

USA's alliancesystem under forandring

Af Jørgen Ørstrøm Møller

I løbet af ti år – 2013 til 2023 – ændrer USA position fra verdens tredjestørste nettoimportør af fossile brændstoffer til nettoeksportør. Der er tale om et energipolitisk skift af kolossal størrelsesorden med deraf følgende økonomiske chokbølger for det amerikanske samfund og globalt. Omend olieprisen har svinget inden for de seneste 5-10 år, har udbud og efterspørgsel tilpasset sig således, at det globale energimarked i store træk er stabilt. Nu skal et voldsomt merudbud absorberes samtidig med, at højere energieffektivitet og vedvarende energi begge dæmper gennemslaget af økonomisk vækst på efterspørgsel efter kul, olie og gas.

Bag denne udvikling ligger hurtigere og stærkere anvendelse end forudset af fracking teknologi for udvinding af såvel naturgas som olie. I femåret 2010-2015 steg USA's olie- og gasproduktion mere end tre gange. I 2018 – nu! – bliver USA i henhold til prognoser

udarbejdet af Det Internationale Energiagentur (IEA) nettoeksportør af flydende naturgas (liquified natural gas, LNG) og i 2028 af olie.

Der er ingen fordele for USA forbundet med at kaste produktionen ud på det globale marked og se prisen styrtdykke. Merudbuddet kan ikke rummes, som markedet er nu, hvilket kræver, at nogle af de eksisterende udbydere presses ud. Det eneste marked, der er stort nok til at aftage den stigende amerikanske produktion, er Kina, som i øjeblikket ikke i nævneværdig størrelsesorden køber olie og gas fra USA.

Det amerikanske alliancesystem går tilbage til den kolde krigs tid og kan ikke bruges til at fremme den nødvendige ændring af udbuds- og efterspørgselsstruktur. USA har ikke længere brug for en militæralliance rettet mod Rusland, hvis militære styrke det kan overkomme alene. Værdifællesskabet med de europæiske lande brækkes op, efterhånden som

Jørgen Ørstrøm Møller, adjungeret professor ved Copenhagen Business School og Singapore Management University, Visiting Senior Fellow ved ISEAS Yusof Ishak Institute, Singapore. Han er forfatter til adskillige bøger, senest *The Veil of Circumstance: Technology, Values, Dehumanization and the Future of Economics and Politics* fra 2016.



ILL.: John G. Van Hoesen via Wikimedia Commons

Delstaten New York samt store dele af Pennsylvania, West Virginia og Ohio ligger oven på den gigantiske skiferformation Marcellus Shale, som udgør en af USA's største forekomster af skifergas

USA skifter til en interessebetonet udenrigs- og sikkerhedspolitik under overskriften 'USA first'. De asiatiske allierede, Korea og Japan, suges ind i et spil omkring Nordkoreas atomvåben og missilprogrammer, som i højere grad domineres af USA's forhold til Kina end ønske om at holde fast i alliancesystemet.

Siden præsident Roosevelt i 1945 mødte Kong Ibn Saud, har USA og Saudi-Arabien arbejdet sammen i en slags uformel alliance om at styre olieprisen og sikre stabilitet i Golfen.

Mellemøsten

Denne omkalfatring af det geopolitiske billede ses tydeligst og først

i Mellemøsten inklusive Iran og Golfen.

Siden præsident Roosevelt i 1945 mødte Kong Ibn Saud, har USA og Saudi-Arabien arbejdet sammen i en slags uformel alliance om at styre olieprisen og sikre stabilitet i Golfen. For USA var det i sig selv vigtigt, eftersom det var blevet afhængig af import

af olie derfra. Dets rolle som leder af en alliance med vesteuropæiske lande samt flere asiatiske lande pålagde

det endvidere opgaven at sørge for deres olieforsyning gennem stabilitet i Golfen og fri besejling af verdensha-

vene (freedom of navigation). For et stykke tid satsede USA i det mindste delvis på shahens Iran; men den islamiske revolution i 1979 gjorde en ende på det spil.

To forhold underminerede den amerikansk-saudiarabiske forståelse. For det første vurderede Saudi-Arabien korrekt fracking-teknologi som en trussel mod dets dominerende rolle på det globale oliemarked. For det andet var aftalen i 2015 om begrænsning af Irans formodede atomvåbenprogram (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) i saudiarabiske øjne forræderi fra USA's side. Med præstestyret ved roret i Teheran så Saudi-Arabien en trussel mod dets rolle som leder af Islam og vogter af de hellige steder. Det skønnes, at siden 1979 er omkring 100 milliarder USD blevet brugt til en religiøs offensiv mod Iran.

Det drejer sig om, hvem der skal være Mellemøstens politiske leder, stærkeste militærmagt, ledende økonomi, have indflydelse på og måske kontrollere det globale oliemarked samt ikke mindst blive den ledende atommagt blandt mellemøstlige og muslimske lande.

I løbet af 2017 svingede både Saudi-Arabien og USA tilbage mod en genoplivning af den gensidige forståelse. Saudi-Arabien indså, at forsøget på at kvæle fracking-teknologi var slået fejl; noget andet og nyt måtte prøves. USA's nye præsident Donald Trump angreb JCPOA i meget direkte vendinger med trussel om at trække USA ud af aftalen. Dermed satte han punktum for USA's tilnærmelse til Iran

og dette lands genindtræden i global energipolitik.

Svinghjulet for forståelsen synes at være en aftale om at dele det globale energimarked. USA får rollen som den dominerende udbyder af LNG; Saudi-Arabien bliver den dominerende eksportør af olie.

USA ser to lande som mål for begrænsning af det globale udbud af LNG: Qatar og Iran. Hertil er der behov for hjælp fra Saudi-Arabien. En koalition omfattende Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Bahrain og Ægypten startede i juni 2017 en blokade af Qatar, der blev anklaget for at så uro i Golfen og støtte terrorisme. De stillede krav om fuldstændig ændring af dets politik. Qatars forsvarsminister har i et interview den 3. februar 2018 erklæret, at en invasion af hans land var forestående.

Tilsyneladende sigter Saudi-Arabien med mere eller mindre amerikansk støtte – i hvert fald indforståelse – på en form for regimeskifte. Målet er at føre Qatar tilbage til situationen forud for et kup i 1995, der afsatte den saudiarabisk-venlige hersker, hvorefter landet med et shiitisk flertal bevægede sig hen i mod Iran i stedet for det sunnimuslimske Saudi-Arabien. At et saudiarabisk organiseret regimeskifte ikke er tomme trusler, kom for dagen, da Qatar den 5. marts 2018 via Al Jazeera lækkede oplysninger om, at Saudi-Arabien under ramadanen i 1996 forsøgte et modkup for at genetablere et saudiarabisk-venligt styre – dvs.

tilbagerulle det politiske kursskifte i 1995.

Blokaden er siden juni 2017 opretholdt og efter alt at dømme, er det stadig målet at bringe Qatar under saudiarabisk kontrol. Herefter vil dets gasproduktion fra det store Parsfelt, som deles med Iran, blive reduceret.

USA's politik over for Iran har et tilsvarende energipolitisk sigte. Iran skønnes at have omkring 18 pct. af de globale reserver af gas og 10 pct. af de globale oliereserver. Siden 2015 er dets andel af den globale eksport af olie fordoblet til ca. 6 pct., og med de store reserver vil fortsat adgang til markedet skade såvel USA som Saudi-Arabien. Stopper fornyede sanktioner ikke alene for stigning i eksporten men tillige for fastholdelse af det nuværende niveau, står styret i Teheran over for økonomiske og finansielle problemer, eftersom en økonomisk nedtur med virkning for befolkningen var medvirkende til præstestyrets accept af JCPOA. Saudi-Arabien vil score den gevinst, at Iran var ude af stand til at forsvare dets allierede, Qatar, og dermed forøge dets pondus i den arabiske og muslimske verden.

Den tilbageværende brik i olie- og gasbilledet er Saudi-Arabiens køb af amerikanske virksomheder i besiddelse af fracking-teknologi for at udvinde dets egen LNG, som kun er tilgængelig gennem fracking. Det kan umiddelbart forekomme i modstrid med analysen ovenfor, som giver det globale LNG-marked til USA. Forklaringen er udvinding af LNG til hjemlig brug for derigennem at frigøre olie til eksport.

To alliancesystemer

Ud af dette spede spil er der kommet to modstående alliancesystemer.

Det ene er USA, Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Bahrain og Ægypten med Israel som stiltiende deltager. Det anden udgøres af Rusland, Tyrkiet og Iran.

Den sidstnævnte alliance er i modstrid med historiske modsætninger mellem disse tre lande, der igennem århundreder har konkurreret om interessesfærer og i dagens spil ofte har forskellige interesser fx i forholdet mellem Rusland, der indenrigspolitisk har et problem med muslimske mindretal, og Tyrkiet, der i stigende grad efterligner Pakistans kursændring for godt 40 år siden i retning af at kombinere nationalisme og stærkere muslimsk orientering.

Iran har sit eget spil gående i Syrien og Libanon med støtte til Hizbollah og Hamas. Deres ønske om at få USA ud af Mellemøsten er stærkt nok til en midlertidig alliance, men ikke til varigt sammenhold om en fælles politik for at skabe et politisk system i området.

Den førstnævnte alliance har USA's overvældende militærmagt som støtte og indirekte Mellemøstens stærkeste militærmagt, Israel, samt Saudi-Arabiens finanser til hjælp. Selv om den også mangler et langsigtet mål, rives den ikke op indefra af modsætninger og må derfor vurderes til klart den stærkeste.

De to alliancesystemer er allerede i krig med hinanden. I Yemen står Saudi-Arabien over for Iran. I Syrien og Libanon føres for fuld udblæsning, hvad der betegnes som stedfor-

træderkrige. Kapløbet om allierede udstrækker sig til Kaukasus, hvor Iran konkurrerer med Israel og Saudi-Arabien om indflydelse i Aserbajdsjan og måske tillige Armenien. Det synes, som om Iran opbygger et arsenal af missilsystemer i Syrien og Libanon med mulighed for at ramme Israel, hvilket rejser spørgsmålet, om Israel lader dette ske eller vælger at gennemføre et forebyggende angreb. I februar 2018 angreb det israelske luftvåben sådanne stillinger. Et blik på et kort viser, at de to alliancesystemer forsøger ikke at omfavne, men at omklamre hinanden.

Det drejer sig om, hvem der skal være Mellemøstens politiske leder, stærkeste militærmagt, ledende økonomi, have indflydelse på og måske kontrollere det globale oliemarked samt ikke mindst blive den ledende atommagt blandt mellemøstlige og muslimske lande.

Atomprogrammerne

JCPOA satte et midlertidigt stop for Irans program. Nu hvor USA har opsagt aftalen, må man forvente, at der bliver brugt andre og hårdere midler for at hindre Irans forsøg på at udvikle atomvåben.

Saudi-Arabien har et ambitiøst program for etablering af atomkraft, der vil frigøre olie til eksport. Målet er 16 reaktorer med en samlet kapacitet på 17,6 gigawatt inden 2032. Det amerikanske firma Westinghouse er på banen som mulig leverandør. Ikke

alene er dette en lukrativ kontrakt for USA, men det giver også kontrol over teknologi til og funktion af atomkraftværker.

Det springede punkt er sikkerhedsklausuler for at berige uran og oparbejde plutonium, hvor Saudi-Arabien har ladet forstå, at tidligere givne løfter ikke nødvendigvis står ved magt. USA's reaktion er ukendt; men oplysninger sivet ud om mulighed for at skifte leverandør til Rusland eller Kina kan give anledning til en fremkommelig linje.



Præsident Trumps State of Union-tale den 30. januar 2018 videregiver dette budskab i klar tekst.

Amerikansk produktion, fabrikker og kapital i udlandet skal bringes hjem. USA skal producere til forbrug i USA til den amerikanske forbruger.

Uanset hvilket regelsæt om uran og plutonium, som ender med at blive grundlaget for en aftale, indebærer programmet, at Saudi-Arabien opbygger en teknologisk viden, der forkorter springet til atomvåben. De Forende Arabiske Emiraters første atomkraftværk bygges af Sydkorea, men vigtigere i denne sammenhæng er afvisning af sikkerhedsklausuler, som er stærkere end, hvad andre lande i området opererer under.

Ægypten har i dets aftale med USA betinget sig ændring til en 'bedre' sikkerhedsklausul, skulle nabolande tilbydes dette. Marokko og Tyrkiet har aftaler med USA, der udløber 2021 henholdsvis 2023, og vil givetvis følge trop, hvis sikkerhedsklausulen i en amerikansk aftale med Saudi-Ara-

bien lempes. Tyrkiet udtalte for nogle år siden, at et nabolands besiddelse af atomvåben var uacceptabelt. Den gang var sigtet formentligt Iran og er det stadig; men Saudi-Arabien ligger ikke så langt væk.

Det kinesiske marked

Lykkes det USA og Saudi-Arabien at presse Qatar og Iran helt eller delvist ud som udbydere af gas, står tilbage for USA at komme ind på det kinesiske marked (De største aftagere af LNG fra USA er i rækkefølge Mexico, Sydkorea, Kina, Japan, Chile. I løbet af 2017 tredoblede Kina sit indkøb).

Under præsident Trumps besøg november 2017 i Beijing blev der underskrevet aftaler om LNG til et beløb i nærheden af 150 milliarder USD. Kina ser dette spil som asymmetrisk. USA har i realiteten ikke andre markeder end det kinesiske til afsætning af sin LNG-produktion. Kina kan i givet fald fortsat købe hos de eksisterende udbydere, hvoraf Qatar deler førstepladsen med Australien. Derfor kan Kina kræve en pris – økonomisk og næppe politisk. Den vil formentligt være, at USA ikke lancerer en større handelskrig rettet mod Kina.

Ligningen kan være, at enten får USA adgang til det kinesiske gasmarked men ingen større handelskrig, eller USA starter en handelskrig som nævnt af Donald Trump i valgkampen forud for præsidentvalget og forskertser muligheden for at sælge gas til Kina. Hvis ikke Kina selv har fundet ud af det, gjorde handelsminister Wilbur Ross det krystalklart i et interview på Bloomberg den 23. marts 2018.

En energipolitisk og økonomisk forståelse får betydning for de to landes holdning til Nordkorea med forstærket interesse i en løsning, som stiller begge parter tilfreds. Da den også skal stille Nordkorea tilpas, kan udfaldet blive en amerikansk tilside-sættelse af Japan og Sydkorea – dets to allierede i området, som kan blive stillet over for et fait accompli. Sker det, vil de to lande drage den konklusion, at deres sikkerhed ikke længere kan deponeres hos USA med udvikling af nationale atomvåben til følge. Det er rimeligvis netop dette, som Sydkorea har set og igennem accept af Nordkoreas inklinations i forbindelse med De Olympiske Vinterlege i Pyeongchang søger at sikre sig en plads ved bordet.

Der er et energipolitisk element i dette spil. Sydkorea har hidtil ansat import af LNG fra USA som erstatning for gas fra Mellemøsten for ustabil. Spørgsmålet har spillet en fremtrædende rolle under drøftelser på højt niveau herunder med præsident Trump. Et seriøst tøbrud mellem Nord- og Sydkorea åbner en helt anden mulighed nemlig gas fra Rusland via en rørledning gennem Nordkorea. Denne gas vil være billigere, eftersom transport ikke behøver gå via søvejen.

Energi og gas er ikke hovedpunktet i spillet om Nordkoreas nukleare våben og missiler, men antyder muligheden for en alternativ løsning omfattende Kina, Rusland, Nordkorea og Sydkorea. Det utænkelige bliver pludseligt tænkeligt. Ligningen kunne gå op på denne måde: Nordkorea og Sydkorea enes om at kunne leve med hinanden. Kina og Rusland udsteder

formelle garantier for respekt af de to landes territoriale integritet. Nordkoreas atomvåben- og missilprogram nedtones med erklæring om helt at fjernes, når tiden er 'moden' hertil (Kim Jong-un har angiveligt nævnt muligheden for at overveje en fjernelse af atomvåben, såfremt Nordkorea ikke længere føler sig militært truet – senest den 27 marts 2018 under besøg i Beijing. Kina har tidligere udtalt, at nordkoreanske atomvåben til forsvar kan accepteres.). I givet fald vil dette efterlade USA skakmat og Japan i et alliancemæssigt og sikkerhedspolitisk tomrum. Det er muligvis dette Donald Trump fornemmer ved sin accept af Kim Jong-un's invitation.

Den atlantiske alliance

Den atlantiske alliance er ligeledes under pres. I Syrien fører to NATO-allierede, USA og Syrien, stedfortræderkrig mod hinanden. Tyrkiet sagde i 2003 nej til amerikansk brug af dets territorium til invasionen af Irak. I 2017 købte Tyrkiet et avanceret luftforsvarssystem S-400 fra Rusland i stedet for et våbensystem fra USA eller europæiske allierede. Det er vanskeligt på denne baggrund at se Tyrkiet som et fuldgældigt medlem af NATO.

Donald Trumps trussel om ikke at forsvare NATO-lande, som ikke bidrager tilstrækkeligt til eget forsvar, anses ofte for hans politik. Det er ikke korrekt. I 2011 fortalte daværende forsvarsminister Robert Gates de europæiske allierede, at USA var træt

af at bære byrden for allierede, som ikke ønskede at bære omkostninger og risici.

Den amerikanske politik på det globale energimarked er budbringer om en fundamental omkalfatring af USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Et omfattende globalt alliancesystem forankret i fælles og delte værdinormer omkring demokrati og markedsøkonomi skubbes til side og erstattes af forfølgelse af egne, snævre interesser – ofte kortsigtede – uden hensyntagen til allierede.



Den amerikanske politik på det globale energimarked er budbringer om en fundamental omkalfatring af USA's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

America first

Præsident Trumps State of Union-tale den 30. januar 2018 viderebringer dette budskab i klar tekst. Amerikansk produktion, fabrikker og kapital i udlandet skal bringes hjem. USA skal producere til forbrug i USA til den amerikanske forbruger. USA's energisektor skal levere nettoeksport og 'vi har stoppet krigen mod amerikansk energi'. Infrastruktur skal udbygges for at knytte dele af USA tættere sammen. Aftaler om international handel skal genforhandles og amerikanske arbejdere beskyttes gennem stærk håndhævelse af 'vore' handelsregler.

Donald Trump drejer USA hen imod større selvforsyning og mindre afhængighed af handelspartnere. Det er ikke en politik, som ændres, når han ikke længere sidder i Det Hvide Hus. Enhver amerikansk præsident

vil føre en tilsvarende politik om end med et andet ordvalg og præsentere grundlaget herfor på en anden måde.

USA opbyggede sammen med Storbritannien et globalt system; godt for verden men tillige fordelagtigt for de to skabere. Balancen mellem fordele for USA og omkostningerne som dets garant har ændret sig. En mindre amerikansk andel af det globale BNP reducerer fordele samtidig med, at en mere kompleks 'verden' forøger byrden/omkostningerne. Der må bringes ligevægt mellem forpligtelser/byrder og fordele.

Som verden har udviklet sig, er der ikke mere et værdifællesskab, som

holder USA og dets allierede sammen. De forfølger nu i stigende grad egne interesser. I et vist omfang er de sammenfaldende; men på centrale områder som energipolitik, Mellemøsten/Iran og forholdet til Kina er de det ikke.

USA kan klare sig uden traditionelle allierede det være sig Japan, Sydkorea og Europa. For europæerne er spørgsmålet, om de vil klare sig uden den amerikanske opbakning og støtte, som de har vænnet sig til, ja taget for givet.

Det økonomiske potentiale er der; men er viljen der også?

○○○