe indflydelse i Europa siden den franske revolution, samt i Grønlands tilfælde den stadigt pågående globale politiske, økonomiske og intellektuelle afkolonisering.

Trump-faktoren: Hindring eller katalysator?

Da præsident Trump i 2019 luftede idéen om at ”købe Grønland” og efterfølgende aflyste et statsbesøg i Danmark, var reaktionen i København hovedrysten og harme. Den gængse opfattelse i Danmark var – og er stadig – at amerikansk indblanding hindrer grønlandsk selvstændighedsproces, da selvstændighed bliver endnu farligere og mere umuligt. Den opfattelse er i forlængelse af et stærkt dansk ønske om at bevare Rigsfællesskabet samt en rodfæstet dansk holdning om, at grønlandsk uafhængighed er praktisk umuligt og er grønlandsk ønsketænkning. Men dette syn afspejler nærmere dansk ønsketænkning.

Trump's interesse har understreget Grønlands centrale placering på den internationale politiske scene og styrket Grønlands forhandlingsposition – både overfor Danmark og USA. Grønland har været overset og dårligt behandlet i Rigsfællesskabet. Nu er landet endnu mere efterspurgt af verdens største militærmagt. Grønlandske politikere har over en længere årrække vist strategisk tænkning. De har engageret sig direkte med Washington i hvert fald siden den dansk-grønlandsk-amerikanske

Igaliku aftale i 2004, etableret repræsentation ved Kongeriget Danmarks ambassade i Washington DC i 2014 og understreget deres ønske om et direkte og ligeværdigt forhold til amerikanerne.

Tre centrale effekter

Trumps interesse for Grønland har haft mindst tre effekter på uafhængighedsprocessen:

For det første har den tvunget Danmark til at tage grønlandske krav om medbestemmelse alvorligt. Frygten for at miste indflydelse har medført hidtil usete indrømmelser fra dansk side. Det ses senest i forbindelse med formandskabet for Arktisk Råd, hvor Grønland nu spiller en langt mere fremtrædende rolle end tidligere tænkeligt. Den danske regering har indset, at hvis ikke Grønland får reel indflydelse indenfor Rigsfællesskabet, risikerer Danmark at miste både Grønland og sin arktiske identitet.

For det andet har den internationale opmærksomhed styrket grønlandsk selvbevidsthed. Når USAs præsident og hans familie udviser direkte interesse, bekræfter det for mange grønlændere, at deres land har betydning i verdenspolitikken – uafhængigt af Danmark. Denne styrkede selvforståelse accelererer snarere end bremser ønsket om fuld suverænitet.

For det tredje har den amerikanske interesse åbnet nye økonomiske muligheder. I 2020 besluttede USA at investere 12 millioner USD i USAIDs undersøgelser af grønlandsk økonomisk udvikling, etablerede konsulat i Nuuk og lovede investeringer i civil infrastruktur. Disse midler kan potentielt styrke Grønlands økonomiske fundament – et afgørende skridt mod fiskal uafhængighed fra Danmark.

Regnestykket for uafhængighed

Vejen til fuld grønlandsk uafhængighed afhænger af tre indre faktorer: politisk vilje, human kapital og fiskal uafhængighed. Det viser Islands historie tydeligt. Den politiske vilje er der allerede. Praktisk talt alle grønlandske partier ser uafhængighed som det endelige mål. Det, der mangler, er tilstrækkelig human kapital og økonomisk selvstændighed. Danmarks årlige bloktilskud på over 4 milliarder DKK udgør omkring en tredjedel af Grønlands økonomi. Det vil kræve betydelige nye indtægtskilder eller ekstern støtte at kompensere for dette beløb. Her kan amerikansk støtte og investeringer bidrage til økonomisk udvikling og diversificering.

Human kapital er den anden store udfordring. Grønland er stadig afhængig af udenlandsk, primært dansk, arbejdskraft i centrale samfundssektorer. Island viser, hvordan små nordatlantiske samfund kan opbygge avanceret human kapital gennem kombination af eget uddannelsessystem af kvalitet og på eget sprog og brain circulation med uddannelse og erfaring udefra. Amerikansk interesse kan skabe nye muligheder for uddannelse, kompetenceudvikling og brain circulation for Grønland.

1918-modellen som fremtidsvision

Et interessant historisk eksempel er den dansk-islandske forbundslov fra 1918, der gav Kongeriget Island suverænitet i personalunion om fælles monark med Kongeriget Danmark. Denne model kunne danne grundlag for en nytænkning af Grønlands fremtid.

Under 1918-forbundsloven bestemte Island sin egen udenrigspolitik, men blev repræsenteret af den danske udenrigstjeneste, hvor det var ønskeligt. Dansk søværn fortsatte fiskeriinspektion omkring Island, mens Island byggede sin egen kystvagt. De fiskale bånd mellem Danmark og Island blev kappet, men forbundsloven etablerede et fond ved Islands Universitet. En lignende model kunne være relevant for Grønland, særligt i lyset af de amerikanske interesser. Den ville give Grønland suverænitet, men med praktiske samarbejdsordninger omkring udenrigstjeneste, forsvar og uddannelse. Det ville imødekomme grønlandske selvstændighedsønsker, mens praktiske udfordringer håndteres i en overgangsperiode.

Danmark afviste i 1998 et lignende forslag fra Færøerne, primært fordi Færøerne ønskede fortsatte bloktilskud. Dette afspejler en grundlæggende forskel fra 1918, hvor Island blev fiskalt uafhængigt. Økonomisk udvikling og diversificering for Færøerne og især Grønland er afgørende for fiskal uafhængighed.

Amerikanerne og deres interesser

Trump-administrationens interesse i Grønland er ikke et isoleret fænomen, men del af en bredere amerikansk geostrategi. USA har siden anden verdenskrig haft militære installationer i Grønland, mest prominent Pituffik Space Base (tidligere Thule Air Base), der er afgørende for amerikansk missilforsvar og rumovervågning.

Den fornyede interesse skyldes dels konkurrencen med Kina og Rusland i Arktis, dels de ressourcer og søveje, som klimaforandringerne gør mere tilgængelige. Trump-familiens seneste besøg understreger, at interessen fortsætter under den anden Trump-administration. Danmark har altid været en meget loyal allieret til USA. Danmarks regering har stort set givet USA alt, hvad de har bedt om for Grønland – inklusiv at lyve for den danske og grønlandske befolkning om at give tilladelse til amerikanske atomvåben i Grønland under den tidlige kolde krig.

Det er derfor vanskeligt at forstå, at USA skulle have brug for formel kontrol med Grønland for udvidet militær tilstedeværelse og adgang til naturressourcer. Her er forklaringen måske nærmere på personniveau, at præsident Donald J. Trump er fast besluttet på at være den første amerikanske præsident i lang tid til at udvide USAs territorium. Trump-regeringen kunne måske have forsøgt at appellere til dekolonisering, men det lader til at have fejlet.

For Grønland repræsenterer denne interesse både muligheder og risici. Risikoen er at blive en brik i stormagtsspillet uden reel indflydelse. Muligheden er at udnytte situationen til at accelerere udviklingen mod uafhængighed.

Danmarks strategiske dilemma

Danmark befinder sig i et strategisk dilemma. På den ene side ønsker man at fastholde Rigsfællesskabet, på den anden side er man dybt afhængig af USA for sin sikkerhed. Når USA udviser direkte interesse for Grønland, sættes Danmark i en prekær position.

Historisk har Danmark forsøgt at ignorere eller bagatellisere grønlandske selvstændighedsønsker. Men Trumps interesse har gjort denne strategi uholdbar. Nu søger danske beslutningstagere

nærmest desperat nye måder at fastholde Grønland indenfor rigsfællesskabet, samtidig med at man imødekommer grønlandske krav om større indflydelse. Ironisk nok kan dette føre til hurtigere indrømmelser til Grønland, hvilket paradoksalt nok kan accelerere den selvstændighedsproces, man forsøger at bremse. Jo mere indflydelse Grønland får, jo mere selvbevidste og kapable bliver grønlandske politikere og embedsmænd – og desto bedre forberedt bliver Grønland på fuld uafhængighed.

En uafvendelig proces med nyt momentum

Historien viser, at nationalliberalismens kræfter i kombination med geopolitiske chok er drivkraften bag nordatlantisk uafhængighed. Ingen af disse kræfter viser tegn på at aftage – tværtimod. Trumps interesse for Grønland repræsenterer netop sådan et geopolitisk chok, der forstærker den eksisterende tendens mod uafhængighed. Mønsteret fra Island gentager sig: først hjemmestyre, så selvstyre, dernæst suverænitet i personalunion og endelig fuld uafhængighed.

For Grønland er det ikke et spørgsmål om hvorvidt, men hvordan og hvornår man opnår fuld uafhængighed. Den amerikanske interesse gør ikke denne proces mindre sandsynlig – den gør den mere kompleks, men potentielt også hurtigere. I stedet for at modarbejde denne historiske tendens bør Danmark erkende den som uafvendelig og arbejde for en ordnet overgang, der tjener alle parter langsigtede interesser. En model inspireret af 1918-forbundsloven kunne sikre praktisk samarbejde selv efter formel uafhængighed. Trump-administrationens interesse i Grønland er dermed ikke en hindring for grønlandsk uafhængighed – den er et nyt og potentielt afgørende kapitel i den lange fortælling om afkolonisering og selvbestemmelse i Nordatlanten.

Med Grønlands fulde uafhængighed på et tidspunkt bliver Danmark en post-arktisk stat. 98 procent af Kongerigetets økonomi, befolkning, osv., er i Danmark, som vil fortsætte stort set upåvirket. Grønland og Arktis er et elitefænomen i dansk diplomati, forsvar, journalistik, politik, videnskab, etc., som involverer det brede danske samfund i begrænset omfang. Udenrigs- og sikkerhedspolitisk vil Danmark hurtigt indrette sig efter sin geostrategiske situation som kontinentaleuropæisk stat ved Østersøens munding. Historiens cirkel fra 1380 vil være komplet.

Snøblind: Trump, Arktis og Grønland

Andreas Østhagen, Forsker 1, Senter for Geopolitikk, Fridtjof Nansens Institutt og Nordområdesenteret ved Nord universitet

Grønland er verken mer verdifull eller strategisk viktig enn andre områder i Arktis. Og det grønlandske folk har avvist USA. Likevel fortsetter USAs ledere med sine provoserende Grønland-uttalelser. Hvorfor?

I grove trekk handler dette om økt interesse for alt som skjer i Arktis sammenblandet med et ønske om å vise styrke på hjemmebane. Men det er ikke så enkelt som verken Trump eller mediene vil ha det til. Å fortsette å legge press på Danmark for å «få» Grønland vil være en grov feil av USA.

Trumps interesse for Arktis

Arktis utgjør 4 % av jordens overflate. Polhavet, som utgjør ca. halvparten av Arktis, er seks ganger større enn Middelhavet. Det er fort gjort å gå seg vill – både fysisk og metaforisk – i dette enorme hav- og landområdet.

Interessen for alt «Arktis», fra geopolitikk til ressursforvaltning, har vært på agendaen i et tiår nå. Amerikanske mediehus som CNN, NBC og FOX News lager jevnlig omfattende reportasjer om det spennende som skjer i det såkalte «isødet som smelter». Mineraler, shipping, petroleum: alt skal skje i nord. Russland blir beskrevet som den dominerende aktøren, mens Kina blir oppfattet som en voksende trussel.

I Donald Trumps første presidentperiode (2017-2021) må noen ha hvisket han i øret om stormaktsrivalisering i Arktis. Plutselig løftet han Arktis på agendaen i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette forsetter den nye Trump-administrasjonen med. Målet er å tjene penger, og i første omgang å stoppe Kinas fremvekst.

Derfor er det en forførende tanke at det ligger en stor øy full av ressurser rett ved USA, bebodd av like mange mennesker som det bor i et lyskryss i New York (57 000), hvor «eierne» (Danmark) ikke har ivaretatt verken folket eller ressurspotensialet. Grønland er tross alt en del av det nordamerikanske kontinentet, og amerikanske presidenter har uttrykt interesse for øya en rekke ganger tidligere (i 1867, 1910, 1946 og 1955).

I 2019 uttrykte Trump også interesse for å kjøpe Grønland. Frykt for Kina var det som lå bak. Ideen ble ledd av og deretter ettertrykkelig avvist fra både Grønland selvstyre og regjeringen i Danmark.

At Trump ikke bare gjentar ideen i 2025, men også henter om bruk av *makt* for å få det som han vil, er i beste fall en klumsete tilnærming til geopolitikk ala Trump. I verste fall er det en direkte trussel mot vestlig samhold og liberale prinsipper.

Grønlands strategiske rolle

Grønland er et eget land, men ikke en egen stat. Opprinnelig var de norrøne bosetningene på Grønland en del av Norge, og ble dermed også en del av Danmark-Norge fra 1380. Da Norge ble uavhengig i 1814 ble Grønland, Island og Færøyene værende under dansk kontroll.

I dag er fortsatt Grønland en del av Kongeriket Danmark («Rigsfællesskabet»), men har omfattende selvstyre og kan bestemme over de fleste politikkområder uten innblanding fra København. Grønland forlot for eksempel EU i 1985, som Danmark fortsatt er en del av.

Grønland er også viktig for USA. Geografisk er verdens største øy en del av det nordamerikanske kontinentet, og dermed en brikke i det nordamerikanske forsvarssystemet. USA har derfor hatt militærbasen «Pituffik» (tidligere «Thule») helt nordøst på øyen siden 1951. I dag er basen en del av US Space Force og sentral for overvåkning av rakett- og romaktivitet. Øyen vil også kunne bli viktig ledd i å opprettholde forsyningslinjene fra USAs østkyst til Nord-Europa. I tillegg har Grønland kritiske mineraler som kan være svært verdifulle.

Fra et grønlandsk perspektiv er det også andre interesser i spill. Drømmen om uavhengighet lever i beste velgående, men deles ikke av alle. Uavhengighet medfører også en rekke spørsmål. Hvem skal dekke det store underskuddet som trengs for å drive tjenestene for de 57 000 borgerne på øya? Hvem skal ha ansvar for forsvaret?

Forholdet mellom myndighetene i København og Nuuk har ikke alltid vært godt, og diskusjon om uavhengighet fra Kongeriket kommer opp med jevne mellomrom. Dette har tilspisset seg etter hvert som interessen for Arktis har økt. USAs innblanding i dette innenrikspolitiske spørsmålet er brann på bålet.

For Grønland er det usannsynlig å skulle bli en del av USA. Men skulle en form for uavhengighet bli et alternativ vil tettere samarbeid både økonomisk og militært med både Canada og USA kunne være en naturlig utvikling.

Misforstått Grønlands betydning

På tross av både den strategiske relevansen og det økonomiske potensialet knyttet til Grønland, overvurderer både Trump-administrasjonen (og analytikere i kjølvannet av Trump) den geopolitiske betydningen av Grønland.

Ønsker du å benytte deg av «snarveien» mellom Europa og Asia via Polhavet? Da er Grønland langt unna den ruten du benytter deg av. Kirkenes, derimot, ligger sentralt til. Skulle sjøtransport tilta ytterligere på tvers av Polhavet vil Grønland neppe bli en sentral del av den aktiviteten (i motsetning til for eksempel Svalbard).

Ønsker du å utvinne olje, gass, eller mineraler? Da kan det være at noen gruveprosjekt på Grønland er attraktive, men det finnes andre plasser hvor det er lettere og billigere å utvinne ressurser. Ideen om Grønland som en «skattekasse» av mineralressurser er både unøyaktig og ignorerer at den grønlandske befolkningen ofte har vært kritiske til storskala gruvedrift.

USA har også slengt inn påskudd om at de «må» kontrollere øya for sin egen sikkerhet fordi Kina har vist interesse der, samtidig som Russland «bare» er 1000 kilometer unna i luftlinje. Men dette argumentet henger heller ikke på greip. Det er ingen kinesiske fremstøt på Grønland. Og Grønland er heller ikke spesielt strategisk viktig for å kunne håndtere Russland i nord. Der er både Alaska og Nord-Norge mye viktigere.

Den største utfordringen sett med amerikanske briller er ballistiske missiler eller bombefly fra Russland, men disse håndteres via både den amerikanske Pituffik-basen og NORAD – det nordamerikanske forsvarssamarbeidet mellom Canada og USA. USA trenger heller ikke «eie» Grønland for å investere i kritiske mineraler eller benytte seg av militære baser.

I tillegg har Trump administrasjonen har lekt med ideen om å gjenoppta økonomisk samarbeid med Russland i nettopp Arktis, så USA kan neppe være veldig bekymret for Grønlands nærhet til Russland. Grønland er altså bare en liten, og ikke spesielt sentral, del av det større geopolitiske bildet i Arktis.

Det handler egentlig ikke om Grønland

Vi må fortsatt anta at Trump, visepresident Vance og utenriksminister Rubio forstår de nyansene som er beskrevet her. Så hvorfor, på tross av motreaksjoner fra Danmark, EU og europeiske land, fortsetter Trump-administrasjonen med sine grønlandsfremstøt? Det handler, i grove trekk, om fire aspekter:

1) Trumps interesse for Grønland henger sammen med hans, og USAs, økte interesse for Arktis. På tross av at USA er en supermakt har ikke tilstedeværelse og kapasiteter i sin del av Arktis – nordlige Alaska – vært prioritert. Landet har *en* isbryter. Kina, som ikke er i nærheten av Polhavet, har snart fire. Spesielt Kinas økende interesse for Arktis har ledet til en ny amerikansk nordområdepolitikk. Dette endret seg ikke da Biden tok over som President, selv om tonen og retorikken ble en annen. I fjor sommer la USAs frem en ny sikkerhetsstrategi for Arktis. Det første landet som diskuteres er ikke Russland, men Kina. Manglende investeringer og satsning gjør at de amerikanske nordområdene er et område hvor Trump kan innkassere lette seiere og bli sett på som handlekraftig.

2) Interessen for Grønland er også et tydelig tegn på USAs nye utenrikspolitiske doktriner: Amerika først. Ikke som en doktrine som vurderer hva som ganger USAs *langsiktige* strategiske interesser. Men som en doktrine som snakker til Trumps velgere og fanbase. Disse bryr seg neppe om ismelting i Arktis eller forholdet til Danmark. De responderer derimot positivt på imaget av en sterk leder som fremsnakker amerikanske interesser og forteller europeiske land hvor skapet skal stå.

3) For det tredje er det åpenbart at Trump-administrasjonen ønsker å legge press på europeiske land for å tvinge frem en ny normalsituasjon hvor Europa tar ansvar for egen sikkerhet og ikke bare betaler for gildet, men er takknemlige for USAs støtte. Som visepresident Vance sa i møtet med Ukrainas president Zelensky i februar: «You have to be thankful». Dermed blir symbolsaker som at Danmark må betale mer for forsvaret av Grønland viktige.

4) I tillegg er Grønlandssaken en perfekt anledning til å dra fokus bort fra hva Trump-administrasjonen egentlig gjør på hjemmebane. Utenrikspolitiske uttalelser, om alt fra Ukraina til Gaza og Grønland bidrar til at media retter oppmerksomheten bort fra kontroversielle innenrikspolitiske saker. Alternativet er at mediebildet fylles av alt fra nedlegging av departement til sparkinger og kutt i velferd.

Annektering neste?

Utspillene om Grønland handler også om Trumps noe merksnødige tilnærming til utenrikspolitikk og diplomati. Angående alt fra Panamakanalen til krigen i Ukraina går Trump høylytt ut med løfter og trusler. Det kan virke som han skyter fra hofta. Men dette er en forhandlingstaktikk som bygger på usikkerhet og uforutsigbarhet.

Problemet er bare at motparten er andre selvstendige land, og det som diskuteres er territoriet til en annen stat. Trumps tilnærming er samtidig klumsete, og den virker mot sin hensikt. Ved å sende sin sønn Eric på en fire timers «ferietur» til Nuuk før han ble innsatt som President, sende sin visepresident til Pituffik-basen i mars, og samtidig true med bruk av makt for å få det som han vil, skaper Trump en negativ motreaksjon både på Grønland og i København. Slik bidrar Trump til uro i forholdet til Danmark, som tross alt er en nær alliert og et sentralt land både i Norden og EU.

Det alle lurte på er hvor langt Trump er villig til å gå for å forfølge ønsket om å ta kontroll over Grønland. Motreaksjonene fra det grønlandske selvstyret, Danmark, og europeiske allierte, ser ikke ut til å ha noen effekt. Faktisk kan det virke som at det har blitt symbolsk viktig for Trump å oppnå en «deal» slik at han kan innkassere en seier på hjemmebane.

Hintet om bruk av pressmidler som økonomiske sanksjoner eller til og med militær tilstedeværelse er enda mer alvorlig. Skulle han i verste fall faktisk bruke slike pressmidler for å tvinge gjennom en avtale som gagnar USA, vil det undergrave både Nato-alliansen og den liberale vestlige verdensorden som USA tjener på.

Det er derfor usannsynlig at USA vil benytte seg av militære styrker for å forsøke å få full kontroll over Grønland. Et slikt grep vil bryte med grunnleggende prinsipper og rettigheter som USA ikke bare tjener på, men har vært den globale fanebæreren av. En annektering vil også fullstendig ødelegge fundamentet for samarbeid mellom Europa og USA. Det vil nok også skape sterke motreaksjoner internt fra det amerikanske politiske systemet og det amerikanske forsvaret.

Men det er dessverre ikke usannsynlig at president Trump og visepresident Vance vil fortsette å bruke andre pressmidler, som provoserende uttalelser, semioffisielle besøk til Grønland, og økonomisk press. Og den virkelige vinneren på dette dramaet er Russland, som får akkurat det de ønsker seg: splid i det transatlantiske forholdet.

Sjakk og kanonball

For Norge, har Trumps utspill har ledet til spørsmål om Svalbard. Internasjonal presse og analytikere hevder at en byttehandel med Russland er tenkelig, eller at Trump kan ønske å «kjøpe» den norske øygruppa. Dette overvurderer amerikansk interesse for Svalbard og undervurderer Russlands tilfredshet med dagens situasjon på Svalbard, hvor de på grunn av Svalbardtraktaten har fri tilgang, egne bosetninger, og en begrensning på militærbruk.

Samtidig er den økte interessen for Arktis, både i Det hvite hus og i verden for øvrig, med på å plassere Svalbard i begivenhetenes sentrum. Ambisjoner om økt tilstedeværelse der hos blant annet India og Tyrkia må sees i sammenheng med hvorfor Trump ønsker kontroll over Grønland. Dette vil

legge ytterligere press på Norge, og russiske myndigheter arbeider allerede aktivt for å fremme sitt eget «Arktis-narrativ» hvor Vesten og Nato er årsaken til økt spenning i nord.

Stormakts- og geopolitikk krever diplomati og strategisk sjakkspill. Trump, derimot, spiller kanonball.

Del 3: Politikfelt

Liberation day – forhandlingsbløff eller aprilspøk?

Arne Melchior, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Fra president Trumps første dag i det hvite hus har det haglet med vedtak om toll. I løpet av de fire første månedene er det annonsert mer enn tjue vedtak om innføring av toll, og i tillegg rundt et dusin vedtak om utredning av toll for ulike varer og land.² Kronen på verket var «Liberation Day» 2. april 2025, da høyere toll for nesten alle verdens land ble annonsert – med ti prosent toll for alle og tilleggstoll på opp til 50 prosent for 57 utvalgte land.³ De nye tollsatsene skulle tre i kraft 9. april, men samme dag ble tilleggstollen satt på vent i 90 dager, som en frist for å forhandle avtaler og eventuelt unngå tilleggstollen. I denne artikkelen spør vi: Var «Liberation day» i hovedsak en forhandlingsbløff? Eller var tollforslagene så useriøse at det grenset til aprilspøk, en dag for sent?

Gjensidighets-tollen var forberedt gjennom en presidenterklæring 13. februar⁴ som inneholdt motivasjonen samt en sjekkliste for hvilke forhold hos handelspartnerne som skulle undersøkes. Sjekklisten var i tråd med fokuset i USAs handelspolitikk under Trumps første presidentperiode; interessant beskrevet av hans daværende handelsminister Robert Lighthizer i «No Trade is Free» (2023) eller hans stedfortreder Michael Beeman i «Walking Out» (2024). Sjekklisten omfattet toll, ikke-tollmessige handelshindringer, urettferdige skatter eller reguleringer og såkalt valuta-manipulasjon (det vil si kunstig lave velutakurser som fremmer eksporten). I mars 2025 ble det framlagt [en rapport](#) med de ulike klagepunktene overfor enkeltland. Eksempelvis var tre sider her viet Norge, med fokus blant annet på høy landbrukstoll og EU-regler for matvarer og det digitale området. Norge har i USA også vært anklaget for [valutamanipulasjon](#) men dette var overraskende ikke på listen.

På tross av kartlegging av handelspolitikken i ulike land var gjensidighets-tollen basert på en enkel formel relatert til USAs handelsunderskudd med det aktuelle land.⁵ Figur 1 viser landene med høyest handelsoverskudd med varer overfor USA i 2023. Kina var på listen over tilleggstoll med 39 prosent, men Mexico og Canada var unntatt fordi de var dekket av andre tollvedtak tidligere. Men fordi Kina umiddelbart svarte med mottiltak, førte det til full tollkrig der USAs Kina-toll endte på 145 prosent og Kinas mot-toll 125 prosent. Disse mega-tollene ville ha redusert handelen mellom USA og Kina til et minimum, men ble 12. mai 2025 satt betydelig ned i 90 dager etter samtaler mellom USA og Kina i Geneve. Men en del toll ble opprettholdt, og dette kommer på toppen av Kina-tollen fra Trumps første presidentperiode, som er anslått til 19% i gjennomsnitt. Samlet USA-toll for Kina ble dermed rundt 50 prosent, som uansett er skyhøyt. Det ble i april gitt unntak for mobiltelefoner og en del annen forbrukerelektronikk. Hvis toll på 50 prosent eller mer blir opprettholdt, kan det føre til en kraftig reduksjon i handelen.

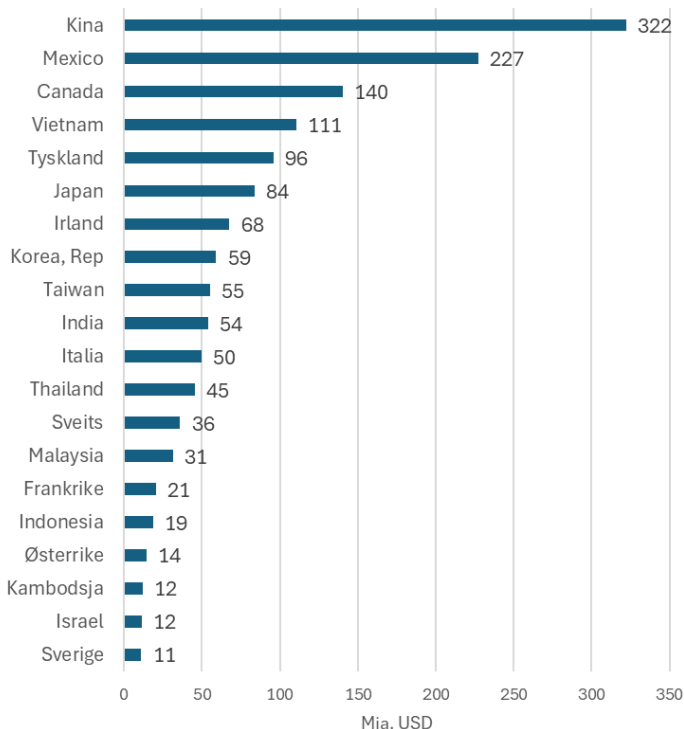
2 [Chad Bown's tidslinje](#) fra Peterson Institute for International Economics gir en god oversikt.

3 <https://www.federalregister.gov/documents/2025/04/07/2025-06063/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contribute-to-large-and>.

4 <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/02/reciprocal-trade-and-tariffs/>

5 Formelen er dokumentert på USTR's nettsider, <https://ustr.gov/issue-areas/presidential-tariff-actions>.

Figur 1: Topp-20 land for USAs handelsunderskudd i 2023. Datakilde: COMTRADE.



Med flere titalls presidentorder, toll og tollfritak og toll på vent er det selv for de mest iherdige handels-eksperter ikke enkelt å ha full oversikt over USAs toll i midten av mai 2025. Hovedtrekkene ved Trumps nye tollregime per midten av mai 2025 var:

Det er som følge av gjensidighets-tollen innført 10% ekstra toll for alle land og varer, unntatt land og varer som er underlagt egne ordninger.

For Canada og Mexico ble det i mars 2025 innført 25 prosent toll for alle varer, med unntak for olje og energi som fikk 10 prosent. Denne tollen ble senere delvis satt på vent, og omfatter i mai 2025 rundt halvparten av handelen.

For stål og aluminium består tollen fra Trumps første presidentperiode, med 25 prosent for stål og 10 prosent for aluminium. Under Trump II er tollen for

aluminium også økt til 25%. Under Trump I ble det forhandlet unntak fra ståltollen for rundt 10 land, men disse unntakene er nå opphevet. Mens det under Trump I var mange unntak for enkeltvarer og bedrifter, er det nå få unntak og mer bearbeidede varer av stål og aluminium er lagt til på listen.

I april og mai ble det innført 25 prosent toll på biler og bildeler fra alle land, med noen unntak for bildeler.

I tillegg kommer Kina-tollen, nevnt ovenfor. Til sammen har dermed Trump II innført massive tolløkninger. Mens 1/6 av handelen ble underlagt ny toll under Trump I, er nå all handel med varer underlagt toll, med særlig høy toll for viktige sektorer (kjøretøyer = 12 % av USA's import i 2024). I tillegg er det per mai 2025 en lang liste med varer og sektorer som er under utredning for ytterligere toll: Farmasøytiske produkter, kobber, tømmer, skip og lastekraner, halvledere og til og med fisk. Trump II-tollen bryter med WTO-avtalen og de aller fleste av USAs tidligere inngåtte handelsavtaler, og er uttrykk for en ytterliggående økonomisk nasjonalisme.

Interessant er at Trump med dette har innført omtrent det han hadde lovet i valgkampen: En felles toll for alle og høyere enn det for Kina og utvalgte sektorer. Flere [ex ante studier](#) av Trump-tollen la til grunn 10% toll for alle og 60% for Kina, et scenario som nesten helt treffer dagens utfall.

Hva så med resten av gjengjeldelses-tollen? Denne tollen har som en viktig effekt tatt mye av oppmerksomheten bort fra de massive tolløkningene som Trump har gjennomført og er i ferd med å innføre. Det er naturlig å se på «liberation day» som et gigantisk forhandlingsutspill, i Trumps

transaksjons-logikk for handelsforhandlinger: Med en troverdig bløff, fulgt av at tiltakene ble satt på vent, var mange av handelspartnerne glade for at de «bare» fikk ti prosent toll, og de omfattende tolløkningene nevnt over gikk under radaren. Dersom gjengjeldelses-tollen var alvorlig ment, burde den vært mer troverdig begrunnet enn det som var tilfelle. Bruken av en sjablongmessig enkel formel knyttet til handelsbalansen førte til at Lesotho endte opp med høyest toll av alle. Gjengjeldelsestollen var en trussel, men den har virket.

Mange land har også flokket til USA for å forhandle handelsavtaler og dermed unngå tilleggs-tollen. «They are kissing my ass», sa Trump en tanke udiplomatisk 9. april.⁶ For mange land i Amerika og Asia vil en slik tilleggstoll være katastrofal, og de må ta det på alvor.

Hva slags avtaler kan forventes for de som forsøker å få til dette? Den beste informasjonen om dette er i skrivende stund fra forhandlingene mellom USA og Storbritannia. Avtalen er ikke ferdig forhandlet og detaljert informasjon er begrenset og til dels motstridende. Informasjonen tyder på at tollene på 10 prosent ikke vil bli fjernet. Det vil være redusert toll innenfor tollkvoter for landbruksvarer, biler og stål/aluminium. Avtalen vil helt klart være et brudd med WTOs regelverk for handelsavtaler, som sier at tollene må elimineres for «substantially all the trade».

Ikke bare beholdes tollene men den settes opp. Det blir interessant å observere de videre forhandlinger og om Storbritannia til slutt kan godta en slik «deal». Interessant er at avtalen kan inneholde tiltak rettet mot utenlandske bedrifter i Storbritannia (for eksempel at de får høyere toll). Også under Trump I var det fokus på å hindre at handelsavtalene ble «bakdører» for Kina. Dette var et sentralt tema da handelsavtalen med Canada og Mexico ble reforhandlet i 2018, med strengere krav til at innsatsvarer skal være laget i frihandelsområdet. Under Trump II kan det antakelig også komme tiltak knyttet til eierskap, ved at bedrifter med særlig kinesisk eierskap kan få dårligere vilkår selv om varene er laget i frihandelsområdet.

På Trumps første dag som president i 2017 trakk han USA ut av Stillehavsavtalen TPP (Trans-Pacific Partnership), med 11 land i Asia/Oseania og Sør-Amerika. Like etter ble det i det hvite hus satt opp en liste med 14 land der USA ønsket handelsavtaler. Til sjuende og sist ble bare fire av de 14 realisert. Av disse var tre reforhandling av tidligere avtaler (Canada, Mexico, Sør-Korea) og den fjerde ikke særlig vidtgående (Japan). Land i TPP, omdøpt til CPTPP (CP=Comprehensive and Progressive) var ikke særlig lystne på nye runder etter at USA hadde brutt tilliten. Frihandels-strategien under Trump I var derfor en fiasko, og bidro ytterligere til at USA henger etter i «frihandelskappløpet». Istedenfor å få ned tollene hos handelspartnerne som Trump hele tiden klager over, torpederer han forsøk på å få ned tollene, og er mer interessert i å innføre ny toll.

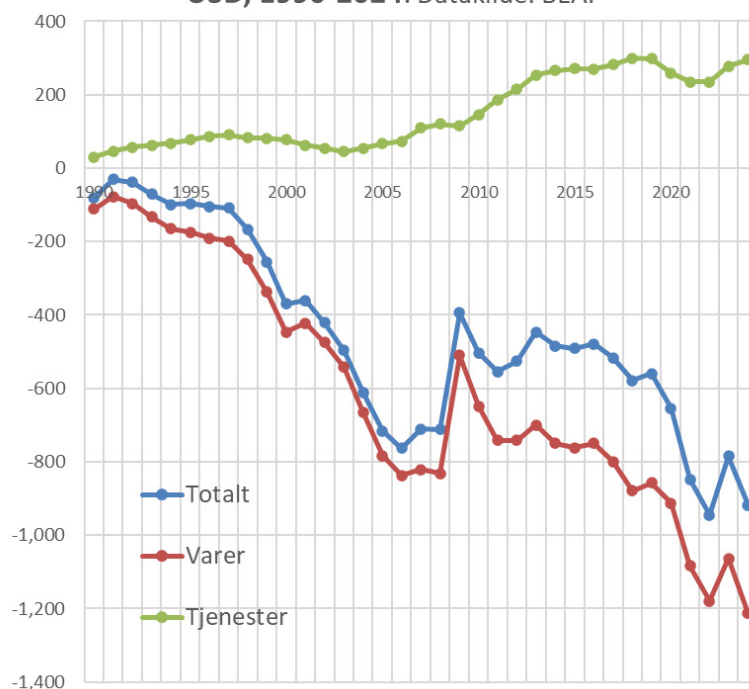
Det er derfor uklart om det blir særlig mange «deals» i kjølvannet av gjengjeldelsestollen. Et viktig valg for enkeltland er om de vil forhandle, avvente eller gjengjelde. Det er gode økonomiske argumenter for å ha en troverdig trussel om gjengjeldelse overfor USA. Hvis ikke kan USA tilrane seg arbeidsplasser og Trump kan si at dette var verdt prisen i form av høyere priser og tapt velferd. [Flere studier viser](#) at med mottiltak taper USA på alle punkter.

Så langt har Kina innført mottiltak, og EU, Mexico og Canada har signalisert slike tiltak men satt

⁶ <https://www.theguardian.com/us-news/video/2025/apr/09/they-are-kissing-my-ass-trump-says-countries-are-pleading-to-negotiate-tariffs-video>

dem på vent. Norge sitter foreløpig stille i båten, og det er vanskelig for små land alene å ta opp stridsøksen. Hensynet til NATO og sikkerhet kan også spille inn. Situasjonen roper på at det inngås allianser med en felles holdning, og dette skjer forhåpentlig bak kulissene.

Figur 2: USAs handelsbalanse for varer, mia. USD, 1990-2024. Datakilde: BEA.



Mens «Liberation Day» kanskje kan oppsummeres som en forhandlingsmessig suksess, er det sannsynlig at resultatet økonomisk blir en fiasko. Mens Trump er et geni i bruken av medier, er han ikke særlig smart i handels-økonomi. En grunnleggende misforståelse bak tollkrigen er forestillingen om at handelsunderskuddet skyldes toll og «handelsjuks» hos handelspartnerne. Som figur 1 viser, har USA betydelige handelsoverskudd med nære partnere som slett ikke driver med juks. Som påvist i min bok «Free Trade Agreements and Globalisation» (2018) er det sant at høy toll hos handelspartnerne kan «stjele jobber», men den beste metoden er da å få ned tollene gjennom handelsavtaler, ikke å øke egen toll. Toll og handelsjuks kan spille inn, men er en relativt liten del av forklaringen på USAs handelsunderskudd. Figur 2 viser at USAs handelsunderskudd for varer har økt jevnt og trutt siden 1995, og vi kunne ha strukket figuren helt tilbake til 1970-tallet med samme hovedtrend. Figuren ser omtrent likedan ut også om vi fjerner Kina fra datasettet!

USAs handelsunderskudd for varer er først og fremst et makroøkonomisk fenomen, knyttet til kapitalinngang, dollarens rolle og i perioder lånefinansiert ekspansiv politikk som fremmer import og øker underskuddet.⁷ Med høy nok toll for alle kunne handelsunderskuddet fjernes, men dette ville ha en skyhøy og uakseptabel kostnad. Figur 2 viser at til tross for mer toll økte underskuddet også under Trump I. Trump II går hardere til verks, med økte økonomiske kostnader. Med så omfattende toll vil også de makroøkonomiske ringvirkningene via valutakurs, priser og kapitalbevegelse bli

⁷ Se https://www.piie.com/search?search_api_fulltext=obstfeld for interessant materiale om emnet.

mye mer omfattende. Trumps tollkrig har derfor ikke bare skapt usikkerhet med varige effekter for handelen med USA, men også for hele verdensøkonomien. Liberation day kan derfor ikke sies å ha vært en aprilspøk, selv om den nok langt på vei var en bløff. Trump vil neppe gi seg dersom ikke andre land tar til motmæle.

Kritisk kamp om mineralene

Gørild M. Heggelund, seniorforsker, Fridtjof Nansens Institutt (FNI)

Iselin Stensdal, seniorforsker, Fridtjof Nansens Institutt (FNI)

Erdem Lamazhapov, stipendiat, Fridtjof Nansens Institutt (FNI)

Før Trump kom til makten igjen i 2025 forventet mange at han skulle gå rett i strupen på Kina. Det skjedde ikke. Derimot har Trump sparket fra seg i alle retninger, fra å ville kontrollere Panamakanalen til å gjøre Canada til den neste amerikanske delstaten. Dessuten har Grønland fått stor oppmerksomhet, både fra enkelte av Trump-administrasjonens medlemmer, og Trumps egen familie. Denne interessen kan sees i sammenheng med Kina. En viktig årsak ligger i grunnen. Grønland er nemlig rikt på mineraler, som Kina i dag dominerer produksjonen og foredlingen av. Trump-administrasjonen vurderer Kinas dominans i markedet for kritiske mineraler som en trussel mot USAs nasjonale sikkerhet. Forholdet mellom de to stormaktene er preget av handelskrig, forstyrrelser i forsyningskjeder og gjensidige eksportrestriksjoner. I en tid med økende geopolitisk spenning utspiller det seg nå en global kamp om kontroll over strategiske ressurser. Der Biden søkte partnerskap, er Trump opptatt av å sikre USA. Hva betyr dette for Norge?

Kritiske mineraler i søkelyset: forsyningssikkerheten truet?

Kritiske mineraler er de mineralene som har stor økonomisk betydning for et land, samt at det er en risiko knyttet til forsyningen av dem. De kan være avgjørende for et lands sikkerhet. Det er ofte ikke enkelt å erstatte kritiske mineraler med noe annet, da hadde de ikke vært kritiske. De kan også kalles strategiske mineraler. Kritiske mineraler er avgjørende ikke bare for grønn omstilling, men også for forsvar, elektronikk og andre industrier. Eksempler på kritiske mineraler er sjeldne jordarter (rare earth elements, REE), litium og grafitt.

Den økende kompleksiteten i teknologisk utvikling har ført til at antallet metaller som kreves for avansert teknologi, som i jagerfly, har økt fra 10-12 på slutten av den kalde krigen til godt over 20 i dag. Kina dominerer forsyningskjedene for mange av disse råvarene, altså prosessen fra råvareutvinning til ferdig produkt, og har 90 prosent av den globale prosesseringskapasiteten, ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA).

Men det er ikke mangel på kritiske mineraler i verden. Utfordringen er at utvinning og foredling er konsentrert om en liten gruppe land. Politiseringen av forsyningskjeder av kritiske mineraler skaper utfordringer for den grønne omstillingen og vestlige lands forsvarsindustri da det kan medføre forsyningsrisiko.

Kinas vei til dominans

Kina og USA kjemper om mineralene, og foreløpig har Kina et forsprang. Kinas posisjon innenfor forsyningskjeder er neppe tilfeldig: det er et resultat av politiske beslutninger og økonomiske fordeler. Siden 1990-tallet har Kina ført en målrettet politikk for å oppnå dominans innen sjeldne jordarter og kritiske mineraler, og har ført en nasjonal politikk for å prioritere utvalgte mineraler

og teknologier. Kinas daværende leder Deng Xiaoping, skal angivelig ha sagt i 1992 på sin reise til sør-Kina for å lansere sine økonomiske reformer at «Midtøsten har olje; Kina har sjeldne jordarter». Det hører også med til fortellingen at vestlige land på denne tiden var godt fornøyde med å flytte den forurensende gruvevirksomheten og foredlingen til et annet kontinent. I årene som fulgte har Kina bygget opp en industrisektor med incentiver for å oppmuntre bedrifter til å levere strategiske materialer og produkter. Det er nasjonale planer for mineralressurser, samt egne planer for provinser og for spesifikke sektorer. Det er spesialiserte planer for spesifikke mineraler og råvarer. Planene setter produksjonsmål og retningslinjer for å sikre en jevn mineralforsyning.

Kinas posisjon skyldes ikke bare Kinas industripolitikk, men også landets naturlige rikdom på forekomster av noen av disse ressursene, billig arbeidskraft, stordriftsfordeler, lavere kapitalutgifter og lavere miljøstandarder. Denne industrien har ført til store miljøødeleggelser i Kina. Mange vestlige land har hatt andre industrielle prioriteringer og vegret seg for å satse på gruvedrift på grunn av forurensningen og ødeleggelse av natur. Det har vært lav sosial aksept for gruvedrift i Europa. Det har vært billigere å importere materialer fra Kina.

Vestens respons

Som svar på Kinas dominans og geopolitiske spenninger har USA og EU iverksatt strategier for å redusere avhengigheten av kinesiske mineraler. Et eksempel er Minerals Security Partnership, etablert under president Biden. Å sikre en stabil langsiktig forsyning har blitt et nøkkelmål for politikere i mange vestlige land, inkludert Norge. Norge og USA under Biden inngikk en samarbeidsavtale om handel med kritiske mineraler. Disse initiativene har som mål å bygge mer robuste forsyningsnettverk ved å oppmuntre til samarbeid blant allierte, og redusere avhengighet av Kina.

For Europa skaper dette et dilemma mellom grønn overgang og hensynet til sikkerhet. Kritiske mineraler er sentrale både for fornybar industri og i forsvarssektoren. Norge er for eksempel avhengig av kinesisk magnesium, som står på den norske listen over kritiske råvarer. Magnesium er en viktig komponent for produksjon av aluminium, som er avgjørende i forsvarsindustrien.

Gitt Kinas dominante posisjon i forsyningskjeden av kritiske mineraler, ønsker europeiske land, inkludert Norge, å redusere avhengighet av Kina. Det er frykt for at Kina kan stoppe salg, forsinke leveranser eller øke prisene betydelig, og dermed påvirke viktige industrier.

Kinas perspektiv og sårbarheter

Kina er også påvirket av økt geopolitisk usikkerhet, blant annet knyttet til USA, toll og sanksjoner, og europeisk skepsis til landet. I tillegg opplever Kina sårbarhet i sine forsyningskjeder. Landet er avhengig av import fra mange land i Afrika og Asia, flere av disse er nære allierte av USA, som Filippinene, hvor Kina får nikkel fra. For å sikre kontroll over disse forsyningskjedene har Kina satt i gang ulike strategier for å håndtere risiko knyttet til geopolitikk, ressurser og markeder.

Kina er også avhengig av mineralene i sin egen grønne omstilling. Kina er det største utslippslandet globalt av CO₂, og har ambisjoner om å nå en utslippstopp før 2030, og karbonnøytralitet innen 2060. I den sammenhengen er mineraler og ren energi helt sentralt: den rene energisektoren er blitt en betydelig økonomisk faktor for Kina, og utgjorde 10 prosent av landets BNP i 2024 ifølge *CarbonBrief* (19 februar 2025).

Selv om Kina er den største produsenten av sjeldne jordmetaller og har de største globale reservene, har landet blitt avhengig av import for deler av sin forsyning. Denne avhengigheten skyldes innenrikspolitiske tiltak som tar sikte på å begrense gruvedrift og prosessering for å bevare ressurser og redusere miljøforurensning. For noen viktige materialer er landet avhengig av import. Det er metaller som litium og kobolt til batterier. Tilnærmet all kobolt som brukes i Kina, kommer fra Kongo, som gjør kinesernes forsyning sårbare.

Kina har innført flere tiltak for å sikre sin posisjon. Landet har innført eksportkontroller på mineraler som er viktige i ren energiteknologi gjennom tiltak som eksportkontroll-loven fra 2020. Videre øker Kina innenlandsk produksjon og lagre av strategiske mineraler for å dempe forsyningsforstyrrelser og pris. Samtidig bruker Kina kvoter for å begrense produksjonen av visse kritiske mineraler, som spesifikke reserver av sjeldne jordarter for å forhindre overutvinning av ressurser. Kina diversifiserer også mineralimporten og investerer i land hvor ressursene er konsentrert. Samtidig øker Kina innenlandsk leting for å sikre nye reserver.

Fra et miljøperspektiv, som har blitt viktigere de senere årene, legger Kina vekt på å resirkulere ressurser, redusere avfall og utvikle nye teknologier. Med tanke på nasjonal sikkerhet, har landet også styrket det regulatoriske rammeverket for gruvedrift, som bl.a. gir mindre åpenhet rundt arbeidet med gruveplanlegging. Videre har myndighetene styrket styring og tilsyn med mineralsektoren, noe som har gjort det vanskeligere å få informasjon om retningslinjer og nasjonale planer for mineralressurser.

Trump 2.0: Kampen tilspisser seg

Hva gjør så Trump når han igjen tar makten i 2025? Jo, han er svært opptatt av å sikre USA tilgangen på nødvendige og kritiske mineraler. Allerede i sin første periode var han interessert i å kjøpe Grønland. Arktis har fått mye oppmerksomhet de siste årene på grunn av kritiske mineralressurser. Trump har igjen kastet sine øyne på Grønland i kampen om mineralene. Selv om utvinning av kritiske mineraler i Arktis potensielt kan bidra til et grønt skifte, kan det også medføre alvorlige miljøkonsekvenser og ramme livene til urfolk og lokalsamfunn.

I forholdet til Ukraina har Trump sikret tilgang til mineraler: Reconstruction Investment Fund mellom USA og Ukraina fra 30. april 2025 etablerte et partnerskap der USAs militære støtte kan utgjøre betaling for mineraler.

På hjemmebane har Trump lansert ulike tiltak for å sikre økt produksjon både på land og til havs, blant annet presidentdirektivet (Executive Order) 'Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources' fra 24. april 2025 (Det hvite hus, 15. april 2025). De høye tollsatsene mot Kina er begrunnet med behovet for å beskytte amerikansk industri og å sikre USAs tilgang til kritiske mineraler.

Trump har også signert en ordre som aktiverer Defense Production Act, for å øke produksjonen av kritiske mineraler, en kriselov som ble innført under Korea-krigen som gir regjeringen kontroll over industriproduksjonen i nødsituasjoner (CNN 21 mars, 2025). Kampen om mineralene foregår også på havbunnen, både USA og Kina er ivrige etter å starte gruvedrift *under havoverflaten* (DN 8. april, 2025, The Economist 28. juli, 2024).

Grunnet USAs sanksjoner mot eksport av teknologi til kinesiske selskaper, innførte Kina i desember 2024 eksportkontroll på grafitt til USA, et viktig mineral i batterier til elektriske kjøretøy. Videre, svarte Kina i april 2025 på amerikanske tollsatser for kinesiske varer ved å innføre nye eksportrestriksjoner på syv sjeldne jordartsmineraler og magneter. Ifølge CNN (12 mai 2025) ble partene i sitt første bilaterale møte i Genève i mai enige om at Kina vil pause restriksjonene i 90 dager, mot at USA reduserer tollsatsen fra 145 til 30 prosent (Bloomberg 14. mai 2025). I mai 2025 beordrer Trump amerikanske leverandører av programvare som brukes til å designe halvledere å slutte å selge til Kina (FT 28 mai, 2025). Kinas reaksjon på dette er foreløpig ukjent. Tiltagende hevnaksjoner fra begge land skaper økonomiske utfordringer, og geopolitiske spenninger.

Norge i en skvis?

Økt oppmerksomhet rundt utvinning av mineraler i Norge, som Fensfeltet i Telemark, må ses i sammenheng med den geopolitiske situasjonen, handelskrig mellom Kina og USA, nasjonal sikkerhet og ønske om uavhengighet fra Kinas dominans på området. Dette illustrerer utfordringene Norge og Europa står overfor. Trumps linje er å sikre USAs tilgang. Sikkerheten har en pris. Vesten kan foreløpig ikke løsrive seg helt fra Kina, og selv om man skulle klare å bli uavhengig av varer fra Kina, vil det være mer kostbart og mindre effektivt. Det ville også bety en total forandring på den internasjonale økonomien. Er Norge villig til å påta seg miljøkonsekvensene som følger utvinningen og foredlingen av sjeldne jordarter på egen grunn? Dersom europeiske land ikke skal kjøpe kinesiske fornybarprodukter, som solcellepaneler må vi i overskuelig framtid kjøpe råvarene og mineralene fra Kina. Er vi klare til å betale mer for dårligere produkter enn vi kunne kjøpt fra Kina fordi vi vil at de skal være 'hjemmelaget'? Mye står på spill i denne kritiske kampen om mineralene.

Brudd og kontinuitet - USA og internasjonal havrett under Trump

Vito De Lucia, professor og direktør, NCLOS, UiT Norges arktiske universitet

Havretten er i stor grad regulert under FNs havrettskonvensjon av 1982 (UNCLOS), som har som mål å «løse [...] alle spørsmål knyttet til havretten» (fortale, punkt 1). Likevel har havretten en svært lang historie og utgjør på mange måter det juridiske ryggraden som moderne folkerett mer generelt er bygget på. USA har spilt en avgjørende rolle i utviklingen av internasjonal rett og multilaterale institusjoner, og særlig etter Andre verdenskrig. I dagens geopolitiske kontekst har imidlertid den nye Trump-administrasjonen tatt tydelige skritt for å trekke seg ut av den multilaterale internasjonale ordenen, på flere områder, men også mer spesifikt i forhold til havretten.

Et sentralt spørsmål er hva – helt konkret - USAs maritime politikk nå innebærer og hvorvidt noe egentlig er nytt under solen. Faktisk har USA vært en konsekvent «selektiv deltaker» i folkeretten, og mer spesifikt i havretten. Slik sett representerer Trump-administrasjonen kontinuitet snarere enn brudd. Likevel finnes det en viktig forskjell: kombinasjonen av systematikken i USAs unilateralisme under Trump, en mer isolasjonistisk tilnærming, og en mer eksplisitt konfronterende, «America First»-holdning minner mer om en bølge enn om en forsvarer av internasjonal rett.

USA og havretten i en ny geopolitisk kontekst

USAs tilbaketrekning fra folkeretten har vist seg på flere områder, og mest tydelig gjennom oppsigelsen av Parisavtalen, utmeldingen av Verdens helseorganisasjon og en tollpolitikk i klar strid med WTOs regler. Hva gjelder havretten, er det to hovedområder som signaliserer denne tilbaketrekningen og fokuset på «America First»-politikk. Dette gjelder skipsfart og dyphavsgruvedrift.

Dyphavsgruvedrift er trolig det temaet som har utløst flest reaksjoner, inkludert fra generalsekretæren i International Seabed Authority (ISA), som er FN-organet som har myndighet til å regulere gruvedrift på havbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon. Den utløsende faktoren var Trumps presidentordre som legger rammeverket for utviklingen av USAs dyphavsgruvedriftsindustri. Ordren, med tittelen «Unleashing America's Offshore Critical Minerals and Resources» (EO, Seksjon 1), er vedtatt på bakgrunn av økende geopolitisk konkurranse om tilgang til og kontroll over sjeldne jordmineraler, som er kritiske for utviklingen av økonomien og for militære systemer. Ordren har som mål å sikre «pålitelige forsyninger av kritiske mineraler uavhengig av kontroll fra utenlandske motstandere», hvor Kina er eksplisitt nevnt, hvis «økende innflytelse over mineralressurser på havbunnen» må motvirkes (EO, Seksjon 2). Målet er å legge til rette for «lisenser for mineralletting på havbunnen og kommersielle utvinningstillatelser i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon» (EO, Seksjon 3). Det er denne delen som har utløst sterke reaksjoner, da den ikke respekter det internasjonale regimet som regulerer mineralaktiviteter i slike områder.

Det er verdt å merke seg at denne ordren umiddelbart ble fulgt opp av en søknad fra The Metals Company USA 29. April om «Commercial Recovery of Deep-Sea Minerals in the High Seas Under

U.S. Seabed Mining Code». Søknaden viser til en lov vedtatt av president Carter før UNCLOS ble vedtatt, for å regulere dyphavsgruvedrift i mellomtiden. Loven, kalt Deep Seabed Hard Minerals Resources Act av 1980, anerkjenner USAs forpliktelser i tråd med "Declaration of Principles" fra 1970 og viser eksplisitt til FNs generalforsamlings resolusjon 2749 (XXV), som blant annet erklærer at mineralressursene på dyphavsbunnen er menneskehetens felles arv.

I prinsippet er ikke USA, som ikke har ratifisert UNCLOS, bundet av disse bestemmelsene. Og grunnen til at de ikke ratifiserte, var nettopp knyttet til den delen av UNCLOS som omhandler reguleringen av gruvedrift på dyphavsbunnen, som, slik president Reagan gjorde klart, ikke oppfylte USAs mål. Dette var en posisjon flere utviklede land delte. Likevel førte denne motstanden til forhandlingene om et *nytt* rettslig instrument som endret Del XI av UNCLOS og omformet reglene for dyphavsgruvedrift til å være langt mer markedsorienterte. USA har signert denne nye avtalen, og har dermed en plikt til å avstå fra handlinger som vil motvirke dens mål og hensikt.

Det er bred enighet om at reglene som regulerer leting og utvinning i området, og at ISAs kompetanse, er universell: «ingen stat har rett til ensidig å utnytte mineraler på dyphavsbunnen, da det rettslige rammeverket etablert under UNCLOS "er bindende for alle stater, inkludert de som ikke har ratifisert UNCLOS"» (ISA, Statement on the US Executive Order).

Når det gjelder skipsfart, er USAs tilbaketrekning primært knyttet til klimaendringer, eller rettere sagt, at klimaendringer er fjernet som et politikkområde, og satt på listen over «forbudte ord» som ikke skal nevnes av amerikanske tjenestemenn og forskningsinstitusjoner som mottar føderal støtte. På det siste møtet i International Maritime Organization (IMO), FN-organet som regulerer internasjonal skipsfart, ble det godkjent et utkast til reguleringer under IMOs Net Zero Framework, med formål om å redusere klimagassutslipp fra skipsfart. De nye reglene forventes å bli vedtatt og vil, når de trer i kraft i 2027, inkludere en global drivstoffstandard som vil kreve at store fartøy reduserer utslipp. Reglene vil innebære etablering av en pris på overutslipp og opprettelse av et Net-Zero Fund som skal samle inn bidrag fra utslippsprising og belønne lavutslippsskip, støtte innovasjon og bistå sårbare stater. Allerede under forhandlingene om disse nye reglene valgte USA å ikke delta, og understreket at «det var administrasjonens politikk å sette amerikanske interesser først i "utviklingen og forhandlingene om enhver internasjonal avtale"». Senere, da forhandlingene fortsatte og utkastet til reguleringer ble vedtatt, delte USA en erklæring der det het at «USA avviser alle forsøk på å innføre økonomiske tiltak mot deres skip basert på klimagassutslipp eller drivstoffvalg», og la til at slike tiltak ville bli møtt med gjengjeldelsestiltak.

USAs historiske engasjement i havretten

USA har en lang historie med engasjement i, og bidrag til, havretten. Landet var en sentral aktør i forhandlingene om UNCLOS, og formulerte flere nøkkelbestemmelser i traktaten, særlig de som gjelder navigasjonsfrihet, ressursrettigheter og miljøvern. USA har også i praksis støttet sentrale prinsipper i UNCLOS, som navigasjonsfrihet, og har vært en viktig aktør i bekjempelsen av globale utfordringer som piratvirksomhet, ulovlig fiske og miljøvern. Likevel har USAs havpolitikk historisk vekslet mellom å deltakelse og alenegang.

Et eksempel på sistnevnte er Truman-erklæringene fra 1945. Disse erklæringene ga USA suverene rettigheter over ressursene på kontinentalsokkelen og jurisdiksjon i åpent hav nær USAs kyst for å

bevare fiskeriene. Erklæringene ble fulgt av lignende erklæringer fra andre stater, og førte til den første FN-konferansen om havrett, som igjen førte til vedtaket av fire konvensjoner om henholdsvis territorialfarvann og tilstøtende soner, høysjøen, fiske og bevaring av levende ressurser på høysjøen, og kontinentalsokkelen. Et nytt forsøk på videreutvikling og kodifisering av havretten mislyktes, men så førte den tredje FN-konferansen til vedtakelsen av UNCLOS.

USA var gjennom hele forhandlingsprosessen en avgjørende deltaker men ratifiserte altså ikke konvensjonen, da Reagan-administrasjonen - som nevnt - mente at Del XI om regulering av tilgang til mineralressurser på dyphavsbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon, var i strid med USAs interesser. Del XI, som erklærte slike mineralressurser som menneskehetens felles arv, etablerte et komplekst internasjonalt regime for å regulere tilgang og utstede lisenser, som reflekterte utviklingslandenes interesser, representert gjennom G77/Kina-gruppen. USA anerkjenner imidlertid at store deler av UNCLOS reflekterer eller kodifiserer folkerettslig sedvanerett, og har lenge samarbeidet direkte med institusjoner som International Seabed Authority (ISA), etablert under UNCLOS for å regulere tilgang, leting og utvinning av mineraler på dyphavsbunnen utenfor nasjonal jurisdiksjon. Med unntak av rammeverket under Del XI om dyphavsbunnen, har USA alltid fulgt UNCLOS' regler, blant annet ved å beskytte disse reglene, for eksempel navigasjonsfriheten gjennom såkalte Freedom of Navigation Operations (FONOPS), mot mulig innskrenkning. FONOPS utføres imidlertid uten multilateral godkjenning eller koordinering, og har skapt spenninger når de har funnet sted i omstridte havområder. På samme måte har USA ledet innsatsen for å bekjempe Houthi-angrep på handelsskip i Rødehavet. Disse tiltakene, som nåværende utenriksminister Rubio nylig presiserte, har «alltid vært et spørsmål om navigasjonsfrihet» med mål om å fjerne trusselen mot global skipsfart.

Til slutt er det viktig å nevne at USA, selv om landet har avvist reguleringen av dyphavsgruvedrift nedfelt i UNCLOS, konsekvent har støttet prinsippet om menneskehetens felles arv ("common heritage of mankind" - CHM) - i hvert fall frem til nå. Argumentene for at CHM-prinsippet har universell gyldighet som folkerettslig sedvanerett er solide, men USAs egen holdning til CHM illustrerer et betydelig skift i respekten for den internasjonale rettsorden under den nåværende Trump-administrasjonen. Allerede i 1966, i den første store politiske uttalelsen om dyphavsbunnen, sa president Lyndon B. Johnson at «[U]nder ingen omstendigheter, mener vi, må vi noen gang tillate utsiktene til rike ressurser og mineralrikdom å skape en ny form for kolonial konkurranse mellom sjøfartsnasjonene. Vi må være forsiktige for å unngå et kappløp om å gripe og holde på land under havet. Vi må sørge for at de dype havene og havbunnen er, og forblir, hele menneskehetens arv». Dette ble senere gjort til offisiell amerikansk politikk av president Nixon, og «Reagan-bruddet» hindret ikke USA i å utstede en erklæring om den utvidede kontinentalsokkelen i full overensstemmelse med kravene fra Kommisjonen for kontinentalsokkelens yttergrenser, etablert under UNCLOS for å fastsette de endelige grensene for kontinentalsokkelen basert på innsendte forslag fra enkeltstater.

Konklusjon

Avslutningsvis er det viktig å understreke at USA har hatt en konsekvent selektiv tilnærming til folkeretten, og mer spesifikt til havretten. På den ene siden har USA hatt betydelig innflytelse på utviklingen av havretten gjennom påvirkning, håndhevelse og etterlevelse av sedvanerett, men har også valgt ensidige tiltak når dette har vært i tråd med nasjonale interesser. På dette punktet viderefører Trump-administrasjonen en langvarig praksis. Den viktigste forskjellen ligger ikke i

den underliggende logikken, men i kombinasjonen av systematikken i det som er beskrevet som ikke bare unilateral, men også en isolasjonistisk tilnærming, samt den retoriske innrammingen av både engasjement og tilbaketrekning, der man eksplisitt omfavner en konfronterende, vinn-tap, «America First»-holdning som minner lite om internasjonal diplomatisk praksis. Uforutsigbarhet har vært et kjennetegn ved Trump-administrasjonen, og det er derfor vanskelig å forutsi hvordan dette vil utspille seg i havrettens sammenheng. Innenfor denne rammen av uforutsigbarhet har USA forsvart navigasjonsfriheten mot Houthi-trusselen mot lasteskip i Rødehavet, *samtidig* som landet har trukket seg ut av reguleringen av skipsfart under IMO i klimasammenheng, for å nevne to nylige eksempler. En bred tilbaketrekning fra multilateralisme à la Trump kan imidlertid få stor betydning for å undergrave den globale rettsorden og FN-systemet, som begge er avgjørende for stabilitet og fundamentale for å ivareta norske interesser.

Kan Trumps krig mot vitenskap fremskynder Kinas fremvekst som en global vitenskapsleder?

Anna L. Ahlers, professor II, IKOS, Universitetet i Oslo (UiO) og MPIWG

Nesten umiddelbart etter innsettelsen i vår la Trump-administrasjonen press på landets universiteter, begrenset internasjonal student- og forskermobilitet og begynte å kutte kraftig i forskningsmidlene. Observatører i USA og i utlandet var raskt ute med å påpeke at dette ikke bare var en kamp mot det som ble oppfattet som høyborger for liberal politisk opposisjon og et kutt i finansieringen av uønskede (“woke”) forskningsområder, som kjønnsstudier, Midtøsten-studier eller geovitenskap. Faktisk vil det skade en stor del av den amerikanske økonomien (høyere utdanning), og det vil svekke grunnpilarene i USAs innovasjonsevne og teknologiske produktivitet, påpekte mange. Så hvis dette skjer, kan det også være verdt å spørre seg hva denne utviklingen betyr for konkurransen med Folkerepublikken Kina. En konkurranse som i løpet av det siste tiåret også har begynt å dreie seg om lederskap innen vitenskap, og som uten tvil har ført til en økende “securitization” – eller mer generelt: *geopolitisering* – av vitenskapen på verdensbasis. Bidrar ikke Trumps innstramminger i forskning og utdanning i USA til å gjøre Kina til en global leder innen vitenskap? Og hva betyr dette til slutt for Europa, en annen sterk aktør innen vitenskap, men klemte mellom de to supermaktene? Selv om vi neppe vil se vesentlige endringer over natten, er det helt klart at Kina er i ferd med å oppnå strukturelle gevinster.

Vitenskap og global makt

Den vitenskapelige konkurransen mellom USA og Kina er mer enn et teknologikappløp, og det handler ikke bare om å være først ute med kommersiell forskning på innovative produkter. Vitenskap og evnen til grunnleggende forskning på grensesprengende områder er også mer enn bare et spørsmål om prestisje for en verdensmakt. Det er lett å forestille seg verdien av å ha overlegen kapasitet innen utvikling og kontroll av kunstig intelligens, klimamodellering og -intervensjon, jordobservasjon og kartlegging av dyphavsområder, medisin, genomikk, farmakologi og (offentlig) helse, avansert materialforskning, kvantefysikk, grensesnitt mellom datamaskin og hjerne, massepsykologi, og mye mer. Ikke bare er disse kapasitetene og den resulterende forståelsen og teknologien ressurser for nasjonal økonomi og sikkerhet, den generelle kunnskapsutviklingen og internasjonalt samarbeid om humanioras store utfordringer, men de tjener også til å projisere og utøve et lands status som en global makt. I tillegg til økonomiske og sikkerhetsmessige gevinster: å tilby utmerket utdanning og være et knutepunkt for forskning, samt ha velutstyrte og generøst finansierte forskningsorganisasjoner og stillinger for forskere, anses å bringe kulturell kapital og “soft power”. I andres oppfatning og selvforståelse har verdensmakter derfor aldri bare handlet om hard makt eller teknologiske verktøy, men også om å konstruere og utstråle sivilisasjonelle ideer og ideologisk makt. En moderne stormakt er ikke bare ledende innen ingeniørkunst og STEM, den er også en stor vitenskapelig aktør innen historie og filosofi, har sine egne omfattende juridiske teorier og fremmer samfunnsvitenskapelige konsepter.

Med dette i tankene har ledelsen i Kinas kommunistparti satt seg som mål at landet skal bli verdensledende innen vitenskap og forskning innen 2050. Faktisk har Kina allerede gjort store fremskritt i arbeidet med å nå dette målet siden reform- og åpningspolitikken ble lansert i 1978.

Kinas vitenskapsteknokrati har vært i stand til å utnytte landets humankapital på en god måte, ved å sende studenter til toppuniversiteter i utlandet for å oppnå høye grader og motivere vitenskapelig personale til å skaffe seg arbeidserfaring i ledende laboratorier. Gjennom en hensiktsmessig tilpasning av utenlandske modeller for forskning og høyere utdanning og et gjennomgripende system for resultatmålinger og insentiver, har vitenskapsorganisasjonene, og spesielt landets eliteuniversiteter, blitt forpliktet til å prestere på høyt nivå. Til å begynne med ble infrastrukturen for høyere utdanning bygget opp igjen for å skaffe kvalifisert arbeidskraft til Kinas økonomiske oppsving, og de innenlandske forskningsfasilitetene ble satt på nivå med internasjonale standarder. Siden årtusenskiftet har det imidlertid skjedd et dramatisk skifte, og det uttalte målet er å gjøre Kinas vitenskapsorganisasjoner compatible med andre land i verden, å orientere seg mot globale standarder for fremragende forskning og til og med å *sette* disse standardene innen midten av århundret. For partiet har det aldri vært tvil om vitenskapens politiske verdi, men fokuset har lenge ligget på bruken av vitenskapelige og teknologiske midler til nasjonal modernisering og opprettholdelse av den autoritære statens kapasitet. Xi Jinping proklamerte imidlertid til slutt helt åpent at vitenskapelige og teknologiske innovasjoner “bidrar til å fremme landets overordnede mål” globalt (2017), og at de er “den viktigste slagmarken i det internasjonale strategiske spillet” (2021).

Kinas omfattende vitenskapelige vekst – egentlig på USAs radar

Resultatet er at Kina i realiteten har blitt en vitenskapelig supermakt i et omfang og en skala som er spektakulær og uten sidestykke i historien. Ifølge de vanligste internasjonale indikatorene måles Kinas stadig voksende bidrag til den globale vitenskapen nå regelmessig i form av publikasjoner, siteringer, patenter, sentralitet og vekt i forskningsnettverk, plasseringer på universitetsrangeringer, eller antall doktorgrader og omfanget av global rekruttering av talenter. *Nature Index* kunngjorde nylig at Kina allerede hadde passert USA når det gjelder bidrag til publikasjoner i naturvitenskapelige tidsskrifter av høy kvalitet i 2022. Ifølge scientometriske analyser, for eksempel fra forlaget *Elsevier*, er Kina allerede ledende innen mange naturvitenskapelige felt, inkludert noen hvor Europa lenge har vært ansett som referansepunkt, som for eksempel nullutslippsteknologi og kjemi. Beregningsanalytikere som James Evans finner også “disruptiv vitenskap”, dvs. svært innovativ og banebrytende vitenskap, som foregår i Kina nå.

Utover de vitenskapelige resultatene som produseres, er det som ofte blir oversett, i hvilken grad kinesiske aktører har blitt integrert i den vitenskapelige infrastrukturen på globalt nivå, og de politiske strategiene som er knyttet til dette. Vestlige medier fokuserer ofte utelukkende på de mer innadvendte og til og med isolasjonistiske trendene innen vitenskapsstyring i Kina, representert ved “nasjonale nøkkellaboratorier” og en svært formalistisk modell for “organisert” og “oppgaveorientert forskning”. Disse er offisielt utformet som et middel til å styrke Kinas teknologiske suverenitet, og er nesten utelukkende innrettet mot å legge til rette for rask innovasjonsoverføring mellom forskning og industri og produsenter - som fascinerende studier av Michael Laha og Jeroen Groenewegen-Lau ved Merics har vist. Men det er interessant å merke seg at den kinesiske staten også har en utadrettet forskningspolitikk og investerer i forskning i utlandet. Kina lover for eksempel å bygge forskningsanlegg i land som er en del av Belt and Road Initiative, og forsøker å skape nye mellomstatlige vitenskapsallianser langs det som nå kalles en ny “vitenskapelig silkevei”. Kina utvider stadig sine stipendprogrammer, spesielt for studenter og forskere fra land i det globale sør. Kina er vertskap for flere store internasjonale vitenskapskongresser hvert år, og landet har blitt en mer synlig aktør i den internasjonale vitenskapelige publiseringsbransjen. Enda viktigere er det

at Kina er i full gang med å bygge opp unik, storstilt forskningsinfrastruktur i og utenfor Kina, som verdens største sfæriske teleskop, flere enorme partikkelkolliderere, omfattende databaser for biovitenskap eller en romstasjon og en planlagt måneforskningsstasjon. Med slik infrastruktur får Kina kontroll over og større autonomi i forhold til den potensielt usikre tilgangen til fasiliteter på fremmed territorium, og et konkurransefortrinn i forskningens infrastrukturelle grenseland, samtidig som landet styrker sin status som en attraktiv partner og arbeidsplass i den globale vitenskapen.

Det siste har blitt vanskeligere de siste årene, særlig siden USA driver lobbyvirksomhet for å få sine partnere over hele verden til å slutte seg til deres kurs om - politisk sett - å begrense det vitenskapelige samarbeidet med partnere i Kina og unngå mer uønsket teknologi- og kunnskapsoverføring. I tillegg er ikke alt som skinner av gull gull i Kinas vitenskapelige fremgang, og det er fortsatt mange mangler, noe forskere som Cao Cong har analysert i detalj. Endelig lider Kinas image som en attraktiv og pålitelig forskningspartner under beskyldninger om spionasje, vitenskapelig uredelighet og mangel på gjensidighet når det gjelder åpenhet og deling av data. Frem til i vår, midt i all fascinasjonen for den dynamiske utviklingen i Kinas vitenskapssystem og anerkjennelsen av Kinas bidrag til den globale vitenskapen, var det også en erkjennelse av at landet fortsatt hadde en lang vei å gå for å utkonkurrere USAs lederskap innen vitenskap og USAs status som verdens senter for forskning og utdanning og som vitenskapspartner. Så hva er utsiktene for at Kina kan dra nytte av utviklingen i USA, og på hvilke måter?

Global vitenskap nå: USA trekker seg, Kina rykker frem, Europa trer inn?

Nå som USAs vitenskapelige styrke er truet av Trump-administrasjonens innenrikspolitikk, utspiller Kinas fortsatte akademiske oppstigning seg i en markant annerledes kontekst. Selv om USAs fremragende vitenskapelige resultater og produktivitet ikke vil forsvinne over natten, er det åpenbart enighet blant observatører om at selv de kuttene som er gjennomført så langt, vil få varige konsekvenser, og at det kan ta mange år - om ikke tiår - før USAs vitenskapelige landskap er helt tilbake på fote igjen. Dette dystre utsiktene ble for eksempel omtalt i en artikkel i *Nature*, som pekte på et åpent og presserende brev underskrevet av nesten 2,000 medlemmer av US National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, samt uttalelser fra intervjuede forskere og forskningsledere. Sammen med den generelle autoritære vendingen i USA risikerer landet raskt å miste sin status som et av verdens fremste akademiske knutepunkter. Flere land - deriblant Kina - har allerede annonsert at de vil utnytte disse endringene ved å lansere initiativer som tar sikte på å tiltrekke seg vitenskapelige talenter fra amerikanske institusjoner ("brain gain"). Utenlandske forskere er nå mer tilbakeholdne med å reise til eller flytte til USA, og institusjonelle partnerskap er blitt gjenstand for økt politisk kontroll og begrensninger. Generelt sett virker det mer sannsynlig at vitenskapsmigranter fra USA vil foretrekke Kanada, Australia og Europa fremfor Kina. Samtidig er det sannsynlig at Kina vil oppleve nye "gains" i rekrutteringen av dyktige forskere og studenter med kinesisk pass eller kinesisk opprinnelse. USAs anti-Kina-holdning, ikke minst rettet mot det innenlandske vitenskapssystemet (og ikke bare siden Trump), kombinert med Europas noe reaksjonære - og ofte relativt overfladiske - frykt for Kina, vil uunngåelig drive tusenvis av talentfulle individer til Folkerepublikken. I et positivt scenario vil disse forskerne forbli broer til verden. I et negativt scenario - for USA og resten av Verden - vil de dra til Kina, skuffet og trassig, og fremme "nasjonal fornyelse gjennom vitenskap" mer enn noen gang før.

Selv om Trumps svekkelse av amerikansk vitenskap kanskje ikke umiddelbart vil føre til en økning

i Kinas vitenskapelige produktivitet, og heller ikke nødvendigvis gjøre landet til en overlegen eller alternativ partner på kort sikt, er det sannsynlig at den vil omkalfatre Kinas posisjon og potensial innenfor global vitenskap. Disse endringene kan bidra til å redusere noe av stigmaet som er forbundet med vitenskapelig samarbeid med Kina – selv i Europa – og kan, i tillegg til retoriske eller diplomatiske gevinster, gi kinesiske vitenskapsledere og beslutningstakere større muligheter til å utvide forbindelsene, særlig med land utenfor de tradisjonelle vitenskapssentrene og i det globale sør. *Nature Index* viser allerede at Kinas samarbeid med sørøstasiatiske land er i rask vekst. Data fra Scopus viser også en oppadgående trend i Kinas vitenskapelige samarbeid med arabiske land, særlig med Saudi-Arabia. Paradoksalt nok er verdens største og mest motstandsdyktige enevelde et ganske vitenskapsorientert regime, i et land med en høyt utdannet og teknologikyndig befolkning, som for eksempel ikke begrenser klimaforskningen av ideologiske grunner. Mens USA nå tar skritt for å begrense mange forskningsområder, inkludert miljøvitenskap, helsevitenskap eller studier av offentlig administrasjon, utvider Kina støtten til alle disse feltene. Kina oppfordrer også fortsatt til internasjonalt vitenskapelig samarbeid og utveksling av forskere, og reklamerer for utenlandsk deltakelse i sine storstilte forskningsinfrastrukturer. Ved å fremstå som den noe mer “rasjonelle” verdensmakten nå, blant annet ved å legge vekt på å bruke vitenskap og teknologi til å takle globale utfordringer, kan Kina også vinne frem når det gjelder “diskursmakten” (*huayu quan*).

Så hva med Europa, midt i denne dramatiske utviklingen? I løpet av det siste halve århundret har to prinsipper ligget til grunn for den vitenskapelige styrken i det demokratiske “Vesten”: normen om akademisk frihet og – særlig i USA (eller mer presist i Nord-Amerika, ettersom dette også gjelder Canada), og i mye større grad enn i Europa eller andre OECD-land – et forsknings- og høyere utdanningssystem som er dypt avhengig av innvandring. Selv om verken akademisk frihet eller fri mobilitet for forskere noen gang har blitt realisert fullt ut noe sted, har disse idealene lenge markert et klart normativt og praktisk skille fra praksis i (tidligere) autoritære vitenskapsmakter, og særlig fra Kina i dag. Trump-administrasjonens samtidige angrep på begge prinsippene gir nå europeiske land et potensielt konkurransefortrinn i forholdet til utenlandske forskere, og – særlig i lys av Draghi-rapporten 2024 – i arbeidet med å øke innovasjonskapasiteten. Men for at Europa virkelig skal kunne bli et “fristed” for akademisk frihet og tiltrekke seg globale vitenskapelige talenter på samme måte som USA har gjort, må vi gjøre betydelige fremskritt når det gjelder “innvandringsdimensjonen” av vitenskapelig lederskap. Samtidig kompliseres Europas utfordring ytterligere av det økende behovet for “forsknings- og kunnskapssikkerhet”. Det blir interessant å se om europeiske vitenskapsorganisasjoner beveger seg i retning av mer nasjonalt fokuserte innovasjonssentre og tar i bruk den mer isolerte, “big science”-aktige, oppdragsorienterte forskningsstyringen som mange nå tar til orde for – og om de dermed til syvende og sist vil følge en modell for vitenskapelig praksis som Kina har utforsket en stund nå.

Baklengs inn i fremtiden med Trumps klima- og energipolitikk

Malin Aldal, rådgiver, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Ida Dokk Smith, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Trump har igjen trukket USA ut av Parisavtalen, men denne handlingen signaliserer ikke «bare» amerikansk fravær fra internasjonalt klimasamarbeid. I stedet ser vi et USA som aktivt *motarbeider* den globale klima- og energiomstillingen ved å bruke sin maktposisjon til å svekke klimaforskningen, fremme klimafornektelse, stemple fornybar energi som «woke» og som en trussel mot energisikkerhet, samtidig som det forsøker å endre de internasjonale spillereglene for å fremme fossil energi.

Amerikansk klima- og energipolitikk: «Drill, baby, drill»

Det kommer en jevn strøm av stadig mer urovekkende nyheter fra USA: ulovlige deportasjoner og en autoritær inngripen ovenfor amerikanske universiteter, som Harvard-universitetet som ikke lenger får utdanne internasjonale studenter, til regjeringens lunkne holdning til hvorvidt de må følge amerikanske lover. Alt sammen signaler som tyder på at USA sklir i en autoritær retning. Samtidig lykkes Trumps team godt med sin «flood-the-zone»-mediestrategi, og mye av det administrasjonen gjør druknes i kaoset av stadig nye overskrifter og går under radaren.

På klima- og energifeltet har Trump-administrasjonen satt i gang en massiv politikkomlegging. Allerede før utgangen av de første hundre dagene i embetet hadde administrasjonen utarbeidet over 100 tiltak, ifølge Sabin Center for Climate Change. Disse tiltakene er stort sett basert på en rekke presidentordre, for å svekke eller eliminere klimaregulering på både på føderalt- og delstatsnivå. Intensjonen er med Lee Zeldin, leder av det amerikanske miljøverbyrået EPA, sine egne ord: “Vi driver en dolk rett inn i hjerte av klimareligionen ...».

Samtidig som klimastandarder og miljøvernregler bygges ned har Trump-administrasjonen satt i gang tiltak for å øke produksjon av kull, olje og gass. Trump har blant annet erklært en energikrise i USA, hvor Bidens klima- og energipolitikk får skylden for en påstått utilstrekkelig og upålitelig energiforsyning- og nett. Denne fremstillingen mangler støtte i både offentlige og uavhengige studier av situasjonen, og produksjonen av fossile brensler nådde rekordnivåer under Biden.

Under Trumps «Drill, baby, drill»-agenda blir altså fornybar energi omtalt som en trussel mot energisikkerheten i USA, og fornybar energi omtales ofte som en del av en verdiliberal, «woke» agenda. Denne politiseringen og motstanden mot fornybar energi er forholdsvis ny da samtlige presidenter i nyere tid har ført en «ja takk begge deler»-politikk hvor alle energiformer skal utnyttes (dog i ulik grad).

Fornybar energi har også vært et av de få områdene hvor både demokrater og republikanere har vært noenlunde enige i kongressen, også under Trumps første periode. Bidens grønne industripakke

(Inflation Reduction Act) har ført til investeringer i mange republikanske delstater, som også er noe av grunnen til at Trumps skatteforslag kalt «One Big, Beautiful Bill» ikke forventes å gå gjennom i senatet slik den ser ut på skrivende tidspunkt. I tillegg til å kutte stort i velferdsgoder kuttes eller fases alle skatteinsentiver til fornybar energi og elbiler ut, sammen med subsidier til energieffektivisering. Også USAs gjeldstak heves. Til tross for at republikanerne har flertall i senatet er det ikke ventet at forslaget kommer til å vedtas slik det ser ut nå - her er både skatteinsentiver for fornybar energi og motstand mot å øke statsgjelden større enn i kongressen. Hvor mye som blir stående igjen av Bidens grønne industripakke er derfor uklart.

Svaret på hvordan denne politikken vil påvirke amerikansk klimagassutslipp spriker fra økte utslipp til minimal effekt. Det vil ta tid å iverksette denne politikken og flere av ordrene er gjenstand for søksmål. Videre er det på delstatsnivå det meste av amerikansk energi – og klimapolitikken blir iverksatt. Spesielt demokratiske stater har ledet an med fornybarmål, støtteordninger og delstatlig samarbeid om karbonmarkeder. Fornybar energi er også blitt konkurransedyktig uten subsidier mange steder i USA, i følge det internasjonale energibyrået IEA, og det antas at denne utviklingen vil fortsette.

Overordnet vil vi likevel si at amerikansk omstillingstempo – og evne – vil bli svekket. I stedet for å jobbe for videre fremgang, vil delstater og sivilsamfunn bli opptatt i juridiske prosesser. Næringslivet på sin side, trenger forutsigbarhet og ikke denne av-og-på politikken hvor f.eks. føderale lisenser for vind blir trukket tilbake og prosjekter stanset. I tillegg kommer effekten av Trump administrasjonens nye økonomiske linje. Solindustrien advarer om fullstendig stopp om de høye tollsatsene blir iverksatt. Sett sammen med kutt til forskning og utvikling og angrep på den akademiske friheten ser vi en administrasjon som tar USA baklengs inn i fremtiden.

USA ut av Parisavtalen ... igjen

Bare en time etter at Trump tiltrådte som president signerte han presidentordenen *“Putting America First in Environmental Agreements”* hvor han trekker USA ut av Parisavtalen. Når dette tar effekt i 2026 vil USA stå utenfor internasjonalt klimasamarbeid sammen med Iran, Libya og Yemen. Forrige gang Trump trakk USA ut av avtalen skjedde dette fem måneder inn i presidentperioden, men Bidens valgseier i 2020 sikret videre amerikansk tilslutning.

De fleste land har reagert med fordømmelse på USAs beslutning og samtidig bekreftet sin støtte til fortsatt samarbeid under Parisavtalen. At USA trekker seg ut undergraver likevel tilliten i det internasjonale samarbeidet. I Indonesia – verdens fjerde mest folkerike land – stiller nå flere ledende politikere spørsmål ved landets videre deltakelse i avtalen. «*Når USA, som er ansvarlig for den største delen av de historiske karbonutslippene, ikke er med, hvorfor skal vi være med?*» spurte Indonesias klimautsending Hashim Djojohadikusum retorisk under et bærekraftsforum i Jakarta i januar. Også Argentina har signalisert at de kan komme til å trekke seg ut av avtalen.

Samtidig som Trump signaliserer at amerikanske føderale myndigheter ikke lengre vil støtte opp om målet verden har satt seg for klimagassutslipp, er fortsatt oppslutningen om Parisavtalen stor. En nasjonal meningsmåling utført av Chicago Council of Global Affairs utført i år, fant at 69% av voksne amerikanere ønsker å opprettholde USAs forpliktelser. Da USA trakk seg ut av Parisavtalen i 2017 sa 30 amerikanske delstater og mange byer at de likevel ville fortsette å kutte utslipp i tråd med avtalen.

Igjen faller dette ansvaret på delstatene. Denne gangen kan det likevel bli vanskeligere å fortsette klimaarbeidet enn forrige gang, da Trump har bedt justisministeren identifisere og forsøke å stoppe klimatiltak på delstatsnivå.

Selv om oppslutningen rundt internasjonalt klimasamarbeid er sterk, kan dagens politiske klima gjøre det vanskeligere for gjenværende medlemsland å oppfylle kravene i avtalen. Parisavtalen forplikter medlemmene til å øke sine ambisjoner over tid, men strammere økonomi i mange land, økte forsvarsutgifter i Europa og USAs nye handelspolitikk gjør det vanskeligere å prioritere klimatiltak. Et viktig signal på hvor internasjonalt klimasamarbeid går fremover blir derfor EUs og Kinas oppdaterte nasjonale klimaplaner.

Som verdens to største utslippsmakter vil rollen Kina og EU spiller fremover være avgjørende. Forholdet mellom Kina og EU har vært anstrengt i det siste, over høy toll på kinesiske elbiler som selges i Europa. Likevel har partene begynt å nærme seg hverandre diplomatisk. Først kom en felles uttalelse med Frankrike om å fortsette arbeidet under Parisavtalen. Etter USAs tilløp til handelskrig har partene også uttalt at de vil jobbe sammen for sikre en stabil verdensøkonomi, og EU har bekreftet at de igjen vil snakke med Kina om markedstilgangen for Kinesiske elbiler. I FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO) har Kina og Europeiske land også vært med å stemme frem en avtale om bindende krav som skal ta skipsfart ned til netto-null utslipp innen 2050. Her valgte USA å forlate forhandlingene.

Et annet viktig aspekt av det internasjonale klimasamarbeidet som rammes av USAs nye linje er klimafinansiering. Under klimatoppmøtet i fjor ble verdens land enige om å mobilisere 300 milliarder USD årlig fram til 2035 for å hjelpe lav- og mellominntektsland med å kutte utslipp. Trump-administrasjonen avslutter all amerikansk klimafinansiering under FNs rammekonvensjon for klimaendringer (UNFCCC), samt Bidens internasjonale klimafinansieringsplan. Dermed står nesten én tittel av verdens klimafinansiering står med dette i fare for å falle bort, i følge en rapport fra Carbon Brief.

Noe av bortfallet vil bli plukket opp av andre. Blant annet var Michael Bloomberg raskt ute med å melde at hans filantropiske organisasjon, sammen med andre klimafinansieringsinstitusjoner, vil dekke USAs finansielle forpliktelser overfor UNFCCC (noe de også gjorde under Trumps forrige periode). Også da USA meldte at de trakk seg fra samarbeidet med Sør-Afrika for å sikre finansiering av energiomstilling og grønn industriutvikling i landet (Just Energy Transition Partnerships), annonserte de andre partnerlandene at de ville utforske muligheter for å støtte arbeidet som tidligere var utført av USA.

Bruker USAs maktposisjon til å motarbeide global klimainnsats og energiomstilling

I beste fall vil en amerikansk utmeldelse fra Parisavtalen ikke bidra til å forbedre klimaet, men heller ikke stoppe opp global klimainnsats. Dessverre signaliserer Trumps politikk mer enn bare fravær, hvor vi ser administrasjonen undergrave både klimaforskningen og institusjonene som koordinerer internasjonal innsats. Vi trekker her frem tre eksempler.

Undergraver sentrale institusjoner for klimaforskning og samarbeid

USA er den viktigste aktøren for innsamling av klima- og værdata, som brukes av internasjonal luftfart, jordbruk, fiske og forsikringsbransjen, samt av FNs klimapanel (IPCC). Kutt i milliardklassen til amerikansk forskning på klima, vær og hav er derfor et globalt problem. Flere land, inkludert Norge, har satt i gang arbeid for å sikre tilgang til viktige datasett før de risikerer å gå tapt.

Spesielt alvorlig i en internasjonal sammenheng er kuttene ovenfor NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration). NOAA er en vitenskapelig institusjon underlagt handelsdepartementet som samler inn avgjørende data for vår forståelse av hvordan klimaendringene utfolder seg på planeten. Den siste tiden har over 1300 ansatte mistet jobben, og flere datainnsamlingsprosjekter er stoppet. Dette har svekket tilgang til sanntidsdata om tornadoer, orkaner og skogbranner og reist bekymringer rundt det underliggende direktoratet National Weather Service (NWS) evne til å varsle befolkningen om ekstremvær. Datasett som ser ut til å ikke lenger bli oppdaterte er registrering av ekstremværehendelser som koster over 1 milliard USD, samt verdens lengste tidsserie for måling av atmosfæriske CO₂-nivåer.

Et annet viktig signal om USAs holdning til klimaforskning er den nye linja ovenfor FNs klimapanel (IPCC). IPCCs hovedrapporter anses som det viktigste vitenskapelige grunnlaget for utformingen av internasjonal klimapolitikk. Historisk har USA vært helt sentrale i dette arbeidet, gjennom finansiering med ledende forskere, og utvikling av datagrunnlag og modellering. I arbeidet med den kommende hovedrapporten hadde NASA fått ansvaret for delrapport 3, som omhandler utslippskutt. Men da IPCC skulle møtes i Kina i februar, ble hele den amerikanske delegasjonen – inkludert NASAs sjefsforsker Katherine Calvin – nektet utreise og fikk dermed ikke deltatt. Kort tid etter ble avtalen IPCC hadde med USA for å støtte arbeidet avsluttet, og Calvin, som også var utpekt som en av hovedforfatterne av rapporten, ble sagt opp sammen med 22 andre NASA-forskere.

Presser internasjonale og regionale institusjoner for å fremme fossilt

Trump-administrasjonen viser at de ønsker å bruke USAs maktposisjon i til å skyve sentrale energi- og finansinstitusjoner i en mer fossilvennlig retning – som dermed også undergraver klimaarbeidet. IEA: Det internasjonale energibyrået utformer analyser som veileder globale investeringer i energi. Trump-administrasjonen legger nå press på byrået for å kutte klimamandatet, samt slutte å publisere data de mener «favoriserer» fornybar energi. De truer med å avslutte finansieringsbidraget til IEA om kursen ikke endres. EU-land og Storbritannia forsvarer derimot dagens mandat, fordi de ser fornybar energi som et middel til å styrke energisikkerheten.

Det internasjonale pengefondet (IMF) og Verdensbanken: I stedet for å trekke seg ut, slik det konservative veikartet for politikktutvikling *Prosjekt 2025* antyder, signaliserer den amerikanske administrasjonen at de vil forsøke å forme institusjonene fra innsiden. Finansminister Scott Bessent har anklaget IMF for å bruke for mye ressurser på klima og sosial rettferdighet, og et republikansk lovforslag i kongressen vil halvere USAs bidrag til Verdensbanken frem til de fjerner regler som begrenser finansiering av kull, olje, gass og kjernekraft – og i stedet innfører retningslinjer som aktivt fremmer slik finansiering.

EXIM: Etter presidentordren *Putting America First in International Environmental Agreements* har eksportkreditbyrået EXIM opphevet sitt tidligere forbud mot lån til kullkraftverk i utlandet, stikk i strid med praksis iblant annet EU, Kina, Japan og Storbritannia.

Motarbeider finanssektorens rolle som katalysator for global omstilling

En annen del av det globale klimaarbeidet som Trump-administrasjonen ønsker å stanse er rapportering av miljømessige, sosiale og forretningsetiske hensyn – de såkalte ESG-målene. Motstanden mot ESG i USA startet allerede før Trumps andre presidentperiode, men Trump legger nå mer press på selskaper og myndigheter verden rundt for å redusere eller avvikle ESG-arbeid. Presset rettes særlig mot EU, ettersom Trump har vært kritisk til EUs bruk av regulatorisk makt overfor amerikanske selskaper.

På hjemmebane har Trumps utnevning av Paul Atkins som leder av det amerikanske finanstilsynet (Securities and Exchange Commission) satt en stopper også for USAs eget arbeid med å få på plass regulering som skulle pålegge selskaper å rapportere på klimarisiko, kostnader ved ekstremvær og, i mange tilfeller, også klimagassutslipp.

Det er fortsatt uklart hvordan disse endringene vil påvirke næringslivet. Flere amerikanske selskaper har allerede trukket tilbake sine klimamål. Samtidig rangerer globale selskaper klimaendringene som en av de største risikofaktorene det neste tiåret ifølge Verdens Økonomiske Forums årlige risikorapport. Denne utviklingen kan derfor tolkes på to måter: Enten ser vi en reell tilbakegang i ambisjonsnivået, eller så er det først og fremst retorikken som tones ned - klima forblir på agendaen, men uten de store, tydelige målsettingene.

Trump's nasjonale og internasjonale agenda mot klimatiltak og grønn omstilling er en påminnelse om hva klimalederskap kan være. Klimalederskap utøves ikke bare gjennom de multilaterale klimaforhandlingene ved å ta ansvar for historiske utslipp og nasjonale klimakutt. Som verdens største økonomi har USA en unik posisjon til å sette retning for teknologiutvikling og forme de økonomiske spillereglene. Hvor Biden brukte denne rollen til å bidra positivt til klimakampen har Trump tatt opp kampen mot klimaløsninger.

Kappløpet om KI

Iselin Stensdal, seniorforsker, Fridtjof Nansens institutt (FNI)

Den kinesiske KI-baserte språkmodellen DeepSeek kom ikke ut av det blå, selv om den slo ned som lyn fra klar himmel i januar 2025, rett etter at Trump hadde tatt over som president. I norske medier ble DeepSeek kalt «en bombe» og «en sort svane». Som følge av lanseringen av DeepSeek, falt Nvidias aksjekurs 17 prosent, og nesten 600 milliarder dollar ble borte over natta, det største verdifallet for et selskap noensinne. Trump-administrasjonen svarte raskt med en presidentordre som erklærte at USAs lederskap på KI skulle fortsette. Kampen om KI er en viktig del av stormaktsrivaliseringen, da KI er framtidens teknologiske nøkkel.

Trump's politikk på KI følger samme logikk som de fleste andre politikkområder: Det Biden og demokratene gjorde, var dårlige ideer med preg av venstreradikal propaganda. For å ta avstand fra forgjengeren, blir politikken dermed å kritisere tidligere politikk og gjøre det motsatte. Dette gjelder særlig regulering av KI-utviklingen. På tross av krasse ord om Bidens politikk, er det også likhetstrekk i ønskene om å stoppe rivalen Kinas framgang på KI og få mer produksjon innenfor USAs grenser. KI-kappløpet vil fortsette under Trumps andre periode. Hans metode for at USA skal vinne, ser så langt ut til å være mindre regulering av selskapene enn Biden-administrasjonen gjorde, samt å fjerne subsidier for å sikre produksjon på amerikansk jord. For verden betyr dette at eventuelle forsøk på å få til felles regulering av KI vil skje uten USAs signatur.

Lenge vært en feide

KI er ingen ny brikke i stormaktsrivaliseringen mellom Kina og USA. Nvidias betydning og reise til å bli verdens største selskap målt i verdi, kommer av at de produserer de viktige mikrobrikkene som muliggjør KI-oppgaver. I godt over ti år har Nvidia vært ledende og dominert markedet. Selskapet som produserer mikrobrikkene Nvidia designer, TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company) produserer brikkene på Taiwan. Biden signerte i 2022 en lov som ga økonomiske insentiver til å få selskaper til å bygge fabrikkene sine i USA og heller produsere mikrobrikker der. Brikkene er ikke bare til bruk i KI, men også i hverdagselektronikk som vaskemaskiner og mobiltelefoner, og de er også viktige bestanddeler i våpenteknologi. I november 2014 kunngjorde Biden at TSCM ville investere 65 mrd. USD i fabrikker i Arizona, og så motta støtte på 6,6 mrd. USD som følge av loven fra 2022.

KI er allerede en del av hverdagen vår, bare spør politikerne i Tromsø som fikk påvist KI-hallusinasjoner i rapporten om ny skolestruktur. At mobilen din lager kollasjer av liknende bilder du har tatt er KI-basert, tenker du kanskje ikke så mye over. Vi har tatt USAs ledelse for gitt i mange år. OpenAI publiserte egne KI-resultater som skulle bli ChatGPT allerede i 2016. Da ChatGPT ble lansert i 2022, tok det kun et par måneder før den hadde nådd 100 millioner brukere, raskere enn TikTok, som brukte ni måneder. President Biden søkte å beholde ledelsen ved å begrense eksport av de viktige mikrobrikkene, særlig til Kina. Mens vi nå lar oss fascinere av KIs evne til å lage bilder og videoer, er det kunstig generell intelligens, altså KI med menneskeliknende kognitive evner, som er målet. Der er vi ikke ennå.

Kinas lange marsj mot KI

Kina har lenge jobbet med KI i konkurranse med USA. Bak DeepSeek ligger det tiår med satsninger og arbeid. Allerede i 2001 i en utviklingsplan for høyteknologiske satsninger, var «kommunikasjonsteknologi» første punkt på lista. Her ble det vektlagt å utvikle maskinlæring, en enklere forløper til KI, samt støttende teknologier som muliggjør dagens KI i Kina. Politiske planer har fulgt opp disse prioriteringene siden årtusenskiftet. KI passer i så måte inn i Kinas visjon, som de langt på vei er i ferd med å oppfylle: Å gjøre Kina til et velstående land der man bytter ut energikrevende, forurensende industri med mer lukrativ høyteknologisk industri.

Kinesiske selskaper har blitt beskyldt for å stjele teknologi. Det finnes flere eksempler på dette, men Kina har ikke kommet dit de er i dag bare med å ta andres teknologi og sette eget merkenavn på pakken. Innovasjon har vært en kjerneverdi i mange år, som myndighetene støtter opp om og oppfordrer til. Fra Beijing i nord til Shenzhen i sør finnes det høyteknologiklynger. Mange vil være med i konkurransen om å komme med det neste store. DeepSeek, som ble opprettet i 2023, kommer for eksempel fra Hangzhou på østkysten. Også andre viktige tekselskaper kommer fra Hangzhou; Alibaba (blant annet netthandel), men også NetEase (gaming og netthandel) og andre viktige selskaper i Kina kommer fra denne byen ikke langt fra Shanghai.

«Neste generasjons informasjonsteknologi», altså KI, var en av syv utvalgte industrier i 2013-planen for strategiske nye industrier i Kina. Sammen med blant annet «ny energi» (les fornybar energi) og «ny energi-kjøretøy» (les elbiler). Dette var ikke første gang at disse tre dukket opp i kinesiske industriplaner. Fornybarindustri har også vært forespeilet som et satsningsområde i Kina siden før 2000. Disse tre var igjen viktige i industrisatsingen *Made in China 2025* fra 2015, der Kina hadde høye mål for KI.

I 2017 kom det hittil viktigste politiske signalet for KI. State Council, Kinas regjering, publiserte *Utviklingsplanen for neste generasjon KI* (20. juli 2017). Der sto det at «KI har blitt et nytt fokus i internasjonal konkurranse». Videre ble konkurransesituasjonen satt i sammenheng med nasjonal sikkerhet. Planen foreskrev utvikling av nødvendig lovgivning, industri og modeller for å komme videre med KI. Dessuten ble KI knyttet til tingenes internett: roboter, 3D-videoer, selvkjørende kjøretøy, mobilteknologi og helsevesenet, for å nevne noe. Målet: å bli verdensledende innen 2030.

Selv med økende lønninger har Kina fortsatt et fortrinn overfor vestlige land ved at produkter og teknologi kan utvikles og lages billigere der, og gjerne på kortere tid. Vi så det på solcellepaneler. Vi ser det på elbiler. Vi ser det på batterier, som er nødvendige for å gjøre fornybare energikilder mer fleksible. Vi ser det på skipsbygging. Og nå ser vi det på KI.

KI-kappløp under Trump

Under den amerikanske valgkampen var ikke KI det store teknologispørsmålet, men om man skulle forby den kinesiske appen TikTok. Biden og Trump byttet synspunkt med hverandre underveis. Selv om Biden rakk å forby TikTok på grunn av sikkerhetsbekymringer, har Trump per mai 2025 gitt selskapet bak, ByteDance, en forlenget frist for å oppfylle kravet om å finne en amerikansk kjøper. Der Biden gikk inn for å regulere KI, var Trump under valgkampen klar på at han ville omgjøre Bidens presidentordre (som i valgkampen ble omtalt som «venstreradikale ideer») og heller ha KI-utvikling basert på «ytringsfrihet og menneskelig blomstring». Trump postet flere KI-genererte kampanjebilder

av seg selv under valgkampen, og har fortsatt med det som president. Trump som pave da det var pavevalg i mai 2025, er et eksempel.

Under innsettelsesseremonien var Trump flankert av flere av de store tekntilliardærene, som Mark Zuckerberg (Meta), Elon Musk (SpaceX/Tesla) og Jeff Besos (Amazon). Fra å ha bidratt med betydelige summer til demokratenes valgkamp tidligere, byttet tekntilliardærene side denne gangen. Under Biden var tekselskapene positive til frivillige begrensninger, men de var ikke så interessert i å bli regulert av staten, så for dem passet Trumps frislipp bedre.

Som lovet opphevet han en mengde av forgjengerens vedtak første dag som president. KI var med i massen av omgjorte politiske vedtak. Tre dager etter kom hans presidentordre om KI som svar på DeepSeek. I mars 2025 annonserte TSMC, som produserer Nvidias brikker på Taiwan, at de ville investere ytterligere totalt 165 mrd. USD i halvlederfabrikker og annen infrastruktur i Arizona. For Trump var det en viktig seier å få slik produksjon hjem, og dette uten å gi subsidier, som Biden gjorde.

At Trump 2.0 ikke ønsker regulering av KI, ble tidlig klart også for omverdenen. Visepresident JD Vances første utenlandsbesøk gikk til Paris i februar 2025, der han deltok på en høynivåkonferanse om nettopp KI. (Kinas viseminister Zhang Guoqing var også der). EU har en lov som regulerer KI og ønsker mer felles retningslinjer internasjonalt. Som resultat av møtet støttet over 60 land, inkludert Kina, å sikre at KI blir brukt på en trygg, transparent og etisk måte. USA, derimot, nektet å signere oppropet. Dette var ikke mange ukene etter at Trump 2.0 var etablert, og dette var nok et punkt der USA ønsker helt andre ting enn Europa.

Trump's første utenlandstur som president kom først i mai 2025, og da gikk turen til Midtøsten. Før han dro, opphevet han Bidens eksportrestriksjoner for mikrobrikker. Som følge av turen har det saudiarabiske selskapet Humain, et nyetablert KI-selskap, fått kontrakt på å kjøpe mikrobrikker fra Nvidia. Videre skal saudiske DataVolt investere 20 mrd. USD i KI-sentere i USA. Der Biden ikke ville gi noen andre tilgang til Nvidias avanserte mikrobrikker, gir Trumps businessstenkning en annen politikk. Trump er opptatt av å gjøre gode avtaler med andre land som skal styrke USA og landets økonomi. Men her ser målet om å få i stand den økonomiske avtalen ut til å overskygge eventuelle sikkerhetsspørsmål rundt mikrobrikker og KI-utvikling. Kina skal fortsatt ikke få mikrobrikker fra USA, mener Trump. Spørsmålet er om dette lar seg gjennomføre når han begynner å selge til land som heller ikke er uvennlige mot Kina.

Kinas svar på situasjonen er å lage egne mikrobrikker, og det går raskt, selv om de ikke er helt selvforsynte med mikrobrikker enda. Nylig uttalte Nvidias administrerende direktør Jensen Huang at Kina er like bak USA på KI. Han trakk fram Huaweis KI-maskinvare som et eksempel.

Kina på sin side har hatt trøbbel i tekland. Det skapte for eksempel stor usikkerhet i markedene da Alibabas grunnlegger, Jack Ma, forsvant fra offentligheten etter at han kritiserte det kinesiske finanssystemet i oktober 2020. Kort tid etter ble børsnotering på Shanghai-børsen av Alibabas Ant Group stoppet av myndighetene. Børsnoteringen var ventet å være historisk stor og ble stoppet bare 36 timer før noteringen. Ma dukket så opp igjen på talerstolen i 2023, da uten kritikk av staten, men han uttalte at ChatGPT (som da var ny) og liknende teknologier kun var starten på KIs tidsepoke. Det er kanskje heller ikke et tilfeldig tidspunkt at Xi Jinping i februar 2025, kort tid etter at DeepSeek ble lansert, ledet et møte med representanter fra Kinas viktigste tekselskaper. BYD, Huawei, og

DeepSeek var representert. Jack Ma dukket igjen opp her. Xi uttalte at «dette er den rette tiden for selskaper og private entreprenører å vise fram sine talenter til fulle», et klarsignal fra myndighetene til tekselskapene om å gi full gass videre.

Ingen sikker vinner

Både Xi og Trump har erklært sin støtte til egne lands KI-utvikling. Satsningen på KI i Kina og USA viser tydelig at landene har to ulike fremgangsmåter for å drive fram ny teknologi: Der Kina stålsetter seg for et maratonløp med mange på startstreken og kun noen få selskaper som vil krysse målstreken til slutt, er den amerikanske metoden mer som en sprint å regne: ny teknologi må bli lønnsomt raskere. Dette er ikke noe Trump har endret på.

Kina har også en annen fordel, nemlig tilgangen på stordata (big data). En stor befolkning i et samfunn der det meste nå skjer elektronisk, gir Kina tilgang på et enormt datamateriale. Selv om USA fortsatt har ledelsen innenfor KI-utvikling, har de også utfordringer hjemme. Hele befolkningen har for eksempel ikke tilgang til bredbåndsnett, særlig gjelder det i utkantstrøk.

Verden kunne ha trengt en felles internasjonal koordinering av KI. Der man i Europa og EU setter personvern og regulering høyt og Kina er i en mellomposisjon, har Trump 2.0 den holdningen at framgang og bruk av teknologien er viktigst. Det ser for tiden dårlig ut for samlende tiltak når konkurranse og dekobling er viktigere. Eller «provekst-politikk», som visepresident Vance kalte det på KI-toppmøtet i Paris i februar.

Blir dette teknologigigantenes århundre?

Niels Nagelhus Schia, forsker I, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Tenk deg at vi skriver verdenshistorie om 100 år. Hvordan vil vi beskrive vårt århundre? Det forrige var dominert av ideologier, stormakter og atomvåpen. Dette kan bli teknologigigantenes århundre – ikke statenes.

Silicon Valley har i flere tiår vært selve motoren for utviklingen av verdens mest avanserte teknologi. I utgangspunktet som leverandør av nyvinninger, plattformer og infrastruktur. Men i dag er teknologigigantene mer enn tjenesteytere. De er blitt geopolitiske aktører – med kapasitet til å forme samfunn, påvirke valg, drive krigføring og styre hvordan milliarder av mennesker forstår verden. De har blitt maktfaktorer i en størrelsesorden vi tidligere forbandt med supermakter.

Det er ikke lenger kun gjennom kontroll over informasjon og atferd via skjermer og plattformer at de utøver makt. Nå er de tettere koblet til statsapparater enn noen gang. Det så vi blant annet under innsettelsen av Trump som president, da lederne for de største amerikanske teknologiselskapene satt på raden rett bak presidenten. Men også blant annet gjennom hvordan Trump utstyrer seg med teknologi-hauker istedenfor hard-security-hauker, slik tidligere amerikanske presidenter har hatt for vane. Med den nye Trump-administrasjon er forbindelsene mellom amerikansk politikk og teknologiselskapene i ferd med å bli tettere, mer uformelle og mer innflytelsesrike. Når geopolitiske rivaliseringer mellom Kina og USA tilspisser seg, er det ikke lenger FN eller G20 som er midtpunktet, men selskaper som Microsoft, Nvidia, Palantir, OpenAI, Meta, Tencent, TikTok og Huawei.

Teknologisk maktskifte: Fra presidenter til plattformer

Denne endringen i maktbalansen markerer starten på et teknologisk maktskifte hvor det ikke lenger er presidenter eller stater alene som styrer, men plattformer og teknologiselskaper som spiller en avgjørende rolle i å forme verdensordenens fremtid.

Den nye Trump-administrasjonen innebærer et dramatisk politisk skifte i verdens viktigste teknologimakt – med økt nasjonalisme, mindre multilateralt samarbeid og en tydeligere vilje til å bruke teknologi som pressmiddel i utenrikspolitikken. Under valgkampen i 2024 varslet JD Vance, nå visepresident, at USA kunne trekke seg ut av NATO dersom EU regulerte plattformer som X. I samme ånd kritiserte senator Marco Rubio EUs arbeid med DSA og DMA, og varslet i mai 2025 visumrestriksjoner mot europeiske embetsfolk som forsøker å påvirke amerikansk innholdspolitikken – med henvisning til forsøk på å påtvinge globale modereringsregler på amerikanske plattformer. Slike eksempler er det nå mange av. For Europa utfordrer dette både alliansestrukturer, sikkerhetspolitikk, datasamarbeid og tilliten til amerikanske aktører som teknologiske partnere. Men samtidig reiser denne utviklingen et viktigere og mer strukturelt spørsmål: Hvor mye betyr det egentlig hvem som sitter i Det hvite hus?

I skyggen av Trumps comeback utspiller det seg nemlig et dypere maktskifte – fra stater til

selskaper, fra politikk til plattformer. Kunstig intelligens, og særlig kappløpet om kunstig generell intelligens (AGI), endrer de geopolitiske spillereglene. Innovasjonsevne har blitt hard makt, og selskaper som OpenAI, Google DeepMind og Anthropic – støttet av giganter som Microsoft og Amazon – opererer med et tempo og ressursnivå få stater kan konkurrere med. Disse selskapene definerer selv sine etiske retningslinjer og sikkerhetsmekanismer uten demokratisk kontroll. Samtidig integreres deres modeller og infrastruktur i alt fra helsevesen og utdanning til forsvar og etterretning. Dette er ikke bare en teknologisk utvikling – det er en stille endring av hvem som har makt og hvilke normer som gjelder.

Som Financial Times-kommentator Martin Wolf har påpekt i samtale med David Autor i podkast episoden “Could AI be a bigger threat to US jobs than China?”, er det ikke lenger valgte ledere, men teknologiske oligarker som i økende grad setter rammene for fremtidens samfunn. Ifølge Wolf er dette uttrykk for en dypere systemkrise i demokratiene, der statens evne til å regulere økonomi og teknologi er svekket, mens markedskreftene – særlig de digitale – har fått dominere uten demokratisk forankring. Han advarer om at demokratisk ansvarlighet må gjenreises før det er for sent. Dette handler ikke bare om regulering av teknologi, men om å gjenvinne politisk kontroll over samfunnsutviklingen.

Bak denne maktforskyvningen ligger det Wolf kaller den største politisk-økonomiske omveltningen siden den industrielle revolusjon: Kina-sjokket. Dette begrepet brukes om den raske og massive innlemmelsen av Kina i verdensøkonomien etter landets WTO-medlemskap i 2001, noe som førte til billig arbeidskraft, lave priser og eksport av deflasjon til Vesten. Effekten var dramatisk: Vestlige industrijobber forsvant, lønninger stagnerte, ulikheten økte – og teknologigigantene vokste frem som de nye vinnerne i den globale økonomien. Det var ikke bare kinesiske fabrikker som produserte billig – det var også amerikanske selskaper som outsourcet produksjon, beholdt kontroll over teknologien og tok gevinsten.

Dette satte i gang en spiral der stater ble mer avhengige av private selskaper for økonomisk vekst og innovasjon, mens selskapene selv ble transnasjonale aktører med mer makt enn mange regjeringer. KI-sjokket skiller seg fra Kina-sjokket ved å være mer geografisk diffust og gradvis i tempo, men det kan få minst like dype sosiale konsekvenser. Der Kina-sjokket rammet bestemte industriregioner, vil KI utfordre jobber og oppgaver spredt over hele arbeidsmarkedet. Mange arbeidstakere risikerer å miste det de har sett på som stabile yrker uten at det finnes en tydelig motpart eller sydebukk, mens gevinstene samler seg hos teknologiprodusenter og eiere. Wolf fanger denne spenningen presist. I sin kritikk av dagens teknologiske utvikling advarer han mot en voksende kløft mellom demokratisk makt og økonomisk innflytelse. Wolf tegner to mulige utviklingsscenarier for dette, ett der KI brukes til å effektivisere bort arbeidskraft, og et annet der KI styrker arbeidstakere i for eksempel sektorer som helse, utdanning og omsorg. Den første kan forsterke uro og føre til mer dyptgripende klassekonflikter og gjør koordinert motstand vanskeligere. Den andre kan gi bedre tjenester og høyere verdiskapning, men krever aktiv politisk styring og investering i digital infrastruktur. KI-sjokket trenger ikke å bli like brutalt som Kina-sjokket, ifølge Wolf, men det kan bli dypere. Det vil skape vinnere og tapere. Det avgjørende er ikke om teknologien kommer, men hvordan vi former den.

For Wolf er løsningen ikke å bremse teknologisk utvikling, men å sørge for at demokratier igjen får kontroll med retningen. Han etterlyser en mer styrt utvikling. Ikke som proteksjonisme, men

for å sikre sosial legitimitet og demokratisk kontroll. Uten tydelig politisk retning kan utviklingen undergrave både jobbtrygghet og tillit til institusjonene. Og da risikerer vi, som han sier, å våkne opp i samfunn hvor det formelle demokratiet fortsatt eksisterer, men hvor de viktigste beslutningene tas av uvalgte teknokrater og aksjonærstyrte selskaper. Politikere, byråkrater og samfunnsledere står overfor et valg: Skal KI bli et verktøy for kontroll, effektivisering og ulikhet, eller for sosial mobilitet, bedre tjenester og styrket demokratisk deltakelse? I en verden der teknologien i økende grad formes av stormaktspolitikk og rivaliserende verdigrunnlag, handler dette spørsmålet ikke bare om innovasjon, men like mye om verdier og maktfordeling, og derfor også om hvilken framtid vi ønsker å bygge, og for hvem.

Likevel er politiske tiltak fortsatt spredte og reaktive. Enkelte utspill – som EUs AI Act, USAs CHIPS Act og globale samtaler om datasuverenitet – signaliserer en gryende bevissthet, men foreløpig lar det store systemgrepet vente på seg. Mens statsledere krangler om tollsatser eller forsvarsbudsjetter, etablerer teknologigigantene nye infrastrukturer og standarder som i praksis definerer politikkenes rammer. Dette utfordrer vår evne til å se klart.

Når verdens oppmerksomhet rettes mot Trump og hans siste utspill, risikerer vi å overse de underliggende kreftene som faktisk former fremtiden. Spørsmålet er derfor ikke bare hva Trump vil gjøre – men hva verken han eller andre statsledere lenger kan kontrollere. Når plattformer får en stadig mer aktiv rolle i å forme det politiske landskapet, reises også større spørsmål om hvem som egentlig kontrollerer den digitale infrastrukturen demokratiet vårt hviler på. Og i en tid preget av skjerpet stormaktskappløp og geopolitisk rivalisering, er dette ikke lenger bare et demokratisk, men også et sikkerhetspolitisk anliggende.

Silicon Valley styrer allerede verden – 24 timer i døgnet

Teknologigigantene har en unik posisjon. De leverer infrastruktur som hele verden bruker kontinuerlig – for å kommunisere, konsumere, orientere seg, bli kjent, krangle og organisere. De kjenner våre preferanser bedre enn vi selv gjør, og de utvikler stadig mer avanserte verktøy for å tolke og påvirke våre valg. De har full tilgang til våre hoder og våre hjerter døgnet rundt, og det inkluderer også barn og unge.

Marietje Schaake beskriver dette som et stille kupp: en gradvis, men systematisk forskyvning av makt bort fra demokratiske institusjoner til private selskaper uten demokratisk ansvar. Når Meta kan beslutte hvem som får ytre seg, hva som får synlighet og hvordan politisk reklame fungerer globalt, da er det ikke lenger et spørsmål om ytringsfrihet alene, det er et spørsmål om demokratisk styring og nasjonal autonomi.

Denne asymmetrien er dramatisk. Mens nasjonalstater famler etter lover og regulering, utvikler teknologiselskapene systemer som er langt foran. De er ikke underlagt folkevalgte, men investorer og produktstrategier. Samtidig beveger de seg stadig dypere inn i politiske og militære domener. Eksempelene på teknologiselskaper som kastet seg inn i Ukraina da Russland invaderte i begynnelsen av 2022, er mange. Palantir, Microsoft og Starlink var blant de første til å bidra, senere har vi også sett forsøk på fremforhandling av en fredsavtale fra Elon Musk, og også hvordan selskapet hans, Starlink, kunne påvirke og stanse ukrainske droneoperasjoner. Sist i rekken er Google, som i februar 2025 fjernet sitt tidligere prinsipp om å avstå fra utviklingen av kunstig intelligens til bruk i våpen og

overvåkning med henvisning til at demokratier bør lede an i utviklingen av KI.

Endringen illustrerer hvordan teknologiselskaper ikke bare responderer på geopolitiske spenninger, men i økende grad former dem gjennom strategiske og normative valg. Det globale teknologikappløpet er i gang – og det former politikken. Vi er allerede langt på vei inne i en ny form for stormaktsrivalisering.

Midt i denne rivaliseringen står teknologikappløpet. Den som først lykkes med å utvikle generell kunstig intelligens – AGI – vil ikke bare vinne et marked, men kunne sette premissene for hele det globale maktspeillet. Som Eric Schmidt har skrevet, kan innovasjonsevne nå måles som hard makt. Dette er en ny form for dominans, ikke ulik den betydningen atomvåpen hadde under den kalde krigen, men mye mer omfattende i sitt gjennomslag. Ikke bare fordi teknologien er kraftig, men fordi den er allestedsnærværende. USA og Kina konkurrerer ikke først og fremst om territorier, men om algoritmer, patenter, datasett og superdatamaskiner. Kinas AI-strategi er eksplisitt knyttet til nasjonal sikkerhet og global dominans, og deres selskaper er tett integrert med statens mål. I USA er skillet mellom privat og offentlig sektor fortsatt formelt, men i praksis samarbeider myndigheter og selskaper om alt fra etterretning til KI-forskning.

Vi ser at USA trekker seg ut av internasjonale organisasjoner og multilateralt samarbeid, men noe av det siste Joe Biden gjorde før han gikk av som president, var å opprette en ny allianse bestående av 18 vestlige demokratier som skal kunne dele den mest avanserte teknologien med formål om å komme først fram til generell kunstig intelligens. Kanskje markerer dette et brudd med tidligere institusjonelle ordninger og et skifte mot nye typer allianser, bygget rundt teknologisk kappløp, strategisk kontroll og gjensidig tilgang til kritisk kunnskap.

Denne utviklingen er dypt destabiliserende for det internasjonale systemet slik vi kjenner det. De tradisjonelle diplomatiske verktøykassen – med traktater, allianser og konvensjoner – strekker ikke til i møte med ikke-statlige aktører som kontrollerer kjernekomponentene i det digitale samfunnet. Teknologi er ikke lenger et virkemiddel i utenrikspolitikken. Det er utenrikspolitikk. Hva betyr dette for Norge og småstater?

For et lite land som Norge og for andre små og mellomstore demokratier, er dette en krevende situasjon. Vi er dypt avhengige av teknologi som er utviklet og kontrollert av andre. Samtidig påvirker dette sikkerhet, økonomi og demokrati. Å være teknologipolitisk nøytral er ikke lenger et alternativ – det er en form for avmakt.

Det trengs en fremoverlent utenrikspolitikk for teknologi. En som ikke bare handler om eksport og næringsutvikling, men om strategisk posisjonering, verdiforankret samarbeid og evne til å forstå hva digital infrastruktur faktisk betyr i et geopolitisk landskap. Diplomater må lære seg teknologispråket. Utenrikstjenesten må ha kompetanse på kunstig intelligens, datasikkerhet og digital infrastruktur. Politikken må handle om å sikre demokratisk kontroll i en tid hvor makten forskyves fra stater til selskaper.

Når tillit blir sikkerhetspolitikk

Parallelt med teknologikappløpet skjer det en geopolitisk forskyvning i transatlantiske relasjoner.

Den nye kursen i Washington innebærer en gradvis nedbygging av forpliktelser overfor tradisjonelle allierte, og en utenrikspolitikk stadig mer preget av innenrikspolitisk motivert isolasjonisme. Dette får direkte konsekvenser for europeisk sikkerhet – ikke bare militært, men teknologisk. For mens Europa forsøker å styrke sin strategiske autonomi, er virkeligheten at nesten all kritisk digital infrastruktur, fra skytjenester og programvare til kommunikasjon og sikkerhetssystemer, er basert på amerikansk teknologi.

I dag er Norge, som resten av Europa, dypt integrert i det amerikanske teknologiske økosystemet. Men hva skjer dersom den politiske ledelsen i USA ikke lenger prioriterer NATO, eller hvis stormaktsrivalisering gjør amerikanske selskaper til utenrikspolitiske verktøy, også mot egne allierte? Vi vet hvordan europeiske land har reagert på kinesiske Huawei, med frykt for skjult statsinnflytelse og strategisk avhengighet. Men kan vi om få år stille det samme spørsmålet om Microsoft, Amazon og Palantir?

Når forsvarssektoren, helsevesenet, finanssystemene og statsforvaltningen flyttes til amerikanske skytjenester, outsourcer vi ikke bare drift, vi outsourcer også tillit. Og når den tilliten blir et geopolitisk risikospill, er det ikke bare en teknisk vurdering, men en sikkerhetspolitisk beslutning.

Konklusjon: Hvem styrer det 21. århundret?

Det er fristende å tenke at dette fortsatt er fremtidsscenarier. Men det er feil. Teknologigigantene former allerede vår virkelighet, de har beveget seg fra å være leverandører til å bli maktfaktorer som utfordrer tradisjonell statsmakt. Kina har vist hvordan staten kan utnytte ny teknologi for å styrke kontroll, mens vestlige demokratier fortsatt leter etter grep som kan kombinere teknologisk innovasjon med demokratisk styring. Samtidig skjer stormaktsrivaliseringen nå. Og kappløpet om å kontrollere fremtidens KI vil forme dette århundret, muligens like betydningsfullt som atombomben og jernteppet formet det forrige, men på andre og kanskje mer ustabile og udemokratiske måter.

Som Wolf påpeker, står vi overfor noe som kan ligne et paradigmeskifte der verken valgte ledere eller tradisjonelle institusjoner alene kontrollerer de digitale økonomiene og infrastrukturen. Det gjør det vanskeligere å forstå hva slags makt en president som Donald Trump egentlig har og ikke har. På den ene siden er Trump fortsatt en politisk figur med enorm rekkevidde og evne til å manipulere offentligheten, også ved hjelp av nye AI-verktøy. På den andre siden viser teknologiutviklingen at selv ikke en amerikansk president nødvendigvis har kontroll over de digitale infrastrukturene han er avhengig av.

Trump er derfor både et uttrykk for og et symptom på en større utvikling: Der statenes tradisjonelle makt er svekket, og demokratiets rammer strekkes av nye teknologiske aktører og logikker. Uten en gjenoppbygging av demokratisk styring og ansvarlighet over teknologien, risikerer vi at den former vår politikk mer enn vi former den, det vil si at teknologien styrer oss, og ikke omvendt. Spørsmålet vi må stille oss er derfor ikke bare hvem som leder an i utviklingen, men hvem som setter grensene. Skal dette århundret tilhøre teknologigigantene, eller skal demokratiene våkne og gjenvinne evnen til å styre sine egne samfunn? Dette er det viktigste teknologiske og politiske spørsmålet for vår tid og for dette århundret.

Verdikamp i skvis: Utenrikspolitisk handlingsrom og bistand under Trump 2.0

Andreas Lind Kroknes, rådgiver, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Viljar Haavik, stipendiat, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Kristian Lefdal, vitenskapelig assistent, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Trumps andre presidentperiode representerer et markant brudd med USAs tidligere rolle som den fremste garantist og forkjemper for en liberal, regelstyrt verdensorden speilet i det vi ofte omtaler som «Vesten». Snarere enn å fremme menneskerettigheter, likestilling og demokratiske prinsipper som del av et universelt normativt prosjekt, søker den sittende administrasjonen et utenrikspolitisk prosjekt hvor bistanden også forstås som et strategisk verktøy av svært transaksjonell karakter. Dette inngår i et geopolitisk skifte som legger betydelig press på allierte småstater som Norge – særlig når den norske bistanden ønsker å være eksplisitt verdibasert.

Utviklingsminister Åsmund Aukrust har varslet at sammen med fattigdomsbekjempelse så er fokuset på verdikamp i norsk utviklingspolitikk sentralt for Norge – med menneskerettigheter, likestilling og seksuell og reprodutiv helse og rettigheter (SRHR) som tydelige prioriteringer. Men rommet for slike ambisjoner vil trolig snevres inn. Norsk bistand befinner seg nå i en skvis mellom to sterke krefter: en ny geopolitisk virkelighet der USA under Trump 2.0 vender ryggen til rollen som forsvarer av liberale verdier, og en lokal dreining i flere mottakerland der slike rettigheter i økende grad oppfattes som kontroversielle. Det som i Norge anses som universelle rettigheter, tolkes i mange mottakerland som uttrykk for nykolonialisme og kulturell imperialisme. Verdikamp har alltid vært krevende på bakken – nå blir den enda vanskeligere.

Et USA i verdimesig omslag: Fra myk makt til transaksjonell bistand

De første hundre dagene av Trumps retur til Det hvite hus har signalisert et tydelig vannskille i amerikansk utenrikspolitikk. Etableringen av Elon Musks «Department of Government Efficiency» (DOGE) har ført til massive kutt i flerfoldige statlige organer. Kuttene i USAID, USAs sentrale utviklingsorganisasjon, er blant de mest oppsiktsvekkende. USAID ble mål for en omfattende revisjon og fikk store deler av arbeidet midlertidig stanset, med utfasing av opptil 83 prosent av programmene.

Amerikansk bistandspolitikk gjennomgår nå en kopernikansk vending: USA, som lenge ledet det liberale verdifellesskapet, inntar nå posisjonen som en av dets argeste motstandere. Kursendringen kan spores til Project 2025 – en ideologisk plattform utviklet av kristenkonervative miljøer – som søker å reversere progressive reformer og redefinere USAs rolle i verden. Med et slikt brudd med det normative rammeverket som har preget vestlig utviklingspolitikk siden den kalde krigen, skal ikke amerikansk bistand fremme demokrati, menneskerettigheter eller likestilling, men brukes som et instrument for å belønne lojalitet og straffe de som er ideologiske avvikere. Verdier som tidligere ble presentert som universelle, omtales nå som trusler mot den amerikanske samfunnsmodellen.

Det markerer et mer grunnleggende oppgjør med USAs rolle i internasjonal politikk og samarbeid. I februar signerte Trump en presidentordre som setter i gang en gjennomgang av alle multilaterale organisasjoner og traktater som USA er del av. At USA trekker seg ut, er en reel trussel. Konsekvensene av dette for FN, WHO og de internasjonale finansinstitusjonene kan bli enorme - og svekke den regelbaserte ordenen som Norge har vært så avhengige av.

Samtidig kutter administrasjonen støtten til programmer som motarbeider desinformasjon og presser aktører som Meta til å endre sine praksiser for blant annet faktasjekking - som er blitt oppfattet som et virkemiddel for å strategisk innskrenke ytringsrommet til ytre-høyre og kristenkonervative støttespillere. Denne *laissez faire* holdningen til desinformasjon og forakt mot faktasjekking åpner et strategisk tomrom i det digitale rom hvor aktører, ved hjelp av hybride virkemidler – fra stater som Russland, Kina og Iran – bedriver informasjonskrigføring i et allerede polarisert digitalt landskap. Samlet sett svekker dette evnen til å oppdage slike kampanjer og styrker krefter – både i fiendtlige stater og blant lokale desinformasjonsagenter – som søker å diskreditere vestlig intervensjon i det globale sør.

Men for å forstå de faktiske konsekvensene av denne endringen, må vi se nærmere på hvordan disse endringene manifesterer seg på bakken i regionene der norsk bistand opererer. Dette gjør seg særlig tydelig i Afrika – der disse geopolitiske og ideologiske endringene, samt det endrede forholdet til desinformasjon på nett, medfører en regionalpolitisk virkelighet i endring. Her møter man et allerede forskjøvet verdilandskap.

Regionalpolitiske endringer og verdikamp i Afrika: Et nytt landskap for bistand

I Afrika skjer det dyptgripende endringer som direkte påvirker hvordan verdibasert bistand mottas, tolkes og – i noen tilfeller – avvises. Flere land opplever et ideologisk landskap, preget av økende mistro til vestlige aktører, en revitalisering av pan-afrikanske og anti-koloniale diskurser, og et politisk klima der demokratiske og liberale verdier ikke nødvendigvis nyter en sterk gjenklang.

På kontinentet spiller lokale aktører en stadig viktigere rolle, særlig via deres bruk av det digitale rom. Afrikanske influensere og aktivister som Kémi Séba og Nathalie Yamb presenterer seg som forsvarere av afrikansk suverenitet mot vestlig dominans, men er samtidig tett knyttet til russiske og vestlige anti-liberale nettverk. Disse lokale stemmene er ikke passive mottakere av påvirkning, men aktive forsterkere av desinformasjon og anti-liberale narrativ. Når aktivister som Kémi Séba støtter Mali, Niger og Burkina Fasos militærjuntaer som et 'oppgjør med nykolonialisme', styrkes narrativ som avviser tradisjonell vestlig bistand som kulturell imperialisme.

Samtidig ser vi at dette landskapet i økende grad preges av eksterne aktører – først og fremst Russland, men også Tyrkia og enkelte amerikanske bevegelser – som aktivt forer og forsterker disse stemmene. Resultatet er det man kan kalle en "perfekt storm" i informasjonskrigen: en situasjon der radikale pan-afrikanske, anti-vestlige fortellinger og høyrepopulistiske, MAGA-inspirerte verdensbilder smelter sammen, og finner felles fiendebilder i vestlige verdier. QAnon-lignende konspirasjoner oversettes til afrikanske kontekster, og Trump, Putin og nye junta-ledere i Sahel hylles som anti-imperiale ledestjerner.

Kjerneverdiene i norsk bistandspolitikken møter nå i økende grad motstand, mistenkeliggjøring og

i noen tilfeller aktiv demonisering. [Tilbakegangen for LHBTQ+-rettigheter som vist av Amnesty International](#) er et eksempel av mange. Dermed befinner Norge seg i en krevende situasjon: en “bistandens frontlinje” hvor man må balansere egen verdiforankring mot realpolitiske, diskursive og symbolske endringer i Afrika, og spesielt i sårbare regioner som Sahel. Det handler ikke lenger bare om implementering, men om legitimitet: hvem har rett til å definere hva som er «gode» verdier, og hvem har autoritet til å fremme dem?

Det universelle i en idehistorisk skvis

Trump's utenrikspolitiske stil oppnår uventet resonans. Selv om amerikanske administrasjoner historisk har pendlet mellom i graden av internasjonalt engasjement og isolasjonisme, skiller Trump 2.0 seg ut. Det ekstraordinære er ikke graden av tilbaketrekning, men det eksplisitte bruddet med et normativt imperativ, erstattet av hypertransaksjonalisme. Der tidligere presidenter har blitt kritisert for hykleri og dobbeltmoral i møte med forfekte idealer, avviser Trump idealene i seg selv. Hans «spade for en spade»-retorikk og forkastelse av et liberalt utenrikspolitisk utsyn tolkes av noen som en mer oppriktig form for maktpolitikk, fri for normativ overbygning.

I denne konteksten fremstår det ikke lenger som paradoksalt at anti-vestlige bevegelser i Sahel og høyrepopulistiske krefter i Vesten finner et felles språk hvor de speiler hverandre. Det pan-afrikanske kravet om suverenitet, kulturell gjenreisning og et oppgjør «Vesten» – deler mye med Trumps “America First”-prosjekt: en avvisning av universelle normer, en appell til folkelig forankring og en påstand om at verdier pådyttes utenfra. Begge disse bevegelsene fremmer en form for lokalpatriotisme, hvor det universelle fungerer som en forkledd form for overmakt. Begge narrativ hevder at det er «folket», ikke en liberal elite, som skal definere hvilke verdier som er sanne.

Dette peker mot et dypere og mer krevende spørsmål: Kanskje er det ikke bare formidlingen som feiler, men hele det normative prosjektets forankring. Det er mer presserende enn på lenge å stille spørsmålet ved om våre «universelle verdier» aldri har hatt den globale gyldigheten vi ofte tar for gitt. At det snarere har representert et idehistorisk øyeblikk preget av vestens hegemoniske særposisjon. I så fall markerer vår tid ikke bare et geopolitisk brudd, men et idehistorisk vendepunkt: fra det universelle til det kontekstavhengige og fra normbasert orden til verdimessig pluralisme. I en stadig mer multipolarverden er dette trolig et naturlig resultat, dog at Trump skulle være budbringeren fremstår forståelig nok ganske snodig. Uavhengig av dette vil et slikt skifte ha konsekvenser også for norsk utenrikspolitikk.

Verdibasert bistand i norsk politikk

For Norge har det lenge vært et grunnprinsipp at utviklingspolitikken skal være mer enn et redskap for nasjonale interesser – det altruistiske tilsnittet har stått sterkt historisk. Selv om bistand - selv i Norge - reflekterer politiske hestehandler og speiler en balanse av utenriks- og innenrikshensyn, skal ikke norsk bistand være transaksjonell. Og samtidig være mer enn et verktøy for å styrke norsk myk makt. Den skal bygge på det vi anser som universelle verdier – andre som «vestlige» verdier. Den brede politiske enigheten om at bistandspolitikken skal være verdibasert har i Norge fungert som et anker. Å redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i kriser har fungert som mål i seg selv. Det samme har vår felles linje for støtte til sivilsamfunn, å fremme demokrati samt ansvarliggjøring av myndighetene i mottakerland. Med vedtatte mål som at halvparten av norsk bistand skal fremme likestilling.

Norges verdikamp under press: Et nytt dilemma

I sum befinner Norge seg i en skvis – både ovenfra og nedenfra. USAs helomvending på bistandsfronten justerer USAs utenrikspolitiske fokus til en hypertransaksjonell normfri agenda, og forenes dermed med ideologiske endringer som finner sted i flere afrikanske mottakerland. Kombinert med økende grad av desinformasjonskampanjer på digitale plattformer, ofte finansiert av eksterne aktører som sår tvil om intensjonene bak vestlige engasjementer i Afrika, endrer på radikalt vis rammevilkårene for norsk bistand. Der Norges bistand lenge har hatt en tydelig verdibasert profil – knyttet til demokratifremmende arbeid, likestilling og menneskerettigheter – står Norge i et mer krevende geopolitisk landskap som ikke kan ignoreres. Her undergraves den multilaterale plattformen som småstater, deriblant Norge, har brukt til å fremme verdier i det globale sør fordi det også har tjent norske interesser best.

Norge står dermed overfor et retningsvalg. Vi identifiserer tre mulige retninger for norsk bistandspolitikk som på ulike måter kan møte denne nye virkeligheten. Hver strategi innebærer forskjellige former for risiko, potensial og legitimitetskostnader – både ute og her hjemme.

1. Tydelig verdiforankring og kontinuitet

Det første alternativet er å holde stø kurs: å fastholde en tydelig verdibasert bistandspolitikk, selv i et mer krevende geopolitisk landskap. Dette innebærer å fremme normer knyttet til menneskerettigheter, likestilling og SRHR – også når slike prioriteringer møter stor motstand. Dette vil gjenspeile en videreføring av kontinuiteten som har preget norsk bistandspolitikk i flere tiår. Fordelen er at man kan komme sterkere ut på «den andre siden» og dermed tydeliggjøre Norges stemme som en prinsipiell bistandsaktør, med det potensialet det gir for innenrikspolitisk gevinst og forankring.

Derimot er det en ikke ubetydelig risiko for at den, nå mer enn før, kan virke polariserende i land der slike verdier i økende grad knyttes til utenlandsk innblanding. Man løper dermed en risiko for å utilsiktet svekke lokale endringsagenter og allierte på bakken og derav Norges faktiske gjennomslag. I verste fall kan en slik linje forsterke den retoriske sprengkraften i flere av tolkningene som - ofte autoritære – motstandere av disse verdiene nå bruker.

NGO-er med utenlandsk (ofte vestlig) finansiering blir i økende grad mistenkeliggjort av statlige myndigheter og deres støttespillere. Kritiske organisasjoner og mediehus anklages [for å være utenlandske agenter](#), og nye lover brukes for å styrke statlig kontroll. I verste fall fører vestlig støtte til minoriteters rettigheter – [som LHBTQ+ i Uganda](#) – til økt fiendtlighet, ettersom debattene dreies mot spørsmål om suverenitet og vestlig imperialisme. Dette skaper en «samling rundt flagget»-effekt der majoritetsbefolkningen avviser det de oppfatter som påtvungne verdier. Med USAs tilbaketrekning og økt desinformasjon fra lokale og eksterne aktører, blir det stadig vanskeligere for norskstøttede endringsagenter å fremme rettigheter uten risiko for utilsiktede motreaksjoner.

2. Strategisk tilpasning med verdiene i behold

Et annet – og etter vår vurdering mer politisk bærekraftig – alternativ er å videreføre den verdibaserte linjen, men gjøre det med større strategisk nøysomhet. Dette innebærer å tone ned retorikken og forankre innsatsen tettere i en lesning av den lokale konteksten. Formålet er ikke å gi avkall på

verdiene, men å fremme dem med et mindre synlig fotavtrykk. I et informasjonslandskap preget av mistenkeliggjøring og påvirkning via en serie med hybride virkemidler, kan dette gjøre vilkårene noe enklere for de lokale rettighetsforkjemperne som Norge ønsker å alliere seg med. Derfor kastes ikke det verdibaserte på den ideologiske skraphaugen - Norges normative profil bevares substansielt. Men det er et behov for at norsk utenrikspolitikk tilpasses et «mer ulendt» geopolitisk terreng hvor kartet må tegnes på nytt.

Dette innebærer først og fremst å ta utgangspunkt i to grunnleggende kontekstuelle forhold: 1) Hvilke verdier som dominerer i befolkningen (konservative, liberale, osv.) og 2) hvilke legitimeringsstrategier viktige politiske aktører bruker. Slik kontekstforståelse gir innsikt i hvilke politiske narrativ som preger offentligheten, og sensitiviteten til temaer som likestilling og SRHR. Der anti-vestlige narrativ står sterkt, kan selv velmente tiltak fremstå som eksternt press – og dermed styrke aktører Norge ikke ønsker å legitimere.

Endringer i kontekst fordrer endringer i hvordan bistanden kanaliseres og kommuniseres. I enkelte kontekster kan støtte til lokale aktører utenfor FN-paraplyen og med lav donorprofil redusere risikoen for politiske motreaksjoner. Direkte støtte til nasjonalt forankrede partnere, kombinert med stille diplomati (teknisk assistanse og kompetanseheving), kan være mer fruktbart enn offentlig og verdiladet posisjonering. Verdibudskap bør kobles til lokale normer og behov – som å ramme likestilling inn i spørsmål om økonomisk utvikling eller folkehelse – fremfor i universelle, abstrakte termer. Endringer i verdier og normer skjer gradvis og på lokale premisser.

Slik strategisk nøysomhet innebærer et mindre potensial for å slå innenrikspolitisk mynt i Norge, men kan over tid gi større reell innflytelse og gjennomslag - hvis verdiene et mål i seg selv.

3. Dreining mot humanitær bistand

Et tredje alternativ er å redusere den normative og verdibaserte ambisjonen. Det er akutte behov for økt humanitær bistand: I 2023 sto [USA for 29 prosent av verdens bistand](#) og var en nøkkeldonor for FN, global helse og humanitærhjelp. Mye av dette er nå kuttet samtidig som flere [europeiske land annonserer kutt](#) i sine bistandsbudsjett. Dette fordrer en diskusjon om hvorvidt norske bistandsmidler i større grad bør rettes mot akutte humanitære behov, for å dekke deler av det vakuum som den geopolitiske dreiningen har etterlatt.

I regioner der verdikamp trolig vil medføre høy risiko for politisk konflikt og lav effekt, fremstår det humanitære alternativet som særlig relevant. Et slikt retningsvalg kan sikre mest mulig utbytte av hver krone og sikre fortsatt tilstedeværelse i konflikt- og kriseområder med store humanitære behov. Det vil styrke Norges legitimitet som en nøytral og forutsigbar humanitæraktør, også der normative verdispørsmål oppfattes som kulturelt og politisk krevende. Styrken ved et slikt retningsvalg er dets pragmatiske gjennomførbarhet. Ulempen er at Norge i mindre grad vil kunne støtte demokratiske institusjoner og rettighetsarbeid – og dermed risikerer å svekke det normbaserte internasjonale systemet som landet historisk har vært avhengig av.

Vårt hovedpoeng gjennom denne artikkelen har vært at normativ bistandspolitikk og retorikk bør tilpasses nye geopolitiske realiteter. Handlingsrom skapes ikke nødvendigvis gjennom tydeligere røst, men gjennom smartere og mer kontekstsensitiv forankring. De tre retningsvalgene er ikke

gjensidig utelukkende, men representerer ulike tyngdepunkt i norsk bistandspolitikk. I møte med en historisk endring for de bistandspolitiske spillereglene – både internasjonalt og lokalt – handler det ikke bare om hva Norge bør mene, men hvordan verdier forankres, hvor de fremmes og med hvem. Uten slik tilpasning vil både lokale allierte og bistandens legitimitet kunne svekkes - mens ideologiske motstemmer gis retorisk ammunisjon til sine kritiske narrativ og verdensbilde.

Del 4: Norge i en mer usikker verden

Makt, formål og forbindelser – historiske linjer mellom USA og Norge

Stian Bones, professor, UiT Norges arktiske universitet

I drøyt 75 år har et flertall av norske politikere ønsket og opplevd at USA tok det største ansvaret for norsk og europeisk sikkerhet. Makten ble stilt til vår beskyttelse. Nå er det klart at denne viljen strekker seg kortere – eller kanskje ikke er der lenger. Dessuten har vi også sett på USA som en partner vi har mange felles verdier med. USA gjorde feilgrep, ja vel, men på bunnen var det tross alt en stor overlapp med tanke på maktens formål. I dag er avstanden større enn før. Europeiske ledere må innse at Trump-regjeringen ønsker å påvirke og forme våre samfunn i tråd med MAGA-ideologien.

Dette til tross: Vi skal være forsiktige med å harmonisere fortiden for å skape en kontrast til vår polariserte samtid. Også i et historisk perspektiv har forholdet mellom USA og Norge vært preget av betydelige forskjeller og uenighet. I denne artikkelen skal jeg undersøke to av de viktigste søylene i norsk-amerikanske relasjoner: Den amerikanske makten og sikkerhetsgarantien, og det ambivalente felleskapet omkring politiske formål – altså verdier, samfunnsmodell og verdensbilde. I dag står begge søylene mer usikkert. Den ene svekkes gjennom geopolitiske endringer og utenrikspolitisk reorientering i Washington, den andre av økende avstand – en slags ideologisk bifurkasjon. For Norge reiser dette grunnleggende spørsmål om hva det betyr å være en alliert i en tid der både makt og formål utfordres.

Et ønske om amerikansk beskyttelse

Alliansen mellom Norge og USA ble født av frykt – frykt for det kommunistiske Sovjetunionen. I mars 1948, da ideen om Atlanterhavspakten ble til, var hensynet til Norge svært viktig. Etter kuppet i Tsjekkoslovakia og Stalins krav om en pakt med Finland, sto Norge i en høyst usikker posisjon. Var Norge den neste staten i rekken? Einar Gerhardsen skrev i ettertid at «vi» var redde for at Stalins ønske om et «sikkerhetsbelte» rundt Sovjetunionen også omfattet Norge. Denne frykten var også merkbar utenfor Norges grenser. Det er nok lite kjent at hensynet til Norge var en vesentlig faktor bak dannelsen av Atlanterhavspakten. For nettopp da tok den britiske utenriksminister Ernest Bevin grep om situasjonen og sa til sin amerikanske kollega, George C. Marshall, at vestmaktene måtte danne en regional atlantisk pakt «before Norway goes under».

Sett fra et norsk synspunkt var en troverdig amerikansk sikkerhetsgaranti ønsket, og derfor også aktivt søkt. For, som Einar Gerhardsen også skrev, kunne ingen vite hvordan det hadde gått om Norge ble stående alene. Samtidig øvde USA også et forsiktig press for å motvirke en uønsket nøytral skandinavisk løsning på sikkerhetsproblemet.

De skandinaviske landene befant seg på dette tidspunktet i en strategisk skvis mellom Sovjetunionen og de vestlige stormaktene. En viktig årsak til at forsøket på å etablere en skandinavisk forsvarsunion brøt sammen, var nettopp Sveriges insistering på nøytralitet. Sveriges valg hang også sammen med landets krigserfaringer, som var helt ulike erfaringene i Norge og Danmark. Også dette hører med i forklaringen på hvorfor Norge i 1949, sammen med Danmark og Island, ble medstifter

av Atlanterhavspakten. For Norge var dette en historisk kursendring for et land som før andre verdenskrig ikke ønsket å inngå i «fremmede kombinasjoner» og allianser.

Men likevel: Også før andre verdenskrig hadde det vært en dyp form for affinitet mellom USA og Norge – ikke bare kulturelt og historisk, men også sikkerhetspolitisk. Da verdenskrigen brøt ut, framsto USA som den mektigste nøytrale staten i verden, en slags internasjonal leder i en leir av stater som også inkluderte Norge.

Da Norge etter krigen ble med i ny allianse, var det på visse vilkår. Norge bandt seg til et tett og forpliktende NATO-samarbeid og søkte ly under den amerikanske sikkerhetsgarantien. Samtidig fastsatte Oslo at det ikke skulle være utenlandske baser på norsk jord i fredstid – et tiltak for å berolige Sovjetunionen og sikre en form for nasjonal kontroll. Denne kombinasjonen la grunnlag for den norske sikkerhetspolitiske linjen under den kalde krigen – men også for en lavmælt norsk–amerikansk dragkamp. Base- og atompolitikken var punkter der USA ønsket mer fleksibilitet enn Norge var villig til å gi.

I dette lå det en implisitt fordeling: USA sto for makten – den militære garantien og den politiske støtten – mens Norge ga gjenytelser i form av sin geografiske plassering og politiske stabilitet. Det var en asymmetrisk relasjon, men en forbindelse som begge parter hadde interesse av.

Felleskap tross forbehold

Sikkerhetspolitikken bandt altså både sammen og skapte spenninger. Også på det politisk-ideologiske planet var det en dobbelthet. På den ene siden fantes det liberale, progressive Amerika, preget av reformvilje, sosial mobilitet og demokratiske idealer. På den andre siden fantes det konservative Amerika, raseskillet og de mange militære intervensjonene.

I bunnen lå ulike historiske erfaringer og politiske kulturer, og selvsagt også USAs størrelse og mangfold. Den norske etterkrigsmodellen ble bygd rundt en sosialdemokratisk velferdsstat, en sterk offentlig sektor og brede kompromisser i arbeidslivet. Individets frihet stod sterkt i et USA som var preget av et svakere offentlig sikkerhetsnett og av markedsstyring. Dette skapte vedvarende spenninger i synet på hva slags samfunn som burde fremmes, både hjemme og internasjonalt. Hos oss sto den svenske modellen og ikke den amerikanske jevnt over sterkere som forbilde.

Utover 1950- og 1960-tallet ble forskjellene også svært tydelige i holdningene til amerikansk utenrikspolitikk. Krigen i Vietnam møtte sterk motstand i Norge, særlig blant ungdom og på venstresiden, men også i det politiske sentrum. Regjeringen Brattelis beslutning om å anerkjenne Nord-Vietnam i 1971 er et eksempel på dette – en beslutning som gjorde president Richard M. Nixon rasende. USAs støtte til autoritære regimer i Latin-Amerika og Asia ble tolket som uttrykk for kynisk maktbruk. Dette var uforenlig med norske idealer om fred, bistand og en bedre organisert verden – en verden som nettopp bygde på folkerett, ikke naken makt. Ofte fant imidlertid norske protestbevegelser sine forbilder i det liberale og mangfoldige USA, der bevegelsene var enda bredere og demonstrasjonene større.

Likevel var det også mye som bandt Norge og USA sammen. Selv om USA bare enkelte ganger framstod som «a shining city upon a hill», var det en utbredt selvforståelse både i USA og Norge om

å være demokratiske foregangsnasjoner. Begge stater var rettsstater, forankret på et institusjonelt grunnfjell, og begge statene arbeidet for å fremme demokrati og frihet internasjonalt. USA ledet en verdensorden der FN og dets organer var viktige, og denne verdensordenen støttet Norge helhjertet. Dessuten spilte USA og Norge på samme lag i kampen om å forsvare grunnleggende liberale rettigheter i verden, og for at flere stater skulle bli demokratiske. Kampen mot kommunistisk innflytelse i Norge kunne derfor trygt overlates til nordmennene selv. USA bidro allikevel med vedvarende støtte for at Norge skulle motstå press og påvirkning fra Sovjetunionen.

Samtidig var USA også et «*Empire of Liberty*», og i kampen mellom supermaktene ble skillet mellom demokratiske og autoritære stater mange ganger hvisket ut. Derfor kom Norge og USA også flere ganger på kollisjonskurs, for eksempel i politikken overfor Nicaragua og Sør-Afrika på 1980-tallet. Selv om president Jimmy Carter – av grunner som dette – ble møtt med større sympati i Norge enn president Ronald Reagan, var uansett et stort flertall av landets befolkning enige om å betrakte USA som venn.

Det sterke liberale demokratiet i USA ble på mange måter også anerkjent av den norske venstresiden. I den sikkerhetspolitiske forskningen og debatten på 1970-tallet ble det for eksempel hevdet at Norge var tettere forbundet med USAs militærmakt enn basepolitikken tilsa. Denne forskningen og debatten bygde på åpenheten i USA, som ga norske forskere tilgang på informasjon som ikke var tilgjengelig i Norge. Samtidig så man også hvordan det amerikanske demokratiet drøftet de hemmelige tjenestene, og hvordan Watergate førte til president Nixons avgang. Også politiske ledere måtte, tross alt, stå til ansvar. Slike forhold gjorde forskjellene håndterbare. Amerikanske politikere ga flere ganger uttrykk for at de forsto at kritikk også måtte forventes fra en alliert som Norge.

Veier til et vendepunkt

I et strategisk perspektiv har USAs forhold til Sovjetunionen og deretter Russland gjennomgått store forandringer etter den kalde krigen. Dette har hatt betydning for USAs relasjoner til Norge.

Om vi går tilbake til 1980-tallet, framsto nordområdene og Arktis som et sikkerhetspolitisk kjerneområde for USA. Det skyldtes den strategiske konkurransen og systemkonflikten med Sovjetunionen, som i løpet av 1970- og 1980-tallet drev mer og mer inn i våre nærområder. Dette betydde at USAs sikkerhetspolitiske strategi delvis ble formet med Norges geografiske omgivelser som utgangspunkt.

Avslutningen av den kalde krigen og oppløsningen av Sovjetunionen måtte selvsagt også skape ny politikk. Washington inviterte Russland og andre tidligere østblokkland til å delta i nye sikkerhetsstrukturer, slik som Det nordatlantiske samarbeidsrådet og Partnerskap for fred. USA ville bidra til å stabilisere Europa og å transformere Russland, men uten å gi Russland veto over NATO-spørsmål eller innflytelse over grunnleggende ordensspørsmål.

Til tross for perioder med tilnærming, for eksempel under «krigen mot terror», kom det aldri noen virkelig forløsning i forholdet mellom USA og Russland. Obama-regjeringens forsøk på restart ga noen resultater, som New START-avtalen, men etter Krym-annekteringen i 2014 ble forholdet igjen mer spent, og USA tok lederskap i den vestlige responsen på Russlands aggresjon.

For Norge betydde dette en gradvis forskyvning av politiske prioriteringer; fra et nordområdefokus med vekt på samarbeid til økt vekt på militært beredskap og alliert nærvær, inkludert rotasjonsbasert amerikansk tilstedeværelse.

Dette kunne kanskje minne om en tilbakevending til den kalde krigen, men slik var det allikevel ikke. Det er det flere grunner til, her skal jeg bare nevne to av dem. Til forskjell fra den kalde krigen var det ikke Russland, men Kina, som nå var USAs viktigste strategiske konkurrent. President Obama signaliserte at Washington kom til å prioritere den maktforskyvningen som Kina representerte og foreta en dreining til Asia. For Norge så vel som andre europeiske allierte betydde dette et større ansvar for egen sikkerhet, noe de europeiske NATO-landene nølte med å ta.

Den amerikanske makten ble altså innrettet etter nye koordinater. Men like viktig var det at USA selv gikk gjennom en politisk forandring. Stikkord er reaksjoner på Irak-krigen, finanskrisen 2007–2008 og den økonomiske tilbakegangen (som rammet mange amerikanere hardt), Tea Party-bevegelsen, den økende polariseringen (med medier som aktivt bygde ut adskilte meningskorridorer), rasisme og konspirasjonsteorier. Den fortsatte polariseringen under Donald Trump og MAGA-bevegelsen, som etter hvert dominerte det republikanske partiet, førte til mer koordinerte angrep på liberalismen og en utbredt mistillit til demokratiske institusjoner og myndigheter. Dette ble styrket under koronapandemien.

Derfor representerer ikke president Donald Trumps «America First» bare en politisk kursendring, men en annen forståelse av hva USA skal være, og hvilken rolle landet skal spille i verden. President Trump forsøker å definere USA på nytt. For et land som Norge, som har bygd mye av sin utenrikspolitikk på internasjonalt samarbeid og internasjonal rett, er dette et brudd med formålene som tidligere bandt partene sammen.

Disse nye sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene skaper behov for nytenking og omvurderinger. For Norge innebærer det økt vekt på nordisk og europeisk samarbeid, og en betydelig styrking av den nasjonale forsvarsevnen. Allikevel er det vanskelig å se for seg en så omfattende politisk endring i Washington at våre nærområder mister sin relevans. Tvert imot kan vi anta at USA fortsatt vil ha stabile og sterke sikkerhetsinteresser å ivareta i Norden, Arktis og Nordøst-Atlanteren. Dette gjelder også om forholdet til Russland blir mer preget av tilnærming og samarbeid; uansett har USA behov for å overvåke den militære bastionen i Nordvest-Russland. At Norge da fortsatt er strategisk plassert, er det ingen tvil om. Samtidig er det uklart hvordan og på hvilke måter USAs sikkerhetspolitiske prioritering av Kina og Øst-Asia vil prege våre nærområder.

I forlengelsen av dette finner vi et annet og minst like vanskelig spørsmål – et spørsmål som var der under den kalde krigen, men som nå har blitt enda mer presserende: Hvordan skal vi legge an samarbeidet med en alliert stormakt som på helt sentrale områder søker å oppnå andre politiske formål enn oss?

Nordmenn kan fortsatt, på samme måte som før, hevde å bo i rettstat med svært sterke demokratiske institusjoner, styrt av politiske partier som også forsøker å arbeide for slike verdier både ute og hjemme. I USA har historien tatt en annen retning. President Donald Trump og støttespillerne hans ønsker å rive opp det som omtales som «dypstaten». For det tradisjonelle politiske sentrum er dette selve grunnfjellet av institusjoner som det amerikanske demokratiet er forankret i. «America First»-

nasjonalismen har også en brodd mot den gamle ideen om USA som demokratiets og frihetens forsvarer. Dessuten undergraver Trump og MAGA-bevegelsen normal adgang til politisk uenighet og forsøker å tvinge motstandere til å gi etter eller underkaste seg.

Den samme agendaen preger også utenrikspolitikken. Institusjoner og myndigheter som tradisjonelt har arbeidet for å avdekke spionasje og politiske påvirkningsoperasjoner fra stater som Russland og Kina, er stengt ned eller kraftig beskåret. Trumps regjering påvirker åpent valgprosesser i allierte europeiske stater og undergraver enkelte av disse statenes territoriale integritet. Om vi spoler tilbake til den kalde krigen, så erfarte Norge at USA gjennomgående støttet Norge politisk, blant annet for å kunne motstå press og påvirkning fra Sovjetunionen. I dag framstår en liknende politisk støtte som atskillig mer usikker.

Vi kan selvsagt håpe at USA finner veien «hjem» igjen, og gjenoppdager politiske verdier som president Trump har skjøvet vekk. Kanskje kan det også skje, og i tilfelle vil de transatlantiske relasjonene igjen framstå mer avstemte – slik vi har sett flere tilfeller av i historien. Er slikt scenario vil allikevel ikke medføre full tilbakevending til relasjoner som vi kjenner fra tidligere historiske epoker. Endringer *har* funnet sted både når det kommer til makt og formål, og det vil prege våre forbindelser inn i framtiden.

Trump, USA og europeisk sikkerhetspolitikk

Karsten Friis, forsker 1, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Ole Martin Stormoen, stipendiat, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

De forsvars- og sikkerhetspolitiske miljøene i Europa var mentalt forberedt på at det kunne bli krevende å holde den transatlantiske alliansen samlet under Trump. Da han inntok presidentembetet forrige gang, i 2017, var NATO noe av det første han gikk til angrep på. Han hadde allerede under kampanjen beskrevet alliansen som «utdatert» eller «unødvendig», og brukte det første toppmøtet på å skjelle ut allierte som brukte for lite på forsvar. At han samtidig ikke sa det som forventes, nemlig at USA står ved sine allianseforpliktelser, skapte panikkstemning i Europa. Etter hvert roet det hele seg, og de siste to årene av Trump 1.0 var mindre dramatiske. USAs engasjement i Europa økte faktisk under Trump – men det er trolig snarere takket være NATO-vennlige forsvarsministre enn Trump selv.

Uansett, med dette som bakteppe har NATO denne gangen sluppet overraskende billig unna den nye Trump-administrasjonens mange radikale grep. Faktisk har Trump selv, samt utenriksminister Rubio, forsvarsminister Hegseth og flere andre i administrasjonen, gjentatt at USA står ved sine NATO-forpliktelser. USA er også tydelig innad i NATO på at Russland utgjør en alvorlig trussel mot det Europa og det euroatlantiske fellesskapet.

Det er dog en liten hake: USA krever at alle NATO-land bruker 5 prosent av BNP på forsvar innen 2032. Det nåværende kravet, som man ble enige om i 2014, men som de fleste allierte oppnår først i år, er 2 prosent. Det kan bli krevende for særlig gjeldstyngede europeiske land å nå dette. Imidlertid ser man ut til å lette litt på presset ved å akseptere at 3,5 prosent skal brukes på militære formål (med de samme kravene som NATO stiller i dag), mens 1,5 prosent kan brukes på tiltak som støtter militær og sivil robusthet og motstandsdyktighet, altså det vi i Norge gjenre forbinder med totalforsvar. Tallet 3,5 prosent er ikke tatt ut av løse luften. Ifølge NATOs egne beregninger er det omtrent det nivået som trengs dersom man skal kunne gjennomføre forsvarsplanene og de tilliggende styrkemålene som er vedtatt.

Det er også ingen tvil om at USA med 5 prosent-kravet ønsker at Europa skal ta mer ansvar for avskrekking og forsvar av eget kontinent. De ønsker å flytte militære ressurser fra Europa til Stillehavet, og da må Europa bære en større del av byrden selv. Dette er verken nye toner eller overraskende. Spørsmålet er snarere om man kan få til et slikt byrdeskift på en ryddig måte slik at europeerne rekker å skaffe seg det USA vil trekke ut. Det kan dreie seg om transportfly, mer luft-til-luft tankfly, men også etterretningskapasitet, luftvern og annet. Om Trump-administrasjonen er utålmodig og irritert på europeisk sendrektighet, kan man risikere at det blir gap i NATOs struktur hvis USA trekker ut systemer før alternativer er klare.

Men vil USA etter hvert trekke seg helt ut av NATO? Neppe. Alliansen har bred støtte i Kongressen og blant vanlige folk. Det er også uklokt – uten at det nødvendigvis vil stoppe dagens president – å bare gi fra seg et nettverk og en maktbase sånn uten videre. Da det tidligere i år verserte et rykte om at USA ikke lenger ville fylle stillingen som NATOs øverstkommanderende (SACEUR), kom det raskt

reaksjoner fra ledende kongressmedlemmer om at det er uaktuelt. Samtidig vil det være krevende for Europa å håndtere også et mindre amerikansk engasjement i alliansen, ikke bare militært, men også politisk.

Djevelen ligger i detaljene

Diskusjonen om USAs rolle i Europa er ikke nødvendigvis et enten/eller-spørsmål. De europeiske landene vegrer seg for å gjøre drastiske grep for å erstatte amerikansk engasjement og militære kapasiteter før USAs fremtidige tilnærming til europeisk sikkerhet blir mer avklart og konkretisert. Europa frykter selvpoppfyllende profetier. Altså at amerikanerne *blir* mindre engasjert i Europa og trekker ut kapasiteter fordi europeerne signaliserer en *forventning* om at Europa må klare med mindre amerikansk engasjement og færre av landets strategiske militære kapabiliteter. Den selvpoppfyllende logikken er følgende: Hvis Europa tar grep for å gjøre seg mindre avhengige av USA fordi landet under Trump oppfattes som en mindre pålitelig alliert, risikerer man at USA går ytterligere i den retningen fordi Europa både politisk og militært faktisk *blir* mer frakoblet USA. Dermed kan man havne i en situasjon hvor alle går rundt grøten: Europa blir handlingslammet fordi man er usikre på amerikansk vilje og engasjement, og dermed redde for at de kan risikere å skyve USA ut av Europa. Inntil USA eventuelt viser med all tydelighet hvordan de ser for seg sin rolle i europeisk sikkerhet, både politisk og militært, vil det i Europas hovedsteder være forskjellige analyser av dette dilemmaet: Hvor USA er på vei, hva som kan gjøres for å holde dem engasjert i Europa, og hva Europa må investere i for – i verste fall – å kunne klare seg selv.

Historisk har perioder med lite eller svak amerikansk ledelse gitt rom for andre allierte å spille opp sine kjepphester, interne kranter eller andre initiativ som ikke alltid tjener alliansen som helhet. Et USA som setter dagsorden, kjører gjennom prosesser og reformer og samler de allierte, har vist seg svært viktig gjennom årene. Skulle nå USA velge en mer tilbaketrukket tilværelse også politisk, er det en fare for at historien gjentar seg. Allerede nå er flere prosesser satt på pause i NATO av frykt for at det skal skape ny uenighet mellom USA og de andre. Toppmøtet i juni i Haag vil være nedstrippet uten det sedvanlige lange kommunikeet der alle saksfelt omtales – man velger å klare seg med det som tidligere er sagt og vedtatt fremfor å åpne forhandlinger på nytt – for eksempel om Ukrainas «irreversible» vei mot NATO som det i fjor. Den ordlyden ville neppe blitt godkjent av dagens Trump-administrasjon.

På bakgrunn av dette er det en viss annen utvikling i Europa i disse dager som er interessant å følge med på. Etter det famøse møtet mellom presidentene Zelenskyj og Trump i Det hvite hus, har europeiske ledere tatt initiativ til politisk ledelse under banneret «koalisjon av villige». Vi ser stadige samtaler i formatet E3 (Storbritannia, Frankrike og Tyskland), E5 (+Polen og Italia), og i det bredere formatet av villige (ca. 15 land), der Norge er med på både sivil og militær side.

I første omgang dreier disse samtalene seg om Ukraina og Europas rolle i å støtte landet både sivilt og militært – både i forbindelse med forhandlinger og på sikt gjennom sikkerhetsgarantier. Samtidig er det en måte å samkjøre europeiske posisjoner vis-a-vis Trump-administrasjonen, koordinere kommunikasjonen med denne samt å vise europeisk handlekraft. Det er for tidlig å konkludere, men det er absolutt mulig at E3+ kan bli et mer permanent uttrykk for europeiske sikkerhetspolitisk ledelse som går utenpå EU og NATO.

Utfordringen for begge disse organisasjonene er konsensusprinsippet, som gjør at små land som Ungarn kan torpedere flertallets ønsker. Konsensusprinsippet er selvsagt også en beskyttelse mot flertallstyranni, men når ett eller noen få land så tydelig bryter med flertallet som Ungarn og Slovakia nå gjør, blir det også et politisk problem. Da finner man andre løsninger som E3 og koalisjoner av villige. Det er ikke ideelt at man må «finne opp» nye format, det kan risikere å undergrave både EU og NATO, men samtidig fyller disse ad-hoc-formatene et umiddelbart behov for å vise handlekraft.

Hvor mye strekk tåler de transatlantiske båndene?

Samtidig er det slik at selv om det går «relativt bra» i NATO og i sikkerhetspolitikken, er de transatlantiske båndene basert på mer enn dette. Det handler om solidaritet, en viss grad av overlapp både når det gjelder interesser og verdier, og enighet om en del grunnleggende prinsipper. Når Trump-administrasjonen kutter bistand, melder seg ut av klimaforhandlingene, skaper urolige handels- og kredittbetingelser, samt undergraver demokratiske institusjoner på hjemmebane, ja så påvirker det også de sikkerhetspolitiske relasjonene. Det vil være krevende å føre handelskrig med den ene hånden mens man er alliert med den andre.

Trump's syn på verden ser også ut til å delvis bygge på en ide om stormakters interessesfærer. Han vil ha kontroll på Panama, Canada og Grønland, og mener at Europa må håndtere Russland mer eller mindre på egen hånd. Han er også mindre tydelig i forsvaret av Taiwan mot mulig kinesisk aggresjon enn hans forgjenger Joe Biden var. Det er også flere i administrasjonen som ser ut til å støtte en slik «arbeidsdeling», der USA fokuserer på Asia–Stillehavet, mens Europa holder seg til eget kontinent. Viseforsvarsminister Elbridge Colby kritiserte nylig Storbritannia for å sende hangarskip til Stillehavet (den operasjonen Norge er med på), og sa at de heller bør bruke sine begrensede ressurser i Europa.

Den logiske konsekvensen av et slikt verdenssyn er at det innebærer en viss forståelse for Putins krig og hans ønske om å hindre Ukraina i å velge sin egen utenrikspolitiske retning. Dette bryter grunnleggende med det europeiske prinsippet om at alle land skal kunne velge sin sikkerhetspolitiske orientering. Man kan si at dypest sett er det dette krigen handler om – og grunnen til at dette er så viktig for Europa. I hvor stor grad Trump har et slikt syn på verden, er ikke helt klart, men det ligger en kime til dyp uenighet med Europa i dette, dersom det stemmer.

Trump-administrasjonens tendens til å være forsiktige med å kritisere Russland for hardt, samt indikasjoner på at man ønsker å normalisere relasjonene, diplomatisk så vel som økonomisk, skaper derfor stor indignasjon i europeiske hovedsteder. Kombinert med en tendens hos Trump til ofte å kritisere Ukraina og Zelenskyj, blir uenigheten over Atlanteren svært stor.

Kort fortalt, hvor Trump lander med hensyn til Ukraina og Russland, vil være indikativ på forholdet til Europa og NATO mer generelt. Skulle han konkludere at det er Ukraina som er problemet – og kanskje lette opp sanksjonene mot Russland – vil det skape svært dype rifter mellom USA og Europa. Skulle han lande på at Putin er problemet – og dermed skjerpe sanksjonene og fortsette støtten til Ukraina, så vil det transatlantiske forholdet klare seg ganske bra.

Hva betyr så denne utviklingen for Norge?

Norsk forsvarspolitik er som kjent tungt basert på amerikansk støtte. Det er kun USA som har militære muskler som kan true russiske styrker på Kola i signifikant grad hvis en krise skulle bryte ut.

Det er dermed også viktig for norsk avskrekking mot russiske provokasjoner at vi har USA i ryggen. Skulle det settes spørsmålstegn ved denne støtten, vil det ikke kun være en utfordring i krig, det vil også kunne invitere Russland til å teste oss. Det vil si at vi kanskje kan forvente mindre provokasjoner, hendelser eller annet som vil kunne være krevende alene å håndtere uten å eskalere situasjonen. Uten USA vil andre allierte, som de nordiske nabolandene og kanskje Storbritannia, være viktige for å håndtere slike situasjoner – men det er foreløpig ingen troverdig erstatning for USA.

Hvor sannsynlig er dette? Norske myndigheter finner en viss trøst i at de russiske strategiske ubåtene bærer atomvåpen som primært utgjør en trussel mot USA. Dermed vil det alltid være av amerikansk interesse å følge med på russisk aktivitet i nord. Her er partnerskapet med Norge helt sentralt. Etterretningssamarbeidet har blitt beskrevet som Norges viktigste valuta i Washington DC. Dette forsvinner derfor neppe – selv med et kraftig forverret klima i NATO for øvrig. Samtidig er ikke etterretningssamarbeid det samme som sikkerhetsgaranti. USA kan i teorien snevre inn sitt fokus i nord og være mindre opptatt av landmakt og norsk suverenitet enn før. De kan forvente at den delen av avskrekkingen og forsvaret av nordkalotten, er noe europeerne må fikse på egen hånd.

Det er nok derfor et ønske i Norge og Norden om at andre europeiske stormakter øker sin interesse for vår del av Europa, både til lands, til sjøs og i luften. Nordflanken ble viktigere i NATO som følge av Finland og Sveriges inntreden i alliansen, og NATOs grense mot Russland ble som kjent svært mye lenger. NATO er nå i ferd med å innlemme disse landområdene inn i sin Forsvarsplan Nordvest, mens hovedkvarteret i Norfolk Virginia, som har ansvaret for denne regionen, fylles opp med personell. I løpet av året vil nok dette være operativt. Samtidig er denne forsvarsplanen så vel som hovedkvarteret i Norfolk, helt avhengig av amerikanske bidrag. For Norge finnes det ikke, i hvert fall i overskuelig fremtid, en troverdig «plan B» uten USA.

Fred og sikkerhet i en urolig tid, - det er tid for handling⁸

Njord Wegge, professor, Forsvarets Høgskole og UiT Norges arktiske universitet

Norge står i dag i en mer usikker og utfordrende sikkerhetssituasjon enn vi har vært vant med på en god stund. Det samme gjør de fleste andre liberale, demokratiske europeiske stater med grense mot, eller nærhet til, Russland. Flere ti-år med fred og lav spenning førte til nedbygging av den militære forsvarevnen. Som liten nabostat i nord til et aggressivt og ekspansivt Russland merkes endringene godt. Vi i beveger oss nå mot et geopolitisk skille ingen med sikkerhet kan si hvor vil ende, men det synes klart at Norge, Norden og Europa hurtig må ta over noe av det sikkerhetspolitiske ansvaret som USA tidligere har båret for Europa. Vi må altså starte å bygge en militær evne til å kunne avskrekke en av verdens største militærmaskiner, - og hvis kamper bryter ut, kunne nekte Russland militær framgang, og til syvende og sist vinne krigen. På samme måte må også totalforsvaret gjøres mer robust. Vi må være så godt forberedt på en konflikt at dette ikke blir et foretrukket handlingsalternativ fra motstanderen, i denne mer usikre sikkerhetspolitiske hverdagen om ligger foran oss.

Mot en ny verdensorden?

Det kan virke som om verden har gått av hengslene. Verdens ledende demokrati, USA, prioriterer tilsynelatende relasjonsbygging til autoritære stater, Ukrainas leder Volodymyr Zelensky blir kalt for en diktator, mens supermaktens gamle allierte blir parkert i skyggen utenfor det gode selskap. Den gamle USA-ledede verdensordenen, bygd på seieren over Nazi-Tyskland og det imperialistiske Japan, ristes i de rettsstatlige fundamentene, samtidig som nye tollmurer bygges opp av verdens fremste kapitalistiske lokomotiv, stikk i strid med kapitalismens og frihandelens grunnsetninger. Vi ser en endring mot større populisme, hvor vedtatte sannheter står for fall, og hvor militære maktkapasiteter igjen ser ut til å spille en helt sentral, om ikke avgjørende betydning, for stadig flere politiske utfall på den internasjonale arenaen. De «vedtatte sannhetene» vi har hatt i det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom USA og Europa gjennom flere generasjoner kan ikke lengre nødvendigvis tas for gitt.

Som liten nabostat i nord til et aggressivt og ekspansivt Russland merkes endringene godt. Det samme gjør den ukomfortable turbulensen knyttet til diskusjonen om NATOs relevans og troverdighet, herunder USAs sikkerhetsgarantier gjennom alliansens artikkel 5. Det er i dag større usikkerhet om hvordan et amerikansk lederskap av alliansen vil kunne arte seg i en eventuell konflikt mellom NATO og Russland, eksempelvis i hvilken grad, og hvor fort, supermakten vil stille opp med kostbare strategiske kapasiteter som bare USA i dag besitter med større volum. Eksempler på slike kapasiteter kan være logistikkplattformer som tank og tunge lastefly, systemer for langtrekkende presisjonsild (global strikes), eller rombaserte kommunikasjon og overvåknings løsninger, - systemer som man tidligere har tatt for gitt vil bli stilt til disposisjon om NATO's artikkel 5 skulle bli utløst og som Europa selv bare i liten grad har trengt å utvikle.

Ser man på de lengre linjene i verdenshistorien er slike ubehageligheter velkjente. Små stater er

⁸ Denne teksten er en utvidet versjon av en kronikk som ble publisert i Nordlys 27. februar 2025

utsatte i det internasjonale systemet, de må både søke å ivareta sin sikkerhet på egen hånd, samt bygge allianser, hvor både verdi og realpolitiske faktorer må tas hensyn til. Allerede i antikkens Hellas finner vi den greske historikeren Thukydide beskrive hvordan små stater er utsatt i storpolitikken. I hans redegjørelse av Peloponnesiske krigen 431–404 f.Kr. trekkes viktige slutninger om hvordan små stater kan være svært utsatt i relasjonen til større makter om eksempelvis geografiske eller økonomiske forhold gir stormaktene insentiv til kontroll og innflytelse over de mindre aktørene i systemet. Dette er viktige allmenngyldige innsikter som i dagens situasjon på ny fremstår som høyst relevante, og hvor den liberale verdensordenen bygd på folkerettslige prinsipper, settes under press.

Norges sikkerhetssituasjon

Norge står i dag i en mer usikker og utfordrende sikkerhetssituasjon enn vi har vært vant med på en god stund. Det samme gjør de fleste andre liberale og demokratiske europeiske stater med grense mot Russland. Flere ti-år med fred og lav spenning førte til nedbygging av den militære forsvarsevnen. I tillegg har sikkerhetsgarantien fra USA vært en sovepute.

Det hersker i dag betydelig usikkerhet om den økonomiske situasjonen i Russland og hvordan denne vil se ut i årene fremover. Russland bruker i dag svært store summer på militær produksjon og det er anslått at vel 40% av Russlands føderale utgifter brukes på forsvaret. I en studie publisert av Financial Times 12. februar 2025 vises det også til at Russland i dag bruker mer på sitt forsvar enn hva hele Europa sammenlagt gjør, når det justeres for kjøpekraft. Putin-regimet har også satt hele staten på krigsfot og innrettet den mot produksjon av krigsmateriell og verving av soldater.

Planlagte strukturendringer i Russiske kommando og kontrollsystemer, herunder gjenopprettelsen av Leningrad militærdistrikt, taler nå også for at Russland dimensjonerer sitt fremtidige forsvar med tanke på en fremtidig storkonflikt med NATO. Ferske satellittbilder har i det siste også dokumentert styrkeoppbygging og ny infrastruktur ved Russland grense mot Finland. Dette er bilder gjengitt av New York Times 19. mai 2025, og de kan tolkes som et første skritt i en ventet, men ny, styrkeoppbygging mot vest.

Situasjonen i Russland høres ikke bærekraftig ut på lang sikt og ensretting mot militær produksjon vil utvilsomt ha betydelige samfunnsmessige omkostninger. Vesten har like vel gang på gang undervurdert hvilken kostnad Russland er villig til å ta for å fremtvinge sine politiske mål. Det samme gjelder vurderingen av viljen til voldsbruk. Som naboland til Russland er denne utviklingen av stor betydning for Norge. I denne situasjonen er det nødvendig med både en militær og sikkerhetspolitisk-, så vel som mental, omstilling i både vårt eget land og Europa for øvrig.

Sjefen for Hæren, Generalmajor Lars Lervik, uttalte 30. januar 2025 i Barents Observer at hans jobb er å forsvare hele Norge «fra grenselinjen». - Dette er på den ene siden en selvfølgelighet, men det kan også tolkes som en viktig nyansering av strategiske konsepter, noe bort fra betoningen av «tid og rom» i forsvaret av Finnmark, som tidligere gjerne har blitt vektlagt.

Med bildene fra massakrene av sivile i Butcha i Ukraina friskt i minne, kan vi i dag ikke legge til grunn at differensiering av sivile og militære vil forekomme i en eventuell konflikt med Russland. Kampene i Ukraina viser også med stor tydelighet hvordan okkupert terreng er vanskelig å ta tilbake. I denne situasjonen må vi i Norge, Norden og Europa hurtig og radikalt skalere opp vår

forsvarsindustri. Europa må ta sikte på å bygge en militær evne til å kunne avskrekke en av verdens største militærmaskiner, - og hvis kamper bryter ut, kunne nekte Russland militær framgang, og til syvende og sist vinne krigen. Mens Europa ikke er i nærheten av å ha disse kapasitetene i dag, er det viktige tegn til Endring. Ikke minst vil en reel opprustning i Tyskland til å bli «Europas sterkeste konvensjonelle militærmakt», som varslet av Friedrich Merz ikke lenge etter overtakelsen av kanslervervet i Tyskland våren 2025, være betydningsfull.

De siste tiårs fravær av direkte militære trusler har svekket Europas krise og krigs beredskap. Også den sivile komponenten i forsvarsevnen, eller det som i Norge gjerne betegnes som «totalforsvaret» må gjøres mer robust. Sivile kapasiteter vil eksempelvis påvirke forsvarets utholdenhet og resiliens. I årene fremover må både de militære og sivile beredskapsorganisasjonene utvikles til å være så godt forberedt på en konflikt at dette ikke blir et foretrukket handlingsalternativ fra motstanderen.

Går vi så tilbake til vår norske kontekst gir geografien en god pekepinn på hva som vil være særlig utsatte områder i tilfelle en konflikt mellom NATO og Russland. Skal landet forsvares fra grensen mot Russland i nord, betyr dette fort en evakuering av sivilbefolkning i Øst-Finnmark hvis krig truer. Hvis en åpen konflikt mellom Russland og NATO bryter ut kan Sør-Varanger og andre grenseområder i Norden bli krigsskueplasser med enorme ødeleggelser. Nye konsepter for irregulær krigføring på eventuelle okkuperte områder må forberedes. Mens konsepter for geriljakrigføring og evnen til å yte annen motstand bak fiendens linjer hatt lite fokus de siste årene, må denne type scenarier gjennomgås på nytt. Den samme situasjonen gjelder hele den norsk/finsk/baltiske-russiske grensen, et område som gjennom ny teknologi kan bli et eget operasjonsområde i det europeiske strategisk teateret.

Veien videre for Norge og Europa

Norge og Europa må gjøre hva vi kan for å ikke havne i dette scenariet som beskrevet ovenfor, noe vi gjør nettopp ved å forberede oss best mulig på krig. Det handler om å dramatisk bygge opp militære våpenlagre og ammunisjon, bygge opp evnen til å lede store militære forband på divisjons og korps nivå, finne robuste logistikk- og infrastruktur løsninger i samarbeid med sivil sektor, samt å trene og utdanne vesentlig flere soldater. Samtidig handler de om en mental holdningsendring. Å stoppe en angripende part på NATOs grenser vil kreve et betydelig operativt, strategisk dyp i eget land, samt kapasiteter til operasjoner bak fiendens linjer.

Mens det er krevende å forholde seg til stadige nye utspill fra Det hvite hus, vil jeg avslutningsvis slutte med å uttrykke en fortsatt tro på at de grunnleggende vurderingene i USA knytte til at NATO-alliansen ligger fast. Fra politisk ledere i administrasjonen, i Kongressen og i de militære styrkene er det lite som tyder på at supermakten vil kaste NATO over bord. Dette gjelder også den kjernefysiske avskrekkingen i alliansen, hvor evnen til militær maktprojeksjon i Nordområdene og Arktis, og forsvar mot de strategiske maktkapasitetene på Kola, er forsvar av eget hjemland for USA. Europa og Norge har fått en vekker, men nettopp ved å fysisk og mentalt forberede seg på det verste øker sjansen for nettopp å unngå dette, og bevare fred og sikkerhet i en urolig tid.

En dobbel skvis for Norge

Morten Skumsrud Andersen, seniorforsker, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Ole Jacob Sending, forsker 1, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI)

Det er regimeendring i USA, og for første gang etter andre verdenskrig utfordrer den amerikanske presidenten sitt eget lands tradisjonelle rolle i verden. Implikasjonen er at vi ikke helt aner hva som venter i horisonten. For Norge, som alltid har vært en liten stat i skyggen av stormaktene, er spørsmålet akutt: Hva gjør vi når garantisten for vår sikkerhet og den liberale verdensorden ikke lenger er til å stole på?

Som studenter av internasjonal politikk er vi nå som værmeldere i orkan: Vi kan beskrive hvordan uværet oppstod og hvordan samfunnet har forberedt seg, men ikke forutsi når stormen løyer eller hvor store skadene blir. Likevel er det nå vi må revurdere hvilke løsninger vi har tatt for gitt, og hvilke allianser og verdier som faktisk tåler en global autoritær vending.

Norges sikkerhet har i generasjoner vært bundet til NATO og særlig USA. Selv nå, med en amerikansk president som åpent utfordrer alliansens grunnprinsipper, tviholder vi på samarbeidet. Det er forståelig, for avhengigheten er stor og usikkerhet likeså. Men et grunnleggende spørsmålet gjenstår: Er det rasjonelt på lang sikt å basere norsk sikkerhet på en allianse ledet av en aktør som ikke lenger deler våre verdier – eller kanskje ikke engang våre interesser?

Forskningen på alliansepolitikk viser f.eks. hvordan allianser basert på felles interesser er sårbare nettopp fordi interesser kan endre seg: Det vil alltid være en tvil om ens allierte faktisk vil ofre egne soldater og ressurser på å redde deg. Grunnen til at NATO har fungert som en allianse i snart åtti år er at man har fortalt seg selv at det ikke er basert på felles interesser men på vennskap – på felles verdier, historie og identitet. Glenn Snyder omtaler dette som alliansepolitikkenes “glorie” – man rammer den inn i noe opphøyet som alle tror på for å ta ned denne tvilen. Årsaken til at sjokket er så stort for oss i Europa er nettopp at Trump-administrasjonen utfordrer dette narrativet med å jevnlig kritisere Europa i lite diplomatiske ordelag.

Talen til visepresident J.D. Vance på sikkerhetskonferansen i Munchen er det tydeligste eksemplet på nettopp dette – at USA ikke lenger er Europas venn. Trumps politikk og MAGA bevegelsens redefinering av det republikanske partiets syn på Europa innebærer med andre ord at tvilen har seget inn i norsk og europeisk sikkerhetspolitikk: Kan vi få Trump tilstrekkelig på vår side i krigen i Ukraina? Og ikke minst: Hva, og hvem, kommer etter Trump? Denne usikkerheten gjør at Norges relasjon til USA vil måtte bli varig endret, for vi kan ikke lenger legge til grunn at USA vil være det samme i fremtiden som i fortiden.

Det er her E.H. Carr, en av internasjonal politikk’ pionerer, blir aktuell. I *The Twenty Years’ Crisis* (1939) advarer Carr mot å tro at internasjonal politikk kan styres av universelle prinsipper løst fra tid og sted. Han kritiserte utopismen – troen på at liberale normer og institusjoner automatisk kan eksporteres og fungere overalt – men han avviste heller ikke verdier. Tvert imot mente Carr at all politikk må balansere mellom det realistiske og det idealistiske, mellom det som

virker og det som er rett.

For Carr var det ikke nok å være kynisk realist. En politikk uten mål, moralsk dømmekraft eller visjon vil til slutt miste retning og legitimitet. Samtidig må idealer alltid testes mot virkeligheten. Han påpekte at «kunnskapsproduksjon om internasjonal politikk må kombinere utopisk og realistisk tenkning, formål og analyse, etikk og politikk».

Norsk utenrikspolitikk har i tiår vært preget av denne balansen. Ofte har det nok tippet over til vel mye ønsketekning og idealisme. Vi har støttet opp om den liberale verdensorden – FN, NATO, menneskerettigheter – både fordi det er riktig, og fordi det har vært effektivt for vår sikkerhet og vårt handlingsrom. Men nå utfordres *begge* dimensjonene: USA er ikke lenger en stabil garantist for verken vår sikkerhet *eller* for liberale verdier. Og det er nettopp derfor vi i Norge og ellers i Europa reagerer med vantro, for vi står i en dobbel skvis.

Carrs analyse tvinger oss til å stille nye spørsmål: Hva gjør Norge når det som før var både formåls- og verdirasjonelt, ikke lenger er noen av delene? Skal vi fortsette å støtte NATO og den regelbaserte ordenen fordi det er «riktig», selv om det kanskje ikke lenger virker? Eller skal vi søke nye allianser og strategier, selv om det innebærer å revurdere egne prinsipper?

For småstater som Norge er dette ekstra krevende. Vi har lite å forhandle med av militær og økonomisk makt. Det kanskje viktigste – overfor USA – er vår beliggenhet og erfaringen og kompetansen med å overvåke Russlands strategiske ubåter med base på Kola. Men den relative verdien av dette vil også kunne endre seg, både som et resultat av teknologiske nyvinninger hvor geografisk nærhet betyr mindre, eller politiske endringer.

Historien viser at småstater ofte havner i frontlinjen når normer og regler brytes ned. Det gir et særlig ansvar for å forsvare det som er igjen av en internasjonal orden. Når demokratiet er i tilbakegang globalt, og stormakter ledes av «gale konger», må vi tenke nytt om hva som faktisk er rasjonelt. Det er ikke lenger nok å håpe at alt ordner seg eller puste med magen. Vi må bygge en utenrikspolitikk som tåler uorden – og som ikke hviler på hvem som tilfeldigvis styrer Det hvite hus.

Spørsmålet er hvordan vi skal tåle en mer uoversiktlig og farlig internasjonal orden. Denne orden vil i mindre grad være basert på regler og mer på interesse-baserte avtaler mellom stater, og da særlig stormakter. Dette gjelder uavhengig av om man tror denne orden vil være bipolar eller multipolar.



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt



Fridtjof Nansens
Institutt



UiT Norges
arktiske universitet



UNIVERSITETET
I OSLO



INSTITUTT FOR
FORSVARSSUDIER

Senter for geopolitikk skal styrke kunnskapen om internasjonale maktforhold og stormaktenes posisjoner – og hvordan dette påvirker Norges interesser og politikk. Senteret er et samarbeid mellom Norsk utenrikspolitisk institutt, Fridtjof Nansens Institutt, UiT Norges arktiske universitet, Universitetet i Oslo og Institutt for forsvarsstudier.

Senter for geopolitikk er finansiert av Norges forskningsråd.

