

# **Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid**

---

**Bilag til udredning om dansk udenrigs-  
og sikkerhedspolitik**



# Indhold

---

## **BILAG 1**

Trendanalyse af Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030,  
Forsvarets Efterretningstjeneste, april 2016 ..... SIDE 1

## **BILAG 2**

Demografiske trends og migration mod 2030,  
Udenrigsøkonomisk Analyseenhed, Udenrigsministeriet, april 2016 ..... SIDE 51

## **BILAG 3**

Globale økonomiske trends og risici mod 2030, Udenrigsøkonomisk Analyseenhed,  
Udenrigsministeriet, april 2016 ..... SIDE 71

## **BILAG 4**

Rusland anno 2016: Hvad står vi med? Og hvad betyder det for Danmark?,  
Udenrigsministeriet, april 2016 ..... SIDE 93

## **BILAG 5**

Mellemøsten og Nordafrika i forandring,  
Rolf Holmboe, april 2016 ..... SIDE 105

## **BILAG 6**

Danmark i nyt handelspolitisk farvand frem mod 2030  
– dybere globalisering eller stærkere grænser?  
Udenrigsministeriet, april 2016 ..... SIDE 141

## **BILAG 7**

Udviklingen i Udenrigsministeriets ressourcer, personale og repræsentationer,  
Udenrigsministeriet, april 2016 ..... SIDE 161



FORSVARETS  
EFTERRETNINGSTJENESTE



Kastellet 30  
2100 København Ø  
Tlf.: 33 32 55 66  
fe@fe-mail.dk  
www.fe-ddis.dk

---

April 2016

## TRENDANALYSE AF DANMARKS SIKKERHEDSPOLITISKE UDFOR- DRINGER FREM MOD 2030

- FE's bidrag til udredningen af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer

**1. Hovedkonklusion**

**2. Indledning og metode**

**3. Globale tendenser af sikkerhedspolitisk betydning**

**3.1. Økonomi og stormagter**

**3.2. Digitalisering**

**3.3. Migration**

**3.4. Terrorisme**

**4. Rusland**

**5. Arktis**

**6. Mellemøsten og Nordafrika**

**7. Afrika, Afghanistan & Balkan**

## 1. Hovedkonklusion

Regeringen har taget initiativ til at gennemføre en granskning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer de næste 15 år. FE bidrager til udredningen gennem denne sikkerhedspolitiske trendanalyse, som undersøger globale og regionale forandringer og deres indvirkning på Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030.

De sikkerhedspolitiske udfordringer, som præger verden i dag, vil i vidt omfang også være gældende i 2030. Verden vil blive stadig tættere forbundet i økonomisk og teknologisk forstand. Samtidig vil digitalisering, befolkningstilvækst, konflikter og migration præge den globale udvikling. Danmark vil i 2030 stå over for en række sikkerhedspolitiske udfordringer i form af øget digitalisering, kraftig befolkningstilvækst og fortsat ustabilitet i Mellemøsten og Nordafrika, tiltagende åbning af det arktiske område samt fortsatte spændinger i forholdet til Rusland.

Verdens økonomiske og politiske tyngdepunkt vil de kommende 15 år flytte mod Asien. Det internationale system vil blive multipolært, men domineret af de to største stormagter, Kina og USA. Europas globale indflydelse kommer til at afhænge af sammenhængskraften i EU samt det fortsatte transatlantiske bånd mellem Europa og USA. Det internationale systems stabilitet vil frem mod 2030 afhænge af samarbejdet mellem USA og Kina.

Det transatlantiske samarbejde og NATO vil bestå, fordi stærke fælles interesser og værdier binder Europa og USA sammen. USA's og Europas kombinerede økonomiske, militære, politiske og kulturelle styrke kan frem mod 2030 have en stabiliserende indflydelse på den internationale orden, hvis begge sider af Atlanterhavet evner at arbejde sammen. Europa kommer sandsynligvis under stigende amerikansk pres for at løfte en større del af forsvarsbyrden i alliancen, herunder pres for at tage mere ansvar for sikkerheden i Europas nærområde.

De globale forskydninger af magt finder sted, fordi flere lav- og middelindkomstlande vil opleve fortsat økonomisk vækst. Denne vækst vil løfte store befolkningsgrupper ud af fattigdom. Der bliver dog også lande, som ikke formår at udnytte globaliseringens muligheder. Autoritære regeringer, dårlig regeringsførelse og stagnerende økonomier vil i en del lande bidrage til at forstærke etniske, religiøse og sekteriske skillelinjer. I nogle tilfælde bliver sammenhængskraften i landene truet.

Kina vil sandsynligvis være den største globale økonomi i 2030. Kina vil dog i 2030 fortsat ikke kunne matche USA militært og vil først og fremmest have fokus på at fastholde strategisk stabilitet og åbne handelsforbindelser. Kina vil spille en stigende rolle i Mellemøsten, men det er sandsynligt, at både Kina og USA vil bestræbe sig på at undgå, at det internationale system kommer til at bestå af to fastlåste konkurrerende alliancesystemer.

I 2030 vil den digitale udvikling have spredt sig yderligere til store dele af verden. Digitaliseringen, herunder af samfundsvigtige funktioner, vil i de kommende årtier få endnu større sikkerhedspolitisk betydning og udfordre den traditionelle forståelse af national suverænitæt. Et kapløb vil finde sted på cyberområdet, hvor flere statslige og ikke-statslige aktører vil udvikle kapacitet til at gennemføre cyberoperationer for at kunne ødelægge, forstyrre eller stjæle andre stater og organisationers systemer og data. Dette sætter fokus på samfundets digitale robusthed og sikkerhed.

Militant islamisme vil også frem mod 2030 finde støtte og gode vækstbetingelser i et uroplaget Mellemøsten og Nordafrika. De grundvilkår og den radikalisering, som nærer den militante islamisme i dag, vil også være til stede i 2030, hvor terrorhandlinger og oprørskamp fortsat vil præge regionen. De eksisterende terrorgrupper eller nye grupper med lignende ideologier vil som følge af svage statsstrukturer og konflikter fortsat finde fristeder og etablere sig regionalt i samarbejde med lokalt forankrede netværk.

Militante islamistiske terrorgrupper vil fortsat være i stand til at planlægge angreb mod mål i Europa. Evnen til at gennemføre både simple og komplekse angreb vil blive styrket, hvis grupperne i Europas randområder har kapacitet og fristeder at operere i, eller har enkeltpersoner og mindre regionale netværk i Europa. En særlig risiko er forbundet med personer, som bliver radikaliseret gennem f.eks. internettet og sociale medier og som rejser til konfliktområder i Mellemøsten og Nordafrika. De kan vende hjem med kamperfaring, viden om angrebsplanlægning og stor voldsparathed og således udgøre en betydelig sikkerhedsrisiko.

Den russiske befolkning vil i begrænset omfang falde i størrelse frem mod 2030. Ruslands politiske system vil ikke ændre sig, og Rusland vil frem mod 2030 stadig være en autokratisk stat med stormagtsambitioner. Rusland vil prøve at påvirke europæiske lande til at være lydøre over for Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og vil forsøge at hindre EU i at optræde samlet. Rusland vil frem mod 2030 være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten, NATO og Danmark, fordi dets militære kapacitet er voksende, og de russiske ledere har vist stor vilje til at bruge militære virkemidler i udenrigspolitikken, besidder høj risikovillighed og nærer mistro over for NATO og EU. Desuden kan Rusland i krisesituationer på grund af det autokratiske politiske system træffe hurtige beslutninger. Rusland står over for betydelige økonomiske problemer, der i de kommende år kan tvinge landet til at prioritere hårdere. Den russiske ledelse vil dog udfolde store bestræbelser på at begrænse de økonomiske problemers indvirkning på udviklingen af forsvaret.

De russiske ledere opfatter EU og NATO som modspillere og vil søge at påvirke den strategiske balance i Østersøen samt modvirke yderligere udvidelse af EU og NATO i Ruslands nærrområde. Rusland vil således fortsat se med mistro på NATO's aktiviteter i Østersøen, navnlig i Baltikum. Rusland vil kunne true NATO's evne til at forstærke de baltiske lande i krisesituationer. Rusland vil dog ikke risikere direkte militær konfrontation med NATO og dermed USA. Men der er en risiko for, at Rusland i en alvorlig international krisesituation vil forsøge at teste sammenhængskraften i NATO med en militær intimideringskampagne mod de baltiske lande. Det vil være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark.

Arktis vil frem mod 2030 fortsat i højere grad være præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og konflikt. Arktis' strategiske betydning for Rusland vil blive forøget frem mod 2030, i takt med at havene nord for Rusland åbnes, mens udviklingen af det vestlige missilforsvar og nye amerikanske våbentyper vil øge Ruslands opfattelse af sårbarhed over for USA. Samarbejdsklimaet i Arktis vil være sårbart over for øget spænding mellem Vesten og Rusland. Arktis vil i stigende grad blive åbnet for skibstrafik, og der vil fortsat være fokus på råstofudvinding. Kina vil fortsat være interesseret i råstofudvinding i Arktis, herunder i Grønland. Grænsedragningen omkring Nordpolen vil sandsynligvis ikke blive afklaret før 2030. Rusland vil fortsat have et militært fokus på Arktis. Det kan blive en kilde til uro i det dansk-russiske forhold.

Analysen af udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika er på grund af regionens store skrøbelighed samt en lang række interne og eksterne faktorer behæftet med stor usikkerhed. Det er dog sandsynligt, at regionen vil vedblive med at være præget af konflikter og autokratiske regimer. Landene i regionen vil frem mod 2030 fortsat være belastet af dårligt fungerede statsapparater, kraftig befolkningstilvækst, voksende økonomiske problemer og fortsatte religiøse spændinger. Udviklingen skaber grundlag for sammenbrud af



stater, interne og mellemstatslige konflikter samt fortsat fjendskab og terrorisme rettet mod Vesten. I de fejlslagne stater giver oprørskamp og magttomrum terrorgrupper gode vilkår for at etablere fristeder. Samtidig kan ustabilitet og humanitære kriser udløse krav om indgreb. Konflikterne vil blive ved med at skabe flygtningestrømme, og mange vil også nære et ønske om at flytte til det rigere og mere stabile Europa. De næste 15 år vokser arbejdsstyrken i Mellemøsten og Nordafrika med 30 %. Denne udvikling vil også bidrage til et højt migrationspres på Europa.

Migrationen til Europa fra lande i Afrika, Asien og Mellemøsten vil fortsat finde sted frem mod 2030. Grundvilkårene for at migrere eller flygte vil ikke ændre sig væsentligt. Traditionelle faktorer som fattigdom, konflikt og en usikker fremtid vil ikke forandre sig i flere lande, hvorfra folk migrerer i dag. Samtidig vil den fortsatte globalisering nedbryde geografiske, økonomiske og kulturelle barrierer og blive ved med at gøre Europa til et både attraktivt og realistisk mål for migranter. Migranter vil finde andre og nye måder at migrere på, hvis smuglernetværks forretninger begrænses, og det bliver sværere at få adgang til Europa. Afsender- og transitlandenes aktive engagement i at bremse migrationen bliver derfor en vigtig faktor i den internationale håndtering af flygtninge- og migrantspørgsmålet.

EU, NATO og FN vil fortsat udgøre de vigtigste hjørneste for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, men ovenstående forhold vil frem mod 2030 og i årene derefter lægge et pres på dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Udviklingen vil stille krav om en alsidig og fleksibel sikkerhedspolitik. Internationale militære indsatser for stabilitet vil ofte finde sted i rammen af koalitioner af frivilligt deltagende nationer, fordi uenighed og forskellige interesser vanskeliggør fælles handling inden for FN, NATO og EU.

## 2. Indledning og metode

Regeringen har taget initiativ til at gennemføre en granskning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer de næste 15 år. FE bidrager til udredningen gennem denne sikkerhedspolitiske trendanalyse, som undersøger globale og regionale forandringer og deres indvirkning på Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030.

Udgangspunktet for analysen er de globale trends, som forventes frem mod 2030. Analysen tegner et billede af en række økonomiske, sociale, demografiske, politiske, ressourcemæssige og teknologiske tendenser, som vil præge verden de kommende 15 år.

Disse trends vil påvirke det internationale system og de sikkerhedspolitiske dynamikker. Analysen fokuserer derfor på, hvordan stormagtsrelationer og konflikter såvel mellem som inden for stater vil udvikle sig. Den økonomiske udvikling vil forandre magtbalancen mellem verdens stormagter, og politiske, sociale og religiøse tendenser vil påvirke stabiliteten i mange lande. Enkelte lande vil ende som fejlslagne stater, hvor konflikter bryder ud langs etniske, religiøse, sekteriske eller stammemæssige skillelinjer.

De teknologiske forandringer fortsætter, navnlig med udbredelsen af internettet og digitalisering. De teknologiske fremskridt åbner nye muligheder, men indebærer også sikkerhedsmæssige risici. Samfundsmæssige forandringer og den sikkerhedspolitiske udvikling har endvidere betydning for migration samt politisk ekstremisme og terrorisme.

Analysen ser kort på, hvordan Danmarks allianceforhold sandsynligvis vil blive påvirket af forandringerne i verden. Fokus er på NATO og EU.

I lyset af de globale sikkerhedspolitiske ændringer analyseres i tre kapitler geografiske områder, som vil få stor indflydelse på Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem til 2030. Disse områder er Rusland og dets nærområde, Arktis samt Mellemøsten og Nordafrika. Desuden ser FE på tendenser i Afrika syd for Sahara, Balkan, Afghanistan og Pakistan.

Alle kapitler begynder med en opsummering af de sikkerhedspolitiske konsekvenser for Danmark og Europa, som kan udledes af den efterfølgende analyse. I alle geografiske kapitler ses først på økonomi, demografi og ressourcer, dernæst på styreform, konflikter og stormagtsforhold. I centrum for disse analyser er de politiske systemers stabilitet samt økonomiske, sociale og demografiske forandringers indvirkning på regioners og landes udvikling. Endelig undersøges, hvordan globale og regionale stormagter vil varetage deres interesser og stræbe efter indflydelse i de enkelte regioner.

Der kan selvsagt også i løbet af de næste 15 år forekomme begivenheder og udviklinger internt i Europa, som vil have stor betydning for Danmarks sikkerhed. Udviklingen hos nære allierede i Europa vil kun blive berørt i forholdsvis generelle vendinger.

Analysen beskæftiger sig med de mest sandsynlige trends på hvert område. Analysen omfatter spørgsmål, som er så komplekse, at det er forbundet med betydelig usikkerhed at forsøge at forudsige deres udvikling

de næste 15 år. I mange situationer er flere scenarier sandsynlige, og uforudsete begivenheder kan få omfattende og uforudsete konsekvenser. Kendte begivenheder med et ukendt resultat, som for eksempel vigtige valghandlinger, herunder det amerikanske præsidentvalg, vil også kunne påvirke udviklingen på en måde, der er svær at forudsige. Det ligger dog i trendanalysens karakter, at den angiver den overordnede retning, som er mest sandsynlig.

Denne trendanalyse af Danmarks sikkerhedspolitiske udfordringer frem mod 2030 tager udgangspunkt i den efterretningsproduktion, som ligger til grund for FE's Efterretningsmæssig Risikovurdering 2015, men der er selvsagt først og fremmest tale om et analytisk produkt. FE har trukket på analyser af sikkerhedspolitiske tendenser udarbejdet af Storbritanniens forsvarsministerium fra rapporten "Global Strategic Trends – Out to 2045", USA's Nationale Efterretningsråds publikation "Global Trends 2030: Alternative Worlds – a Publication of the National Intelligence Council" samt EU's interinstitutionelle rapport "Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?". Endelig har FE brugt "Global Futures Model" ved Frederick S. Pardee Center for International Futures, Denver University, til prognoser for økonomiske, sociale og magtpolitiske trends frem til 2030.

Som det fremgår, er der betydelig usikkerhed forbundet med en trendanalyse, der forsøger at se 15 år frem. Alligevel er det FE's vurdering, at der meningsfuldt kan identificeres faktorer, der vil sætte rammerne for udviklingen i verden og for dansk sikkerhedspolitik i de kommende årtier. Det er en sådan analyse, der præsenteres nedenfor: den sandsynlige udvikling frem mod 2030.

### 3. Globale tendenser af sikkerhedspolitisk betydning frem mod 2030

- Verdens økonomiske og politiske tyngdepunkt vil de kommende 15 år flytte mod Asien. Det internationale system vil blive multipolært, men domineret af de to største stormagter, Kina og USA.
- Det transatlantiske samarbejde og NATO vil bestå, idet stærke fælles interesser og værdier binder Europa og USA sammen. Europa kommer sandsynligvis under stigende amerikansk pres for at løfte en større del af forsvarsbyrden i alliancen, herunder pres for at tage mere ansvar for sikkerheden i Europas nærområde.
- Kina vil sandsynligvis være den største globale økonomi i 2030, men Kina vil dog i 2030 fortsat ikke kunne matche USA militært og vil først og fremmest have fokus på at fastholde strategisk stabilitet og åbne handelsforbindelser.
- I 2030 vil den digitale udvikling have spredt sig yderligere til store dele af verden. Digitaliseringen, herunder af samfundsvigtige funktioner, vil i de kommende årtier få endnu større sikkerhedspolitisk betydning og udfordre den traditionelle forståelse af national suverænitet. Et kapløb vil sandsynligvis finde sted på cyberområdet.
- Militant islamisme vil også frem mod 2030 finde støtte og gode vækstbetingelser i et uroplaget Mellemøsten og Nordafrika. De grundvilkår og den radikaliseringsproces, som nærer den militante islamisme, vil også være til stede i 2030, hvor terrorhandlinger og oprørskamp fortsat vil præge regionen. Militante islamistiske terrorgrupper vil fortsat være i stand til at planlægge angreb mod mål i Europa.
- Migrationen til Europa fra lande i Afrika, Asien og Mellemøsten vil fortsat finde sted frem mod 2030. Grundvilkårene for at migrere eller flygte vil ikke ændre sig væsentligt. Traditionelle faktorer som fattigdom, konflikt og en usikker fremtid vil ikke forandre sig i flere lande, hvorfra folk migrerer i dag.

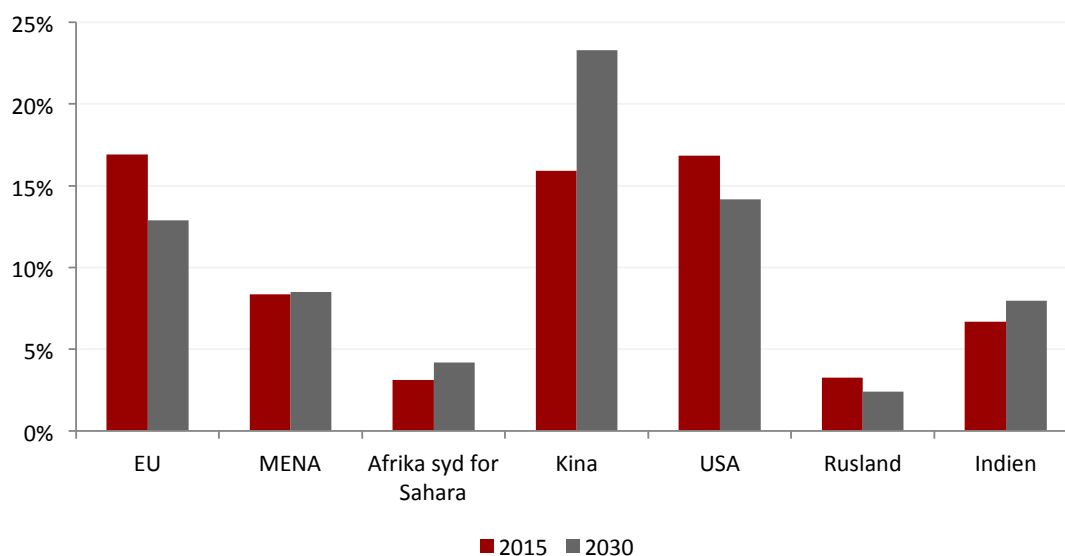
#### 3.1. Økonomi og stormagter

Gensidig afhængighed vil i endnu højere grad kendetegne verden frem mod 2030. Det er kun muligt at få del i frugterne af international arbejdsdeling ved at deltage i den. Nye stormagters økonomi vil ganske vist ændre karakter, idet deres vækst i højere grad vil blive drevet af forbrug end eksport, men ingen lande kan sikre fortsat vækst ved at trække sig tilbage fra verdensøkonomien.

Verden er således i hastig forandring, især på det økonomiske område. Teknologiske fremskridt skaber i kombination med markedsorienterede økonomier større vækst end tidligere. De mindre udviklede lande haler hurtigere ind på de udviklede lande og bliver til nye vækstcentre. Stormagternes økonomi illustrerer,

at verden forandrer sig med større hast. Først var Storbritannien 155 år om at fordoble sit bruttonationalprodukt, senere tog det USA og Tyskland mellem 30 og 60 år, men nu er Kina og Indiens økonomier kun 15 år om at vokse til dobbelt størrelse, og det endda med væsentlig større befolkninger end de tre vestlige lande.

**Figur 1.** Regioner og landes andel af verdens BNP.



**Kilde:** International Futures, University of Denver.

**Anmærkning:** BNP er købekraftskorrigeret med 2011 som basisår. MENA står for Mellemøsten og Nordafrika.

Den økonomiske forandringsproces fortsætter i de kommende årtier og flytter verdens økonomiske tyngdepunkt fra Nordamerika og Europa til Asien. Væksten i mange asiatiske økonomier vil aftage, efterhånden som de bliver høj- og middelindkomstlande, men den vil stadig være højere end i Nordamerika og Europa.

Den økonomiske vækst får vidtrækkende sociale, kulturelle og politiske konsekvenser. Store dele af klodens befolkning er på vej ud af absolut fattigdom, og middelklassen vokser hastigt i verdensdele som Asien, Afrika syd for Sahara og Latinamerika. Økonomisk fremgang for store befolkningsgrupper vil føre til krav om mere effektiv regeringsførelse, og nye teknologier giver stemme til mange krav, også til dem som finder deres kultur truet af forandring.

Befolkningerne i Indien, Kina og flere andre vækstøkonomier vil efter europæisk og amerikansk standard stadig være fattige. Men de vil holde fast i deres ny erhvervede rigdom og forvente fortsat stigende vel-

stand. Politiske systemers evne til at sikre vækst og håndtere folkeligt pres, især når der kommer kriser, bliver afgørende for deres stabilitet.

I verden som helhed vil den relative ulighed i indkomster falde frem mod 2030. I mange samfund bliver spørgsmålet om ulighed dog af betydning for den politiske stabilitet. Det gælder især for samfund, hvor bestemte grupper bruger de politiske strukturer til at sikre deres velstand. Særligt destabiliserende er det, når adgangen til velstand i høj grad er bestemt af religiøse, sekteriske og etniske skillelinjer.

Den teknologiske udvikling inden for industriproduktion, landbrug og service vil nedsætte efterspørgslen efter ufaglært arbejdskraft, mens efterspørgslen efter bedre uddannede stiger. Fremskridt inden for forskning og undervisning vil sprede sig hurtigere. Samfunds åbenhed over for viden og villighed til at lade alle, herunder kvinder og migranter, få del i viden bliver vigtigt for deres økonomiske succes. Eksempelvis vil lande, hvor en konservativ tolkning af islam er udbredt, få vanskeligt ved at sikre det fulde økonomiske udbytte af globaliseringen.

På verdensplan er befolkningstilvæksten aftagende, og der bliver relativt færre unge og flere ældre. Jordens samlede befolkningstal vil sandsynligvis toppe i sidste halvdel af dette århundrede, hvorefter det vil begynde at falde.

Verdensdele og lande er i forskellige faser af demografisk forandring. I enkelte lande, f.eks. Yemen og Afghanistan, er processen knap begyndt. Demografiske forandringer forstærker økonomiske forskudninger mellem verdensdele og lande. Lande med voksende arbejdsstyrke har større vækstpotentiale end lande, hvor antallet af pensionister vokser i forhold til antallet af arbejdstagere.

International migration stiger sandsynligvis frem mod 2030. Arbejdstagere i lande med store ungdomsårgange vil søge til rigere lande med faldende arbejdsstyrke. I de udviklede lande vil diasporaer med rod i mindre udviklede lande også danne netværk, der tiltrækker yderligere indvandring. Paradoksalt giver højere indkomst- og uddannelsesniveauer i udviklingslandene flere mulighed for at migrere. Migration vil ikke kun ske til Nordamerika, Europa og Australien, også lande i Asien, hvor andelen af ældre vil vokse, f.eks. Kina, får flere indvandrere.

Der knytter sig usikkerhed til de kommende 15 års globale økonomiske udvikling. Verdensøkonomien bliver i højere grad afhængig af middel- og lavindkomstlandenes vækst. Disse lande står for halvdelen af verdens økonomiske vækst, men i 2025 vil Kina alene efter alt at dømme stå for en tredjedel. Økonomiske krisers dybde og varighed vil frem mod 2030 i stigende omfang afhænge af udviklingslandenes krisehåndtering.

Frem mod 2030 vil der sandsynligvis opstå flere alternativer til vestlige finansielle institutioner. Samtidig vil det finansielle system i højere grad blive globalt integreret. Internationale økonomiske institutioner som Verdensbanken og Den Internationale Valutafond bliver påvirket af denne udvikling, og mangel på reformer af dem vil medføre flere konkurrerende regionale og internationale udviklingsbanker, fonde og fora. Disse institutioner vil blive brugt til at håndtere de økonomiske ubalancer, som forskelle i vækstrater skaber. Dog vil manglende central koordination gøre fælles globale løsninger mere vanskelige at opnå. Det vil gøre den globale økonomi mere sårbar over for kriser.

På nationalt niveau vil flere lande forsøge at dække større offentlige udgifter med lån, og offentlig gæld vil derfor stige verden over frem mod 2030, særligt som andel af verdens samlede bruttonationalprodukt. Det vil lægge betydelige begrænsninger på de økonomiske og politiske handlemuligheder for en række stater. Samtidig gør den større gensidige økonomiske afhængighed lande med høj gæld sårbare over for globale

markedsændringer og indskrænker evnen til at håndtere finansielle kriser. Det gælder især lande, som er afhængige af få eksportvarer og vækstsektorer.

Udviklingslande står i første række for at håndtere globale udfordringer som klimaforandring og voksende forbrug af knappe ressourcer i form af vand, fødevarer og råstoffer. Klimaforandringerne er størst i udviklingslandene og de vil bl.a. skabe tørke og stigende vandstand i havene. Det vil påvirke mange mennesker, idet 60 % af jordens befolkning bor i kystnære områder. Klimaforandringer skal også ses i sammenhæng med, at frem til 2030 tegner efterspørgslen efter energi, vand og fødevarer til at vokse med henholdsvis 30, 40 og 50 %.

Global økonomisk vækst øger efterspørgslen efter energi frem mod 2030, om end teknologiske fremskridt dæmper sammenhængen mellem økonomisk vækst og energiforbrug. Brændstoffer som olie, kul og gas vil dække store dele af den voksende efterspørgsel efter energi, men alternative energikilder, atomkraft og biomasse kommer til at spille en større rolle. Ny teknologi, herunder fracking, vil sikre adgang til store forekomster af olie og gas i ellers utilgængelige områder og presser priserne ned. Geografien på olie- og gasmarkedet vil derfor ændre sig radikalt, eksempelvis vil USA's produktion af energi i 2020 overgå dets forbrug, og landet bliver nettoeksportør af energi.

Stigende efterspørgsel vil kun gradvist give sig udslag i højere energipriser. Nye udvindingsteknologier, fleksible kapitalmarkeder og svækkelsen af de olieproducerende landes organisation, OPEC, som et effektivt kartel vil dæmpe muligheden for drastiske prisstigninger. Presset stiger derfor på lande, hvis økonomi hovedsageligt er baseret på eksport af olie og gas. Olieproducerende lande, f.eks. Saudi-Arabien, Rusland og Venezuela, må derfor skære i de offentlige udgifter, hvis de ikke får gang i en økonomisk udvikling, der bygger på et bredere spekter af sektorer. Deres økonomiske problemer som følge af lave oliepriser vil også svække deres internationale position.

Større velstand og urbanisering medvirker til stigende efterspørgsel efter elektricitet. Flere lande vil møde den ved at investere i atomkraft. I Mellemøsten er De Forenede Arabiske Emirater, Jordan, Saudi-Arabien, Tyrkiet og Ægypten i færd med at indføre atomkraft. Israel og Iran har allerede atomkraft. Nogle af disse lande vil også udnytte atomkraft til at omdanne havvand til ferskvand.

De dårligste muligheder for at udnytte globaliseringen har lande, hvor statsapparatet falder sammen i en sådan grad, at det ikke sikrer en fornuftig ramme for økonomisk vækst. Fejlslagne stater hører til denne kategori af lande. En fejlslagen stat er et land, hvor regeringsinstitutioner fungerer så dårligt, og regeringens autoritet er så lille, at oprør bryder ud, som truer med at opdele staten i mindre bestanddele. Sådanne konflikter kan let bryde ud langs etniske, religiøse og stammemæssige skillelinjer. I Mellemøsten og Nordafrika er koncentrationen af fejlslagne og potentielt fejlslagne stater særlig høj.

## USA

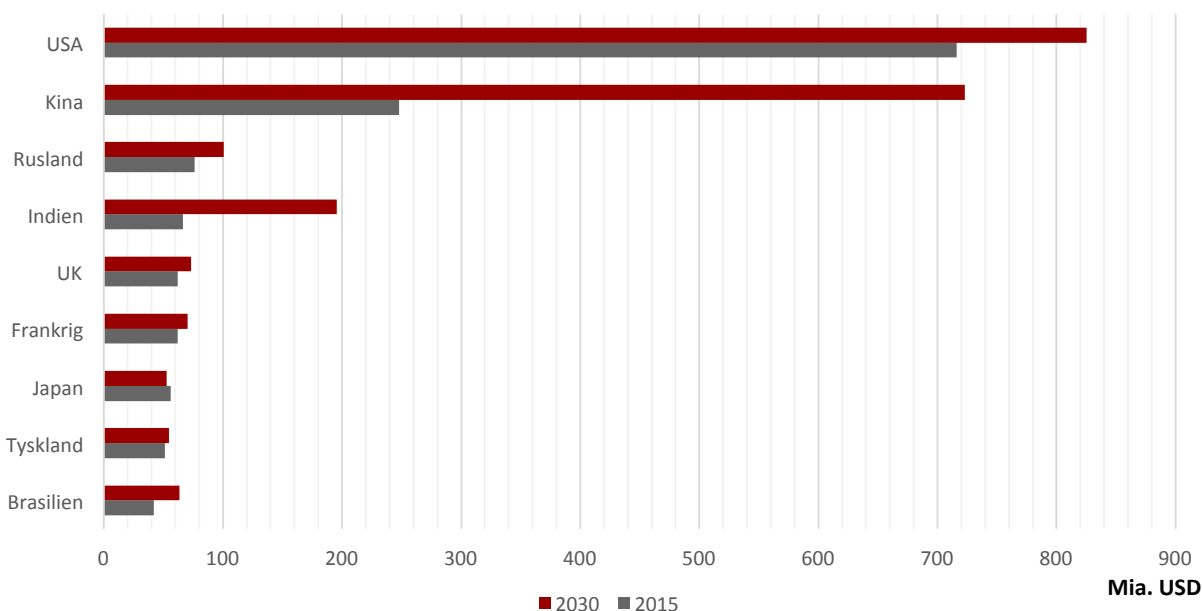
USA har siden Anden Verdenskrig været stormagt i en særlig vægtklasse og med en unik global rækkevidde. Økonomisk, militært og politisk kunne ingen anden stat måle sig med USA, om end Sovjetunionen militært og politisk frem til sin opløsning i 1991 udfordrede USA's position, og magtbalancen blev opretholdt af gensidig trussel om udslettelse med atomvåben. Siden 1991 har ingen andre stormagter tilnærmelsesvist været på niveau med USA. Frem mod 2030 vil USA fastholde sin globale førerposition, idet ingen sandsynlig kombination af lande vil kunne matche USA's ekstraordinære magt. Kina vil dog gradvist nærme sig en position, der økonomisk, og på et tidspunkt efter 2030 også militært, er sammenlignelig med USA. Verden vil

således i løbet af de næsten 15 år bevæge sig fra en unipolær orden i retning af en multipolær orden med et særligt bipolært forhold mellem USA og Kina.

USA og Kina vil i 2030 være verdens største stormagter, og begge vil have global rækkevidde. USA vil have de største forsvarsudgifter og vil målt pr. indbygger være et af verdens rigeste samfund, mens Kina vil besidde den største økonomi. EU og Indien vil økonomisk være i en kategori lige under USA og Kina. Rusland bliver i 2030 stormagt i en tredje kategori, og dets magt vil primært være koblet til dets militære styrke og vilje til at anvende militær magt. Andre stormagter vil også spille en rolle på den globale scene, f.eks. Japan og Brasilien.

Forsvarsudgifter og viljen til at bruge militær magt er vigtige komponenter af landes internationale styrke, om end langt fra de eneste. Frem mod 2030 vil forsvarsudgifterne vokse i Asien, Mellemøsten, Nordafrika, Latinamerika og Rusland, mens de sandsynligvis vil stagnere i USA og Europa. I Asien kan spændinger over kontrollen med Det Sydkinesiske Hav føre til oprustning i Kina, Japan, Sydkorea, Filippinerne, Indonesien og Vietnam, mens Indien også vil bruge betydelige summer på sit forsvar. Rusland prioriterer sit forsvarsbudget meget højt og demonstrerer stor villighed til at anvende sin militære styrke. Adskillige europæiske lande har skåret markant i deres forsvarsudgifter, efter den økonomiske krise begyndte i 2008, men flere af de større europæiske landes forsvarsudgifter vil sandsynligvis stige moderat frem mod 2030.

**Figur 2.** Forsvarsudgifter i udvalgte lande



**Kilde:** International Futures, University of Denver.

**Anmærkning:** Udgifterne er anført i amerikanske dollar i 1995-priser.

Den internationale orden byggede i efterkrigstiden på USA's overvældende økonomiske og militære styrke og dets alliance med de øvrige vestlige lande. USA har beskyttet sine allierede, opretholdt en vis orden i det



internationale system og forsøgt at udbrede sine demokratiske værdier. USA har udnyttet sin unikke position til at præge reglerne for det internationale system og har spillet en essentiel rolle i etablering af internationale og regionale institutioner. Flere lande i Europa, Asien og Latinamerika har i ly af den amerikanske indsats for den internationale orden holdt igen med at opbygge et forsvar, der var proportionalt med deres økonomiske styrke.

Stabilitet i det internationale system vil frem mod 2030 afhænge af det bilaterale forhold mellem USA og Kina. USA vil sandsynligvis i forhold til Kina følge tre grundlæggende interesser. For det første vil USA søge at opretholde de internationale spilleregler og institutioner, fordi de grundlæggende tjener USA's og den vestlige verdens interesser. For det andet vil USA gennem alliancer danne modvægt til Kinas voksende styrke. For det tredje vil USA forsøge at etablere dybe samarbejdsrelationer med Kina. USA vil forsøge at presse Kina til, i langt større omfang, at påtage sig et globalt ansvar og eksempelvis engagere sig i løsning af internationale konflikter. USA vil prøve at undgå, at verden kommer til at bestå af to fastlåste konkurrerende alliancesystemer. Det amerikanske alliancesystem vendt mod Kina vil således antage en langt mindre antagonistisk karakter end den tidligere alliance mod Sovjetunionen. USA vil ikke droppe sin forestilling om, at demokratiske systemer og respekt for frihedsrettigheder i det lange løb er bedre for verden end autoritære regimer, men den ideologiske konfrontation bliver nedtonet.

#### **Kina**

Kinas adfærd på den internationale scene vil ændre sig, i takt med at landet indtager rollen som en stormagt på niveau med USA. Traditionelle forestillinger om Kina som riget i midten vil præge de kinesiske leders tilgang til den politiske orden i Asien, men de vil også være bevidste om, at den eksisterende internationale orden, etableret af USA og dets vestlige allierede, tjener Kinas interesser. Ustabilitet vil skade Kinas voksende økonomi. Kina vil derfor ikke udvikle sig til en revanchistisk magt i forhold til den internationale orden, så længe USA bestræber sig på at tilpasse denne orden til Kinas særlige stormagtsstatus. Dog vil Kina bruge sin betydelige økonomiske magt til at svække båndene mellem USA og dets allierede i Asien. Meget tyder endvidere på, at Kina på sin vej mod en stormagtsrolle med såvel globale interesser som rækkevidde vil udvikle større interesse i at opretholde orden og stabilitet i det internationale system, f.eks. gennem støtte til fredsskabende eller -bevarende operationer i FN-regi.

Frem mod 2030 vil Kina økonomisk dominere Asien, og dets udenrigspolitik over for nabolande vil være præget af selvsikkerhed. Den kinesiske ledelse vil i de kommende årtier påvirke Asiens handels- og finansstrukturer for at blive regionens økonomiske omdrejningspunkt. Kinas regionale dagsorden vil sandsynligvis bygge på såvel bilaterale initiativer som multilaterale økonomiske institutioner med Kina i spidsen.

I Øst- og Sydasiens vil hovedparten af Kinas nabolande opretholde sikkerhedspolitiske alliancer med USA, men deres økonomiske afhængighed af Kina vil dog ligge stærke bånd på deres udenrigspolitik over for Kina. Forholdet til Kina vil frem mod 2030 blive en væsentlig indenrigspolitisk faktor i Øst- og Sydasiens.

Kinas ledelse anser Det Sydkinesiske Hav for en del af landets territorium. Derfor vil Kina militært forsøge at dominere Det Sydkinesiske Hav. Det vil ske på bekostning af særligt Vietnams og Filippinernes territoriale krav. Kinas fremfærd kan komme til at sætte USA's sikkerhedsgarantier over for stater i regionen på en hård prøve.

Kina har kurs mod at overhale USA som verdens største økonomi inden 2030. Kina står dog over for en økonomisk omstillingsproces, hvis succes ikke er givet. Det er lettere for et land at bevæge sig fra lavindkomst til middelindkomst end fra middelindkomst til højindkomst. Den økonomiske vækst er dømt til at blive lavere, og fortsat fremgang bliver i højere grad end tidligere betinget af dyberegående reformer.

Frem mod 2030 vil Kinas ledelse sandsynligvis ikke indføre gennemgribende reformer af det politiske system. Kommunistpartiet vil ikke afgive kontrol eller revidere sit ideologiske fundament, men vil fortsætte med at undertrykke personer og organisationer, der kritiserer partiledelsen. Ligeledes vil sikkerhedsapparatet slå hårdt ned på separatistiske bevægelser, særligt i Xinjiang og Tibet. Det vil være en konstant udfordring, at samfundet bliver stadig mere komplekst og fragmenteret.

Kina har i dag et relativt moderne forsvar, som gør det til en regional stormagt. Kina har kun en begrænset, men dog voksende, styrke til at gennemføre operationer uden for sin umiddelbare periferi. Kina vil frem mod 2030 fortsætte med at prioritere kvalitet over kvantitet. Forsvarsbyrden, dvs. forsvarsudgifternes andel af bruttonationalproduktet, vil sandsynligvis vedblive med at være på omkring 2 %. Det er i særlig grad flåden, luftvåbnet og indsatsen i rummet, som vil blive udbygget. Moderniseringen af Kinas hær og atomvåben har de seneste årtier været mere beskeden, men disse værn vil få en noget højere prioritet frem mod 2030. Selv om kombinerede operationer bliver prioriteret højt, vil Kina endnu i 2030 halte efter USA's evner på dette område, og Kina vil ikke have USA's kapacitet til global magtprojektion.

Kina vil i 2030 besidde en af verdens mest avancerede cyberkapaciteter, både på det offensive og defensive område. Kina vil frem mod 2030 bruge en betragtelig del af sin cyberkapacitet på at opretholde den interne stabilitet og partiets politiske legitimitet gennem overvågning af befolkningen, særligt med fokus på dissidenter. Kina vil også udbygge den nationale kontrol med landets egne netværk. "The Great Firewall of China" vil således i de kommende årtier begrænse landets sårbarhed over for angreb udefra samt give staten kontrol over befolkningens adgang til internationale netværk og kommunikationskanaler.

#### **Andre asiatiske stormagter**

Indien vil i 2030 være verdens folkerigeste land og økonomisk hale ind på Kina, bl.a. fordi dets unge befolkning giver økonomien ekstra skub. Skiftende indiske regeringer skal dog i de kommende årtier overvinde godt organiserede interessegrupper, som modsætter sig økonomiske reformer.

Sikkerhedspolitisk vil de indiske ledere prøve at imødegå, at Kina inddæmmer landet gennem alliancer med Indiens nabolande. Ustabilitet i nabolandene og konflikter med dem bliver et vilkår for Indiens sikkerhedspolitik frem mod 2030. Indien vil sandsynligvis i de kommende årtier prøve at etablere en magtbalance i Sydasiens baseret på egen styrke, et tæt forhold til USA og regionale samarbejdspartnere som f.eks. Japan og Iran.

Indien vil i 2030 huse verdens største muslimske befolkningsgruppe. Selv om den indiske stat bygger på en demokratisk styreform og nationalisme, der levner plads til minoriteter, så vil det indiske forhold til den muslimske verden komplicere dets udenrigspolitik. Det er muligt, at voksende hindu-nationalisme yderligere kan komplicere Indiens forhold til muslimerne.

Indiens voksende styrke økonomisk, militært, politisk og kulturelt vil danne baggrund for øget internationalt engagement. Indien vil navnlig øge sin indsats for stabilitet i området omkring Det Indiske Ocean. USA vil støtte, at Indien påtager sig en mere global rolle.

Japan skal frem mod 2030 forholde sig til Kinas forvandling til Asiens dominerende stormagt. Kinas voksende styrke falder sammen med, at den økonomiske vækst i Japan vil være afdæmpet. Japans sikkerhedspolitik vil i høj grad tage bestik af forandringerne i Kina og forsøge at matche dem gennem egen oprustning, opretholdelse af alliancen med USA og tilpasning til Kina.

## Rusland

På globalt plan vil Rusland arbejde for at blive anerkendt som stormagt på linje med andre. Det betyder, at Rusland for at maksimere sin indflydelse vil markere sig i områder og konflikter, hvor Rusland ellers i årtier har spillet en mere tilbagetrukket rolle, f.eks. i Mellemøsten, hvor Rusland allerede nu forsøger at spille en større rolle. Rusland vil dels gøre sin indflydelse gældende med fredelige midler, bl.a. gennem store energi-aftaler, dels forsøge at højne ikke-vestlige multilaterale organisationers profil, hvor dette er muligt, såsom BRICS-samarbejdet mellem Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika eller Shanghai Samarbejdsorganisationen, SCO. Rusland vil endvidere bruge militære midler, f.eks. militære samarbejdsaftaler, men også gennem direkte intervention som i Syrien. På regionalt plan vil Rusland forsøge at fastholde eller endda udbygge sin position i sit nærområde for at hindre yderligere udvidelse af EU og NATO.

## Konflikter

Det internationale system har udvist stor stabilitet siden Anden Verdenskrig. Der har ikke været krig mellem stormagter, og antallet af krige mellem lande har med historiske alen været lavt. Økonomisk vækst, voksende gensidig afhængighed, sociale fremskridt og et stadigt mere forgrenet net af internationale organisationer vil frem mod 2030 fortsat dæmpe risikoen for konflikter mellem stater.

Overgangen fra unipolaritet til multipolaritet vil muligvis kortvarigt øge risikoen for flere konflikter mellem stater, indtil den nye globale magtbalance mellem stormagterne er faldet på plads. Det største potentiale for konflikter mellem stater eksisterer i Mellemøsten og Nordafrika. Ruslands aggressive linje over for ikke-NATO lande i det tidligere Sovjetunionen, spørgsmål om grænsedragning af søterritorier og strid om knappe ressourcer vil også frem mod 2030 have et vist potentiale til konflikt. Egentlige krige om territoriale spørgsmål har dog været sjældne i efterkrigstiden, og denne tendens vil sandsynligvis fortsætte i de kommende årtier.

Spredning af atomvåben og den dertilhørende teknologi bliver ved med at være et internationalt problem. Den civile udnyttelse af atomkraft i konfliktfyldte regioner som Mellemøsten øger risikoen for spredning. Det vil kræve omfattende internationalt engagement, herunder trusler om magtanvendelse, at sikre overholdelse af ikke-spredningstraktaten, og et tæt samarbejde mellem de toneangivende stormagter er nødvendigt, hvis aftaler som den med Iran i 2015 skal blive effektive og danne skole. Regionale atomvåbenbalancer som den mellem Indien og Pakistan vil nok dæmpe risikoen for væbnet konflikt, men de vil også drastisk øge omkostningerne, hvis krig bryder ud.

Fejlslagne stater præget af borgerkrig og oprørskamp forekommer generelt langt hyppigere end krige mellem stater. Mange faktorer kan forklare sådanne konflikter. De bryder ofte ud i fattige samfund med ineffektiv regeringsførelse og udbredt korruption. Dybe etniske og religiøse skillelinjer bidrager også til konflikter, navnlig når politik og økonomi forstærker skel i befolkningen. Interne konflikter bryder tit ud i stater med store ungdomsårgange. Tidligere forekomst af oprørskamp og borgerkrig er en god indikator på, at et land igen vil blive ramt af en sådan konflikt. Effekten af interne konflikter er typisk øget regional ustabilitet, flygtningestrømme og gode vækstbetingelser for terrorgrupper.

Frem mod 2030 vil økonomisk vækst, voksende sociale fremskridt og bedre regeringsførelse nedsætte sandsynligheden for oprørskampe og borgerkrige i store dele af Asien samt Mellem- og Sydamerika. Risikoen for fejlslagne stater og indre konflikter vil være størst i det meste af Mellemøsten og Nordafrika, dele af Sydasiens og Afrika syd for Sahara. Religiøse, sekteriske og etniske skillelinjer kan få voksende betydning i samfund, hvor andre indikatorer ellers ikke peger i retning af indre konflikt.

Frem mod 2030 er der risiko for, at nabostater og stormagter i højere grad vil blande sig i interne konflikter. Ustabilitet i Mellemøsten og Nordafrika peger i den retning.

International intervention i fejlslagne eller potentielt fejlslagne stater kan finde sted over et bredt kontinuum af indsatser. I den ene ende af spektret er rådgivning, økonomisk bistand, deling af efterretninger og træning af styrker. I midten af spektret er tilstedeværelse af mindre styrker og indsættelse af flystyrker. I den anden ende af spektret er en massiv militær, økonomisk og politisk tilstedeværelse som den, der eksempelvis fandt sted i Irak og Afghanistan.

Det er erfaringen fra interventionerne i Afghanistan i 2001 og i Irak i 2003, at en massiv tilstedeværelse er meget omkostningskrævende og har begrænset succes. Derfor vil USA og andre stormagter generelt afholde sig fra sådanne engagementer, medmindre meget vitale interesser står på spil.

#### **Danmarks allianceforhold**

Et tæt forhold mellem Europa og USA er også sandsynligt i de kommende årtier. USA's og Europas kombinerede økonomiske, militære, politiske og kulturelle styrke kan frem mod 2030 have en stabiliserende indflydelse på den internationale orden, hvis begge sider af Atlanterhavet evner at arbejde sammen. Endnu stærkere bliver denne alliance, hvis båndene til Indien, Japan og andre asiatiske lande kommer i betragtning.

Det transatlantiske forhold får næring af værdimæssige og kulturelle bånd. Det tilskynder til samarbejde, at den demokratiske styreform og de dermed forbundne frihedsidealer ikke vil være selvindlysende i en verden, hvor USA og Europa fylder mindre.

NATO vil bestå, fordi dets opretholdelse er en fundamental interesse for både USA og landene i Europa. USA vil således vedblive med at investere i NATO og være den ultimative garant for Europas sikkerhed. USA vil sandsynligvis insistere på, at Europa tager større ansvar for sikkerhed i sit nærområde. Derfor vil kravet om en større og mere koordineret europæisk forsvarsindsats vokse, og omfanget af det amerikanske engagement i NATO vil også afhænge af europæisk villighed til at løfte en større del af forsvarsbyrden.

På det økonomiske område bliver der større afstand mellem USA og Europa, i den forstand at de ikke længere vil være hinandens største samhandelspartner. I 2030 bliver Kina således den største samhandelspartner for både EU og USA. USA og EU vil således begge til en vis grad kæmpe om adgang til og vilkår på det store kinesiske marked. Den transatlantiske samhandel vil dog stadig være stor, og på energiområdet vil betydningen af leverancer fra USA til Europa vokse.

Identitetsmæssigt vil USA og Europa også ændre karakter, idet begge bliver mere multietniske. I USA vil navnlig den latinamerikanske befolkningsgruppe vokse markant i de kommende årtier, mens den muslimske befolkningsgruppe i Europa ligeledes vil vokse. Disse forandringer vil næppe få større effekt frem mod 2030, men hen mod midten af århundredet kan de blive en faktor i det transatlantiske forhold. Det er dog muligt, at Europa vil skele mere til USA for at løse udfordringer med et multikulturelt samfund, og at der derfor vil opstå større konvergens mellem samfundsstrukturer i USA og Europa.

Sammenhængskraften i EU og evnen til i fællesskab at håndtere en bred vifte af udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer er en vigtig faktor for den fremtidige udvikling af det transatlantiske forhold. Europa får ikke stor udenrigs- og sikkerhedspolitisk handlekraft, hvis det er opløst af egne indre spørgsmål.

En anden central problemstilling er USA's villighed til at opretholde en bred vifte af internationale forpligtelser. Det amerikanske udenrigspolitiske engagement har tidligere været båret af en bredere konsensus om mål og midler. Skillelinjerne mellem fløjene i amerikansk politik er imidlertid blevet dybere. Samtidig er omkostningerne stigende ved at påtage sig et hovedansvar for international stabilitet.

Endelig bliver det et vilkår for samarbejdet mellem Europa og USA, at det finder sted i konkurrence med andre udfordringer og alliancepartnere. USA vil i voksende grad fokusere på Asien, hvor forholdet til gamle og nye allierede skal plejes. Ud over forholdet til Australien, Japan, Filippinerne, Singapore, Thailand og Sydkorea er USA i færd med at opbygge et forhold til eksempelvis Indien og Vietnam. Asien bliver et militært tyngdepunkt for USA, og der vil være grænser for de militære ressourcer, som det kan afsætte til Europa og Mellemøsten.

Sikkerhedspolitisk kan FN få større vægt frem mod 2030. Den nye bipolar orden og høje grad af gensidig afhængighed styrker incitamentet for USA og Kina til at samarbejde om løsning af konflikter, som påvirker begge landes interesser. Kina vil eksempelvis som verdens største råvareimportør have stor interesse i stabilitet i en række af verdens potentielle konfliktområder, f.eks. i de olieeksporterende Golfstater. Europa, Indien og Japan vil som store importører af energi dele denne interesse med Kina. Derfor vil de også deltage i fredsbevarende og -skabende operationer.

Siden den kolde krigs afslutning har FN øget antallet af fredsbevarende operationer. Det er muligt, at omfanget af FN's fredsbevarende operationer stiger i de kommende årtier.

De europæiske lande får svært ved at opretholde et bredt spektrum af militære kapaciteter. Høje priser på nye våbensystemer, udvikling af nye typer platforme, større integration af kommando-, kontrol- og efterretningssystemer og skærpede uddannelseskrav til militært personel vil presse de europæiske landes forsvarsbudgetter. Styrket samarbejde mellem de europæiske lande om militære kapaciteter bliver vigtigt, hvis Europa skal gøre sig gældende og varetage sine sikkerhedsinteresser i sit nærområde.

Frem mod 2030 kan den transatlantiske handels- og investeringspartnerskabsaftale (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) blive begyndelsen til et mere integreret transatlantisk marked. Dette marked kan udbygges med politiske samarbejds- og konsultationsmekanismer, der kan blive et omdrejningspunkt i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske dialog mellem EU og USA.

EU er under pres. Den Økonomiske og Monetære Union og Schengen-samarbejdet bliver udfordret til af den finansielle krise og flygtninge- og migrationspresset. Dertil kommer folkelig utilfredshed i flere medlemslande over den europæiske integrationsproces. Sandsynligvis vil det europæiske samarbejde komme igennem kriserne og fortsat frem mod 2030 danne en væsentlig institutionel ramme for Danmarks udenrigspolitik. De europæiske lande har trods uenighed overvældende interesse i at holde fast i de institutioner og samarbejdsprocedurer, som det har taget mange årtier at opbygge.

EU's fremtid bliver formet af på den ene side et økonomisk og sikkerhedspolitisk pres for større integration og på den anden side nationale strømninger mod afgivelse af suverænitet. Udfordringen for EU består i høj grad af, at politisk legitimitet i udpræget grad er knyttet til nationalstater, mens mange løsninger er forbundet med politikker på europæisk niveau. Disse modsætninger forudses at blive løst gennem et europæisk samarbejde, som foregår i forskellige hastigheder. En kerne af lande vil etablere et mere dybtgående samarbejde, mens andre lande bliver i periferien. Det bliver sandsynligvis afgørende for fremdrift i samarbejdet, at kernelandene i det næste årti formår at give EU en mere effektiv beslutningsproces og tilstrækkelig fleksibilitet til, at unionen kan rumme både kerne- og periferilande.

Det har længe været en fast bestanddel af amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik at støtte den europæiske integrationsproces. Det europæiske samarbejde var under den kolde krig med amerikanske øjne et vigtigt middel til at imødegå den sovjetiske trussel, og senere blev Europa set som en vigtig udenrigs- og sikkerhedspolitisk partner. Frem mod 2030 vil USA fra sidelinjen blive ved med at støtte den europæiske integrationsproces, fordi et forenet Europa i højere grad kan bidrage til sikkerhed i sin del af verden og blive en stærkere partner med hensyn til at opretholde international stabilitet.

### 3.2 Digitalisering

I 2030 vil den digitale udvikling have spredt sig yderligere til store dele af verden. Den fysiske verden i de udviklede lande bliver i 2030 stadig mere forbundet med internettet og koblet sammen. Internetforbundne komponenter vil optræde på steder og med opgaver, hvor de ikke tidligere fandtes. Informationsteknologien vil smelte sammen med robotteknologi, og der vil blive tale om helt nye produktionsmåder. Inden for industrien kan det betyde en tilbagevenden af produktionsjobs til de udviklede lande på grund af deres teknologiske og uddannelsesmæssige niveau.

De stadig flere internetforbundne komponenter, f.eks. pumper, generatorer og signaler, vil indgå i samfundsvigtig infrastruktur og udgør en væsentlig udvidelse af mulighederne for effektivt at styre offentlige og private tekniske installationer. Data fra målere og applikationer vil give et vidensgrundlag for at prioritere ressourcer og skaber et stærkt økonomisk incitament til at forbinde denne slags komponenter til internettet.

Med udbredelse af internetforbundne komponenter, billiggørelsen af digital teknologi og de stadig hurtigere transmissionshastigheder skabes der samtidig et grundlag for, at komponenter taler sammen på nye måder og dermed danner helt nye systemer. Udviklingen vil hastigt bevæge sig fra et "Internet of Things"-samfund til et "Internet of Everything"-netværksfælleskab, som vil ændre på den måde samfundene er organiseret.

Energiforbrugende enheder hos virksomheder vil blive koblet sammen i "smart grids", dvs. i en kommunikationsinfrastruktur med energiforsyningen med henblik på at udnyttet forsyningskapaciteten bedst muligt. I et længere tidsperspektiv vil mange sådanne store systemer samarbejde i "smart cities". Samlet set vil samfundets afhængighed af digitale systemer være langt større om 15 år.

Den gennemgribende digitalisering muliggør en indsamling og behandling af enorme mængder data om personers og virksomheders aktiviteter. Det vil danne grundlag for udviklingen af stadig flere avancerede, intelligente it-systemer. Denne trend vil blive drevet frem af både offentlige organisationer og private virksomheder og medføre et markant skifte i, hvilke processer og beslutninger der kan automatiseres, og hvordan ydelser vil kunne leveres individuelt tilpasset til borgere og kunder.

Med hvert led i denne omfattende digitalisering introduceres også nye sårbarheder, og med digitaliseringen bliver sikring af samfundets robusthed og sikkerhed en større udfordring med hensyn til både datasikkerhed og opretholdelsen af samfundsvigtige funktioner.

I 2030 vil cyberoperationer gå fra at være en uundværlig del af de statslige efterretningsapparater til også at blive integreret i de udviklede landes potentielle magtanvendelse. Den vigtigste anvendelse af cyberkapaciteter for stormagter bliver dog som hidtil at sikre deres strategiske interesser gennem spionage. Cyberoperationer vil ikke blive begrænset til stormagter. De vil blive anvendt bredere, bl.a. fordi teknologien tillader mindre lande at udøve mere indflydelse, end deres størrelse tilsiger.

Mange lande vil betragte cyberoperationer som et nyttigt politisk magtmiddel. Det vil særligt gælde konflikter, hvor stater ikke ønsker deres deltagelse kendt eller ikke vil løbe risiko for tab af menneskeliv. De første rene cyberkonflikter har allerede fundet sted med forstyrrelse af modstanderens samfundsvigtige infrastruktur såsom kraftværker eller kommunikation via f.eks. regeringshjemmesider og spredning af misinformation.

Decideret cybersabotage, dvs. angreb på infrastruktur, produktionsanlæg, satellitter eller lignende, vil også forekomme hyppigere. Det vil ikke længere kun blive udført af stormagter, men være udbredt til flere stater, der har investeret massivt i cyberkapaciteter. Den slags cyberangreb vil dog kræve lang tids forberedelse, og den vil føre til et konstant kapløb mellem rivaliserende stater om at inficere modstanderes infrastruktur og skærme deres egen infrastruktur. Dette vil ske for at kunne afskrække modstandere og sikre, at egne cybervåben er klar, den dag et angreb bliver nødvendigt.

Som et modsvar til de nye digitale trusler vil mange lande investere massivt i nationale internetstrukturer, der nemt kan isoleres fra andre lande i tilfælde af cyberangreb, for at håndhæve deres nationale suverænitæt til det digitale rum. Den defensive cyberteknologi vil gøre store fremskridt i de kommende årtier som en reaktion på de offensive værktøjer til spionage, sabotage, terror og kriminalitet.

Staters ønske om dominans vil også medføre et teknologisk kapløb om at udvikle en kvantecomputer, der er fundamentalt anderledes og langt kraftigere end de eksisterende supercomputere. Vinderen af kapløbet får unikke muligheder for at læse de traditionelle krypteringer, der hidtil har været ubrydelige. Derfor har alle stormagter strategiske programmer til udvikling af deres egne kvantecomputere for at sikre status quo i magtbalancen. Lande uden adgang til kvanteteknologi vil være i en sårbar position, med mindre teknologien bliver kommercielt tilgængelig, eller de får den stillet til rådighed af en allieret.

Allerede i dag er der en trussel forbundet med leverandører af informationsteknologi, idet virksomheder enten utilsigtet eller bevidst kan indbygge funktionaliteter, som f.eks. bagdøre, i deres it-produkter, der kan misbruges. Disse huller i sikkerheden kan udnyttes til cyberspionage eller anden kriminalitet.

I 2030 vil en kreds af lande dominere produktion af udstyr og komponenter til næsten al digital infrastruktur. En anden kreds af lande spiller en voksende rolle som udbydere af outsourcete it-tjenester og outsourcete it-drift. Dette medfører en ny type sårbarhed, fordi der i tilfælde af uenighed eller konflikt med de pågældende lande vil være risiko for, at de kan tvinge leverandører til at tilbageholde reservedele, nedgradere en tjeneste eller på anden vis forårsage forstyrrelser i driften af infrastruktur.

Mens markedet for digitalt udstyr og digitale tjenester er globalt, skal de sikkerhedsmæssige problemer håndteres lokalt af de enkelte stater. I 2030 vil internetforbundne systemer og tjenester være afgørende for at opretholde samfundsvigtige funktioner, og selv stormagter vil løbende skulle sikre sig kontrol over den teknologi, som indgår i udstyr, der understøtter samfundsvigtige funktioner. Det kan ske gennem udarbejdelse og håndhævelse af standarder, kvalitetskontrol, opkøb eller andre metoder. Leverandørtruslen vil særlig sætte mindre stater under pres, hvis de ikke selv kan allokere ressourcer eller indgå alliancer til direkte eller indirekte at kontrollere de virksomheder, der leverer den fornødne teknologi.

Den største ikke-statslige cybertrussel i 2030 vedbliver at være kriminelle, selv om terrorister også i stigende grad tager cyberoperationer til sig. Grænsen mellem almindelig kriminalitet, terror og deres cybervarianter bliver gradvist udvisket, og gruppernes mål bliver det, der adskiller dem. Aktørerne vil i vid udstrækning bruge varianter af samme malware, selv om de har forskellige formål.

Efterhånden som stater udvikler og anvender mere avanceret malware, vil disse cybervåben spredes til kriminelle og blive handlet illegalt. På den måde udvikler der sig et marked, hvor både teknologien i sig selv og anvendelsen af den sælges til kunder med tilstrækkelig økonomisk formåen. Men cyberoperationer, der koster menneskeliv, vil kræve meget store ressourcer i form af viden, penge og tid.

Trusselsbilledet bliver mere diffust, i takt med at cyberoperationer bliver tilgængelige for en stadigt større kreds af aktører. Grænserne mellem forskellige typer af aktører udviskes, og det bliver vanskeligere at finde



ud af, hvem der gennemfører cyberangreb. Desuden stiger risikoen for ikke-statslige cyberangreb mod samfundsvigtige funktioner.

Aktører, der ikke råder over de fornødne økonomiske ressourcer til avancerede cyberoperationer, vil i stedet forsøge sig med simple metoder som f.eks. spredning af misinformation. På den måde skabes usikkerhed om helt fundamentale serviceydelser, og en falsk nyhed kan sprede ligeså megen frygt i samfundet som et reelt cyberangreb. Det kan være gennem hacking af relevante informationskanaler som webaviser og sociale medier, hvorfra der spredes falske nyheder, der kan lede til voldsomme fald i aktiekurser eller mistro til basal infrastruktur som f.eks. forsyning af drikkevand.

### 3.3. Migration

Migrationen til Europa fra lande i Afrika, Asien og Mellemøsten vil også være aktuel frem mod 2030, da grundvilkårene for at migrere eller flygte ikke vil ændre sig væsentligt. Traditionelle faktorer som fattigdom, konflikt og en usikker fremtid vil ikke forandre sig i flere af de lande, hvorfra folk i dag migrerer. Samtidig vil den fortsatte globalisering frem mod 2030 nedbryde traditionelle geografiske, økonomiske og kulturelle barrierer og fortsat gøre Europa til et både attraktivt og realistisk mål for migranter. Udbredelsen og brugen af internettet og sociale medier giver migranter en opfattelse af større valgmuligheder og vil gøre det endnu lettere for migranter at finde information om ruter og destinationslande. En voksende migrantdiaspora i Europa med let tilgængelig kommunikation til hjemlandet skaber yderligere motivation for den enkelte migrant, når fordele og ulemper ved at forlade hjemlandet gøres op. Disse forhold vil blive yderligere forstærket frem mod 2030.

Den voksende industri i forbindelse med migration skaber sin egen dynamik. Smuglernetværk ønsker at fastholde og udvide indtægterne fra den illegale migration, lokalsamfund på transitruter er afhængige af indtægterne fra migration og afsenderlandets økonomi er ofte afhængige af de pengeoverførsler, de modtager fra migranter. Selv hvis smuglernetværkenes forretninger begrænses, og det generelt vil blive sværere at få adgang og ophold i Europa, vil migranter sandsynligvis finde andre og nye måder at migrere på. Hvis der frem mod 2030 ikke kommer økonomiske alternativer i transitlandene eller afsenderlandene, vil der være begrænset incitament til at bremse migranter, da mange lokalsamfund fortsat vil være afhængige af de indtægter, som migrationen fører med sig.

Konflikterne i Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat skabe flygtningestrømme frem mod 2030. Størstedelen af flygtningene og migranterne vil befinde sig i nærområderne. Her vil problemerne med en voksende migration og internt fordrevne vokse, hvilket kan ændre demografien betydeligt i Mellemøsten og Nordafrika, samt øge risikoen for etniske spændinger flere steder i regionen. I lyset af konfliktpotentialet vil der fortsat frem mod 2030 være incitament til at forlade nærområderne og søge mod Europa.

Landene i Nordafrika og Tyrkiet vil også i fremtiden fungere som transitlande for migrationen til Europa, idet konkrete initiativer selvsagt kan mindske presset. Europa vil derfor frem mod 2030 have sikkerhedspolitiske interesser i disse lande, hvor opretholdelse af stabilitet og kontrol med immigration vil være centralt. Det er muligt, at alle landene i Nordafrika frem mod 2030 vil fungere som transitlande. Dette vil dels afhænge af den interne situation i landene, dels hvilke aftaler EU vil kunne gennemføre med de respektive lande. Europa vil søge skiftende løsninger på problemerne og øge samarbejdet med lande i regionen for at løse de problemer, som migrationen medfører. Det vil være nødvendigt, at Europa sammen med de pågældende transitlande forsøger at dæmme op for potentielle konflikter, som flygtninge og migranter kan skabe, samt medvirke til at udvikle økonomiske alternativer for lokalbefolkningerne. Samtidig vil Europa frem mod 2030 søge både fælles og nationale politiske løsninger for at organisere og kontrollere migrationen.

Det er på den baggrund sandsynligt, at Europas immigrantbefolkning frem mod 2030 vil vokse og være i konstant forandring. Migration til Europa vil få mange konsekvenser. På den ene side vil Europa opleve en stigende mangel på arbejdskraft frem mod 2030, på grund af lave fødselsrater, og derfor have en interesse i

immigration. På den anden side er det muligt, at økonomiske og kulturelle forskelle og udfordringer kan blive en kilde til spændinger, herunder radikaliserings og populisme. En række europæiske lande vil opleve problemer med integration, hvis meget store grupper af flygtninge og migranter ankommer inden for begrænsede tidsrum. Hertil kommer risikoen for parallelsamfund og marginaliserede befolkningsgrupper. De europæiske landes fælles og nationale håndtering af migration vil blive afgørende for udviklingen.

Det er muligt, at migrationen internt i Europa vil stige frem mod 2030 som følge af arbejdskraftens frie bevægelighed. Samtidig er det sandsynligt, at migranter fra europæiske lande uden for EU, eller lande, som bliver optaget frem mod 2030, herunder lande på Balkan, vil søge mod de nuværende EU-lande for at arbejde, og dermed vil disse lande gå fra at være transitlande for migranter til primære afsenderlande.

Der vil fortsat være migranter fra det sydvestlige Asien frem mod 2030. Traditionelt har afghanske migranter rejst til nabolande som Iran og Pakistan, men de to lande har de seneste år gjort det vanskeligere at opnå arbejds- og opholdstilladelse. Resultatet er, at stadig flere afghanere er søgt mod Europa i stedet. Det er dog muligt, at de to lande igen vil blive modtagerlande for migranter, ligesom andre vækstcentre i verden vil blive mere attraktive for migranter frem mod 2030. Således kan Kina og Indien blive attraktive modtagerlande for migranter fra ikke alene Afghanistan, men også andre lande i Sydøstasien.

Det samme vil gøre sig gældende i Afrika. Det har i mange år været tradition i Afrika at rejse efter arbejde og bedre økonomiske muligheder. Som tidligere finder den største migration i Afrika sted inden for kontinentet. I takt med at levestandarden i en række afrikanske lande stiger, vil disse lande også blive mere attraktive for afrikanske migranter. Det er muligt, at lande som både Nigeria, Kenya, Etiopien og Sydafrika frem mod 2030 vil fungere som vækstcentre i Afrika og derfor vil være lande, som mange vil migrere til. Dette forhold vil dog ikke alene afhænge af vækst, men også af de pågældende landes politik over for migranter og flygtninge.

### 3.4. Terrorisme

Der vil være en alvorlig terrortrussel mod Danmark i mange år fremover. Kampen mod terrorisme vil fortsat stå højt på den internationale dagsorden frem mod 2030. Militant islamisme vil også frem mod 2030 finde støtte og gode vækstbetingelser i et uroplaget Mellemøsten og Nordafrika. De grundvilkår, som nærer den militante islamisme, vil også være til stede i 2030, hvor terrorhandlinger og oprørskamp fortsat vil præge regionen. Militante islamistiske terrorgrupper vil fortsat være i stand til at planlægge angreb mod mål i Europa.

Truslen fra terror og radikalisering vil frem mod 2030 hænge sammen med udviklingen i skrøbelige stater i Mellemøsten og Nordafrika. Terrorgrupper i regionen vil have gode vækstbetingelser som følge af manglende økonomisk vækst, konflikter og svage statsstrukturer. Dette vil ikke mindst få betydning for Europa pga. den geografiske nærhed og de tætte forbindelser mellem de to regioner.

De sidste mange år har internettet og sociale medier været i konstant udvikling. Denne udvikling vil vedblive med at have stor betydning for radikalisering, inspiration og rekruttering af sympatisører verden over. Viden om angrebsplanlægning og angrebsmetoder vil samtidig blive nemmere tilgængelig og gøre det simple for radikaliserede personer at handle på egen hånd.

Selv om de vestlige landes evne til at imødegå terrorangreb løbende vil blive forbedret, vil den teknologiske udvikling gøre, at det fortsat vil blive vanskeligere at få adgang til informationer om planlægning og dermed imødegå angreb, da kommunikation i stigende omfang vil foregå krypteret.

Militante islamistiske terrorgrupper vil fortsat have en global dagsorden og være i stand til at planlægge angreb mod mål i Europa eller andre lande, som har en tilstedeværelse i Mellemøsten eller er eksponent for en ikke islamisk tankegang. Det er sandsynligt, at terrornetværkene al-Qaida og Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL) vil blive svækket frem mod 2030, men deres netværk af regionale grupper, der er spredt over store geografiske områder, vil fortsat eksistere, eventuelt i samspil med andre militante netværk. Evnen til at udføre både simple og komplekse angreb i Europa vil blive styrket, hvis grupperne i Europas randområder har kapacitet og fristeder at operere i, eller har enkeltpersoner og mindre regionale netværk på europæisk jord til at bistå eller udføre angrebene.

Den militante islamistiske ideologi, som mange af terrorgrupperne har rod i, vil i kraft af globalisering og forbedrede kommunikationsmidler inspirere militante verden over, og der vil således fortsat ske en regionalisering af terrortruslen. Personer, som er blevet radikaliseret eller rekrutteret via internettet og de sociale medier, vil fortsat nemt kunne rejse til potentielle konfliktområder for at opnå kamperfaring og viden om angrebsplanlægning. Der vil derfor fortsat være hjemvendte krigere med kamperfaring og netværk med en høj grad af voldsparathed, som vil kunne planlægge og udføre angreb efter hjemkomst.

Det er muligt, at religiøst og politisk funderede ideologier vil vokse og skabe grobund for ekstremisme, som vil avle modekstremisme. Både højre- og venstreekstremisme vil kunne blive aktuelt, ligesom det også er muligt, at regional separatisme i Europa igen vil blive styrket i takt med en voksende nationalisme. Det er

således muligt, at Europa vil opleve en stigning i tilslutningen blandt marginaliserede grupper til ekstremistiske, voldsparate miljøer. Det er muligt, at de forskellige grupper vil bekæmpe hinanden, og at terroren derfor i stigende omfang vil foregå inden for bestemte miljøer, hvor grænsen mellem terror, sekterisk vold og hadkriminalitet vil være udflydende.

Truslen fra terror i Europa vil dog afhænge af en lang række andre forhold, som ligger uden for FE's normale fokus, herunder hvordan EU-landenes grænsepolitik, anti-radikaliseringspolitik og integrationspolitik vil udvikle sig frem mod 2030.

#### 4. Sikkerhedspolitiske tendenser i Rusland frem mod 2030

- Den russiske befolkning vil i begrænset omfang falde i størrelse frem mod 2030. Ruslands politiske system vil ikke ændre sig, og Rusland vil frem mod 2030 stadig være en autokratisk stat med stormagtsambitioner.
- Rusland vil frem mod 2030 være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten, NATO og Danmark, fordi dets militære kapacitet er voksende, og de russiske ledere har stor vilje til at bruge militære virkemidler i udenrigspolitikken, besidder høj risikovillighed og nærer mistro over for NATO og EU.
- Rusland står over for betydelige økonomiske problemer, der i de kommende år kan tvinge landet til at prioritere hårdere. Den russiske ledelse vil dog udfolde store bestræbelser på at begrænse de økonomiske problemers indvirkning på udviklingen af forsvaret.
- De russiske ledere opfatter EU og NATO som modspillere og vil søge at påvirke den strategiske balance i Østersøen samt modvirke yderligere udvidelse af EU og NATO i nærområdet.
- Rusland vil fortsat se med mistro på NATO's aktiviteter i Østersøen, navnlig i Baltikum. Rusland vil kunne true NATO's evne til at forstærke de baltiske lande i krisesituationer.
- Rusland vil dog ikke risikere direkte militær konfrontation med NATO og dermed USA. Men der er en risiko for, at Rusland i en alvorlig international krisesituation vil forsøge at teste sammenhængskraften i NATO med en militær intimideringskampagne mod de baltiske lande. Dette vil være en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Danmark.

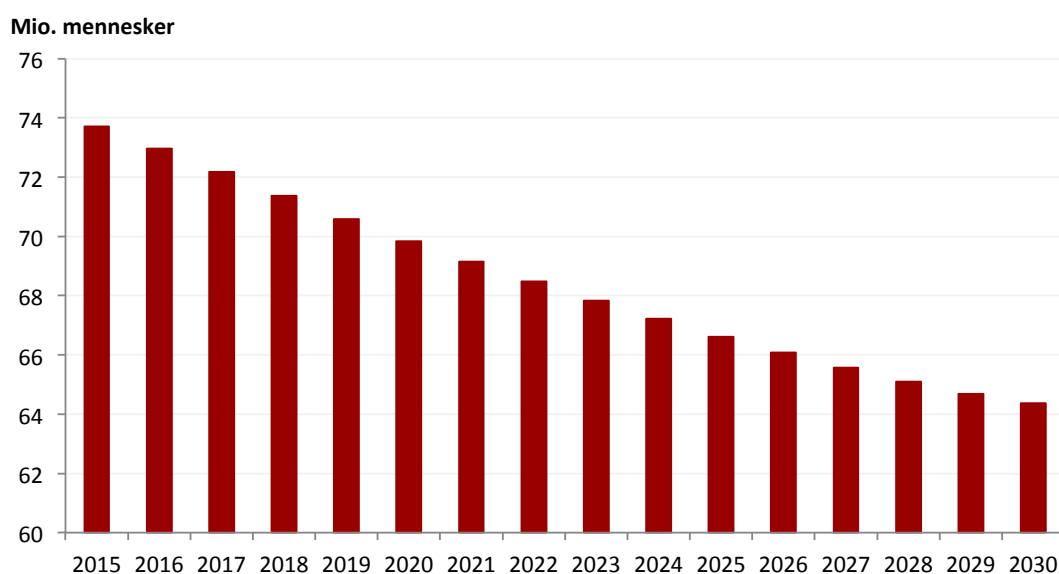
##### **Demografi, energi og økonomi**

I 2030 vil den russiske befolkning være faldet til mellem 134 og 139 mio. mennesker fra de nuværende 143 mio. Kombinationen af et stigende antal pensionister og færre i den arbejdsdygtige alder vil forringe grundlaget for økonomisk vækst. Rusland har hidtil kompenseret for sit lave fødselstal gennem indvandring fra de tidligere sovjetrepublikker. Denne indvandring af primært lavt uddannet arbejdskraft fra Centralasien vil dog af demografiske grunde falde frem mod 2030.

Pensionsalderen har siden 1930'erne ligget på 55 år for kvinder og 60 år for mænd. Den skal sættes op, hvis styret vil opretholde sit økonomiske råderum. Reduktion af pensionernes størrelse vil være et markant brud med Putin-styrets tidligere forøgelser af pensionerne. I sin nuværende form bliver det offentlige pensionsystem frem mod 2030 så stor en byrde for statsfinanserne, at styret ikke kan indfri sine investeringsplaner for forsvaret, selv med høje råstofpriser.

Befolkningen vil frem mod 2030 stadigvæk lide under et sundhedssystem, som plages af omfattende korruption, ineffektivitet og underfinansiering. Trods forsøg på reformer vil sundhedssystemet få svært ved at tage hånd om sundhedsepidemier såsom tuberkulose, HIV, alkoholisme og stofmisbrug.

**Figur 3.** Fremskrivning af Ruslands arbejdsstyrke.



**Kilde:** International Futures, University of Denver.

**Anmærkning:** Arbejdsstyrken angiver den del af befolkningen, der står til rådighed for arbejdsmarkedet, dvs. alle ledige og beskæftigede.

Under Putin er middelklassen vokset betydeligt. Gruppen af økonomisk mere velstillede er dog sårbar over for økonomiske udsving, og den vil sandsynligvis falde i størrelse frem mod 2030 på grund af de økonomiske problemer. De mere velstillede dele af befolkningen vil heller ikke de kommende 15 år få reel politisk indflydelse, men regimet vil bestræbe sig på at tilfredsstille befolkningens behov for at undgå social uro.

Rusland vil i de kommende årtier stadig være afhængigt af eksport af fossile brændstoffer, som står for omkring 25 % af BNP og 50 % af statens indtægter. Afgørende for russisk økonomi bliver evnen til at opretholde det nuværende produktionsniveau samt prisen på olie og gas. Hertil kommer, at Ruslands evne til at sprede sine eksportveje for gas vil påvirke landets muligheder for at bruge gaseksporten som politisk instrument.

Udsigterne for Ruslands indtægter fra energiekspert er forbundet med betydelig usikkerhed. Det er sandsynligt, at Rusland vil få eksportindtægter, som er lavere, måske endda væsentligt lavere, end dem fra årene før olieprisens fald. Rusland vil være i stand til at indfri nogle af sine energiambitioner, men ikke dem

alle. Rusland vil således frem mod 2030 i heldigste fald være i stand til at eksportere gasmængder, der ligner dem, det eksporterer i dag, mens landets olieproduktion sandsynligvis vil være lavere. Olie tegner sig for langt hoveddelen af Ruslands nuværende indtægter fra råstofeksport.

Uformelle netværk vil karakterisere forholdet mellem styret og erhvervslivets elite. Derfor vil styret fortsat sætte tro støtter i spidsen for statsejede selskaber og hjælpe forretningsfolk tæt på styret med statslige kontrakter. Putin har tidligere i sin embedsperiode markeret, at han vil bruge domstolene, hvis mere uafhængige forretningsfolk forsøger at udfordre ham politisk.

Disse klientforhold sikrer styret loyalitet fra landets forretningselite. De gør det dog også meget vanskeligt at gennemføre økonomiske reformer, der gør Rusland mere uafhængigt af råstofpriserne og frigør landets øvrige økonomiske potentiale. Ruslands økonomi vil stagnere uden markedsøkonomiske reformer på grund af demografiske ændringer og udsigter til lave råstofpriser.

#### **Styreform og mindretal**

Ruslands politiske system vil frem mod 2030 fortsætte den udvikling, som begyndte da præsident Putin kom til magten ved årtusindskiftet. Magten vil være centreret omkring en autokratisk præsident eller ministerpræsident, der styrer landet ved hjælp af såvel formelle som uformelle strukturer.

Allerede i dag er flere centrale ministerier, herunder alle sikkerhedsrelaterede ministerier, direkte underlagt præsidenten, som er involveret i alle væsentlige politiske beslutninger. Derfor fungerer regeringen i vid udstrækning blot som et udførende led. Desuden giver personlige bånd til styret nogle medlemmer af landets elite en grad af indflydelse, der underminerer regerings- og statsapparatets officielle opbygning.

Omgåelsen af officielle strukturer bliver næret af mistillid til embedsmænds implementering af ordrer. Dette er delvist kulturelt indlejret, men har også den fordel, at præsidenten over for offentligheden kan undrage sig ansvar for politiske fejltrin ved at henvise til regeringen. Præsidentens image trækker desuden på en traditionel russisk forestilling om, at landets leder er ufejlbarlig, men at uduelige og korrupte embedsmænd forhindrer, at politiske beslutninger bliver udført ordentligt.

Hverken parlament eller domstole vil frem mod 2030 spille en selvstændig rolle. Parlamentet vil stadig blåstemple styrets beslutninger. Det skyldes bl.a., at styret vil bruge alle midler for at sikre, at dets støtter bliver valgt, præcis som det gør i dag.

Forringede levevilkår, korruption og valgsvindel kan få dele af befolkningen til at protestere mod styret. Oppositionsgrupper vil dog også de næsten 15 år være svage og splittede, og de vil få meget svært ved at hamle op med styrets omfattende kontrol med samfundet. Denne kontrol omfatter et stærkt greb om medier og domstole, organiserede støttebevægelser og brug af valgsvindel. Styret har i stigende grad inddæmnet den indflydelse, vestlige demokratiske værdier har i Rusland, både ved at lægge afstand til liberale værdier og ved at begrænse vestlig støtte til det russiske civilsamfund, herunder menneskerettighedsorganisationer. Desuden opererer styret i en politisk kultur, der i vid udstrækning betragter politisk pluralisme som noget, der foregår i perioder med politisk ustabilitet.

Russiske myndigheder må forholde sig til utilfredshed med dagligdagens vilkår. Det kan f.eks. være fra modtagere af offentlige ydelser, lønmodtagere eller mindre forretningsdrivende. Myndighederne vil også frem mod 2030 benytte sig af metoder som kontrol af pressedækning, intimidering eller anholdelse af protestledere, ofte under anklager om ikke-relaterede lovovertrædelser. Styret kan i nogle tilfælde se sig nødsaget



til at komme med indrømmelser. Folkelig utilfredshed kan gøre det vanskeligt eller umuligt at gennemføre nødvendige, men upopulære reformer, f.eks. på pensionsområdet.

Ifølge forfatningen skal Putin afgive præsidentposten i 2024. Rusland har i praksis ikke noget system for en ordnet overdragelse af den politiske magt. Den personafhængige og klientbaserede styringsmodel med Putin i centrum gør det mindre sandsynligt, at han frivilligt vil overdrage magten. Det er dog muligt, at hans helbred eller ambitioner i eliten gør, at andre overtager magten. Centraliseringen af magten i Putins inderkreds, hvor de fleste medlemmer kommer fra landets sikkerhedsstrukturer, tilsiger, at det vil være personer fra denne kreds, der har den politiske magt i 2030. De vil ligesom Putin prioritere Ruslands sikkerhedspolitik.

De russiske områder i Nordkaukasus vil frem mod 2030 stadigvæk være plaget af uro. Økonomisk vil de nordkaukasiske regioner fortsat være blandt de allerfattigste i Rusland. Demografisk vil de også stå i modsætning til områder med etnisk-russisk befolkningsflertal, idet de med høje fødselstal vil have en ung og voksende befolkning. Udefrakommende ideologisk påvirkning, navnlig udbredelsen af radikal islamisme, kan blive afgørende for udviklingen. En vigtig faktor vil være, om unge vender tilbage fra Syrien og andre krige med kamperfaring.

Situationen vil sandsynligvis udvikle sig anderledes i de øvrige områder i Rusland med stor muslimsk befolkning. Flere af disse regioner, f.eks. Tatarstan, er blandt de økonomisk mere velfungerende. De blev tidligt i Ruslands statsdannelse en del af landet. Rusland har også en lang tradition for politisk konsultation og kontrol med muslimske befolkningsgrupper. Styret opfatter Rusland som et multietnisk og multireligiøst land, hvor islam på linje med andre store religioner har en særlig status i forfatningen. Det kan dog påvirke den fredelige sameksistens negativt, hvis muslimske befolkningsgrupper oplever øget diskrimination, eller finder, at styrets kamp mod islamisk fundamentalisme får karakter af et modsætningsforhold mellem et kristent-ortodokst Rusland og islam.

Den russiske nationalkonservatisme vil frem mod 2030 spille en afgørende rolle for Ruslands nationale identitet. Denne identitet vil også få næring af, at liberale værdier på globalt plan vil få større konkurrence fra andre politiske opfattelser. Den nationalkonservative tankegang har dybe rødder i det russiske samfund, og dens opblomstring hænger sammen med en udbredt søgen efter en national identitet oven på sovjettidens kommunistiske ideologi og Jeltsin-periodens politiske kaos. Ruslands økonomiske problemer vil gøre det svært for styret at legitimere sig gennem økonomisk vækst og velfærdsydelse, sådan som præsident Putin gjorde det i sine tidligere embedsperioder. Det vil sandsynligvis gøre den aldrende russiske ledelse mere tilbøjelig til at betone nationalkonservative værdier. Den nationalkonservative tankegang vil påvirke såvel Ruslands indenrigs- som udenrigspolitiske kurs.

### **Rusland som stormagt**

Rusland vil forsøge at udnytte udviklingen til sin fordel, i takt med at Vesten internationalt vil fylde mindre, og verden i stigende grad bliver multipolær. Rusland ønsker således at blive anerkendt som stormagt og vil i det tidligere sovjetiske område forsøge at dominere den sikkerheds- og udenrigspolitiske kurs i de lande, som ikke er medlemmer af NATO. Rusland vil stille sig positivt over for forskydning af indflydelse bort fra USA og Vesten, men denne udvikling vil stille Rusland over for nye sikkerhedspolitiske udfordringer.

Ruslands militære intervention i Syrien har vist, at det har evnen til hurtigt og delvist i det skjulte at etablere en base med en mindre udrykningsstyrke og har offensiv luftmilitær kapacitet langt fra landets grænser. Den militære intervention i Syrien har udviklet sig til den mest omfattende russiske militære indsats uden

for det tidligere sovjetiske område siden den kolde krig. Rusland har relativt lave omkostninger i forbindelse med missionen, og det er meget sandsynligt, at Rusland vil bevare en militær tilstedeværelse i Syrien frem mod 2030

Ruslands konventionelle styrker er derimod ikke egnede til at gennemføre store offensive operationer med samtidig og koordineret indsættelse af land-, fly- og flådestyrker langt fra landets grænser, og Rusland vil næppe frem mod 2030 udvikle sådanne styrker.

Ruslands ledelse opvejer fordele og ulemper ved magtanvendelse anderledes end vestlige politikere. Det skyldes både, at den russiske ledelse er mindre begrænset af international og hjemlig opinion, at landet har mindre at miste økonomisk, og at Rusland ser et større potentiale i intimidering og afskrækkelse. Det er samtidig en central idé i russisk sikkerhedspolitik, at en respekteret stormagt er en frygtet stormagt. Derimod ligger det uden for tankemodellen, at Ruslands egne handlinger kan skræmme andre stater væk fra Rusland eller få deres befolkning til at ønske, at deres lande knytter tættere bånd til Vesten.

Rusland vil fortsat være mistroisk over for Vestens motiver. Det er et udbredt synspunkt i russisk sikkerhedspolitik tænkning, at Vesten, og især USA, har til hensigt at svække Rusland. Synspunktet vil præge Ruslands holdning til Vestens adfærd, uanset om Vestens handlinger er rettet mod generel demokratiudvikling i russisk nærområde eller er reaktion på truende russisk adfærd. Rusland vil derfor være utilbøjelig til at tolke det som en reaktion på russisk adfærd, når NATO f.eks. styrker de baltiske landes forsvar. Den russiske ledelse vil derimod se det som skridt til at svække Rusland.

Rusland opfatter det som en glidebane mod medlemskab af NATO og EU, når postsovjetiske stater i Østeuropa og Kaukasus, dvs. Hviderusland, Ukraine, Moldova, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan, samarbejder med institutionerne. Hvor Rusland tidligere så EU som relativt uproblematisk, har Ukraine-krise fået Rusland til også at opfatte EU som en del af truslen. For at imødegå denne udvikling vil Rusland bruge både politiske, økonomiske og kulturelle indflydelsesmuligheder, efterretnings- og cyberoperationer, koordinerede mediekampanjer og militære styrkedemonstrationer. Rusland vil i krisituationer også være villig til at anvende militære og undergravende midler, herunder russisktalende mindretal som gør oprør. Den russiske ledelse er i stand til at træffe hurtige beslutninger og er villig til at løbe betydelige risici i forhold til Vesten for at sikre sine sikkerhedspolitiske interesser i det tidligere sovjetiske område. Rusland vil være villig til at anvende militære midler, når de vurderer, at Vesten truer russiske strategiske interesser. Ruslands vilje til at bruge militære virkemidler i udenrigspolitikken betyder sammen med dets risikovillighed, mistro over for NATO og voksende militære kapacitet, at Rusland i de kommende år bliver en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring for Vesten, NATO og Danmark.

### **Østersøregionen**

Østersøregionen, navnlig Baltikum, vil frem mod 2030 være et centralt friktionsfelt mellem NATO og Rusland. Det er dog usandsynligt, at Rusland vil indlede en militær konfrontation med NATO, herunder de tre baltiske medlemsstater Estland, Letland og Litauen, eller Danmark. Ruslands mistro over for NATO's hensigter medfører dog en risiko for misforståelser, der kan føre til eskalation i tilfælde af en krisituation. Rusland har lokalt militær overlegenhed over for NATO's styrker i Estland, Letland og Litauen og vil frem mod 2030 oparbejde evnen til i højere grad at kunne true NATO-forstærkninger til de tre baltiske medlemsstater.

Rusland vil se med mistro på NATO's ageren i Østersøregionen. Rusland ser allerede nu skjulte motiver bag NATO's handlinger i regionen, navnlig i de baltiske lande, hvis NATO-medlemskab Rusland betragter som en

indtrængen i sin strategiske interessesfære ved Østersøen. Rusland ser dog deres NATO-medlemskab som en kendsgerning, som det ikke kan ændre uden at risikere helt uacceptable politiske, økonomiske og militære omkostninger.

Rusland betragter det som mulige offensive militære forberedelser mod Rusland, herunder Kaliningrad-regionen, at NATO i kølvandet på Ukraine-krisen har understreget sine sikkerhedsgarantier over for de baltiske lande gennem øgede deployeringer og øvelser i regionen. Rusland forsøger derfor at ændre den strategiske balance i regionen.

Rusland vil gennem øvelsesaktiviteter forsøge at demonstrere over for NATO, at det vil bevare sin lokale militære overlegenhed i Østersøregionen, herunder fastholde evnen til lokalt at øge sit militære beredskab og dermed true NATO's tilførsel af forstærkninger til de baltiske lande i krisesituationer. Rusland kan allerede med luftforsvarsmissiler true adgangen for NATO's forstærkningsstyrker til de baltiske lande. Det er meget sandsynligt, at Rusland vil øge denne kapacitet inden for de nærmeste år med nye jord til jord-missiler og kystforsvarsmissiler i Kaliningrad-regionen. Der vil også frem mod 2030 ske en vis modernisering med tilførsel af et mindre antal nye orlogsskibe.

Der er risiko for, at Rusland under en international krise vil forsøge at sætte sammenhængskraften i NATO på prøve med en militær intimideringskampagne mod de baltiske lande. Den strategiske målsætning med en sådan kampagne vil sandsynligvis være at undergrave NATO's reelle mulighed for at opretholde sine sikkerhedsgarantier i forhold til de baltiske lande og dermed kompromittere NATO's troværdighed som forsvarsalliance. Der er også risiko for, at Rusland kan iværksætte en militær intimideringskampagne mod de baltiske lande, hvis Rusland misfortolker NATO's militære aktiviteter nær Ruslands grænser og føler sig alvorligt udfordret af USA og NATO.

Selv om Ruslands konventionelle styrker ikke er egnede til at gennemføre store offensive operationer langt fra landets grænser, har Rusland dog udviklet moderne, mobile og delvist professionelle reaktionsstyrker. De kan med kort varsel indsættes i det tidligere sovjetiske område samt bruges til at forskyde tyngde i Rusland. Store dele af styrkerne i det vestlige Rusland er af denne karakter. Landstyrkerne i det vestlige Rusland har fået en mere offensiv profil. Tendensen frem mod 2030 hos landstyrker, luftbårne styrker, marineinfanteri, taktiske flystyrker og luftforsvaret i det vestlige Rusland vil være en fortsat forbedring af materiel, føring, mobilitet og indsatsberedskab og et højt og mere kompleks øvelsesniveau, ligesom der vil ske en vis forøgelse af enhederne ved landstyrkerne og de luftbårne styrker i det vestlige Rusland.

Rusland lægger større vægt på at videreudvikle missilsystemer og krydsermissiler, der kan ramme land-, luft- og sømål flere hundrede kilometer fra landets grænser med både konventionelle sprænghoveder og taktiske atomsprænghoveder. Rusland vil forøge denne kapacitet frem mod 2030 og vil dermed kunne true NATO-enheder, kommandostationer og anden infrastruktur. Disse missiler vil også kunne true Østersøregionen og missilforsvarsinstallationer i det østlige Europa.

#### **Ruslands nærområde**

Rusland vil ikke acceptere, at Ukraine tilnærmer sig Vesten. Det skyldes i væsentlig grad, at Ukraine indgår i et tæt, historisk fællesskab med Rusland, men også at Ukraine i særlig grad kunne fremstå som et troværdigt alternativ til Ruslands autoritære samfundsmodel, hvis det udviklede sig til et velfungerende demokrati. Korruption og egeninteresser blandt stærke forretningsejere vil dog frem mod 2030 sinke opbygningen af demokratiske institutioner og en stærk statsmagt i Ukraine. Det samme vil Ruslands indblanding.

I et forsøg på at fastholde sin indflydelse i Ukraine ønsker Rusland en vidtgående føderalisering af magten i Ukraine. Rusland vil forfølge dette mål gennem et spektrum af påvirkningsinstrumenter og gennem sin kontrol over de russisk ledede separatister i det sydøstlige Ukraine. Et russisk styre med samme udenrigspolitiske udsyn som det nuværende vil ikke være rede til frivilligt at opgive kontrol over Krim, ligesom det i brede dele af den russiske befolkning vil være upopulært.

I Moldova vil Rusland ligeledes forsøge at maksimere sin indflydelse, både gennem kontakter til det politiske liv, gennem uformelle indflydelseskanaler og ved hjælp af sine bånd til og styrker i udbryderrepublikken Transnistrien.

Rusland vil forsøge at forhindre, at Hviderusland, som Rusland officielt indgår i en statsunion med, falder uden for Ruslands indflydelsessfære. Det skyldes i særlig grad landets tætte historiske og etniske bånd til Rusland og dets geografiske placering i forhold til Baltikum og Kaliningrad-regionen. Rusland vil derfor være meget opmærksom på tilnærmelser mellem Hviderusland og Vesten, også hvis de sker som følge af omvæltninger internt i Hviderusland.

Det vil ikke kun have positive konsekvenser for Rusland, at andre magtcentre, f.eks. Kina og Indien, bliver stærkere. I forholdet til Kina vil Rusland i stigende grad stå som den svage part. Dette vil ikke mindst gøre sig gældende i forhold til råstofeksport, hvor Kinas rolle som alternativt marked til Europa vil give det relativ stor indflydelse på Rusland. Et lignende forhold gør sig gældende for Kina som investeringskilde. I globale diplomatiske spørgsmål kan Kina lade Rusland gå forrest i mere upopulære og risikable tiltag, der skal inddæmme Vestens indflydelse. De to lande vil dog på nogle områder have modstridende interesser. Det gælder allerede nu i Centralasien, som i stigende grad eksporterer sine råstoffer til Kina. Her frygter Ruslands ledelse sandsynligvis, at Kina i stigende grad også vil få politisk indflydelse.

Rusland vil også forsøge at styrke sine bånd til andre opstigende magter, f.eks. Indien og Iran. Rusland vil i nogle tilfælde forsøge at udnytte disse bånd til at inddæmme andre aktørers indflydelse, hvad enten der er tale om opstigende eller etablerede magter.

### **Militær modernisering**

Den økonomiske krise kan tvinge Rusland til at nedjustere sine investeringsplaner for forsvaret. Det er dog mindre sandsynligt, at Vesten frem mod 2030 vil stå over for et svagere russisk forsvar. For det første vil den russiske ledelse udfolde store bestræbelser for at friholde forsvaret for besparelser. For det andet vil Ruslands forsvar over for Vesten også fremover være blandt de højest prioriterede dele af forsvaret. For det tredje vil Rusland udvikle sit forsvar ved at satse på materiel, som er produceret i Rusland.

Rusland vil blive ved med at prioritere leverancer af et bredt spektrum af moderne, højteknologiske og kampafgørende våbensystemer samt kommando- og kontrolsystemer til de væbnede styrker. Det er dog mindre sandsynligt, at det ambitiøse materielanskaffelsesprogram vil kunne gennemføres fuldt ud frem mod 2030.

Rusland vil frem mod 2030 stadig betragte sine strategiske kernevåben som det vigtigste middel til at afskrække strategiske modstandere, særligt USA. Rusland vil også fastholde sin opfattelse af det amerikanske ledede missilforsvar som en trussel mod sin nukleare afskrækkelseskapacitet. Rusland vil derfor frem mod 2030 lægge afgørende vægt på at opretholde sine strategiske kernevåben og bevare så nær en paritet med USA som muligt på kernevåbenområdet. Rusland vil således løbende modernisere sine strategiske kernevåben ved bl.a. at tilføje nye interkontinentale missiltyper og nye strategiske undervandsbåde til afløsning af forældede, men muligvis også ved at udvikle nye teknologier inden for strategiske kernevåbensystemer.

Rusland prioriterer flådens og flystyrkernes evne til at operere over lange afstande med større orlogsskibe og strategiske bombefly. Det sker for at demonstrere, at Rusland har de militære magtmidler, der skal til for at understøtte en global stormagtsrolle. Rusland vil konfrontere USA og NATO med hyppigere og mere vedvarende indsættelser af flåde- og flystyrker tæt på internationale kriseområder og med fortsatte flyvninger med strategiske bombefly. Rusland vil frem mod 2030 forsøge at fastholde baser både nær og langt fra Ruslands egen region, der kan demonstrere landets evne til global magtprojicering. Ruslands strategiske bombefly er af ældre dato, og det er meget sandsynligt, at kun et mindre antal af dem vil kunne holdes operative indtil 2030. Rusland er i færd med at udvikle et nyt strategisk bombefly, men dette fly vil sandsynligvis ikke være operativt i 2030. Størstedelen af Ruslands operative orlogsskibe er af ældre dato, og det vil i de kommende år blive et stadig større problem at opretholde deres operative status. Rusland vil ikke frem mod 2030 kunne erstatte alle sine ældre orlogsskibe med nye i forholdet én til én.

Cyberoperationer er en strategisk prioritet for Rusland, og i 2030 vil Rusland fortsat være blandt de førende stater på området. Rusland vil bibeholde denne status gennem så intensive investeringer i sine cyberkapaciteter, som statens økonomiske situation tillader. Rusland vil i 2030 fuldstændig have integreret cyberoperationer i sin militære doktrin. Cyberangreb vil således i stadig større grad ud over cyberspionage kunne blive brugt mod samfundskritisk infrastruktur og informationskanaler tæt koblet med psykologiske operationer og andre våbenarter afhængig af situationen.

I 2030 vil russiske cyberoperationer sandsynligvis blive udført af såvel militære enheder som statslige og statsstøttede hackergrupper, og de vil stadig være et effektivt værktøj til at kompensere for svagheder på andre områder. Rusland vil anvende cyberoperationer både i relation til indenrigs- og udenrigspolitiske forhold.

## 5. Sikkerhedspolitiske tendenser i Arktis frem mod 2030

- Arktis vil frem mod 2030 fortsat i højere grad være præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og konflikt.
- Arktis vil i stigende grad blive åbnet for skibstrafik, og der vil fortsat være fokus på råstofudvinding.
- Arktis' strategiske betydning for Rusland vil blive forøget frem mod 2030, i takt med at havene nord for Rusland åbnes, mens udviklingen af det vestlige missilforsvar og nye amerikanske våbentyper vil øge Ruslands opfattelse af sårbarhed over for USA.
- Samarbejdsklimaet i Arktis vil være sårbart over for øget spænding mellem Vesten og Rusland.
- Grænsedragningen omkring Nordpolen vil sandsynligvis ikke blive afklaret før 2030. Rusland vil fortsat have et militært fokus på Arktis. Det kan blive en kilde til uro i det dansk-russiske forhold.
- Kina vil fortsat være interesseret i råstofudvinding i Arktis, herunder i Grønland.

### Økonomi og ressourcer

Det arktiske område har store forekomster af olie og især gas. De økonomiske omkostninger ved udvinding af olie- og gasforekomsterne er dog meget høje på grund af vanskelige operative forhold og de deraf følgende teknologiske udfordringer. Dertil kommer et sårbart miljø. Det vil kræve markante prisstigninger på energi, før omfattende investeringer i olie- og gasudvinding vil finde sted i Arktis.

Ifølge prognoser fra FN's klimapanel vil isen i Det Arktiske Ocean være reduceret med op til 2/3 i 2030, og det er muligt, at Det Arktiske Ocean på det tidspunkt vil være isfrit hvert år i september. Olie og gasudvinding vil imidlertid fortsat være ekstremt vanskeligt, da eksempelvis Lomonosov-ryggen, som både Danmark og Rusland gør krav på, ligger på minimum 400 meters dybde.

Ifølge US Geological Survey svarer de samlede olie og gasressourcer i Arktis til ca. 5-6 års global olieproduktion og 25 års global gasproduktion. Det anslås, at mindst 90 % af de arktiske råstofforekomster befinder sig inden for de allerede fastlagte eksklusive økonomiske zoner, mens de råstoffer, som måtte findes uden for de eksklusive økonomiske zoner, er svært tilgængelige og selv på langt sigt formentlig ikke vil være økonomisk rentable at udvinde.

Minedrift er allerede en stor industri i de øvrige arktiske stater, men for Rigsfællesskabet får denne industri særlig stor betydning frem mod 2030, da et større antal selskaber i perioden op til 2030 står til at igangsætte mineprojekter i Grønland.

Grønland har et betydeligt mineralpotentiale, men på grund af de høje anlægs- og driftsudgifter ved råstofudvinding i det arktiske område, vil såvel arten som omfanget af investeringer i minesektoren være hårdt

styret af prisudviklingen på det globale metalmarked. Det vil afgøre, om investeringerne hovedsagligt vil være fokuseret på efterforskningsprojekter, eller om Grønland vil blive mål for omfattende investeringer i infrastruktur og mineraludvinding.

Hvis minesektoren i Grønland for alvor bliver økonomisk rentabel, vil hovedparten af investeringerne indtil 2030 med stor sandsynlighed komme fra kinesiske investorer, hvilket vil øge Kinas indflydelse over for både Rigsfællesskabet og i øvrige arktiske fora.

Minedrift bidrager til Arktis økonomiske tiltrækningskraft og vil ikke øge konfliktpotentialen i Arktis, da projekterne også frem mod 2030 vil finde sted inden for de arktiske landes veldefinerede grænser.

Nye naturressourceprojekter i Arktis kombineret med øget tilgængelighed til det arktiske område vil medføre en stigning i skibsfarten. Trafikken vil antage to former: dels trafik, der knytter sig til olie- og gasudvinding, minedrift, fiskeri og turisme, og dels trafik, der udnytter kortere sejlrunder via det arktiske område mellem Asien, Europa og Nordamerika.

Kommercielt fiskeri vil fortsat være en betydelig indtægtskilde for Grønland, Færøerne, Island, Norge, Rusland og USA. Der fiskes mellem 4-6 mio. tons fisk i Arktis hvert år, og stigende temperaturer vil sandsynligvis føre til forøgede fiskebestande. Fiskerirettighederne i Det Arktiske Ocean er dog fortsat uafklarede. De arktiske kyststater er enige om ikke at indlede kommercielt fiskeri, før en aftale er på plads, men uenigheder om disse rettigheder kan føre til alvorlige politiske uoverensstemmelser. Øget fiskeri vil endvidere medføre krav om overvågning og kontrol og dermed større militær tilstedeværelse i regionen.

### **Rusland i Arktis**

Arktis vil frem mod 2030 fortsat i højere grad være præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og konflikt.

Rusland har den største civile og militære tilstedeværelse i Arktis. Regionen indtager en betydelig plads i den politiske og offentlige debat i Rusland. Det afspejler, at russerne ikke bare opfatter deres land som en stormagt, men også som en arktisk stormagt. Denne selvforståelse er bredt funderet i befolkningen og i den politiske og militære ledelse og er en væsentlig del af den nationale identitet. Det medvirker til, at Ruslands ledelse prioriterer arktiske spørgsmål højt.

Rusland er grundlæggende interesseret i stabilitet i det arktiske område for at støtte sine arktiske interesser. Trods dette har kræfter, der argumenterer for en mere selvhævdende russisk politisk kurs i Arktis, fået en mere fremtrædende rolle i Ruslands arktispolitik. Det øger risikoen for en mindre samarbejdsorienteret russisk arktisk politik frem mod 2030. Rusland er allerede nu begyndt at markere sine interesser i regionen tydeligere og har også skærpet retorikken om Arktis. Rusland har endvidere givet udtryk for stor bekymring over amerikanske militære udviklingsprogrammer inden for missilforsvar og krydsermissiler, som i 2030 kan true Ruslands nukleare afskrækkelsespotentiale.

Ruslands har en militær interesse i regionen, som er forbundet med landets evne til strategisk afskrækkelse over for især USA. Regionens betydning for Ruslands og USA's strategiske afskrækkelsesevne betyder, at Rusland vil vedblive med at investere i at opretholde, modernisere og udbygge sin militære afskrækkelseskapacitet, infrastruktur og støttestruktur i Arktis.

Rusland vil i de kommende år udbygge sin militære kapacitet i Arktis på flere områder. Overordnet har Ruslands nye militære tiltag i det arktiske område en defensiv karakter. Rusland styrker sin militære evne til at kontrollere sejlads gennem Nordøstpassagen. Samtidig ønsker Rusland at styrke evnen til at forsvare cen-

trale arktiske områder og faciliteter, som frem mod 2030 vil blive mere sårbare på grund af øgede muligheder for at besejle Arktis.

De lokale militære opgaver vil primært blive varetaget fra en række militære installationer i russisk arktisk område. Rusland er i færd med at genoprette gamle baser, men også med at opføre nye, ikke mindst frem-skudte militære forlægninger på russiske øer i Nordøstpassagen. Disse forlægninger vil i stigende grad fungere som udgangspunkt for suverænitets håndhævelse af russisk område i Arktis og som et redskab til at demonstrere tilstedeværelse.

Rusland opbygger samtidig en øget kapacitet til regionalt forsvar. Dele af disse kapaciteter vil også kunne bruges til regional magtprojicering og dermed spille en rolle i spørgsmål om retten til endnu omstridte områder i Det Arktiske Ocean.

Arktis' traditionelle strategiske rolle som arena for nuklear afskrækkelse skal adskilles fra den nye geopolitiske udvikling, som klimaforandringerne medfører. Ruslands øgede fokus på at beskytte områder i Arktis skal i nogen grad ses i lyset af, at det arktiske område traditionelt har fungeret som samle- og affyringsområde for Ruslands strategiske missilubåde. Med et svækket isdække i større dele af året vil området set med russiske øjne blive mere udsat for USA's evne til at erkende og gennemføre angreb mod ubåde i området. Ruslands mere åbne nordlige flanke har dermed også betydning for dets evne til at beskytte den maritime gren af sin nukleare afskrækkelsesstyrke.

Også de øvrige arktiske stater vil være mere militært tilstede i Arktis, dels for at håndhæve suverænitet og dels for at løse opgaver forbundet med miljøovervågning og sikring af civil skibsfart og civile installationer.

De arktiske lande er enige om en fortsat fredelig udvikling i regionen, og samarbejdet er styrket i såvel Arktisk Råd som gennem bilaterale civile og militære relationer. Særligt Rusland, men også de øvrige arktiske stater har store økonomiske interesser i Arktis og har brug for fred og stabilitet for at tiltrække investeringer.

Ud over de arktiske stormagter er også Kina og EU optaget af udviklingen i Arktis. I 2030 vil Nordøstpassagen være farbar i en større del af året, og ruten vil være mere pålidelig for handelsskibe mellem Europa og Kina, end nu hvor ruten kun i begrænset omfang benyttes til transit.



## Sikkerhedspolitiske udfordringer for Rigsfællesskabet i Arktis

### *Maritime grænsedragninger i Arktis*

FN's Havretskonvention giver mulighed for, at en kyststat kan gøre krav på kontinentalsoklen ud over den eksklusive økonomiske zone. Sådanne krav skal dokumenteres videnskabeligt ved en såkaldt submission til FN senest 10 år efter ratifikation af konventionen.

De fem arktiske kyststater er enige om, at grænsedragninger og administrationen af det arktiske område skal ske på grundlag af Havretskonventionen. Kravene vedrører retten til ressourcer på og under havbunden uden for 200-sømilegrænsen, men ikke fiskeri og luftrum.

Rusland indleverede en submission for Arktis i 2001, men blev bedt om yderligere dokumentation, som blev indleveret i 2015. Kongeriget Danmark afleverede en delsubmission for området nord for Grønland i 2014, og der er betydelige overlap mellem det danske og russiske krav. Da Rusland opdaterer et tidligere krav, får dets krav forret og vil blive behandlet af FN's Sokkelkommission (CLCS) i formentlig 2016 eller 2017. Det er stadig uvist, hvornår Canada indgiver sin delsubmission for Arktis.

En submission fra USA forudsætter formentlig, at USA ratificerer Havretskonventionen. Da USA også kan indlevere overlappende krav, er det usikkert, hvornår Sokkelkommissionen kan give sine sidste anbefalinger vedrørende Arktis. Behandlingstiden i CLCS varierer, men det varer typisk seks til syv år fra indlevering til et krav bliver behandlet. Kongerigets delsubmission vil dermed tidligst være færdigbehandlet i 2022-2023. Eventuelt overlappende krav i Arktis skal løses ved bilaterale eller multilaterale forhandlinger mellem de involverede lande, og disse forhandlinger kan påbegyndes før anbefalingerne fra CLCS.

Rigsfællesskabet står over for en udfordring, hvis Rusland som forventet får svar på sin submission til FN's sokkelkommission, før Rigsfællesskabet. Der er tale om en periode, som kan vare fem til ti år. Alle parter er enige om at følge international ret, men der vil være en risiko for, at Rusland i løbet af denne periode vil anse kommissionens anbefalinger for endelige, hvis de støtter de russiske krav. Et langvarigt forhandlingsforløb mellem Danmark og Rusland, f.eks. om den symbolsk vigtige havbund ved Nordpolen, kan også blive fulgt op af militære demonstrationer og markeringer fra russisk side i den mellemliggende periode. Det kan også blive en kilde til uro i det dansk-russiske forhold.

Forhandlinger om grænsedragningen kan først afsluttes, når alle parter har fået deres krav behandlet i FN. Der vil i 2030 fortsat kunne være udeståender, og et overlappende krav fra USA kan yderligere komplicere og forhale forløbet.

## 6. Sikkerhedspolitiske tendenser i Mellemøsten og Nordafrika frem mod 2030

- Analysen af udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika er på grund af regionens store skrøbelighed samt en lang række interne og eksterne faktorer behæftet med stor usikkerhed.
- Regionen vil vedblive med at være præget af konflikter og autoritære regimer. Landene i regionen vil være belastet af dårligt fungerede statsapparater, kraftig befolkningstilvækst, voksende økonomiske problemer og fortsatte religiøse spændinger.
- Udviklingen skaber grundlag for sammenbrud af stater, interne og mellemstatslige konflikter samt fortsat fjendskab og terrorisme rettet mod Vesten.
- I de fejlslagne stater giver oprørskamp og magttomrum terrorgrupper gode vilkår for at etablere fristeder. Samtidig kan ustabilitet og humanitære kriser udløse krav om indgreb.
- Konflikterne vil blive ved med at skabe flygtningestrømme, og mange vil også nære et ønske om at flytte til det rigere og mere stabile Europa. De næste 15 år vokser arbejdsstyrken i Mellemøsten og Nordafrika med 30 %. Denne udvikling vil også bidrage til et højt migrationspres på Europa.

### Økonomi, demografi og ressourcer

Lav økonomisk vækst, stor ulighed, høj arbejdsløshed og omfattende korruption vil præge de fleste lande i Mellemøsten og Nordafrika frem mod 2030. Størstedelen af landene vil have svage økonomier og dårligt fungerende statsstrukturer. Konflikter, interne uroligheder, terror og oprørskamp svækker de enkelte landes mulighed for til fulde at drage fordel af globaliseringen, fordi manglende investeringer og en nedadgående turistindustri vil mindske integrationen i den globale økonomi.

I et økonomisk perspektiv står Mellemøsten og Nordafrika over for nogle årtier, som vil sætte de politiske systemers handlekraft på prøve. De dominerende økonomiske systemer for regionen er utidssvarende og bygger på omfattende statslig involvering i økonomien, herunder en lang række subsidier og en stor offentlig sektor. Omfattende bureaukrati, udbredt korruption og ufleksible arbejdsmarkeder vanskeliggør en liberalisering af økonomierne.

Økonomierne i Mellemøsten og Nordafrika vil frem mod 2030 blive stillet over for en stribe udfordringer, som vil forstærke behovet for gennemgribende økonomiske reformer. Eksportindtægterne fra olie og gas vil efter alt at dømmes kun stige moderat, arbejdsstyrken vil vokse markant, og vandringerne fra land til by vil fortsætte.

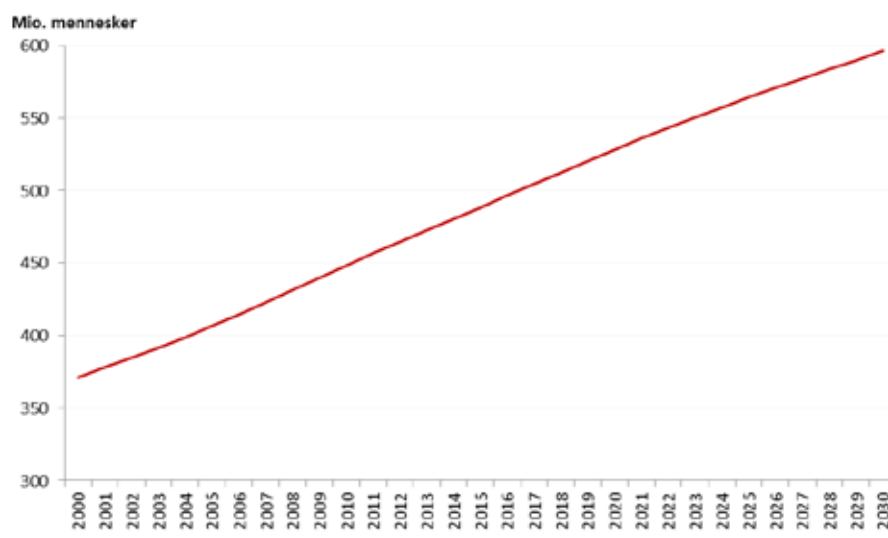
De energiekporterende lande i Mellemøsten og Nordafrika har ikke udsigt til væsentligt større eksportindtægter fra olie og gas de kommende årtier. Tværtimod bliver en stor del af energiproduktionen spist op af

et voksende indenlandsk energiforbrug. Frem mod 2030 vil efterspørgslen efter energi i Mellemøsten og Nordafrika vokse med knap 2 % om året, bl.a. fordi energiforbruget er kraftigt subsidieret i de fleste lande.

Den globale efterspørgsel efter energi vil vokse i de kommende årtier, men den vil sandsynligvis kun give sig udslag i jævnt stigende priser for olie og gas frem mod 2030. Produktion af olie og gas i Nordamerika ved hjælp af fracking-teknologi og alternative energikilder vil dække en stor del af den stigende energieføgerspørgsel.

Frem mod 2030 vil den arbejdsduelige del af befolkningen vokse med 30 %. Store ungdomsårgange fra tidligere årtiers meget høje befolkningstilvækst sammen med en fortsat høj fødselshyppighed bevirker, at regionen fortsat vil være præget af stor befolkningstilvækst. Det bliver en udfordring for landene i regionen at finde beskæftigelse til den voksende arbejdsstyrke. Risikoen for fortsat høj ungdomsarbejdsløshed vil være stor.

**Figur 4.** Befolkningsudvikling i Mellemøsten og Nordafrika



**Kilde:** International Futures, University of Denver.

**Anmærkning:** Tyrkiet er inkluderet i Mellemøsten og Nordafrika.

Mellemøsten og Nordafrika vil ligesom resten af verden være præget af stigende urbanisering frem mod 2030. I regionen vil koncentration af økonomisk aktivitet i byerne, immigration til de olierige stater, tørke og konflikt forstærke vandringen fra land til by. Den voksende urbanisering er et problem, fordi dårlig regeringsførelse og ringe infrastruktur gør det vanskeligt at håndtere tilstrømningen til byerne.

Klimaforandringer vil de kommende årtier ramme Mellemøsten og Nordafrika i form af stigende temperatur, tørke og vandmangel. Dårlig regeringsførelse svækker en effektiv indsats mod regionale følger af klimaforandringerne.

Landene i Mellemøsten og Nordafrika er næsten alle afhængige af importerede fødevarer, da bl.a. vandmangel begrænser egenproduktionen. Stigende global efterspørgsel efter fødevarer og dermed højere priser de næste 15 år vil derfor ramme befolkningerne i Mellemøsten og Nordafrika. Subsidieringen af fødevarer i regionen er den højeste i verden, og udgifterne til at holde priserne på fødevarer nede udgør hvert år knap 6 % af bruttonationalproduktet i regionen som helhed. Denne udgift vil vokse frem mod 2030.

### **Styreformer og religion**

I 2030 vil de fleste lande i Mellemøsten og Nordafrika stadig stå over for politiske problemer og være domineret af en lille politisk og religiøs elite, der vil sidde på den politiske og økonomiske magt. Politisk medinddragelse af befolkningerne og reformer vil være til stede, men omfanget vil afhænge af, hvad de enkelte landes styre anser for nødvendigt for at overleve. Dog vil en række eksterne faktorer også spille ind, eksempelvis den politiske og økonomiske udvikling i nabolandene, regionen og globalt.

Det er muligt, at middelklassen i nogle lande vil ytre ønske om øget medindflydelse, det være sig politisk eller økonomisk. Den politiske elite vil imødegå eventuelle krav med et minimum af politiske og økonomiske reformer, ikke mindst med tanke på at undgå uroligheder. Der er dog også mulighed for, at middelklassen vil fungere systembevarende i en række lande med autoritære styre og dermed blive en politisk stabiliserende faktor. I flere lande er der risiko for, at middelklassen bliver fattigere, hvilket også kan føre til uro og reformkrav. Flere faktorer vil dog sænke tempoet for politiske reformer. For det første vil den lave økonomiske vækst i regionen dæmpe de sociale forandringer. For det andet vil kulturelle aspekter som religion, kønspolitik, klan- og stammestruktur samt klientelisme fortsat dominere samfundsstrukturerne i regionen. Dog kan den teknologiske udvikling og adgangen til sociale medier øge den politiske bevidsthed, ligesom virtuelle fællesskaber på tværs af grænser vil styrke både politiske, etniske og religiøse identiteter.

Religion vil også i de kommende årtier spille en væsentlig rolle for folks identitet. Mange stater vil basere deres politik på religiøse traditioner og love, og religion vil her indgå i regeringernes forsøg på at inddæmme utilfredshed blandt en voksende og religiøst orienteret befolkning. De forskellige regeringers brug af religion styrker en nationalisme, der bliver mere religiøst og etnisk orienteret. Islamisme, som ofte vil stå i opposition til det eksisterende styre, vil optræde i forskellige former i regionen, fra den mere reformorienterede islamisme til militant islamisme.

Bevidstheden om skellet mellem shia- og sunni-islam vil vokse, og de to religiøse grupperinger vil stå i skærpet modsætningsforhold til hinanden. Skellet bliver styrket af de regionale stormagter Iran og Saudi-Arabien, som vil bruge religion til at legitimere sig selv og deres handlinger. Etnisk identitet vil ligeledes spille en voksende rolle. Etniske grupper vil i højere grad føle et slægtskab med deres egne i andre lande. Religiøse og etniske mindretal vil stadig være genstand for forfølgelse og undertrykkelse som følge af den voksende religiøse og etniske bevidsthed.

Disse forhold kan i lande med store religiøse og etniske mindretal føre til uroligheder. Desuden kan de medvirke til at destabilisere allerede svage stater. Det gælder især lande som Libanon, Saudi-Arabien, Bahrain, Irak og Syrien, som har store mindretal af enten shia-, sunnimuslimer eller kurdere.

I flere lande i regionen vil demokratiske og økonomiske reformer gå hånd i hånd med en mere religiøs dagsorden. Dette vil ikke mindst gøre sig gældende for Tyrkiet, som i 2030 vil spille en større rolle i Mellemøsten og Nordafrika. Landet vil fortsat være baseret på demokratiske principper og institutioner, men religion vil spille en stadig større rolle i den politiske retorik. Den interne stabilitet vil afhænge af udviklingen i forhold

det til kurderne, herunder i hvor høj grad den tyrkiske regering ønsker og formår at inkludere det kurdiske mindretal i samfundet.

### **Konflikter**

Udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika er på grund af regionens store skrøbelighed behæftet med stor usikkerhed. Ustabilitet, fejlslagne stater, konflikter samt fortsat fjendskab og terrorisme rettet mod Vesten vil dog med stor sandsynlighed præge regionen i 2030.

Religiøse og etniske tilhørsforhold vil frem mod 2030 udgøre væsentlige brudflader og indgå som vigtige elementer i konflikter og uroplagede stater i hele Mellemøsten og Nordafrika, ikke mindst i forholdet mellem sunni- og shia-islam. Konfliktpotentialet bliver især synligt i mere eller mindre svage stater med blandede befolkninger eller store religiøse minoriteter, såsom Irak, Syrien, Saudi-Arabien, Bahrain og Yemen, og vil dermed kunne skabe lommer af uro og terror. Eskalering af konflikterne i de mindre stabile lande kan få en afsmittende effekt på relationerne mellem de regionale stormagter Iran, Saudi-Arabien og Tyrkiet. Modsætningsforholdet til Israel vil bestå, men vil være af mindre betydning for de regionale konflikter. Israels modsætningsforhold til Iran har dog potentiale til at destabilisere hele regionen.

Modsætningsforholdet mellem de regionale stormagter Iran og Saudi-Arabien vil ligeledes skærpe den religiøse og etniske retorik. Landene vil føle sig forpligtede til at beskytte egne religiøse mindretal i andre lande og fremme deres religiøse værdisæt og interesser i disse lande, om nødvendigt med magt. Kortvarige konfrontationer mellem Iran og Saudi-Arabien er en mulighed.

Saudi-Arabien vil frem mod 2030 kæmpe med økonomiske problemer dels som en konsekvens af faldende olieindtægter, dels som en konsekvens af at landets vestlige allierede vil spille en mindre politisk og økonomisk rolle. Samtidig kan voksende religiøse og etniske uroligheder blive en destabiliserende indenrigspolitisk faktor og føre til interne konflikter, som kan true landets sammenhængskraft. Et stadig mere ustabil Saudi-Arabien kan påvirke hele regionen.

Yemen vil fortsat være hærget af væbnede konflikter. Landet vil være præget af en svag centralregering, og store dele af landet vil være kontrolleret af konkurrerende grupper. Også her vil de regionale stormagter gribe ind og beskytte egne interesser.

Borgerkrigene i Irak og Syrien vil sandsynligvis ebbe ud efter en årrække og langsomt stabilisere sig ved en de facto opdeling i selvstyrende enheder langs etniske og religiøse skillelinjer. Irak vil sandsynligvis blive styret som en føderal stat bestående af shia-arabiske, sunni-arabiske og kurdiske områder. I Syrien er det muligt, at borgerkrigen vil munde ud i en magtdeling som i Libanon, hvor etnisk og religiøst definerede enklaver holder hinanden i skak i en skrøbelig våbenstilstand. Landene bliver ikke demokratiske, men delstaterne og enklaverne vil tillade en vis politisk pluralisme.

Frem mod 2030 vil de to lande være præget af mindre lommer af oprørskamp og terror. Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL) vil i sin nuværende form ikke nødvendigvis eksistere, men andre lignende grupper med samme ideologi vil være til stede. Der vil være et stort konfliktpotentiale på grund af de stærke modsætningsforhold mellem de etniske og religiøse grupper. Endvidere vil forudsætningerne for borgerkrigen i Syrien næppe have ændret sig, da styret i en eller anden form sandsynligvis vil overleve.

### **Nordafrika**

Stabiliteten i hele Nordafrika vil frem mod 2030 være knyttet tæt sammen med udviklingen i Libyen. Våben fra Libyen forsyner en række militante grupper fra Ægypten i vest til Mali i syd, og Libyen er en magnet for

militante islamister fra hele regionen. Selv om de militante islamister fortrinsvis kæmper i Libyen, gennemfører de også angreb mod deres hjemlande og lande i nærområdet.

Libyen har siden revolutionen i 2011 kæmpet med store sikkerhedsmæssige og politiske problemer. Den voksende tilstedeværelse af lokale og udenlandske krigere, herunder fra ISIL, især i kystområderne, vil sandsynligvis også frem mod 2030 destabilisere landet. Libyen vil sandsynligvis også i 2030 være plaget af uro og kampe mellem forskellige grupper. Der vil være tale om en lavintensitetskonflikt, og landet vil de facto være opdelt i flere politisk styrede og rivaliserende enheder, som vil konkurrere med hinanden, ofte langs klanstrukturer, om magt og de store libyske oliereserver. I fraværet af en egentlig centralmagt og med porøse grænser mod nabolandene vil store landområder være fristeder for militante grupper og kriminelle netværk. Libyen vil i 2030 fortsat være eksportør af ustabilitet til nabolandene.

Ægypten står over for en række sikkerhedsmæssige, demografiske og økonomiske problemer, der frem mod 2030 vil true landets stabilitet. Manglende sikkerhed og trusler fra en række islamistiske grupper vil i 2030 udfordre det ægyptiske styre. Befolkningstilvækst, fattigdom og fravær af økonomiske og politiske reformer vil svække staten. Sammen med en generelt svag økonomisk vækst, arbejdsløshed, fald i indtægterne fra turisme samt et fald i den økonomiske støtte fra navnlig kongedømmerne i Den Persiske Golf vil det øge risikoen for interne uroligheder. Et stadigt mere ustabil Ægypten vil få konsekvenser for stabiliteten i hele Nordafrika.

I Marokko, Algeriet og Tunesien vil den interne stabilitet afhænge af styrernes evne til at gennemføre igangsatte økonomiske og politiske reformer og håndteringen af kommende magtskifter i de politiske eliter. Fælles for landene er, at stabiliteten udfordres af militante islamister, truslen fra Libyen samt en voksende immigration fra Afrika, som vil påvirke landene demografisk, etnisk og økonomisk.

### **Flygtninge- og migrationsstrømme**

Udfordringer med migrationsstrømme mod Europas grænser fra lande i Afrika, Asien og Mellemøsten vil også være aktuelt i 2030, da grundvilkårene for at emigrere eller flygte ikke vil have ændret sig. Traditionelle faktorer som fattigdom og konflikt kombineret med globalisering og pressede nærområder vil fortsat gøre Europa til et både attraktivt og realistisk mål for migranter. Presset vil være størst i Europas nærområder, som Nordafrika og Tyrkiet, da disse lande også i fremtiden vil fungere som transitlande. Også internt i nærområderne vil problemer med større migration og internt fordrevne vokse, og det kan således ændre demografien betydeligt i Nordafrika og øge de etniske spændinger flere steder i Mellemøsten.

Europa vil også i 2030 have sikkerhedspolitiske interesser i sine nærområder, fortrinsvis Nordafrika og Tyrkiet, hvor opretholdelse af stabilitet og kontrol med immigration vil være et centralt spørgsmål. Europa vil søge skiftende løsninger på flygtninge- og migrationsspørgsmålet og øge samarbejdet med lande i regionen for at løse de udfordringer, som det store flygtninge- og migrationspres medfører.

### **Terrortruslen**

Militant islamisme vil fortsat finde støtte og gode vækstbetingelser i et uroplaget Mellemøsten og Nordafrika. De grundvilkår, som nærer den militante islamisme, vil også være til stede frem mod 2030. Dette gælder navnlig tilstedeværelsen af svage og ustabile stater i store dele af regionen. Militant islamisme vil muligvis som ideologi blive udfordret af konkurrerende ideologier. Det er imidlertid mest sandsynligt, at den fortsat dominerer og gennem terrorhandlinger og oprørskamp sætter sit præg på regionen. De dominerende terrorgrupper vil som følge af fejlslagne stater, svage statsstrukturer og konflikter fortsat finde fristeder og etablere sig regionalt i samarbejde med lokalt forankrede netværk.

De etniske og religiøse modsætningsforhold i regionen vil i en række lande skabe et gunstigt klima for religiøst motiverede terrorhandlinger. Grænserne mellem sekterisk vold og terrorhandlinger vil være flydende. Statslige konflikter vil ligeledes fremme terrortruslen. Spændingerne mellem sunni- og shiamuslimer vil tilskynde lokalt forankrede terror- og oprørsgrupper til at begå terrorhandlinger mod andre etniske eller religiøse grupper.

De konflikter, som præger regionen i Libyen, Yemen, Irak og Syrien, vil fortsat påvirke regionen frem mod 2030. De vil alle fortsat være svage og ustabile stater, som er ude af stand til at manifestere deres magt i store landområder. Der vil være lommer med konflikt og modstand og områder, som vil fungere som fristeder for militante grupper. Landene vil være stærkt militariserede med mange våben i omløb, høj grad af parathed til vold, præget af store forskydninger af folkegrupper på grund af flygtninge og internt fordrevne, og have en fortsat høj risiko for etniske og religiøse spændinger. Flere generationer i landene vil være påvirket af konflikterne, og der vil være gode vilkår for radikaliserings og rekruttering til militante terrorgrupper. Truslen fra militante ekstremister vil også påvirke nabolandene. Dels som en spillover-effekt, dels fra radikaliserede hjemvendte krigere, som kan udføre terrorangreb eller radikalisere andre. Det kan destabilisere i forvejen skrøbelige stater og skabe grobund for militante grupper, som vil have kapaciteten og viljen til at udføre terrorhandlinger.

ISIL vil i sin nuværende form ikke nødvendigvis eksistere i 2030. Tilsvarende grupper baseret på samme ideologi og beslægtede regionale netværk vil dog være til stede i hele regionen, hvor de vil befinde sig i spektret mellem terrorgrupper og oprørsgrupper. Fælles for de militante grupper vil være den militante islamistiske ideologi, som ikke vil forsvinde med det fysiske kalifat. ISIL vil ligeledes have indoktrineret og radikaliseret dele af en lokalbefolkning, inklusive børn og unge, i de områder, som i dag udgør dets kalifat. Konsekvenserne af dette vil påvirke de lokale områder i Syrien og Irak frem mod 2030, ligesom hjemvendte krigere, der har kæmpet for ISIL, vil udgøre en destabiliserende faktor i deres hjemlande.

Den teknologiske udvikling vil gøre viden og propaganda mere tilgængelig. Militante islamistiske grupper vil derfor i endnu højere grad operere virtuelt. Det vil forbedre deres evne til kommunikation og rekruttering, både i og uden for regionen. På samme måde som både al-Qaida og ISIL har lokale afdelinger i hele regionen, vil globalisering og forbedret kommunikation fortsat lette lokale terrorgruppers tilslutning til ledende islamistiske terrorbevægelser. Den store geografiske spændevide vil styrke grupperne og gøre dem svære at bekæmpe.

Urbanisering, dårligt fungerende storbyer, relativt store ungdomsårgange, høj arbejdsløshed og generel mangel på synlige fremtidsmuligheder vil få mange unge til at føle sig marginaliserede. Korruption og fravær af politisk inklusion vil samtidig præge de fleste lande i regionen. Det kan føre til, at dele af befolkningen vil søge mere voldelige løsninger, hvis fredelige protester ikke indfrier deres forventninger.

Vestlig tilstedeværelse og indflydelse er i de sidste 15 år blevet brugt i militant islamistisk retorik. Militante grupper vil også i 2030 udnytte en udenlandsk tilstedeværelse til at legitimere deres kamp, og udenlandske interesser i og uden for regionen vil forblive terrormål. Denne risiko vil ikke mindst være til stede i lande med mindretal, som identificerer sig med trosfæller og konflikter i Mellemøsten og Nordafrika.

Det vil også give inspiration til andre dele af verden, der er præget af lokale militante islamistiske grupper og de samme socioøkonomiske og politiske forhold som i Mellemøsten og Nordafrika. Et scenarie som i Mellemøsten og Nordafrika vil derfor kunne udspille sig i andre dele af verden med svage og ustabile stater og store muslimske befolkningsgrupper, for eksempel i Sydøstasien, Centralasien, Kaukasus og Afrika.

**Stormagtsforhold**

De sikkerhedspolitiske strukturer i Mellemøsten og Nordafrika vil frem mod 2030 blive påvirket af forskydninger i de internationale magtstrukturer. Regionale stormagter vil få større spillerum og vil derfor blive endnu vigtigere for stabiliteten i regionen. Øget konfrontation mellem de regionale stormagter kan derfor destabilisere regionen betydeligt. Dog vil der fortsat være international interesse for stabilitet i regionen, hvilket kan øge mulighederne for og viljen til samarbejde mellem stormagter både i og uden for regionen.

USA vil frem mod 2030 stadig spille en vigtig rolle med hensyn til den internationale orden i Mellemøsten og Nordafrika. USA's samarbejde med landene i regionen vil være præget af pragmatisme og ad hoc-alliancer baseret på mere kortsigtede fælles mål og interesser. USA vil, bl.a. ved brug af droner og specialstyrker, primært fokusere på at imødegå trusler fra regionen, f.eks. fra terrororganisationer og fra lande, der truer amerikanske og vestlige sikkerhedsinteresser. En ændret kurs i amerikansk udenrigspolitik kan blive affødt af, at Mellemøsten og Nordafrika er så ustabile, at øget involvering bliver nødvendig.

Kina, Indien og Rusland kommer sandsynligvis til at spille en mere aktiv rolle i Mellemøsten og Nordafrika. I 2030 vil størstedelen af olien fra regionen blive eksporteret til Kina, Indien og de øvrige lande i Asien. Selv om Kina vil få større interesse i at opretholde stabilitet i regionen, vil landet sandsynligvis være forsigtig med at engagere sig militært i løsning af konflikter i regionen, da det ikke ønsker at blive part i konflikterne. Kinesiske engagementer i rammen af en bredere international indsats for stabilitet er dog en mulighed. Dertil kommer et øget kommercielt engagement, som sandsynligvis vil blive hilst velkommen af mange lande i regionen.

Rusland vil frem mod 2030 prøve at engagere sig mere aktivt i Mellemøsten og Nordafrika. Rusland vil bl.a. forsøge at styrke de handelsmæssige relationer bl.a. gennem salg af våben og civil atomkraftteknologi. Rusland vil måske også prøve at øge sin militære tilstedeværelse. Ruslands begrænsede økonomi og beskedne evne til magtprojektion over store afstande sætter dog grænser for omfanget af Ruslands engagement i Mellemøsten og Nordafrika.

Forholdet mellem USA og Iran bliver vigtig for den fremtidige udvikling i Mellemøsten. Iran vil sandsynligvis i 2030 bestå som en islamisk republik. Det er en mulighed, at den iranske islamiske republik, navnlig efter den øverste leder ayatollah Ali Khameneis bortgang, vil slå ind på en mere pragmatisk kurs, der vil give landet mulighed for at integrere sig mere i den globale økonomi og bedre varetage shiitiske interesser i Mellemøsten. Denne kurs vil føre til et ad hoc-baseret og diplomatisk nedtonet samarbejde med USA. Desuden vil Iran kunne udbygge det eksisterende samarbejde med Indien.

Iran vil frem mod 2030 uanset relationen til USA blive ved med at prioritere den shiamuslimske akse, herunder støtte til shiitter med tæt kontakt til Iran i regionen. Det indebærer bl.a. fortsat iransk indblanding i Syrien og Irak.

Saudi-Arabiens regionale magt vil sandsynligvis falde i takt med dets mindskede økonomiske tyngde. Landet vil dog i 2030 fortsat være en regional stormagt og et arabisk og sunnimuslimsk modsvar til Iran. Det vil muligvis føre en mere aktivistisk udenrigspolitik, selv om landet ikke har effektiv militær kapacitet til større engagementer i Mellemøsten og Nordafrika. Saudi-Arabiens rolle i regionen kan dog blive gjort vanskeligere af stigende intern uro og konflikt. Tyrkiet vil spille en stadig mere fremtrædende rolle i regionen, båret af landets politiske, økonomiske og militære styrke. Ægypten vil på grund af de mange indenrigspolitiske og økonomiske udfordringer få vanskeligt ved at spille samme centrale udenrigspolitiske rolle for den arabiske verden som tidligere. Ægypten vil derfor i 2030 primært orientere sig mod det øvrige Nordafrika og her lejlighedsvis engagere sig militært i Libyen for at bekæmpe militante islamistiske grupper.



## 7. Afrika, Afghanistan og Balkan

- Landene i Afrika syd for Sahara vil udvikle sig forskelligt frem mod 2030. Mange lande vil opleve økonomisk fremgang og større politik stabilitet, mens nogle lande vil være præget af større ustabilitet. Sandsynligvis vil der opstå flere fejlslagne stater frem mod 2030.
- Migrationspresset på Europa og Danmark fra Afrika syd for Sahara vokser sandsynligvis i de kommende årtier på grund af befolkningstilvækst, yngre befolkninger, ressourceknaphed og nye konflikter.
- Afghanistan vil også i 2030 have mange karakteristika som en fejlslagen stat. Den afghanske stat, og navnlig dens sikkerhedsstyrker, vil frem mod 2030 kun kunne hænge sammen, hvis den modtager omfattende international bistand.
- Vesten og EU vil være de stærkeste aktører på Balkan på grund af et udbredt lokalt ønske om EU-medlemskab. Rusland vil være imod dette ønske og vil modarbejde landenes NATO-medlemskab, dog med begrænset held.

### Afrika syd for Sahara

Stor økonomiske ulighed vil stadigvæk præge Afrika frem mod 2030, og der vil være en tæt sammenhæng mellem politisk stabilitet og økonomisk vækst. Nogle afrikanske lande med positiv økonomisk udvikling vil opnå øget økonomisk diversitet og styrke deres modstandsdygtighed over for udefrakommende påvirkninger, f.eks. ændringer i råvarepriserne. Andre lande vil fortsat være yderst sårbare og lide under manglende økonomisk udvikling og svage og udemokratiske regeringsstrukturer.

Landene i Afrika syd for Sahara vil fortsat være ressourcerige, og Kina og andre stormagter vil vise øget vilje til at investere på kontinentet. Mange afrikanske lande vil øge deres konkurrenceevne. Som konsekvens vil vestlige regeringers evne til at påvirke afrikanske regeringer mindskes, da Vesten ikke på samme måde som hidtil kan bruge økonomisk bistand til at påvirke landenes adfærd.

Befolkningen i Afrika syd for Sahara vil vokse betydeligt. Modsat den globale tendens vil gennemsnitsalderen falde og i 2030 være omkring 21 år, hvilket vil være klart det laveste i verden. Kombinationen af befolkningstilvækst og klimaforandringer vil øge den lokale kamp om ressourcer, og kontinentet vil opleve en stigende mangel, ikke kun på fødevarer og vand, men også energi. Særligt Sahel-området vil være udsat for konflikter relateret til fødevarer- og vandmangel. Kombineret med effekten af klimaforandringer vil dette føre til øgede migrationsstrømme.

Afrika vil sandsynligvis være det kontinent, hvor middelklassen vokser hurtigst frem mod 2030. Urbaniseringen vil blive yderligere forstærket, og den kan sammen med de voksende middelklasser medvirke til øget demokratisering og hastigt voksende økonomier mange steder. I lande og byzoner uden vækst og med dårlige regeringsstrukturer vil urbaniseringen modsat kunne bidrage til en yderligere destabilisering.

I år 2030 vil de afrikanske lande fortsat udvise stor variation i styreform og politisk kultur. Den nuværende udvikling hen imod større grad af repræsentative regeringer vil fortsætte. Fra et vestligt demokratisk synspunkt vil mange lande dog sandsynligvis udvise større økonomiske end politiske fremskridt.

Øget demokratisering vil primært forekomme i lande, hvor økonomierne, middelklassen, uddannelsesniveauet og indflydelsen fra civilsamfundet vokser. Fattigdom og større ulighed vil trække i modsat retning, og korrupsion vil fortsat trives og udgøre en væsentlig hindring for reelle demokratiske fremskridt i mange lande. Manglende politiske fremskridt vil stadig udgøre en væsentlig risiko for, at de bedst uddannede emigrerer.

På trods af økonomisk vækst vil de afrikanske lande syd for Sahara ikke få større international indflydelse. Der er mulighed for, at Den Afrikanske Union (AU) og regionale afrikanske organisationer kan øge Afrikas internationale stemme. Særligt i Østafrika og det sydlige Afrika vil mere effektive regionale organisationer sandsynligvis kunne bidrage til en stærkere afrikansk profil. Det er dog usikkert, om AU eller eksisterende og eventuelt nye regionale organisationer vil blive styrket, og om afrikanske lande vil øge deres samarbejde.

Nigeria, Sydafrika, Etiopien og Kenya har potentiale til at konsolidere og udvide deres roller som regionale stormagter på kontinentet. Efter international målestok har særligt Nigeria over de næste to årtier mulighed for at nå en økonomisk størrelse, der kan matche andre gryende stormagter og hastigt voksende økonomier som Mexico, Indonesien og Tyrkiet. Frem mod 2030 vil ingen afrikanske lande dog blive væsentlige internationale aktører, og de vil maksimalt befinde sig i gruppen af mindre, aspirerende stormagter.

De forbedrede økonomiske og politiske forhold øger muligheden for en mere stabil situation i mange afrikanske lande. Frem mod 2030 vil den politiske stabilitet dog langt de fleste steder være skrøbelig, selv i lande med betydelig vækst og politiske fremskridt. De seneste årtiers udvikling med færre interstatslige konflikter i Afrika syd for Sahara vil fortsætte. I de næste to årtier vil risikoen for interne konflikter imidlertid fortsat være høj.

Særligt i landene i og omkring Sahel vil der være risiko for stigende konflikter på grund af skrøbelige statsstrukturer, dårlig regeringsførelse, klimaforandringer, hastigt voksende og unge befolkninger samt høj ungdomsarbejdsledsløshed. Disse faktorer vil også kunne nære den militante islamisme yderligere. En eventuel vækst af militante islamistiske grupper vil afhænge nøje af lokale og regionale økonomiske og sikkerhedspolitiske forhold.

Frem mod 2030 vil pirateri og væbnede røverier til søs fortsat være en trussel mod den voksende, kommercielle skibsfart, især ud for svage og fejlslagne kyststater. De fleste angreb vil fortsat finde sted i kystnære farvande og have karakter af simpel, opportunistisk kriminalitet. Det er til gengæld usandsynligt, at stormagterne vil tillade systematisk pirateri at true deres strategiske handelsinteresser.

Den private sektor vil i større omfang varetage beskyttelsen af handelsskibe i de piratplagede områder. Mange lokale kyststater vil være ude af stand til at håndtere opgaven effektivt. Samtidig vil stormagterne og deres allierede tilpasse deres militære engagementer i områder med stor forekomst af pirateri.

### **Afghanistan**

De økonomiske fremtidsudsigter for Afghanistan er snævert knyttet til sikkerheden i landet. Kontinuerlig konflikt gør det umuligt at udnytte landets naturressourcer og potentiale inden for landbrug. Afghanistans regering vil vedblive med at være afhængig af international støtte for at opretholde basale statsinstitutioner.

ner, herunder sikkerhedsstyrkerne. Den demografiske forandringsproces er i de indledende faser, og den er sandsynligvis afhængig af fortsat økonomisk fremgang i Afghanistan. Størrelsen af ungdomsårgangene vil derfor først begynde at falde efter 2030. Afghanistan vil af demografiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige årsager blive ved med at skabe mange immigranter i de kommende årtier.

Udfaldet af oprørskampen i Afghanistan er uvist, både en skrøbelig fredsftale eller eskalation til regulær borgerkrig er mulige scenarier. Uanset resultatet vil Afghanistan i 2030 stadigvæk have mange af de karakteristika, der kendetegner en fejlslagen stat. Regeringen i Kabul vil forblive svag og må regere gennem alliancer med stærke lokale magthavere. Store områder af landet vil ikke være under regeringens kontrol.

Der har været flere tegn på, at konflikten i Afghanistan i højere grad vil løbe langs landets etniske skillelinjer. Etnicitet er dog kun en af flere identiteter i Afghanistan, og mange afghanere føler sig i højere grad knyttet til deres hjemstavn og stamme end deres etniske gruppe.

Blandt unge afghanere er radikal islamisme i vækst, hvilket navnlig er synligt på mange uddannelsesinstitutioner. Militante islamistiske grupperinger vil frem mod 2030 stadigvæk have gode rekrutteringsmuligheder blandt afghanerne. Disse grupper vil få gode muligheder for at etablere sig i de områder, som regeringen i Kabul ikke kontrollerer.

Den internationale dynamik omkring Afghanistan vil ændre sig de kommende 15 år. De regionale stormagter Kina, Indien og Iran vil sandsynligvis gradvist overtage de vestlige landes rolle. Deres primære interesse bliver stabilitet i Afghanistan, og de vil bl.a. prøve at undgå, at konflikt i Afghanistan eksporterer militant islamisme til regionen. Pakistan vil fortsat have en dominerende indflydelse i Afghanistan og navnlig være i stand til at forværre stabiliteten i landet gennem støtte til Taliban og andre militante grupper. Pakistan bliver dog stadig mere afhængig af forholdet til Kina, bl.a. fordi det økonomiske, militære og politiske styrkeforhold mellem Pakistan og Indien frem mod 2030 kraftigt forskyder sig i indisk favør. Iran ønsker primært stabilitet i Afghanistan og vil bestræbe sig på at undgå, at militante sunni-grupper, som f.eks. Islamisk Stat i Khorasan-provinsen, ISKP, får indflydelse i Afghanistan. Indien vil fastholde en forsigtig kurs i Afghanistan for at undgå at provokere Pakistan, men på det økonomiske område vil Indien i de kommende årtier spille en voksende rolle for stabiliteten i landet. Nabolandene vil sandsynligvis gradvist øge deres politiske og økonomiske bestræbelser på at sikre stabilitet i Afghanistan.

Pakistans semi-industrialiserede økonomi har med sin placering mellem vækstøkonomierne Kina og Indien et stort potentiale. Den pakistanske regering har gennemført flere reformer, eksempelvis omfattende privatiseringer, med henblik på at skabe eksportorienteret vækst. Det er dog tvivlsomt, om regeringen kan etablere så stabile forhold, at Pakistans befolkning, der vil vokse med mere end en tredjedel de næste 15 år, vil opleve markante forbedringer af økonomien.

Konflikter i dele af landet, dårlig regeringsførelse med udbredt korrupsion og et generelt uddannelsesniveau blandt de laveste i verden vanskeliggør udnyttelse af landets potentiale. Store dele af befolkningen lever af overførsler fra pakistanere, som arbejder i udlandet, navnlig i landene ved Den Persiske Golf. Voksende migration fra landet kan blive resultatet, hvis ikke befolkningen oplever realøkonomisk fremgang.

Pakistans politiske system vil sandsynligvis bestå frem til 2030. Militæret ser sig selv som en statsbærende institution og vil sætte grænser for den civile regerings politik, navnlig på det udenrigspolitiske område. Det har flere gange tidligere afsat civile regeringer, men de militære ledere foretrækker givetvis mere diskret indflydelse frem for en militærregering, som vil svække den folkelige støtte til forsvaret og afskære landet fra omfattende international bistand.

Militante islamistiske grupper vil til stadighed udfordre Pakistans regering og militær. De vil også puste til landets sekteriske skillelinje mellem shia- og sunnimuslimer. Det pakistanske militær har vist tegn på en mere helhjertet indsats mod de militante islamister. Sandsynligvis vil militæret og efterretningstjenesten dog opretholde kontakt til en række militante islamistiske grupper, som efter deres opfattelse tjener Pakistans sikkerhedspolitiske interesser i forhold til Indien og Afghanistan. Markant fremgang over for de militante islamister afhænger også af socioøkonomiske fremskridt.

Magtbalancen mellem Indien og Pakistan vil flytte sig i Indiens favør de næsten 15 år. Eksempelvis vil Indiens i forvejen højere forsvarsudgifter sandsynligvis vokse yderligere. Pakistan kommer i stigende grad til at afbalancere Indiens magt gennem sit nære forhold til Kina. Det er muligt, at Pakistan i endnu højere grad bliver afhængig af sine atomvåben og tætte kontakter til en række militante islamistiske grupper. Det er dog mere sandsynligt, at Pakistans militær kommer til at indse, at det i højere grad må arbejde for stabilitet og nedtone forholdet til den militante islamisme. Kinas interesser i stabilitet i Sydasiens, bl.a. for at udbygge samhandlen, vil også trække Pakistan i den retning. En mere moderat pakistansk politik vil åbne for forbedring af det tidligere noget anstrengte forhold til Iran.

### **Balkan**

Landene på Balkan uden for EU vil samlet set få faldende arbejdsstyrker og let dalende befolkningstal frem mod 2030. I Makedonien vil den muslimske befolkningsgruppe blive næsten lige så stor som den kristne, og i Bosnien vil den muslimske befolkningsgruppe også vokse relativt.

Lave oliepriser og økonomiske reformer vil danne grundlag for økonomisk vækst, selv om landene stadig vil være blandt de fattigste i Europa. Hvis landene formår at reformere deres økonomier, vil de få komparative fordele på grund af deres billige arbejdskraft, nærhed og adgang til EU's markeder. Øverst på den politiske dagsorden i Vestbalkan står medlemskab af EU og i de fleste lande også af NATO. Som betingelse kræves omfattende reformer, som skal liberalisere politik, økonomi og samfundsinstitutioner. Der vil være vindere og tabere i processen, ikke kun i befolkningen, men navnlig i eliterne, både inden for politik, økonomi og organiseret kriminalitet. Der vil også opstå utilfredshed i nogle dele af befolkningen, når f.eks. urentable statsejede selskaber skal privatiseres, eller når staten skal skære i de offentlige udgifter. For stor modstand kan bringe reformprocessen i fare og få politikere til at betone nationalistiske sager, men politisk uro kan også fremskynde politiske reformer.

På trods af udeståender med hensyn til politiske og samfundsmæssige reformer er Montenegro kommet langt i sin reformproces, står over for NATO-medlemskab og vil sandsynligvis også blive EU-medlem først i 2020'erne. Albanien, som allerede er medlem af NATO, vil sandsynligvis begynde optagelsesforhandlinger til EU på kort sigt og blive medlem i 2020'erne. Serbien har erklæret sig neutralt og ønsker ikke NATO-medlemskab. Landet er derimod i gang med optagelsesforhandlinger til EU, men vil tidligst blive medlem i starten af 2020'erne. Selv om EU ikke kræver, at Serbien anerkender Kosovos selvstændighed, er det en forudsætning, at parterne "normaliserer" deres forhold. Parterne har gjort fremskridt i processen, men mange væsentlige detaljer udestår stadig, navnlig status for de serbiske områder i Kosovo. Kosovos politiske liv vil fortsat være ustabil og har de længste udsigter til at blive optaget i EU.

I Bosnien vil fundamental uenighed om statsopbygningen forsinke reformer, fastholde et overpolitiseret statssystem og give yderligere næring til udbredt korruption og klientelisme. Nogle bosnisk-serbiske partier vil forsøge at rulle magtoverdragelse til centralt niveau tilbage gennem folkeafstemninger og har endda bebudet en folkeafstemning om uafhængighed i 2018.

Terrortruslen på Balkan vil, ligesom andre steder i Europa, i høj grad skyldes selvradikaliserede sympatisører, hjemvendte krigere, ekstern ideologisk indflydelse og de negative sider af samfundsmæssige forandringer. Staterne på Balkan vil løbende forsøge at forbedre deres evne til at håndtere og forebygge truslen.

EU og USA vil fortsat være de stærkeste eksterne aktører på Balkan. EU vil være det på grund af sin tiltrækningskraft, som muligt medlemskab og den dertil hørende økonomiske gevinst giver. USA vil være det på grund af sin globale rækkevidde og sit mangeårige engagement i regionen. Institutionelle reformer, som formår at tilgodese alle etniske gruppers sikkerhedsmæssige behov, vil være en forudsætning for, at de internationale missioner og institutioner i Bosnien og Kosovo kan nedlægges.

Rusland vil med begrænset held forsøge at modarbejde NATO-udvidelse og reformer på Balkan, og vil være skeptisk over for yderligere EU-udvidelse i regionen. Selv om Ruslands indflydelsesmuligheder er begrænsede, vil serbiske politikere ønske Ruslands opbakning i Bosnien og Kosovo. Rusland kan komme til at spille en større rolle som gasleverandør i regionen eller i forbindelse med privatisering. Rusland vil være populært blandt ortodokse-slaviske befolkningsgrupper, navnlig serbere. Rusland vil dog ikke udgøre et økonomisk alternativ til EU, og politikere i regionen vil derfor primært betone forholdet af historiske og symbolske årsager.

Makedoniens navnestrid giver reelt Grækenland vetoret over landets euroatlantiske integrationsproces. Serbien vil spille en konstruktiv rolle i regionen, ikke mindst af hensyn til landets ønske om EU-medlemskab. Serbien vil dog fortsat være forbeholdent over for at modarbejde Ruslands sikkerhedspolitiske interesser.

Det vil sætte landenes politi og militær under pres, hvis EU og dets medlemslande fortsætter med at lukke deres grænser, og hvis regionen stadig er transitroute for flygtninge og migranter på vej til EU. Det er muligt, at der i den forbindelse kan forekomme krænkelser af menneskerettigheder, medmindre landene får udbygget deres kapacitet til at håndtere situationen.



# Demografiske trends og migration mod 2030

Udenrigsøkonomisk Analyseenhed  
Udenrigsministeriet



## Indhold

<b>Analyse: Demografiske trends og migration mod 2030 .....</b>	<b>2</b>
Sammenfatning .....	
1. Analysen .....	3
2. Udvikling i verdens befolkning .....	3
3. Fordeling af verdens befolkning.....	4
4. Demografiske trends i Danmarks nærområde .....	5
5. Demografiske trends i Mellemøsten og Nordafrika .....	6
6. Demografiske trends i Afrika syd for Sahara .....	8
7. Demografiske trends i Nord- og Latinamerika .....	9
8. Demografiske trends i Asien .....	9
9. Global aldring .....	11
10. Alderssammensætning, forsørgerbyrde og arbejdsstyrke.....	11
11. Økonomiske konsekvenser af ændringer i arbejdsstyrken.....	13
12. Urbanisering .....	14
13. Trends i international migration .....	16
14. Flytningestrømme.....	18

## Analyse: Demografiske trends og migration mod 2030

### Sammenfatning

Befolkningsvækst, aldring, migration og urbanisering forudses at være blandt de helt centrale megatrends mod 2030, som vil komme til at præge rammerne for global udvikling og politik.

Denne analyse giver et databaseret overblik over den forventede globale befolkningsudvikling og demografiske trends med fokus på forskelle mellem regioner. Endvidere giver analysen et databaseret overblik over aktuel international migration og flygtningebevægelser.

#### Kraftig vækst i global befolkning – Europa vejer stadig mindre

- Verdens befolkning forventes – trods faldende global fertilitet - at øges til mellem 8,4 og 8,6 milliarder mennesker i 2030. Dette er 1,0-1,3 milliarder flere end i 2015.
- Langt hovedparten af befolkningsvæksten vil finde sted i mindre udviklede lande.
- Indien forudses inden 2030 at være verdens mest befolkerige land, og Nigeria forudses inden 2050 at have over 400 mio. indbyggere og dermed være verdens tredje mest folkerige land.
- I 1950 udgjorde den europæiske befolkning 22 pct. af verdens befolkning, mens andelen i 2015 var faldet til 10 pct. I 2030 forventes andelen at være knap 9 pct.
- Asiens befolkning forventes i 2030 at være ca. 7 gange så stor som Europas befolkning. Over halvdelen af Asiens befolkning forudses allerede om 5 år at bo i byer.

#### Alderssammensætning, forsørgerbyrde og arbejdsstyrke – og økonomisk vækst

- Aldring er et globalt fænomen. Den globale gennemsnitlige levealder forudses at stige til omkring 78 år i år 2050. Langt flere lande (ikke mindst i OECD-kredsen) vil i 2030 have over 20 pct. af deres befolkning, der er over 65 år.
- Aldring fører til forskellige befolkningsdynamikker på globalt plan. I Europa og Østasien falder andelen af befolkningen i den erhvervsaktive alder, 15-65 år, og forsørgerbyrden øges.
- Fra 2015-30 forventes antallet af personer i erhvervsaktive alder at mindskes med 40 millioner i Europa og øges med 325 millioner i Afrika.
- For "ældre" samfund kan et fald i arbejdsstyrken modvirkes gennem senere tilbagetrækningsalder og højere erhvervsfrekvenser.
- Såfremt en række betingelser er opfyldt kan "yngre" samfund, som ældes, høste en demografisk dividende, som det var tilfældet for de asiatiske tigre i perioden 1965-2000.
- Teknologi og automatisering kan mod 2030 forudses at reducere den komparative fordel af lavtlønnet arbejdskraft - og dermed den traditionelle vækstmodel for udviklingslande.

#### Global migration og flygtningestrømme

- Cirka 3,3 pct. af verdens befolkning er internationale migranter og antallet er steget historisk i takt med befolkningsvæksten globalt.
- Europa og Nordamerika har i dag blot ca. 15 procent af verdens befolkning, men er hjem for over halvdelen af verdens migranter.
- Over halvdelen af al migration foregår indenfor de enkelte kontinenter. For eksempel stammer 48 pct. af migrantbefolkningen i Danmark fra andre europæiske lande.
- FN forventer, at den internationale migration vil fortsætte på det nuværende niveau omkring 3 pct. frem til 2030, hvilket med ca. 11 mio. kontinentoverskridende migranter ligger lidt lavere end den historiske migration før 2010.
- Der er ingen enkel sammenhæng mellem økonomisk udvikling og international migration.
- Siden 2005 er flygtninge og asylsøgers andel af international migration steget fra 5 pct. til aktuelt 7 pct.
- I 2015 søgte over 1,2 mio. personer asyl i EU. Over halvdelen af disse kom fra Syrien, Irak og Afghanistan. Dermed er antallet af asylsøgere næsten 4-doblet siden 2012.



## 1. Analysen

Demografiske ændringer, herunder befolkningsvækst, har været meget langsom og gradvis gennem det meste af historien. Det var ikke før i 1920'erne, at verdens befolkning nåede 2 mia. mennesker. I løbet af det sidste århundrede har befolkningsudviklingen imidlertid taget fart og frem mod 2030 kan særlig fire demografiske tendenser forudses at få betydning for rammerne for global udvikling og politik, henholdsvis:

- Stigningen i den globale befolkning;
- Aldringen af både vestlige samfund og i stigende grad en række mellemindkomstlande;
- Den omfattende urbanisering, som ikke mindst er markant i udviklingslande; og
- Tendenser til øget migration internationalt i takt med befolkningsvækst.

Denne analyse giver et databaseret overblik over forventede globale befolkningsudvikling frem mod 2030 og fokuserer på sammenhængene mellem demografiske trends, forsørgerbyrder, urbanisering og økonomisk vækst. Endvidere gives et overblik over aktuel international migration og flygtningebevægelser samt indikatorer for den fremtidige udvikling frem mod 2030.

Datamæssigt er fremskrivningerne i analysen baseret på FN's seneste befolkningsprognose fra 2015 med mindre andet eksplicit er angivet. Fremskrivningerne tager ikke hensyn til effekten af konflikter, som kan have betragtelige effekter på befolkningsbevægelser, hvilket for eksempel ses fra den aktuelle konflikt i Syrien, der har skabt store flygtningestrømme mod Europa.

Enhver fremskrivning over de kommende 15 år er i sagens natur forbundet med usikkerhed og skal således primært opfattes som indikativ. Overordnet kan det dog siges, at de globale demografiske tendenser (befolkningsvækst, aldring, urbanisering mv.) er forholdsvis stabile, mens grænseoverskridende migration, og navnlig flygtningebevægelser kan ændres meget hurtigt i takt med konfliktbillede og f.eks. globale pandemier og miljøkatastrofer.

## 2. Udvikling i verdens befolkning

Med udgangspunkt i kendte udviklingstræk for befolkningstilvækst udgiver FN befolkningsdivision jævnligt nye prognoser for verdens befolkning. Af seneste udgivelse fra 2015 fremgår, at verdens befolkning forudses at øges fra 7,3 milliarder mennesker i 2015 til mellem 8,4 og 8,6 milliarder mennesker i 2030<sup>1</sup>. I 2050 vil befolkningen yderligere være vokset til mellem 9,3 og 10,2 milliarder mennesker. Befolkningsvæksten over de kommende 35 år forudses i grove træk at svare cirka til Kina og Indiens nuværende befolkninger tilsammen.

Tabel 1. Verdens befolkning. Millioner mennesker	Gennemsnitlig tilvækst pr. år						
	2000	2015	2030	2050	2000-15	2015-30	2030-50
Lavt estimat	6127	7349	8360	9284	82	67	46
Median estimat	6127	7349	8501	9725	82	77	61
Højt estimat	6127	7349	8648	10182	82	87	77

Median estimatet er udtryk for et fald i den globale fertilitet fra 2,5 barn pr. kvinde i 2010-15 til 2,4 barn pr. kvinde i 2025-30 og 2,25 i 2045-50. Overlevelseshæftigheden antages fortsat at øges i alle lande. Det høje og det lave estimat er udtryk for intervallet, hvor indenfor der er 80 procent sandsynlighed for at udfaldet vil finde sted. Det høje/lave estimat er udtryk for en fertilitet på ½ barn pr. kvinde mere eller mindre.

Den samlede vækst i verdens befolkning var 1,2 milliarder fra 2000-2015, hvilket svarene til ca. 20 pct. Fra 2015-2030 forventes en vækst på mellem 1,0 og 1,3 milliarder mennesker, hvilket vil svare til en vækst på omkring 15 pct. I forhold til tidligere er tilvæksten i verdens befolkning faldende, hvilket hovedsageligt kan tilskrives globalt faldende fertilitet<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision.

<sup>2</sup> Dog med stor variation i fertiliteten mellem forskellige verdensdele.

Mens befolkningstilvæksten fra 1950-2000 var 1,8 pct. årligt er den faldet til 1,2 pct. årligt fra 2000-2015, og der forventes et yderligere fald til mellem 0,9 pct. og 1,1 pct. fra 2015-2030. I absolutte tal er tilvæksten stadig af en betydelig størrelse på omkring 70-90 millioner mennesker pr. år frem til 2030.

Først i 2075 forudses verdens befolkning at stagnere i FN's lave prognose på et niveau omkring 9,7 milliarder mennesker, mens tilvæksten ifølge de høje prognoser vil fortsætte om på den anden side af 2100, hvor der nås et niveau på 13,3 milliarder mennesker. De mere langsigtede fremskrivninger er i sagens natur forbundet med betydelig større usikkerhed i sammenligning med fremskrivninger over de næste 15 år.

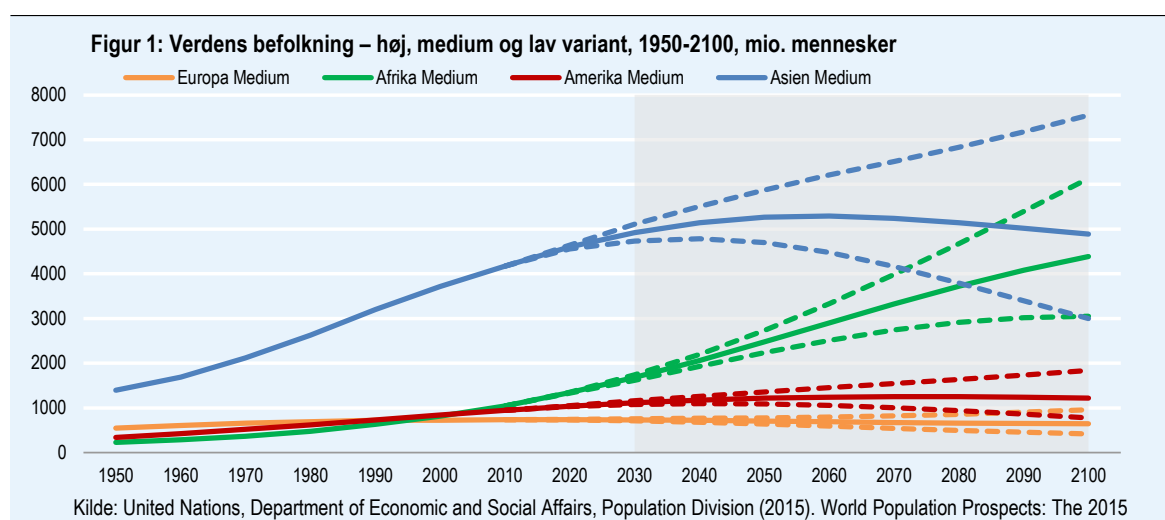
### 3. Fordeling af verdens befolkning

Globalt er der sket store befolkningsforskydninger i løbet af de seneste 65 år. I 1950 udgjorde den europæiske befolkning 22 pct. af verdens befolkning, mens andelen i 2015 var faldet til 10 pct. Dette fald er sket på trods af en vækst i Europa på knap 200 millioner mennesker fra 1950-2015. Faldet skyldes, at befolkningstilvæksten har været kraftigere i andre verdensdele.

Målt i antal mennesker har væksten været kraftigst i Asien, hvor befolkningen er øget fra 1,4 mia. i 1950 til 4,4 mia. i 2015. Hermed er befolkningen i Asien øget fra at være 2,5 gange så stor som Europas befolkning i 1950 til at være 6 gange så stor i 2015, og fremskrivningen indikerer, at Asiens befolkning i 2030 være knap 7 gange så stor som Europas befolkning.

Målt relativt har væksten været endnu kraftigere i Afrika, hvor befolkningen er øget fra under halvdelen af Europas befolkning i 1950 til at være 60 pct. større end Europas befolkning i 2015. Forventningen er, at Afrikas befolkning i 2030 vil være 130 procent større end Europas.

Fremskrives væksten ud over 2030 opstår der større usikkerheder. Dette gør sig særligt gældende for Asiens og Afrikas vedkommende, hvor forskellige antagelser om fertilitet, dødelighed, migration m.v. slår igennem. Forskellen mellem den lave og den høje variant for Asien i år 2100 er således 4,5 mia. mennesker og for Afrika 3 mia. mennesker, jf. figur 1 nedenfor. Europas andel af verdens befolkning vil dog i alle fremskrivningsscenarier være relativ lille.



#### 4. Demografiske trends i Danmarks nærområde

Mens Europas befolkning blev øget med omkring 190 millioner mennesker fra 1950-2015 forventes befolkningen i udgangspunktet at blive reduceret med 5 millioner fra 2015-2030. Det forventede fald kan særligt henføres til Øst- og Sydeuropa, mens befolkningerne forventes at øges i Nord- og Vesteuropa. Ændringerne er imidlertid forholdsvis begrænsede, så balancen mellem Europas regioner forudses at være relativt uforandrede mod 2030, jf. tabel 2 nedenfor.

	Median sandsynlighed					Fordeling af Europas befolkning, pct.				
	1950	2000	2015	2030	2050	1950	2000	2015	2030	2050
Østeuropa	220	304	293	279	252	40%	42%	40%	38%	36%
Nordeuropa	78	94	102	110	118	14%	13%	14%	15%	17%
Sydeuropa	109	145	152	149	142	20%	20%	21%	20%	20%
Vesteuropa	142	183	191	196	196	26%	25%	26%	27%	28%
Europe	549	726	738	734	707	100%	100%	100%	100%	100%

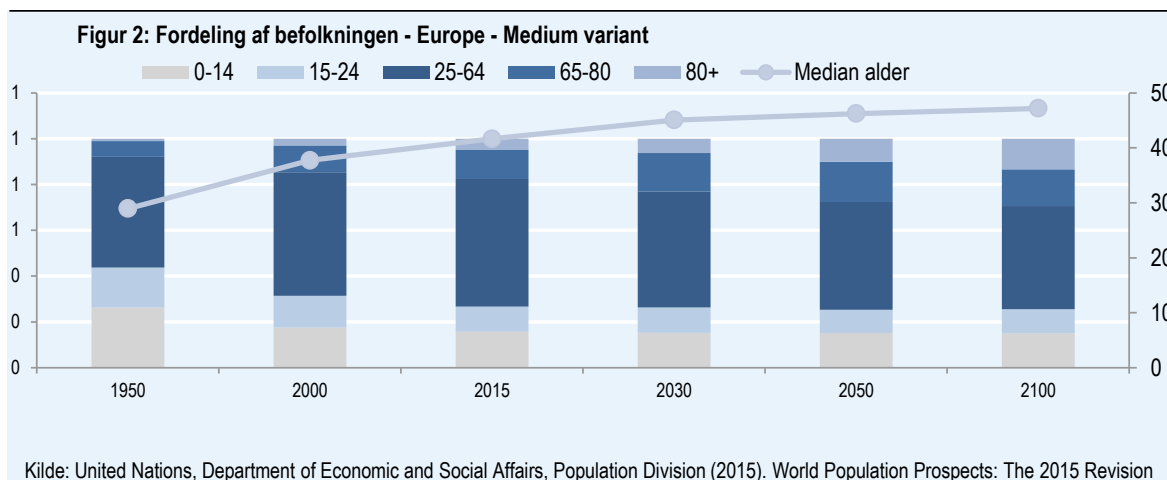
Kilde: United Nations (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision

I **Østeuropa** forventes det største befolkningsfald fra 2015-30 at finde sted i Rusland med knap 5 millioner mennesker, svarende til et fald på ca. 3 pct. Herefter kommer Ukraine med et fald på knap 4 millioner svarende til ca. 9 pct. Faldet forventes at fortsætte i forstærket takt frem mod 2050. I **Sydeuropa** forventes befolkningerne at mindskes med 0-6 pct. mod 2030.

I **Nordeuropa** forventes befolkningen at stige som følge af migration. Den største absolutte stigning fra 2015-30 ventes at finde sted i Storbritannien med godt 5 millioner svarende til en vækst på 8 pct. Mindre lande som Norge, Irland og Sverige forventes at få en højere relativ vækst på mellem 11 og 14 pct. fra 2015-2030. Omvendt forventes de baltiske lande at opleve en befolkningsmæssig tilbagegang på 5-8 pct. fra 2015-2030. I **Danmark** forventes en samlet vækst på 6 pct. fra 2015-2030.

I **Vesteuropa** forventes den største befolkningsmæssige fremgang fra 2015-30 at finde sted i Frankrig med knap 4 millioner mennesker, svarende til 6 pct. Også i Østrig, Belgien, Nederlandene og Schweiz forventes fremgang i befolkningerne. Omvendt forventes Tysklands befolkning at falde med 1,4 millioner mennesker, svarende til 2 pct. af Tysklands befolkning.

Mens den samlede befolkning i Europa kun ventes at ændre sig i mindre grad vil aldersfordelingen ændre sig mere – og generelt forudses der en aldring af de europæiske befolkninger. Fra 2015-30 forventes andelen af ældre over 65 år i Europa at øges fra 18 pct. til 23 pct. og yderligere til 28 pct. i 2050. Samtidig forventes andelen af børn og unge at være nogenlunde konstant omkring 26-27 pct. Hermed vil andelen i den erhvervsaktive alder mellem 25 til 64 år falde fra 56 pct. til 51 pct. fra 2015-2030. Dette fald forventes fortsat til 2050, jf. figur 2 nedenfor.



## 5. Demografiske trends i Mellemøsten og Nordafrika

Befolkningen i Mellemøsten og Nordafrika (MENA) forventes at øges omkring med omkring 125 millioner mennesker fra 2015-30 svarende til 25 pct. Dette er nogenlunde samme antal som fra 2000-2015, hvor stigningen dog var 35 pct. I 2030 vil den samlede befolkning i regionen være omkring 600 millioner mennesker svarende til 80 pct. af den forventede befolkning i Europa. Dette er en markant stigning i forhold til 1950, hvor regionens befolkning kun var 18 pct. af Europas.

Median sandsynlighed						I forhold til Europas befolkning, pct.				
	1950	2000	2015	2030	2050	1950	2000	2015	2030	2050
Mellemøsten	51	185	257,2	321,6	395,5	9%	25%	35%	44%	56%
Nordafrika	49,2	171,9	223,9	282,4	354,3	9%	24%	30%	38%	50%
I alt	100,2	356,8	481,1	604	749,8	18%	49%	65%	82%	106%

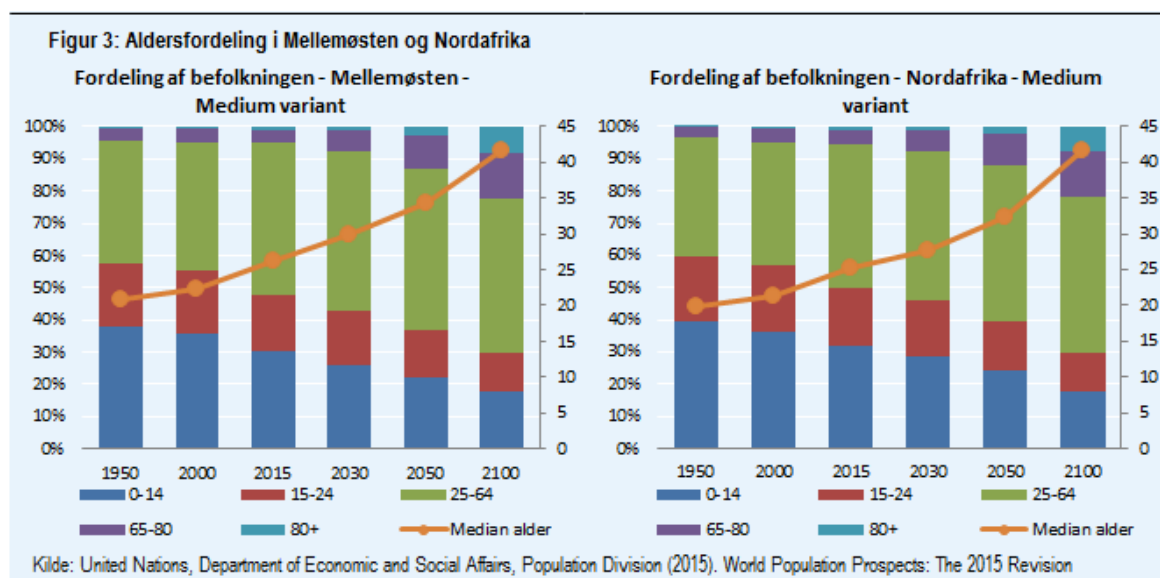
Note: **Mellemøsten** (Vestasien) omfatter Armenien, Aserbajjan, Bahrain, Cypern, Georgien, Irak, Israel, Jordan, Kuwait, Libanon, Oman, Qatar, Saudi Arabien, Palæstina, Syrien, Tyrkiet, Forenede Arabiske Emirater og Yemen. **Nordafrika** omfatter Algeriet, Egypten, Libyen, Marokko, Sudan og Tunesien. Her anvendes FN's regionale opdeling, hvor Mellemøsten formelt betragtes geografisk som Vestasien.

Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision

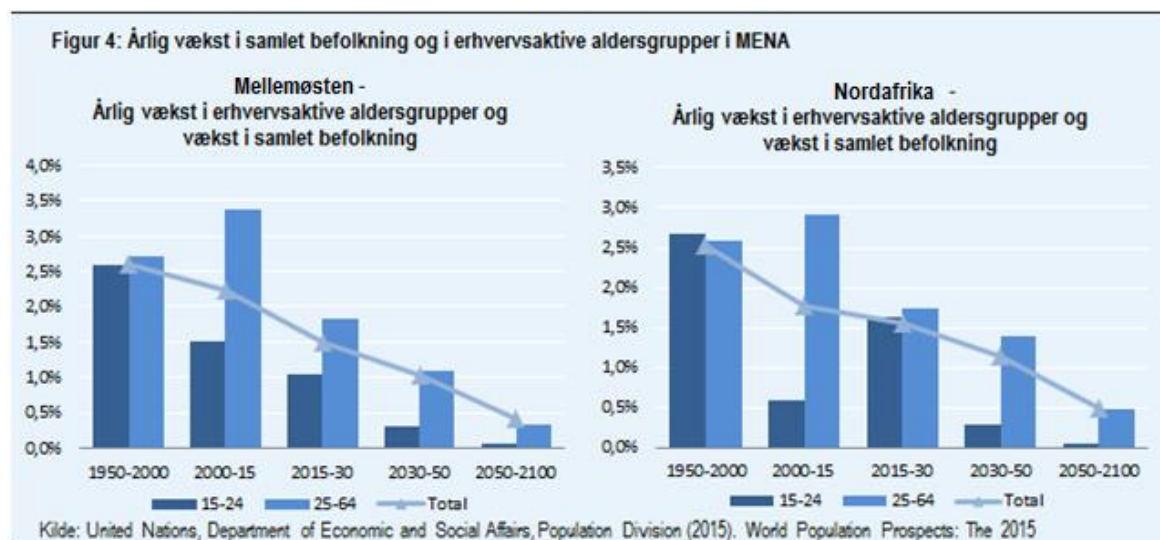
I en række lande i Mellemøsten og Nordafrika er befolkningen vokset 3-10 gange fra 1950 til 2015. Fra 2015-30 vil den største vækst finde sted i Egypten, hvor befolkningen forventes øget med omkring 25 millioner mennesker fra ca. 90 til 115 millioner. Dette kan sammenlignes med, at Egyptens befolkning i 1950 var på ca. 21 millioner mennesker. I Irak forventes befolkningen øget med knap 20 millioner, fra 35 til 55 millioner, hvor befolkningen i 1950 udgjorde knap 6 millioner mennesker. Sudan forventes at opleve den tredje største befolknings-tilvækst på ca. 15 millioner mennesker, hvilket vil øge antallet fra 40 til 55 millioner. I Yemen og Syrien forventes en tilvækst på ca. 10 millioner mennesker, og i Tyrkiet og Algeriet forventes vækst på omkring 9 millioner fra 2015-2030.

Den markante befolknings-tilvækst i Mellemøsten og Nordafrika har især øget andelen af personer i den erhvervsaktive alder, medens andelen af børn er faldet og fortsat forventes at mindskes. Antallet af ældre over 65 år forventes at stige, men forventes fortsat kun udgøre en mindre andel af den samlede befolkning.

Medianalderen vil stadig være relativ lav: I perioden fra 2015-2030 forventes den øget fra omkring 26 til 30 år i Vestasien og fra omkring 25 til 28 år i Nordafrika. Til sammenligning forventes den i Europa øget fra 42 til 45 år mod 2030.



Den store befolkningstilvækst skærper kravene til den økonomiske vækst, såfremt man skal undgå en stigning i arbejdsløsheden og faldende velstand pr. indbygger. Som følge af den relativt lave forsørgerbyrde (børn og ældre i forhold til personer i den erhvervsaktive alder) har Vestasien og Nordafrika mulighed for at høste en "demografisk dividende" via øgede investeringer og opsparing. Dette kan illustreres ved, at væksten i de erhvervsaktive aldersgrupper i 2000-2013 er højere end væksten i den samlede befolkning.



## 6. Demografiske trends i Afrika syd for Sahara

Afrika syd for Sahara har i dag knap 1 mia. mennesker, som kan inddeles det østlige, vestlige, centrale og sydlige Afrika, jf. tabel 4.

Tabel 4. Befolkning i Afrika syd for Sahara. Millioner mennesker.							Vækst i millioner			
Median sandsynlighed	Antal lande	1950	2000	2015	2030	2050	1950-2000	2000-15	2015-30	2030-50
AFRIKA	51	180	642	962	1397	2124	462	320	434	726
Østafrika	20	67	259	394	579	878	192	135	184	299
Centralafrika	9	26	96	152	232	369	70	56	80	137
Sydlige afrika	5	16	51	63	70	78	36	11	7	8
Vestafrika	17	71	235	353	516	798	164	118	163	282

Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision.

Befolkningmæssigt er det største område Østafrika, som havde knap 400 millioner indbyggere i 2015. I Vestafrika er befolkningen på omkring 350 millioner, i Centralafrika omkring 150 millioner og i det sydlige Afrika på omkring 60 millioner. I de seneste 15 år er befolkningen i Afrika syd for Sahara øget med omkring 320 millioner mennesker svarende til ca. 50 pct. I de kommende 15 år forventes en vækst på knap 435 millioner mennesker, svarende til 45 pct. Der forventes en lille reduktion i den årlige vækstrate fra ca. 2,5 pct. til 2,3 pct. Vægten i Afrikas befolkningsvækst forskydes gradvist fra Syd- og Nordafrika hen mod Øst-, Vest- og Centralafrika.

De lande, som især forventes at bidrage til befolkningstilvæksten i Afrika er Nigeria, DR Congo, Etiopien, Tanzania, Egypten og Uganda, som alle hver især forventes at øge befolkningen med mere end 20 millioner mennesker fra 2015 til 2030. Nigeria forudses med ca. 400 millioner indbyggere i 2050 at have verdens tredje største befolkning, jf. tabel 5.

Tabel 5. Lande med størst befolkningmæssigt vækstbidrag i Afrika 2015-30							
	Millioner mennesker				Millioner	Pct.	
	2000	2015	2030	2050	Vækst 2015-2030		
Nigeria	123	182	263	399	80	44%	
Congo, D.R.	48	77	120	195	43	56%	
Etiopien	66	99	138	188	39	39%	
Tanzania, U.R.	34	53	83	137	29	55%	
Egypten	68	92	117	151	26	28%	
Uganda	24	39	62	102	23	59%	
Kenya	31	46	65	96	19	42%	
Sudan	28	40	56	80	16	40%	
Niger	11	20	36	72	16	81%	
Angola	15	25	39	65	14	57%	
Mozambique	18	28	41	66	13	48%	
Madagaskar	16	24	36	55	12	48%	
Mali	11	18	27	45	10	56%	
Cameroun	16	23	33	48	10	41%	
Ghana	19	27	37	50	9	34%	

Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision

Befolkningstilvæksten kommer oveni en tilvækst fra 2000-15 på i gennemsnit 50 pct. for de 15 viste lande. Dette indebærer, at disse 15 lande vil have øget befolkningen fra omkring 530 millioner i 2000 til 1,2 milliarder mennesker i 2030, svarende til en vækst på 625 millioner mennesker eller over en fordobling (118 pct.). Frem mod 2050 forventes væksten at fortsætte i de 15 lande med omkring 600 millioner mennesker, svarende til yderligere godt 50 pct. tilvækst fra 2030 til 2050.

## 7. Demografiske trends i Nord- og Latinamerika

Befolkningen i Amerika forventes at øges fra knap 1 milliard mennesker i 2015 til 1,1 milliard i 2030. Væksten vil være mellem 0,7 pct. årligt i Nordamerika som det laveste og 1,1 pct. årligt i Centralamerika som det højeste.

Tabel 6. Amerikas befolkning. Millioner mennesker. Median sandsynlighed	Vækst millioner								
	1950	2000	2015	2030	2050	1950-2000	2000-2015	2015-2030	2030-2050
Amerika	340	841	992	1117	1217	500	152	125	100
LATINAMERIKA og CARIBIEN	169	527	634	721	784	358	107	87	63
- heraf Centralamerika	38	139	173	203	229	101	34	31	26
- heraf Sydamerika	114	350	418	471	507	236	69	53	36
NORDAMERIKA	172	314	358	396	433	142	44	38	37

Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision

I perioden 1950-2015 blev den befolkningsmæssige vægt forskudt en del mod Central- og Sydamerika, hvor Nordamerikas andel blev reduceret fra 50 pct. til 36 pct. Fra 2015-30 og videre frem mod 2050 forventes balancerne fra 2015 fastholdt nogenlunde uforandrede.

Fra 2015 til 2030 forventes medianalderen i Nordamerika øget fra 38 til 40 år, og i Latinamerika fra 29 til 35 år.

Amerikas samlede befolkning er øget fra 60 pct. af Europas befolkning i 1950, til at være 30 procent større i 2015. I 2030 forventes den amerikanske befolkning at være 50 procent så stor som Europas.

## 8. Demografiske trends i Asien

Asiens samlede befolkning var i 2015 i alt ca. 4,1 mia. mennesker og forventes øget til 4,6 mia. i 2030, svarende til en stigning på 500 millioner mennesker eller ca. 11 pct.

Tabel 7. Asiens befolkning. Millioner mennesker. Median sandsynlighed	Vækst i millioner								
	1950	2000	2015	2030	2050	1950-2000	2000-15	2015-30	2030-50
Asien	1343	3529	4136	4601	4872	2196	607	466	270
Syd- og Centralasien	512	1507	1890	2226	2512	995	383	336	286
- Centralasien	18	55	67	79	89	37	12	12	10
- Sydasien	493	1452	1823	2147	2424	958	371	324	276
Sydstasien	165	526	633	725	792	361	107	91	67

Kilde: FN (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision. Bemærk at Vestasien indgår i gennemgangen af Mellemøsten.

De største lande i Asien forventes at få en meget forskellig udvikling i befolkningerne i de kommende år. Mens Kinas befolkning forventes at øges med 40 millioner fra 2015-30 til 1,4 milliarder mennesker, så forventes Indiens befolkning i medianfremskrivningen at vokse med over 200 millioner mennesker og dermed at blive verdens mest folkerige nation med 1,5 milliarder mennesker.

Også Indonesien, Pakistan, Bangladesh, Filippinerne, Vietnam, Afghanistan forventes at få kraftig befolkningstilvækst med mere end 10 millioner mennesker fra 2015-30. For de fleste af landenes vedkommende repræsenterer væksten en mangedobling i fht. befolkningernes størrelse i 1950.

Den store befolkningstilvækst giver en række udfordringer af såvel makroøkonomisk, fordelingspolitisk, klimamæssig og sikkerhedspolitisk karakter, som de enkelte lande har forskellige forudsætninger for at løse. Fælles for alle lande med stor befolkningstilvækst er dog, at kravene til den økonomiske vækst øges, såfremt man skal undgå stigende arbejdsløshed og faldende velstand pr. indbygger – og dermed øgede risici for sociale og politiske konflikter.

	Størrelse af befolkning, millioner					Vækst millioner			
	1950	2000	2015	2030	2050	1950-2000	2000-15	2015-30	2030-50
Kina	544	1270	1376	1416	1348	726	106	39	-67
Indien	376	1053	1311	1528	1705	677	258	217	178
Indonesien	70	212	258	295	322	142	46	38	27
Pakistan	38	138	189	245	310	101	51	56	65
Bangladesh	38	131	161	186	202	93	30	25	16
Japan	82	126	127	120	107	44	1	-6	-13
Filippinerne	19	78	101	124	148	59	23	23	25
Vietnam	25	80	93	105	113	55	13	12	8
Iran	17	66	79	89	92	49	13	9	4
Tyrkiet	21	63	79	88	96	42	15	9	8
Thailand	21	63	68	68	62	42	5	0	-6
Myanmar	18	48	54	60	64	30	6	6	3
Syd Korea	19	46	50	53	51	27	4	2	-2
Irak	6	24	36	54	84	18	13	18	30
Afghanistan	8	20	33	44	56	12	13	11	12
Saudi Arabien	3	21	32	39	46	18	10	8	7
Malaysia	6	23	30	36	41	17	7	6	5
Usbekistan	7	25	30	34	37	18	5	5	3
Nepal	8	24	29	33	36	15	5	5	3
Yemen	4	18	27	36	47	13	9	10	11
Nord Korea	11	23	25	27	27	12	2	2	0
Sri Lanka	8	19	21	22	21	11	2	1	-1
Syrien	3	16	19	29	35	13	2	10	6
Kasakhstan	7	15	18	20	22	8	3	2	2
Cambodia	4	12	16	19	23	8	3	3	4
Azerbajjan	3	8	10	11	11	5	2	1	0

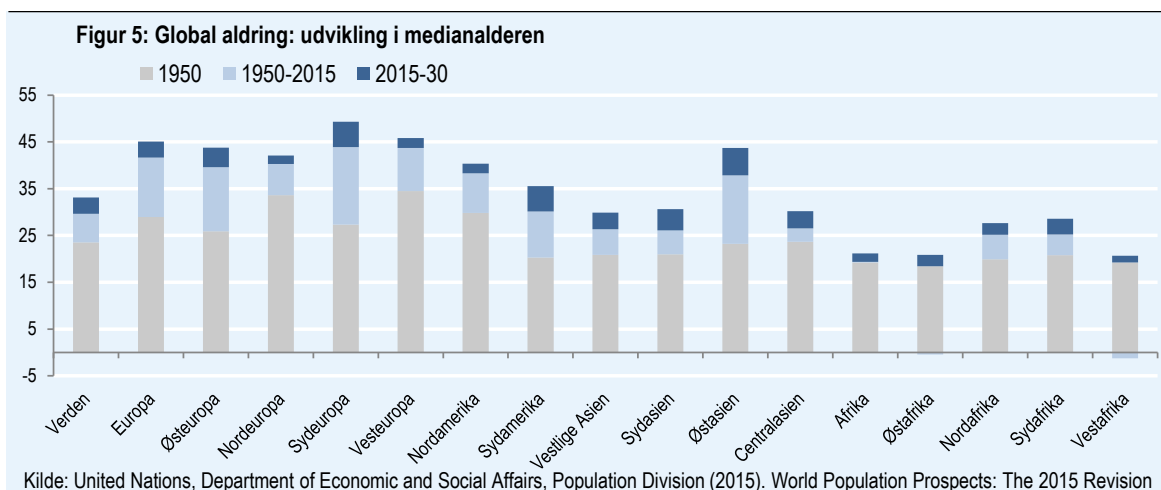
Kilde: United Nations (2015). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects: The 2015 Revision.  
For oversigtens skyld er i denne oversigt medtaget en række lande fra det vestlige Asien (Mellemøsten).



## 9. Global aldring

Globalt er der ifølge FN en unik og irreversibel demografisk tendens, som vil resultere i aldrende befolkninger. I takt med at fertilitetsraterne falder forudses det at andelen af personer over 60 år vil blive fordoblet i tidsrummet fra 2007 og til 2050. Det absolutte antal af personer over 60 år forudses i samme tidsrum at blive tredoblet, så der er over 2 mia. mennesker over 60 år i 2050, medens antallet af personer over 80 år forudses firedoblet mod 2050 og det samlede antal af 80+ årige forudses på globalt plan at være omkring 400 mio. mennesker<sup>3</sup>

Medianalderen er globalt set øget fra 1950 til 2015 med ca. 6 år. Dette betyder, at hvor halvdelen jordens befolkning i 1950 var under 23,5 år gammel, så skulle man i 2015 op på en alder på 29,6 år for at omfatte halvdelen af jordens befolkning. Disse tendenser forudses at fortsætte på længere sigt, hvor man i 2050 forudser en global levealder på ca. 78 år.



De yngste befolkninger findes både i 2015 og i 2030 i Afrika. Hvor Øst- og Vestafrika som de eneste oplevede et fald i medianalderen fra 1950-2015, oplevede Nord- og Sydafrika en mindre stigning. Denne stigning forventes at fortsætte frem mod 2030, men dog i et behersket tempo. Først frem mod 2050 forventes medianalderen i Afrika signifikant at accelerere.

## 10. Alderssammensætning, forsørgerbyrde og arbejdsstyrke

Sammen med befolkningstilvæksten kan alderssammensætningen i en befolkning have stor betydning for et lands økonomiske og samfundsmæssige udvikling. For samfund, som i udgangspunktet har en relativ ung befolkning, betyder aldringen i *første fase*, at andelen af børn falder, mens andelen i den erhvervsaktive alder stiger. Dette mindsker forsørgerbyrden, øger arbejdskraftudbuddet og velstanden pr. indbygger. I *næste fase* kan den stigende andel i den erhvervsaktive alder og øgede velstand føre til øget opsparring og investering, hvilket fremmer produktivitet og økonomisk vækst, som især kan fordeles til den erhvervsaktive befolkning. Først i *sidste fase* efter en periode vil andelen af ældre over den erhvervsaktive alder øges og dermed øge forsørgerbyrden og mindske den andel af velstandsgevinsten, som vil tilflyde den erhvervsaktive del af befolkningen.

Fra 2000-2015 voksede globale arbejdsstyrke, her defineret som antallet af mennesker i den erhvervsaktive alder mellem 15-65 år, med knap 1 milliard mennesker. Tilvæksten fandt især sted i Syd- og Østasien, mens der ikke var nulvækst i Europa. I de kommende 15 år forventes den globale tilvækst i arbejdsstyrken at blive knap 700 millioner mennesker, hvor den

<sup>3</sup> UN Global Issues: [www.un.org/en/globalissues/ageing/](http://www.un.org/en/globalissues/ageing/)

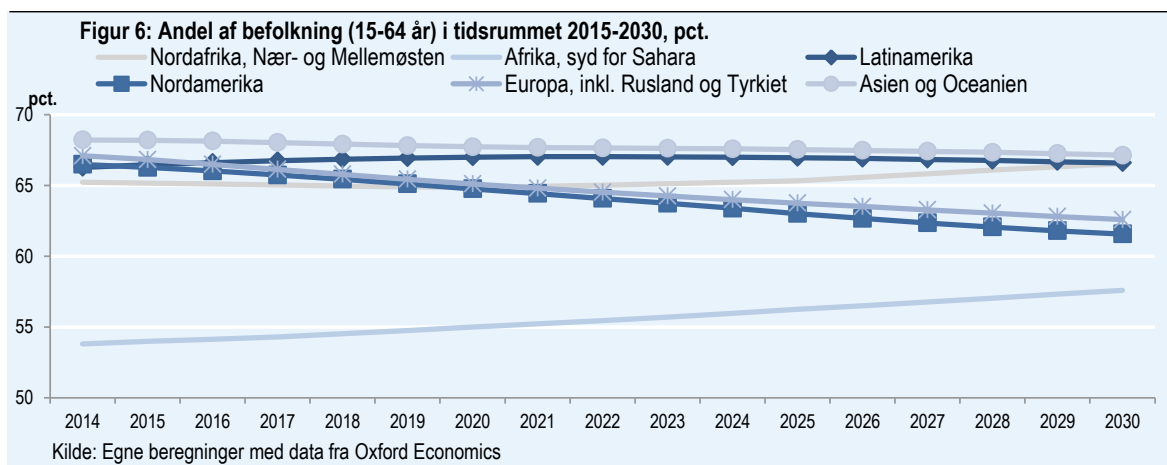
største vækst vil være i Sydasiens, Øst- og Vestafrika, mens arbejdsstyrken forventes reduceret i Europa (inklusive Rusland) og Østasien.

For Europa og Østasien kan udviklingen i de kommende 15 år forudses at blive markant forskellig fra andre verdensdele og fra, hvad man historisk har været vant til. Hvor der i perioden 1950-2000 var en årlig vækst i antallet af personer i aldersgruppen 15-64 år på 0,6 pct. i Europa og på 1,9 pct. i Østasien, forventes perioden 2015-2030 at give et fald på 0,6 pct. p.a. i Europa og 0,3 pct. p.a. i Østasien. Den globale udvikling i arbejdsstyrken forventes at ville udvikle sig som angivet i tabel 9 nedenfor.

	Ændring millioner mennesker				Ændring pct. p.a.			
	1950-2000	2000-15	2015-30	2030-50	1950-2000	2000-15	2015-30	2030-50
Verden	2331	965	671	597	1,9%	1,5%	0,9%	0,5%
Europa	132	0	-40	-48	0,6%	0,0%	-0,6%	-0,6%
Østeuropa	65	-6	-25	-28	0,7%	-0,2%	-0,9%	-0,8%
Nordeuropa	10	4	1	2	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%
Sydeuropa	28	1	-9	-16	0,7%	0,1%	-0,6%	-1,0%
Vesteuropa	28	1	-7	-6	0,5%	0,0%	-0,4%	-0,3%
Nordamerika	98	29	4	18	1,3%	0,9%	0,1%	0,4%
Sydamerika	158	60	33	3	2,5%	1,6%	0,8%	0,1%
Vestlige Asien	81	57	46	42	2,7%	2,8%	1,6%	0,9%
Sydasiens	582	315	263	174	2,2%	2,1%	1,3%	0,6%
Østasiens	619	140	-58	-193	1,9%	0,9%	-0,3%	-1,0%
Centralasiens	22	11	8	6	2,2%	2,0%	1,1%	0,6%
Afrika	312	219	325	550	2,5%	2,7%	2,7%	2,2%
Østafrika	97	78	125	212	2,6%	3,1%	3,1%	2,5%
Nordafrika	74	39	41	45	2,6%	2,2%	1,7%	1,1%
Sydafrika	22	10	6	6	2,5%	1,8%	0,9%	0,6%
Vestafrika	86	64	103	192	2,3%	2,8%	3,0%	2,6%

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision

Nedenstående figur viser, hvordan udviklingen forventes at blive over de kommende 15 år i forhold til andele af befolkninger, som er mellem 15 og 64 år. Som det fremgår forventes Europa, inklusiv Tyrkiet og Rusland, at opleve et fald fra 66,8 pct. i 2015 til 62,8 pct. i 2030, mens Afrika syd for Sahara vil opleve en stigning fra 54 pct. i 2015 til 57,6 pct. i 2030.



## 11. Økonomiske konsekvenser af ændringer i arbejdsstyrken

I perioden 1950-2000 nød Europa og mange andre lande godt af en stigende arbejdsstyrke og faldende eller konstant forsørgerbyrde. Den årlige vækst i BNP skyldtes således både øget indsats af kapital, arbejdskraft og teknologi, og velstandsgevinsten kunne fordeles relativt proportionalt mellem aldersgrupperne. Fremover forudses den faldende arbejdsstyrke i Europa og Østasien at kunne trække imod lavere økonomisk vækst og den øgede forsørgerbyrde gøre det vanskeligere at fordele den reducerede velstandsgevinst proportionalt mellem aldersgrupperne. Et fald i arbejdsstyrken kan imidlertid modvirkes gennem senere tilbagetrækningsalder og højere erhvervsfrekvenser, især i de lande, som har en lav tilbagetrækningsalder eller hvor kvinder har en relativ lav erhvervsfrekvens. Der er stigende opmærksomhed i OECD-kredsen om at imødegå reducerede arbejdsstyrker gennem arbejdsmarkedspolitiske reformer<sup>4</sup>.

Det må antages, at forskellige områder i Europa og Østasien vil reagere på udfordringen med en mindsket andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder på forskellig måde. Derfor kan det heller ikke siges på forhånd, hvorledes den mindre andel i den erhvervsaktive alder vil påvirke den effektive arbejdsstyrke, den økonomiske vækst eller velstandsudvikling.

For lande med en stigende arbejdsstyrke vil effekterne kunne være modsatrettede. Det øgede udbud af arbejdskraft vil alt andet lige lette virksomhedernes adgang til arbejdskraft og mindske lønpresset, hvilket generelt forbedrer virksomhedernes konkurrenceevne og vækstmuligheder. Dette forhold var en vigtig del af fundamentet for vækstmodellen for "De asiatiske Tigre". Ifølge nye studier fra Harvard University kunne ca. 1/3-del af den samlede økonomiske vækst for "de asiatiske tigre" i perioden 1965-2000 således tilskrives den faldende fertilitet og dermed stigende andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder<sup>5</sup>.

Den demografiske udvikling i Afrika indebærer også betydelige udfordringer og høje krav til vedvarende økonomisk vækst for at sikre mod stigende ledighed. Med den forudsete årlige vækst i arbejdsstyrken på ca. 3 pct. i Øst- og Vestafrika i 2015-30, og forudsat en årlig produktivitetsvækst på 2 pct., kræves der en årlig realvækst på ca. 5 pct. for blot at undgå en stigning i ledighedsprocenten. Selv denne økonomiske vækst vil dog stadig kunne føre til en stigning i det *absolutte antal* af ledige. Hvis ledigheden/under-beskæftigelsen skal reduceres mærkbart også *absolut* fra det nuværende høje niveau, kræves en økonomisk realvækst på mindst 6-7 pct. årligt, som skal fastholdes over en årrække. I det omfang de mindre udviklede lande lykkes med teknologisk "catch up", kan produktivitetsvæksten potentielt blive markant højere end 2 pct. mod 2030. I Kina steg produktiviteten i en længere årrække 4-8 pct. årligt, og nogle år med 10-12 pct., men er siden faldet. Hvis det samme bliver tilfældet for Øst- og Vestafrika kræves i størrelsesorden af 7-11 pct. årlig realvækst blot for at ledighedsprocenten skal holdes konstant i perioden 2015-30.

Det er blevet estimeret at over 700 millioner nye jobs vil være påkrævet globalt mellem 2010 og 2030 for sikre en global ledighedsprocent på maksimalt 4 procent for voksne og maksimalt 8 procent for unge. Disse tal siger en hel del om udfordringerne og de økonomisk-politiske indsatser som de demografiske forskydninger kan medføre<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> OECD: "Looking to 2060 – Long term growth prospects"

<sup>5</sup> David Bloom, Harvard University, Finance & Development, marts 2016: "Taking the power back".

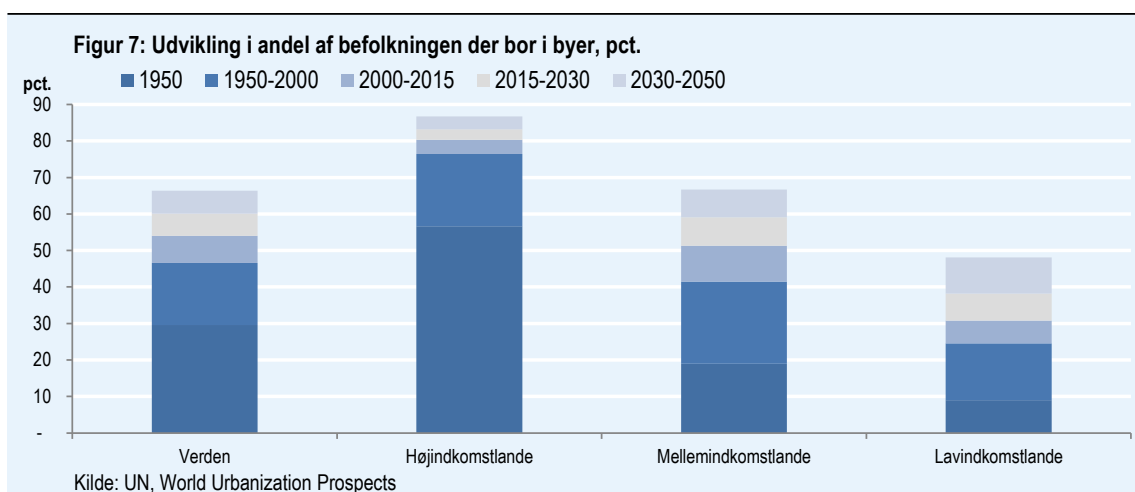
<sup>6</sup> Samme kilde som fodnote 4.

## 12. Urbanisering

Ud over den generelle befolkningstilvækst og den globale aldring er et dominerende træk den stigende urbanisering overalt på kloden. Overordnet kan den stærkeste vækst i urbanisering mod 2030 forventes i de lande og regioner, hvor befolkningsvæksten er højest og hvor landbefolkningerne i udgangspunktet er størst, hvilket særligt gælder i lande i Afrika syd for Sahara og i dele af Asien<sup>7</sup>.

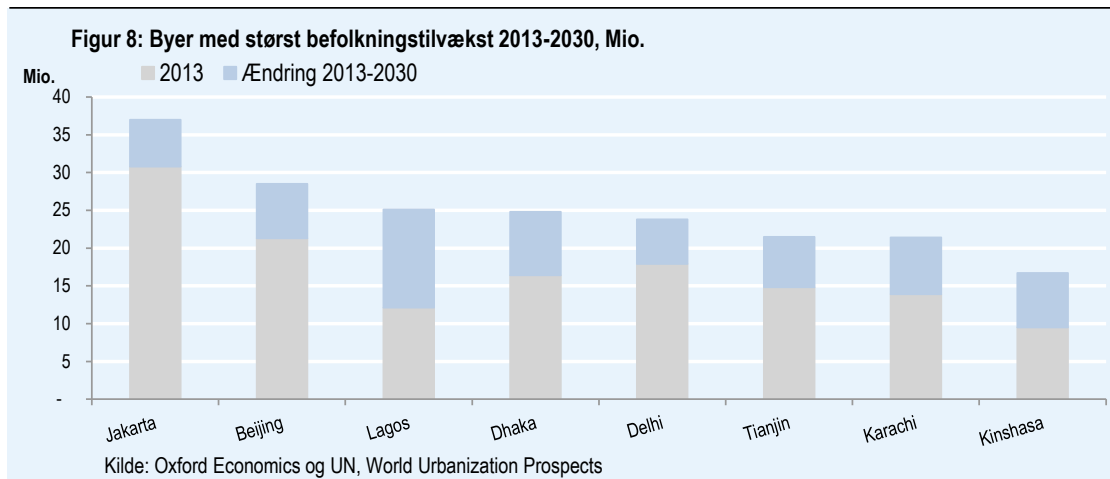
Urbaniseringen er i dag mest fremskreden i de udviklede økonomier i Europa, USA og Japan, men har også været hastigt voksende i Kina og andre vækstøkonomier samt i de økonomisk mindre velstående lande i verden. I 1950 levede ca. 30 pct. af verdens befolkning i byer, mens det i 2050 forventes at være op mod to tredjedele. Om blot 5 år forudses over halvdelen af alle mennesker i Asien at bo i byer, hvilket vil give behov for massive investeringer i infrastruktur i asiatiske byer.

Det ses af figuren nedenfor, at der i perioden 2015-2030 forventes en stigning i urbaniseringsgraden på omkring 8 procentpoint i både mellem- og lavindkomstlandene, mens der i den efterfølgende periode vil ske den største stigning i lavindkomstlandene. På trods af denne stigning, vil urbaniseringsgraden for lavindkomstlandene i 2050 dog endnu ikke være på niveau med højindkomstlandene i 1950.

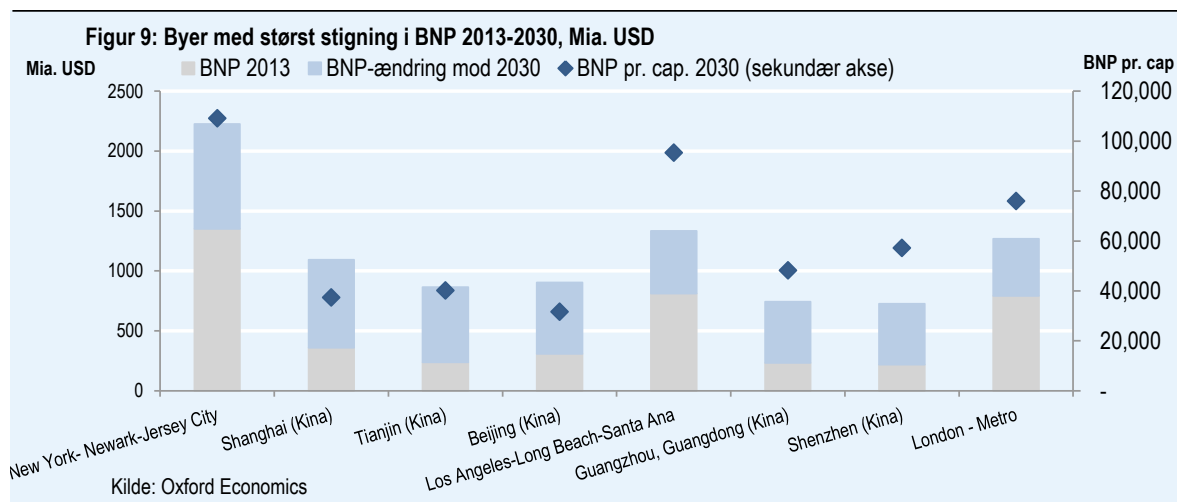


I 2014 var der 28 megabyer (flere end 10 millioner indbyggere) i verden, hvor der i 1990 kun var 10 megabyer. I 2030 forventes antallet af megabyer at blive øget til 41. Jakarta forventes at blive det største byområde i 2030 med 37 millioner indbyggere, efterfulgt af Tokyo med 36 millioner mennesker. I figuren nedenfor ses de otte byområder, der forventes af få den største befolkningstilvækst frem mod 2030. Lagos topper denne liste med en forventet befolkningstilvækst på 13 mio., hvilket betyder, at indbyggertallet mere end fordobles.

<sup>7</sup> National Intelligence Council. Global Trends 2030. Alternative Worlds.



Ser man tilsvarende på de otte byområder, som forventes at få den største stigning i BNP frem mod 2030, tegnes et noget andet billede. Det ses af figuren herunder, at især kinesiske byer forventes at få stor økonomisk vækst. Den største stigning i BNP forventes dog at indtræffe i New York, som i 2030 forudses at få et BNP på 2.225 mia. USD.



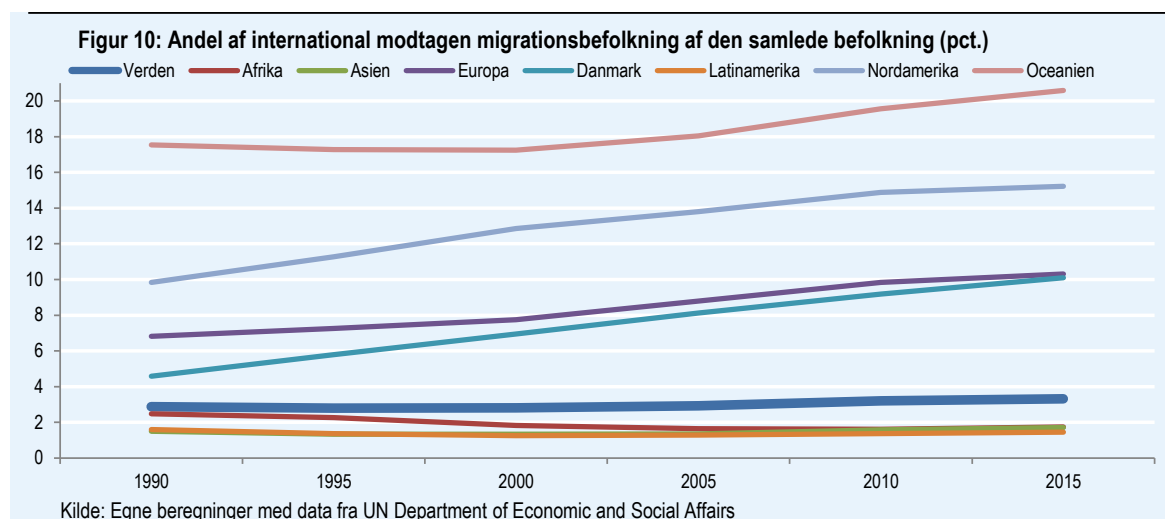
Verdens storbyer og byområder kan overordnet forudses at opleve meget store forskelle i udviklingen i rigdom og levestandard. Særligt udviklingslandene kan komme til at stå over for store udfordringer i forbindelse med urbaniseringen i de kommende år, mens storbyer som New York vil fortsætte udviklingen mod at være kraftcentre, som bidrager markant til den globale økonomiske vækst. Samtidig kan det forventes, at selvom de kinesiske byers vækst i velstand forholdsvis hurtigt vil overgå den samlede udvikling i europæiske og nordamerikanske byer, da vil der stadig være betydelige forskelle i BNP per indbygger. For Beijing kan BNP per indbygger i 2030 forventes at være på ca. 32.000 USD, mens velstandsniveauet i New York i 2030 forventes at være på ca. 109.000 USD. Lagos forudses derimod i 2030 at have et BNP per indbygger på ca. 3.000 USD, og der ville – rent hypotetisk ved de nuværende vækstrater – gå cirka 150 år før Lagos kommer op på niveau med New York i dag.

Generelt kan de nuværende økonomiske metropoler fortsat forventes at dominere listen over de største økonomiske centre om 10-15 år, men en række europæiske byer kan potentielt bli-

ve overhalet af asiatiske - f.eks. vil Shanghai kunne overhale Paris i økonomisk størrelse omkring år 2030. I disse opgørelser over byernes størrelse skal der selvfølgelig tages forbehold for usikkerheder i forbindelse med fremskrivningerne, men også forskellige definitioner af byernes udstrækning.

### 13. Trends i international migration

Antallet af internationale migranter steg fra 152,6 mio. personer i 1990 til 243,7 mio. i 2015, hvilket primært kan føres tilbage til den voksende verdensbefolkning. Således var der i samme tidsrum blot en svag stigning i international migration i forhold til befolkningstallet fra 2,9 pct. i 1990 til 3,3 pct. i 2015. Bag den globale stabilitet skjuler sig imidlertid en divergerende udvikling mellem de forskellige kontinenter, hvilket er illustreret i nedenstående figur 10.



Ser man nærmere på fordeling af den internationale migrantbefolkning på herkomst og destination tegner der sig aktuelt den situation, som er gengivet i tabel 10 nedenfor. Tabellen skal læses således, at 13,4 pct. af den internationale migrantbefolkning på 243,7 mio. personer var af afrikansk oprindelse. 6,7 pct. af den internationale migrantbefolkning var migreret fra et afrikansk land til et andet afrikansk land, mens 1,7 pct. var migreret fra et afrikansk til et asiatisk land osv.

Tabel 10: Procentvis fordeling af den internationale migrantbefolkning efter destination og herkomst <sup>8</sup> i 2015								
Migranternes destination	Migranternes herkomst							
	Verden	Afrika	Asien	Europa	Latinamerika	Nordlige Amerika	Oceanien	Ikke oplyst
Verden	100	13,4	40,9	24,5	14,7	1,8	0,7	4
Afrika	8,5	6,7	0,5	0,4	0	0	0	0,8
Asien	30,8	1,7	24,4	2,8	0,2	0,2	0	1,5
Europa	31,2	3,8	8,3	16,4	1,9	0,4	0,1	0,3
Latinamerika	3,8	0	0,1	0,5	2,4	0,6	0	0,1
Nordlige Amerika	22,4	0,9	6,4	3,1	10,1	0,5	0,1	1,3
Oceanien	3,3	0,2	1,2	1,2	0,1	0,1	0,4	0,1

Kilde: Egne beregninger med data fra UN Department of Economic and Social Affairs

<sup>8</sup> Opdeling af kontinenter følger FN's definition, hvilket blandt andet betyder, at hele Nær- og Mellemøsten, men også Tyrkiet og Cypern tælles med til vestlige Asien, mens Rusland hører til det østlige Europa.

Tallene i tabel 10 viser, at den nære migration fortsat er større end den fjerne migration. Således stod migration indenfor det enkelte kontinent for 50,9 pct. (eller 61,5 pct. hvis man tæller Amerika som et samlet kontinent) af den samlede migration. En yderligere observation er, at migration generelt foregår fra mindre til mere velstående egne.

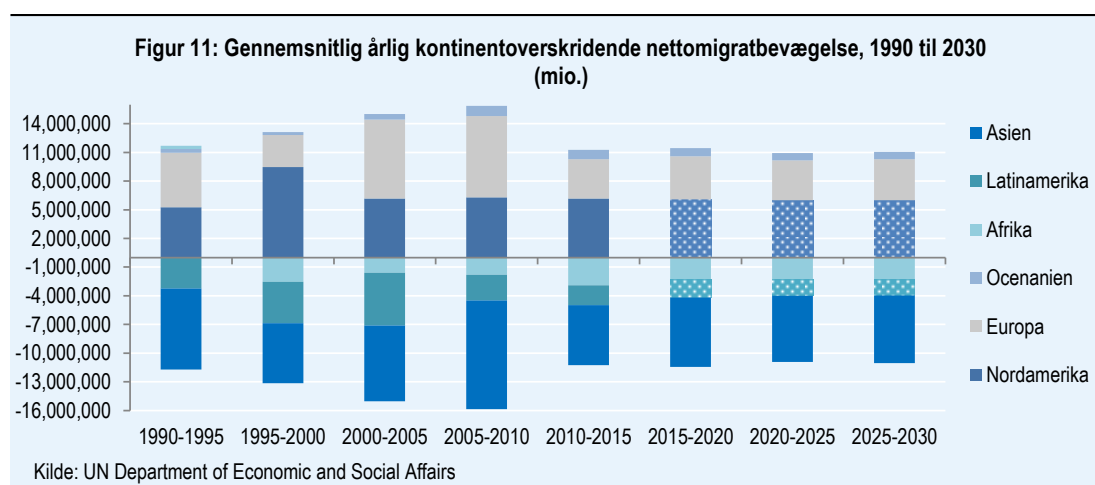
Sammenligner man migrantbefolkningen i Europa med Danmark, ses det, at Danmark ligger over det europæiske gennemsnit for migranter fra Asien (især migration fra Tyrkiet, Irak, Iran, Pakistan og Afghanistan) og Nordamerika (især USA), mens Danmark har en lavere andel af migranter fra Afrika og Latinamerika:

	Afrika	Asien	Europa	Latinamerika	Nordlige Amerika	Oceanien	Øvrige
Europa	12,1	26,5	52,5	6,1		1,3	0,5
Danmark	7,1	35,8	47,9	2,8		5,7	0,7

Kilde: Egne beregninger med data fra UN Department of Economic and Social Affairs

En væsentlig forklaring for den lavere andel af latinamerikanske og afrikanske migranter i Danmark findes i koncentrationen af migranter fra tidligere kolonier til deres respektive tidligere kolonimagter, hvilket blandt andet begunstiges af deres sproglige og kulturelle forudsætninger. Hertil kommer, at store diasporabefolkninger i et givent land tiltrækker migranter af den samme oprindelse til dette land. For eksempel er antallet af pakistanske migranter i Norge næsten dobbelt så stort som i Sverige, mens den samlede migrantbefolkningen i Sverige er mere end dobbelt så stor som i Norge.

Ved siden af historiske tal for migration offentliggør FN endvidere en prognose over den forventede udvikling af migrantstrømmene for de enkelte lande. Prognosen er baseret på forventninger om den grundlæggende demografiske og økonomiske udvikling, men indeholder ingen forudsigelser om opståen af nye flygtninge- og migrantstrømme. Sammenholder man den historiske udvikling fra 1990 til 2015 med prognosen frem til 2030 tegner sig nedenstående billede.



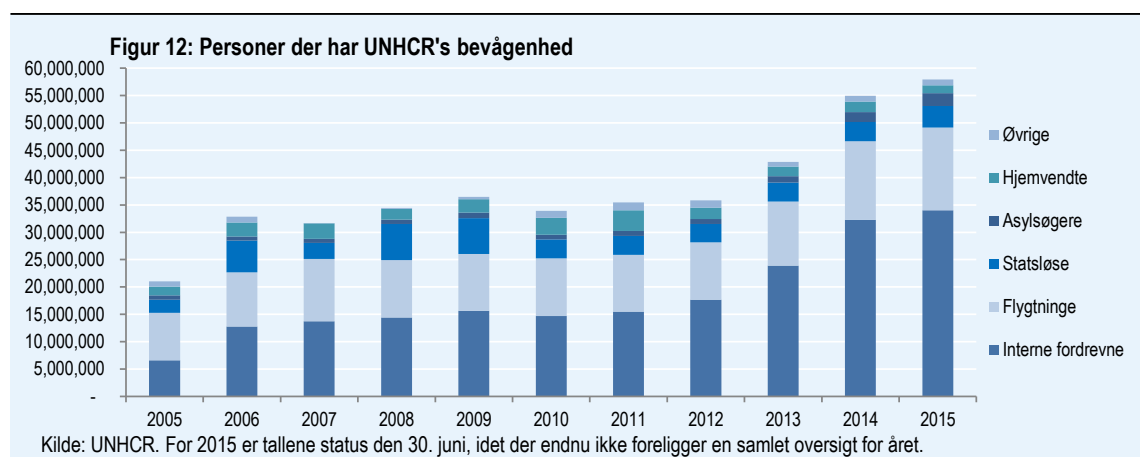
Som det fremgår af figuren forudser FN, at de nuværende kontinentoverskridende migrantbevægelser på ca. 11 mio./år vil fortsætte frem til 2030, hvilket er lidt lavere end de historiske interkontinentale migrantbevægelser, der i perioden 1990 til 2015 i gennemsnit årligt var på 13,4 mio. personer. Der forventes således stor stabilitet i migrationsvolumen frem mod 2030.

Der findes ingen entydig sammenhæng mellem velstand og migration. Empiriske studier tyder på øget migration sammen med øget velstand indtil man når niveau med et BNP pr. person på 3.000-4.000 USD, hvorpå øget velstand fører til faldende migration<sup>9</sup>. En normal antagelse er, at højvækstlande tiltrækker migranter, men sammenhængene er ikke helt enkle og der er lidt af et paradoks mellem økonomisk vækst og migration. Økonomisk fremgang i relativt fattige lande giver ofte unge mennesker mulighed for at opnå viden og ressourcer, der sætter dem i stand til at udnytte migrationsmuligheder. Velstand kan således også fremme migration<sup>10</sup>.

#### 14. Flytningestrømme

Mens den samlede internationale migration i de seneste har udviklet sig stabilt er antallet af personer, der har UNHCR's bevågenhed, steget med 62 pct. siden 2012 og nåede i juni 2015 op på 58,0 mio. personer.

Den største stigning har været i antallet af interne fordrevne, der næsten er fordoblet fra 17,6 mio. personer ved udgangen af 2012 til 34,0 mio. personer i juni 2015. Den største procentvise stigning har dog været i antallet af asylsøgere, der steg med 149 pct. fra udgangen af 2012 til juni 2015. Som følge af denne udvikling er andelen af flygtninge og asylsøgere steget fra 4,9 pct. af den internationale migrantbefolkning i 2005 til 7,1 pct. i 2015.



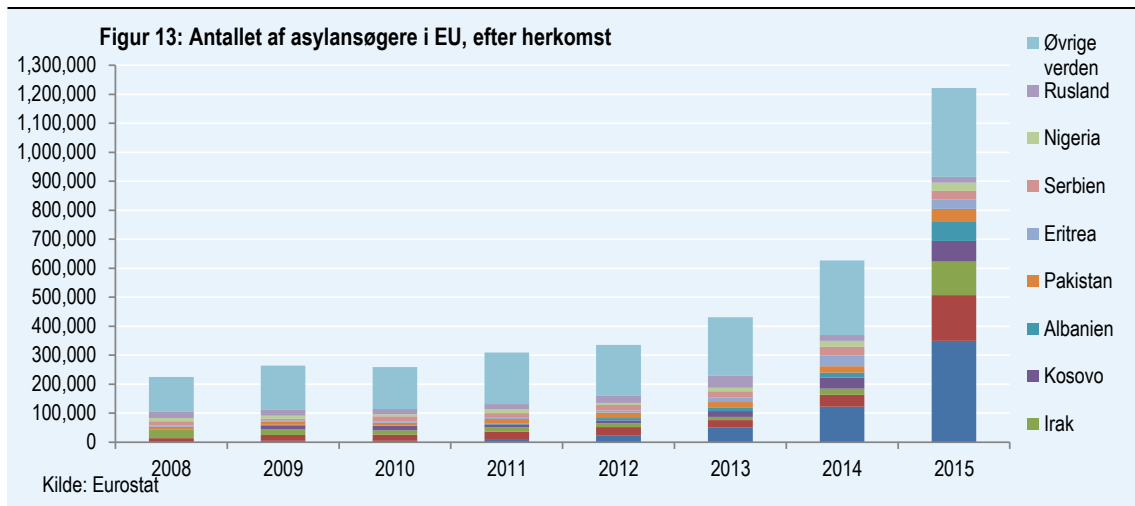
Stigningen i antallet af asylsøgere har især været udpræget i EU, hvor antallet af registrerede asylsøgere fra 2012 til 2015 er steget med 264 pct. og oversteg 1,2 mio. personer i 2015<sup>11</sup>. Navnlige antallet af asylsøgere fra Syrien, Afghanistan og Irak er steget tydeligt og udgjorde i 2015 over halvdelen af samtlige asylsøgere i EU.

<sup>9</sup> Center for Global Development: [www.cgdev.org/topics/migration](http://www.cgdev.org/topics/migration)

<sup>10</sup> Samme kilde som fodnote 3.

<sup>11</sup> Antallet af asylsøgere i EU i 2015 er stadig forbundet med usikkerhed, dels fordi blot 3 lande allerede har fremlagt samlede tal, dels fordi der i Tyskland er betydelig ventetid fra indrejse indtil den formelle indgivelse af ansøgning om asyl. Således har det tyske indenrigsministerium i 2015 registreret 1,1 mio. indrejste personer, men blot modtaget 476.510 asylansøgninger. Endeligt er en stor del af asylsøgerne i Ungarn efterfølgende udrejst til Østrig og Tyskland.





Mens den underliggende internationale migration er forholdsvis stabil er det forbundet med betragtelig større usikkerhed at forudsige udviklingen af internationale flygtningebevægelser. Dette skyldes faktorer som vanskelighederne ved at forudsige udviklingen af væbnede konflikter eller naturkatastrofer, der kan forårsage flygtningebevægelser. Der er dog nogle visse mønstre i internationale flygtningebevægelser. Typisk vil antallet af internt fordrevne personer stige 1 til 2 år inden antallet af internationale flygtninge øges. Dernæst er der store variationer mellem årstiderne, idet antallet af internationale flygtninge om sommeren typisk ligger på det dobbelte niveau af om vinteren.

Udenrigsøkonomisk analyseenhed - Udenrigsministeriet



# Globale økonomiske trends og risici mod 2030

Udenrigsøkonomisk Analyseenhed  
Udenrigsministeriet



## Indhold

<b>Globale økonomiske trends og risici mod 2030</b> .....	<b>2</b>
Sammenfatning .....	
1. Den grundlæggende udvikling .....	3
1.1. Hovedscenariet – et positivt grundforløb og forskydning mod Asien .....	3
1.2. Risikoelementer og alternative udviklinger.....	6
1. 3. Betydning af teknisk fremskridt .....	8
2. Handelstendenser mod 2030 .....	10
2.1. Stigende handel i og med Asien .....	10
2. 2. Udviklingslandes integration i global handel .....	12
2. 3. Stigende betydning af værdikæder i global handel .....	13
2.4. Vækst i handel med tjenesteydelser.....	15
3. Internationale kapitalstrømme .....	16
3. 1. Overordnet udvikling .....	16
3. 2. Bilaterale direkte udenlandske investeringer .....	16
4. Kapitalstrømme til udviklingslandene .....	18
4. 1. Historisk struktur .....	18
4. 2. Betydning af udviklingsbistand for modtagerlandene.....	18
5. Klimaforandringer og den internationale økonomi.....	19

## Globale økonomiske trends og risici mod 2030

### Sammenfatning

#### Overordnet økonomisk udvikling mod 2030 - hovedscenariet

- Der tegner sig et billede af en gennemsnitlig global økonomisk realvækst på ca. 3 pct. per år frem mod 2030, hvor de udviklede lande forudses at ville have en vækst på ca. 2 pct./år, medens udviklingslande forudses at have vækst på ca. 4 pct./år.
- Frem til 2030 forventes Kina at stå for ca. 30 pct. af den globale vækst, medens USA forudses at stå for ca. 15 pct.
- Kina forventes inden 2030 at være blevet verdens største økonomi – selv ved et lidt lavere kinesisk væksth niveau. USA forventes dog fortsat at være verdens største investør.
- Der forudses generelt mod 2030 et forholdsvist stabilt mønster i top-15 af de lande, som vil bære den globale vækst, hvis man sammenligner de sidste 15 år.
- Blandt de lande som i højere grad forudses at være vækstbærende vil være Indonesien, Nigeria, Tyrkiet og Japan.
- Fra EU forudses Tyskland, Frankrig og UK fortsat at være i top-10 af vækstbærende lande, selv om deres respektive bidrag til verdens vækst hver især forudses at være under 3 pct. af den samlede globale vækst mod 2030.

#### Økonomiske risici – hvad kan forskybe udviklingen mod 2030?

- Verdensøkonomiens stigende afhængighed af udviklingen i Kina udgør samtidig den største globale økonomiske risikofaktor.
- En genoplussen af den europæiske statsgældskrise og gældssætningen i en række vækstøkonomier udgør andre væsentlige trusler mod den globale økonomiske stabilitet.
- Den teknologiske udvikling vil i lighed med de forgangne årtier havde afgørende betydning for verdens sociale og økonomiske udvikling frem til 2030. Robotter og automatisering kan forudses at skabe nye udfordringer for arbejdsmarkeder, som også udfordres af aldring.
- Udviklingen i råvarepriser vil ligeledes udgøre en central risikofaktor for mange lande.
- På længere sigt kan skaderne fra global opvarmning vise sig at være betragtelige. Der er dog en meget stor usikkerhedsfaktor i forhold til risikoen for katastrofale udviklinger.
- Endelig vil en række geopolitiske variable kunne spille ind på den internationale økonomiske udvikling, herunder konflikter, flygtningestrømme og usikkerheden omkring hvorvidt de internationale økonomiske institutioner er robuste og tidssvarende.

#### International handel frem til 2030

- Global handel forudses igen at tage fart på sigt, men potentielt på et lavere niveau end hidtil og med større fokus på tjenesteydelser og investeringer (en ny "normal").
- Den største stigning i handelsvolumen forudses at finde sted i den interne asiatiske handel, der ventes øget med næsten 6.900 mia. USD. Asiens interne handel forudses at overstige EU's interne handel før 2030.
- Der forudses en fortsat stigning i handel i værdikæder og integration af udviklingslande i de globale handelsmønstre. En særlig udfordring vil blive i højere grad at integrere udviklingslande i de globale værdikæder.

#### Internationale kapitalstrømme og valutaer

- Mere end 75 pct. af alle internationale banktilgodehavender finder aktuelt sted i USD og euro. Om end den kinesiske Renminbi betydning øges, da ventes der frem mod 2030 alene at være tale om en gradvis overgang til flere internationale reserve- og handelsvalutaer.
- Udviklingslandene forudses mod 2030 i stadig højere grad at blive en integreret del af de internationale finansielle markeder. Tendensen går i retning af øgede private kapitalstrømme til udviklingslandene, men der kan forudses store forskelle landene imellem.
- Mens udviklingsbistand i 2013 udgjorde 16 pct. af kapitalindstrømningen til udviklingslandene var andelen for de mindst udviklede lande 51 pct. De fattigste lande vil også fremadrettet have en stor afhængighed af officiel udviklingsbistand.

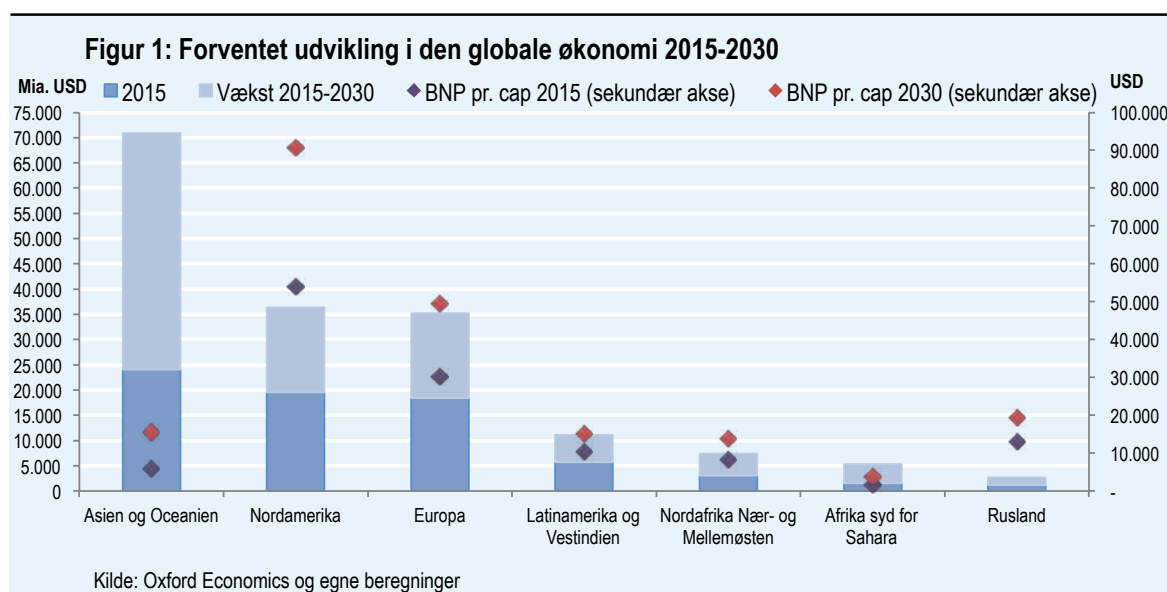
## 1. Den grundlæggende udvikling

Formålet med dette bilag er at give et overblik over den forventede internationale økonomiske udvikling frem til 2030. Ved siden af den forventede udvikling beskrives de faktorer, der kan påvirke udviklingen i positiv eller negativ retning. Hvor det måtte være hensigtsmæssigt påpeges konsekvenser for dansk økonomi.

I lyset af det lange tidsperspektiv er den nedenstående analyse forbundet med stor usikkerhed. Hertil kommer, at udviklingen i høj grad kan påvirkes af de politiske beslutninger i de enkelte lande. Fremtiden kan formes og er ikke uundgåelig.

### 1.1. Hovedscenariet – et positivt grundforløb og forskydning mod Asien

Udviklingen i verdensøkonomien har siden 2000 været kendetegnet ved den meget kraftige økonomiske fremgang i Asien og i særdeleshed i Kina, som har domineret væksten i de øvrige lande. Denne udvikling ventes yderligere at tage fart i perioden frem mod 2030. På trods af den forventede meget store vækst i Asien og Oceanien frem mod 2030 ventes dog, at BNP pr. indbygger stadig vil ligge markant lavere end i eksempelvis Nordamerika og Europa. Ser man på Kina<sup>1</sup> alene ventes BNP pr. indbygger i 2030 at nærme sig 30.000 USD.



For så vidt angår de vækstbærende lande stod Kina for 24 pct. af den globale vækst i perioden siden 2000. Kinas andel ventes at stige til 29,5 pct. for perioden 2015 til 2030. Som følge af den kraftige vækst i Kina mister både USA og EU relativt i økonomisk tyngde i verdensøkonomien, hvor tyngdepunktet fortsat grad forskydes mod Øst. Således ventes USA's andel af den globale vækst at falde fra 19 pct. til 15 pct., mens EU-landenes samlede andel ventes at synke fra 18 til 15 pct. Endvidere forudses Indien løbende at få større betydning for den globale vækst. Således ventes Indiens andel af væksten at stige fra 4 pct. i perioden 2000-2015 til 6 pct. i perioden 2015-2030. Blandt de øvrige vækstøkonomier ventes særligt Indonesien, Nigeria og Tyrkiet at få større betydning for den globale økonomiske vækst. Endelig går Japan fra et BNP-fald til forventet økonomisk vækst i de næste 15 år.

<sup>1</sup> Hvis der ikke nævnes andet i teksten, omfatter Kina både Hong Kong og Macao.

Ved siden af forventninger om øget fremgang i en række vækstøkonomier er der ligeledes et antal råvareproducenter, der forventes at blive ramt meget hårdt af vedvarende lave priser. Dette gælder ikke mindst for Venezuela, Brasilien og Rusland, der enten helt falder ud af listen over vækstbærende lande eller ventes at få lavere betydning for den globale vækst. En række etablerede økonomier ventes ligeledes at miste betydning for den globale vækst som følge af den demografiske udvikling. Dette er mest udpræget i Tyskland og Sydkorea. Idet BNP pr. indbygger dog fortsat ventes at stige vil en sådan udvikling dog ikke opleves som en økonomisk krise.

Vækstbærende lande 2000-15, bidrag til global vækst (pct.)		Forventede vækstbærende lande 2015-30, bidrag til global vækst (pct.)	
1. Kina	23,6	1. Kina	29,5
2. USA	18,8	2. USA	15,5
3. Indien	3,9	3. Indien	6,4
4. Tyskland	3,4	4. Storbritannien	2,9
5. Storbritannien	3,2	5. Indonesien	2,7
6. Venezuela	2,9	6. Tyskland	2,5
7. Brasilien	2,8	7. Frankrig	2,1
8. Frankrig	2,6	8. Canada	2
9. Rusland	2,4	9. Japan	1,9
10. Australien	2	10. Australien	1,7
11. Sydkorea	2	11. Rusland	1,6
12. Canada	2	12. Nigeria	1,4
13. Indonesien	1,7	13. Italien	1,3
14. Italien	1,6	14. Tyrkiet	1,2
15. Spanien	1,5	15. Sydkorea	1,2

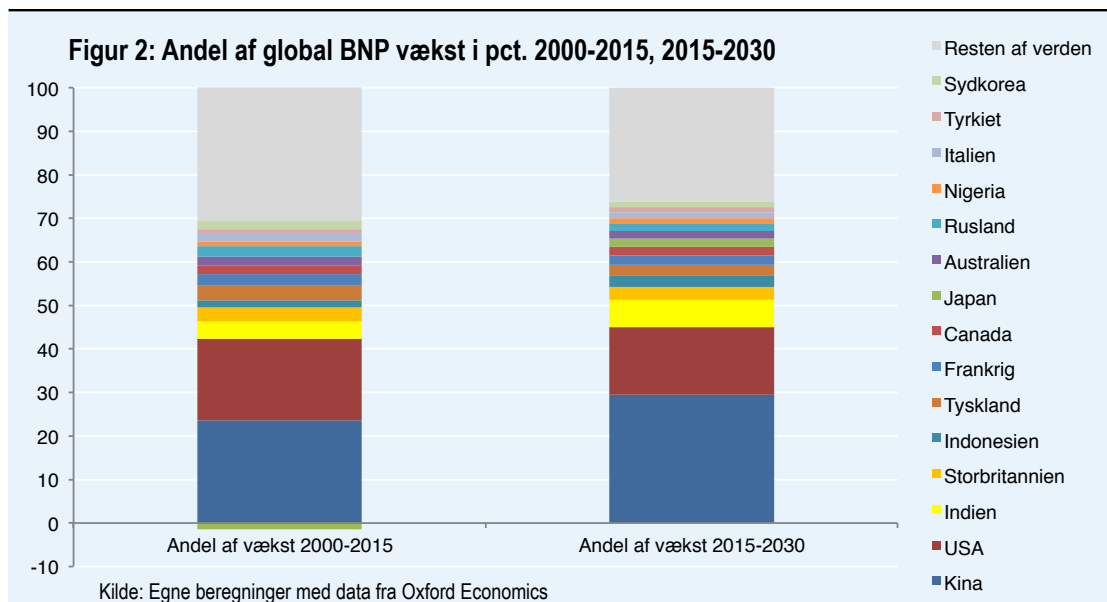
Kilde: Egne beregninger med data fra Oxford Economics

Betragter man isoleret den økonomiske udvikling indenfor EU tegner sig et mere stabilt billede, hvor Storbritannien<sup>2</sup> ventes at skabe den største vækst i EU. Således forudses landets andel af den europæiske vækst at stige lidt fra ca. 17 til 19 pct., mens Tysklands andel ventes at falde fra ca. 19 til 16 pct. Ved siden af Tyskland ventes Spanien og Italien ligeledes at tabe betydning for den europæiske vækst. Samtidige øges Polens og Sveriges andele lidt.

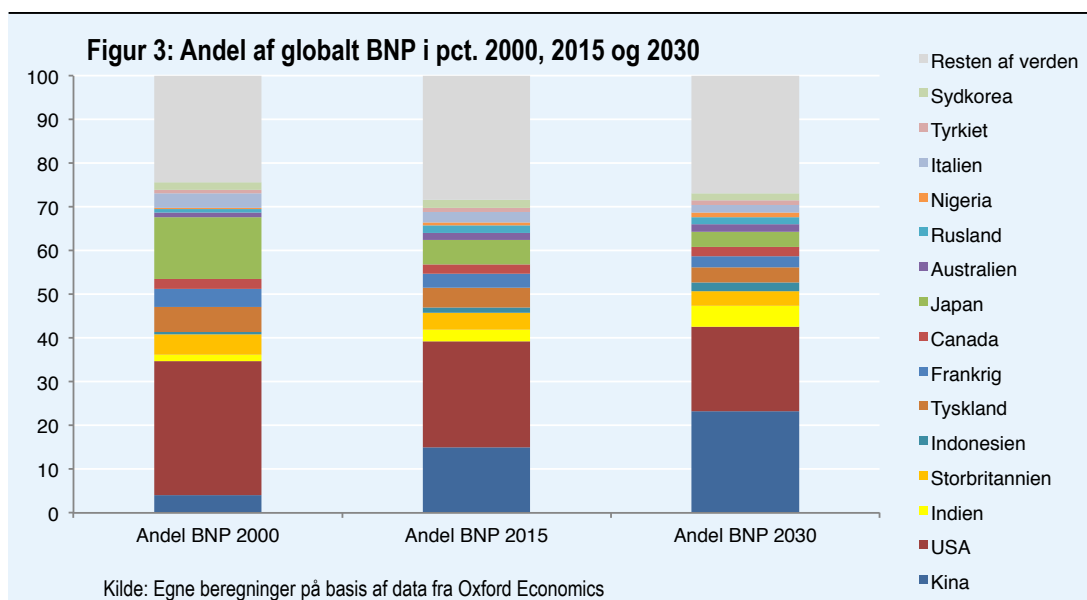
Mens betydningen af de 15 vækstbærende lande samlet er næsten uforandret – i perioden 2000-15 stod de for 75 pct. af den globale vækst, for 2015-30 ventes de at stå for 74 pct. – så ser man dog en tydelig koncentration indenfor gruppen på Kina.

Ser man i stedet for bidrag til den samlede globale vækst på den økonomiske vækst i enkeltlande, så tegner der sig et billede af en fortsat gennemsnitlig global vækst på ca. 3 pct. per år mod 2030, hvor de udviklede lande forudses at ville have en vækst på ca. 2 pct./år, medens udviklingslande vil have vækst på ca. 4 pct./år. Der kan således gradvist – om end langsomt – forudses en overordnet tendens til konvergens i velstand.

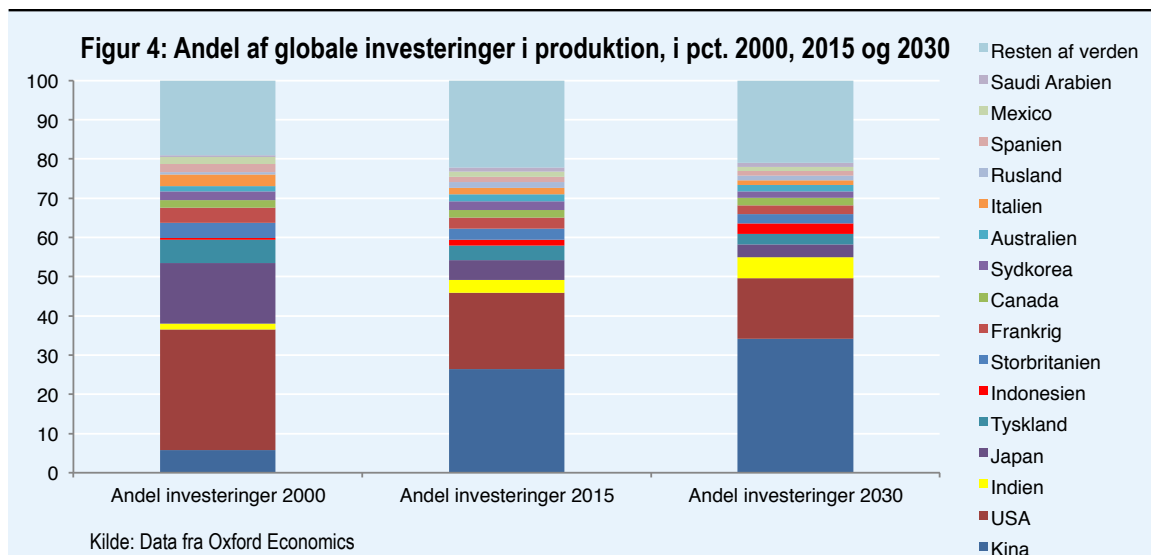
<sup>2</sup> Under forudsætning af et fortsat britisk EU-medlemskab i 2030.



Den ovenfor beskrevne udvikling har allerede medført en betragtelig forskydning af den økonomiske tyngde fra de etablerede, vestlige økonomier til nye vækstøkonomier, ikke mindst Kina. Landet er gået fra at være verdens femte største økonomi i 2000 til at være den næststørste siden 2009, og ventes at blive verdens største økonomi i 2027.



Hvis man ser på investeringerne, der ofte er en tidlig indikator for fremtidig økonomisk vækst, så har Kina allerede siden 2010 overgået USA for så vidt angår investeringer i produktionsfaciliteter mv. Denne udvikling ventes at blive yderligere forstærket frem mod 2030, hvor Kina forudses at stå for over en tredjedel af investeringerne i produktionsfaciliteter og dermed være endnu mere dominerende end USA var i 2000.



Ser man endelig på indkomstfordeling og økonomisk ulighed, så tegner der sig tre relativt stabile tendenser, som potentielt også kan komme til at blive forstærket mod 2030.

For det første har den økonomiske ulighed globalt set været faldende over de sidste 25-30 år både mellem lande og bredt i den globale befolkning. Den globale Gini-koefficient er faldet fra ca. 0,7 i 1990 til ca. 0,62 i 2010. Dette fald skyldes ikke mindst den økonomiske udvikling i Indien og Kina, som har løftet op mod 700 mio. mennesker ud af fattigdom.

For det andet er der en tendens til, at ulighed har været jævnt stigende internt i en række lande, hvilket ifølge OECD og IMF i stigende grad udfordrer den økonomiske vækst og den sociale sammenhængskraft. Det gælder også i OECD-kredsen, hvor Gini-koefficienterne gennemsnitlig er steget fra 0,29 i midten af 1980'erne til 0,32 i 2012.

For det tredje er der en tendens til koncentration af rigdom på ganske få velhavende personer og familier. I OECD-kredsen er de 10 pct. af befolkningen med den højeste indkomst cirka 9,5 gange rigere end de 10 pct. med den laveste indkomst. I 1980'erne var forholdet 1 til 7.

## 1.2 Risikoelementer og alternative udviklinger

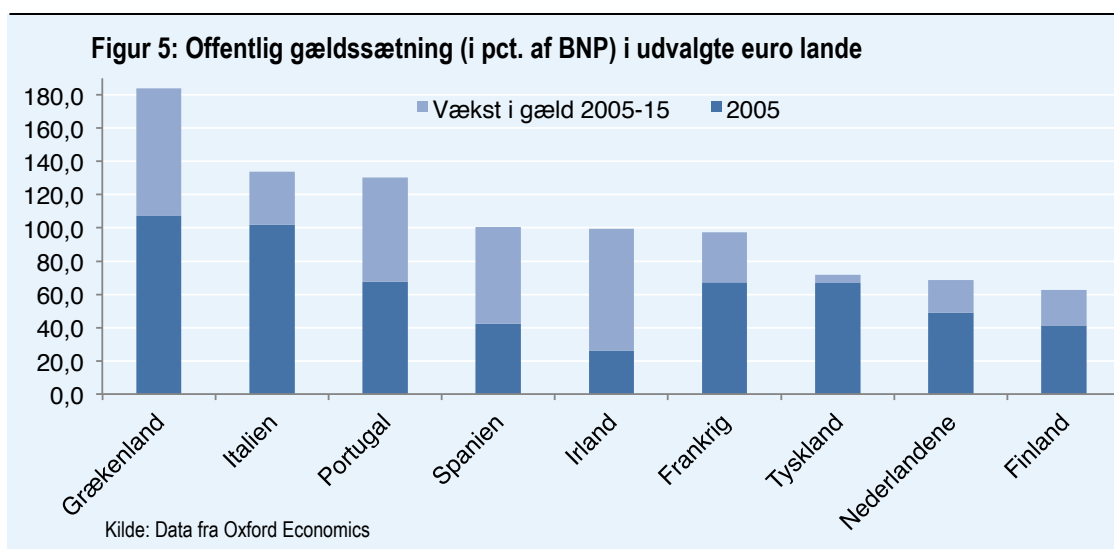
Kinas store betydning for den globale økonomiske udvikling er på en og samme tid den største mulighed og den største risikofaktor for den langsigtede udvikling af verdensøkonomien. En markant lavere vækst i Kina gennem en længere årerække vil have betragtelige negative konsekvenser for verdensøkonomien.

Kina har indledt en omstilling af økonomien fra at være investeringsdrevet til at være drevet af privat forbrug. Historisk har væksten i den kinesiske økonomi været baseret på både offentlige og private investeringer, der i stort omfang har været lånefinansieret. Som følge heraf nåede virksomheders og privatpersoners gæld ved udgangen af 2015 op på 209 pct. af BNP. En del af de seneste investeringer er blevet foretaget i industrier, der allerede havde uudnyttede kapaciteter. For eksempel er udnyttelsesgraden i de kinesiske raffinaderier faldet fra 80 pct. i 2009 til 66 pct. i 2014. Som følge af uproduktive investeringer nærmer raten af dårlige og risikobehæftede lån sig 6 pct. ifølge den officielle kinesiske statistik. En vanskelighed i den forbindelse er datausikkerhed og at de officielle tal kun afspejler det statslige formelle banksektor, men ikke tager hensyn til den uformelle "skygge" banksektor.

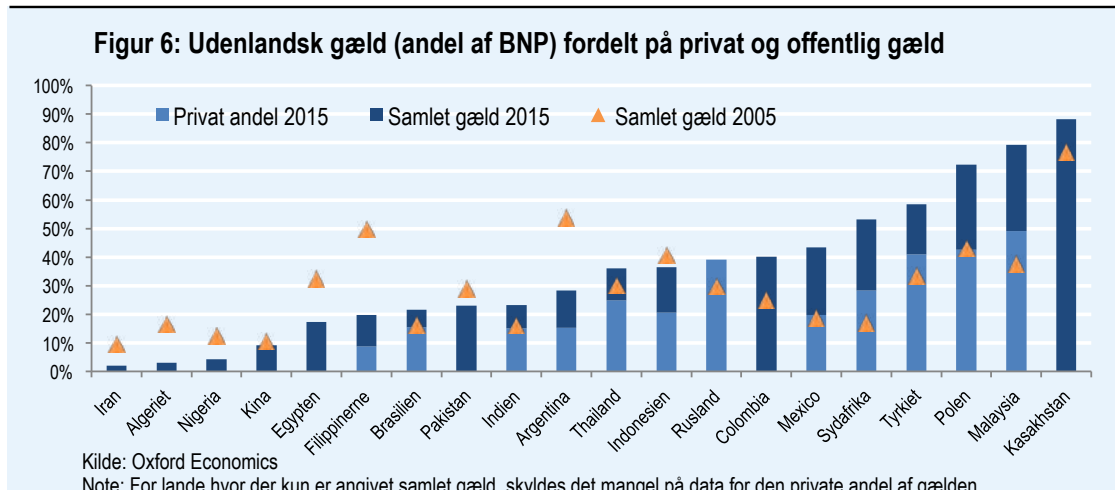


Mens gældsopbygningen i Kina indtil videre vurderes til at have et omfang, der kan håndteres af myndighederne, så kan man forestille sig et scenarie, hvor Kina rammes af en krise i finanssektoren med en kraftig opbremsning af den økonomiske aktivitet til følge. Hvis det ikke lykkes for myndighederne effektivt at inddæmme følgerne af en sådan krise, kan Kina stå overfor en situation, der i omfang og varighed kan sammenlignes med den japanske finanskrisen efter 1990 – dog med den forskel, at der i 1990'erne var en lang række andre vækstcentre – herunder Sydøstasien og Kina, der tilsammen kunne kompensere for den manglende fremdrift i Japan. Idet der aktuelt ikke findes andre vækstcentre, der vil kunne afbøde effekten af en langvarig økonomisk krise i Kina, vil en sådan krise have langt mere umiddelbar og omfattende effekt for verdensøkonomien.

Finanskrisen og den efterfølgende europæiske statsgældskrise har medført en øget gældssætning i de fleste europæiske lande. I en række lande har gælden nået et niveau, hvor det kan blive vanskeligt at føre en ekspansiv finanspolitik, hvis Europa igen rammes af en krise. Hertil kommer, at den høje gældssætning kan medføre en stigende renteburde i fald af ECB fører en mindre ekspansiv pengepolitik. En sådan udvikling kan føre til øgede spændinger mellem de nord- og sydeuropæiske euro-lande. Endeligt kan den høje gældssætning svække tilliden til de berørte lande. Dermed tilkommer ECB en afgørende rolle for den økonomiske udvikling i euro-landene. Skulle ECB vælge at føre en mindre ekspansiv politik, f.eks. som følge af bekymring over de manglende strukturelle reformer i flere euro-lande, kan dette føre til en fornyet, langvarig statsgældskrise blandt de berørte lande.



Ved siden af euro-landene har en lang række vækstøkonomier opbygget stor udlandsgæld og undladt at diversificere deres økonomiske strukturer. I takt med den stigende USD-kurs og fortsat pres fra de lave råvarepriser, ikke mindst olie, er der risiko for, at flere lande rammes af hårde recessioner, i lighed med den aktuelle udvikling i blandt andre Venezuela, Brasilien, Rusland og Ækvatorial Guinea.



En geopolitisk ubekendt i forhold til den økonomiske udvikling mod 2030 er det globale konfliktbillede og de afledte effekter gennem flygtningestrømme og aktuelle tendenser til at forstærke grænser. Hertil kan små åbne økonomier blive særligt udfordret af manglende beslutningskraft i forhold til international økonomisk regeringsførelse inden for rammerne af de eksisterende globale institutioner. Her kan institutionerne i stigende grad blive udfordret gennem forskydningen af det økonomiske tyngdepunkt og gennem øget vægt af uformelle statslige netværk (G20 og lign.) samt nye netværk med private aktører. I sidste ende kan spørgsmålet og usikkerhedsmomentet blive, hvordan og hvorledes en regelbaseret liberal verdensorden kan opretholdes, og hvorledes der fremadrettet kan sættes fælles standarder.

### 1. 3. Betydning af teknisk fremskridt

Den teknologiske udvikling vil i lighed med de forgangne årtier have afgørende betydning for verdens sociale og økonomiske udvikling frem til 2030. Ny teknologi kan både fremme og hæmme opnåelsen af FN's nye bæredygtigheds mål (Sustainable Development Goals). Mens det er vanskeligt at forudsige den enkelte innovation, så kan man dog forvente, at der i de næste 15 år vil være en række teknologier indenfor blandt andet produktion, information og genetik, som vil virke gensidigt forstærkende.

Denne udvikling fører til et skøn, at frem til 2030 kan mellem en tredjedel og halvdelen af alle nuværende arbejdspladser forsvinde<sup>3</sup>. Dette rejser spørgsmålet om, hvilke nye arbejdspladser der vil opstå i stedet. Verden står allerede midt i en teknologisk revolution, som ventes at få dybtgående konsekvenser for erhvervsliv, arbejdsmarked, uddannelse, transport, kommunikation, sikkerhed, privatliv, samfunds- og internationale forhold på flere planer, end man måske kan forestille sig.

Den digitale revolution ventes at give nye muligheder for øget produktivitet, ressourcebesparelser og velstand. Selvkørende delebiler, som i realtid kommunikerer med andre trafikanter, bygninger, P-huse, børnene i skolen, køleskabet i hjemmet, supermarkedet, stoplyst, trafikcentraler m.v. indebærer, at trafikken kan optimeres, bilparken kan reduceres med op mod 80 pct. og ulykker forhindres og spildtid minimeres.

Sensorer i kroppen, forbundet med hospitalers overvågningscentraler, vil kunne forbedre folks helbred og overlevelse, svarende til en permanent indlæggelse på intensivafdelingen. Frem til 2025 forudses, at der er udviklet telefoner, der kan indopereres i mennesker<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Geoff Mulgan, Chief Executive, Nesta (UK's national Endowment for Science, Technology and the Arts).

<sup>4</sup> Klaus Schwab, The Fourth Industrial Revolution.

Den finansielle sektor – banker, forsikring, pension – kan digitaliseres, så størstedelen af rutineopgaverne forsvinder og transaktionsomkostningerne reduceres til tæt på nul. Muligvis reduceres sektoren tydeligt og erstattes med "block chains", hvor finansielle informationer lagres og kan udveksles i et globalt netværk bestående af millionvis af individuelle computere, som er umuligt at hacke. "AirBNB" konceptet kan revolutionere hotelbranchen, deletjenester for musik og bøger via "block chains" kan fjerne grundlaget for forlagsbranchen, 3D-printere for logistik- og transportbranchen, og "smart cities" kan knytte alle digitale informationer sammen, så der opnås enorme ressourcebesparelser og produktivitetsgevinster.

For mange virksomheder kan den digitale udfordring blive eksistentiel. Automobilfabrikker over hele verden udfordres af de nye "digitale konglomerater" – som Apple, Google, Microsoft – der breder sig horisontalt over nye forretningsområder. For, hvad er en bil? Er det en transportkasse på hjul med en indbygget computer, eller er det en computer på hjul? Tilsvarende, hvad er en flyvemaskine? Hvad er et taxa-selskab (Uber)? Hvad er et hotel ("AirBNB")? Hvad er en bank ("block chains")? Hvad er et forsikringsselskab? Hvad er et hospital? Disse spørgsmål illustrerer, at mange virksomheder står overfor konkurrenter med såkaldt "disruptive" teknologi og forretningsmodeller. De nye modeller indebærer en højere værdiskabelse, mindre ressourceanvendelse, færre beskæftigede – og ofte er det en form for rockstjerneøkonomi, hvor der kun er plads til de 2-3 bedste, som tager langt hovedparten af omsætningen. Samtidig stiller de spørgsmål ved de eksisterende juridiske og arbejdsmarkeds-strukturer, som i udgangspunktet sjældent er gearret til de nye forretningsmodeller.

Den digitale revolution kan også få sociale konsekvenser på magtrelationer og ulighed mellem individer og grupper af individer. Helt centralt vil komme til at stå evnen til at agere i en digital verden, som vil afhænge af individernes uddannelse, beskæftigelse, velstand og helbred. Som ved tidligere revolutioner må man forvente, at mange jobs (ikke kun manuelle) forsvinder og erstattes af nye jobs, som kræver andre kvalifikationer. Endvidere må man forvente, at uddannelse bliver afgørende for at kunne agere i den digitale verden, samt ressourcer til at anskaffe sig den nyeste teknologi, der muliggør, at man kan interagere i den digitale verden. Hertil kommer, at helbred også kan blive en konkurrencefaktor i takt med, at ny sundhedsvidenskab giver individet muligheder for at forbedre egne præstationsevner. Det største etiske spørgsmål mod 2030 vil muligvis blive, hvis der fremkommer teknologi, som kan gøre ændringer i individers genom arveligt, således at børn og efterkommere kan arve de forbedringer forældrene måtte have foretaget. Etiske spørgsmål om teknologi kan i højere grad komme til at præge den internationale diskurs.

Sikkerhedspolitisk og våbenteleknologisk ventes mulighederne og udfordringerne også at blive enorme. Den digitale revolution giver myndighederne større muligheder for præcis information og indgriben, men gør også samfundssystemerne mere sårbare overfor sabotage og naturkatastrofer. Kombineret med "miniaturisation", som følger Moore's lov om en fordobling af regnekapaciteten af computerchips hvert andet år, bliver kontrol med potentielt destruktive angrebsvåben vanskeligere. Tilsvarende kan kriminelle netværk og terrorister få nye muligheder i en digital verden, blandt andet for så vidt angår rekruttering og finansielle transaktioner.

Den digitale udvikling risikerer også at erodere staters skattebase og finansieringsgrundlag. Dette gælder både i en snæver version, hvor nye digitale konglomerater overtager betydelige dele af produktionen, men også i en "udvidet" version, hvor store dele af det finansielle system erstattes af bilaterale individuelle transaktioner via "block chains". Hermed afskæres skattemyndighederne fra at beskatte indkomst ved kilden og i at identificere opsparede formuer. Disse udviklingstræk kan få væsentlig betydning for internationalt økonomisk-politisk samarbejde mod 2030.

## 2. Handelstendenser mod 2030

Konkret kan der identificeres mindst fire tendenser, som forventes at ville præge global handel mod 2030 hhv.:

- Markant stigning i handelsstrømme i og med Asien.
- Øget integration af udviklingslande i global handel - med særlig tyngde fra G20 udviklingslandene, herunder ikke mindst Kina.
- Stigning i international handel i globale værdikæder.
- Vækst i handel med tjenesteydelser.

Kombinationen af disse globale trends kan forudses at få væsentlig betydning for Danmark som lille åben økonomi med en betydelig udenrigshandel og en stor tyngde på handel i tjenesteydelser og stigende deltagelse i globale værdikæder. Herudover kan disse trends også potentielt få betydning for Danmarks udviklingspolitik givet målsætningen om at integrere de mindste udviklede lande bedre i global handel. En fremtidig udfordring kan her blive at bidrage til bedre deltagelse af udviklingslande i globale værdikæder.

### Den overordnede trend: En ny normal?

De store historiske fald i transport og kommunikationsomkostninger i nyere tid været en væsentlig drivkraft bag globaliseringen og den markante stigning i global handel. I perioden 1950-2008 steg den globale handel med cirka 27 gange, hvilket var cirka tre gange mere end den tilsvarende stigning i det globale BNP<sup>5</sup>.

Ifølge WTO opgørelser har man over de sidste 30 år set en stigning i handel med varer og tjenesteydelser på omkring 7 procent om året<sup>6</sup>. I en længere tidsperiode har man således set at "normalen" var, at global handel voksede med cirka dobbelt så meget som den globale økonomi (ca. 3,5 pct./år). I et lidt kortere tidsperspektiv - efter den finansielle krise i 2008 - har der været en tendens til, at stigningstaksten er faldet i den globale handel, så den nu nærmer vækstraten for den globale økonomi og i nogle landes tilfælde endnu lavere<sup>7</sup>.

Hvorvidt det lavere stigningsniveau i den globale handel udgør en "ny normal" er endnu for tidligt at sige. Ligeledes er det endnu vanskeligt på sikker grund at konkludere, om faldet i verdenshandlen mest er udtryk for afmatning i den globale økonomiske vækst (konjunkturforklaring), eller hvorvidt den globale handelsvolumen har toppet og forklaringen skal søges dybere i relationerne mellem handel og vækst (strukturel forklaring og tegn på ny protektionisme)<sup>8</sup>.

Ifølge Udenrigsministeriets beregninger forventes den globale handel mod 2030 at stige lidt kraftigere end det globale BNP. På basis af de aktuelle data kan forudses en vækst i handel med varer og tjenesteydelser mod 2030, som er 0,5-1 procentpoint højere end den globale vækst. Stigningstaksterne for global handel frem mod 2030 vil være præget af regionale forskelle.

### 2.1. Stigende handel i og med Asien

I 2014 havde den internationale varehandel en samlet værdi på næsten 17.700 mia. USD, der udgjorde cirka 80 procent af den globale handel, medens resten bestod af tjenesteydelser. En regional opdeling af varehandlen viser, at handlen var koncentreret på nogle få hovedstrømninger hhv.: (i) Intern europæisk og intern asiatisk handel; (ii) handel mellem Asien og hen-

<sup>5</sup> Bernard Hoekman (2015): "Trade and growth – end of an era?". A VoxEU.org eBook

<sup>6</sup> WTO World Trade Report (2013)

<sup>7</sup> WTO pressemeddelelse af 30. september 2015 pressemeddelelse forudser en vækst i verdenshandlen på hhv. 2,8 procent i 2015 og 3,9 procent i 2016.

<sup>8</sup> IMF og Verdensbanken (2015). Studie af Cristina Constantinescu m. fl. vedrørende "The global trade slowdown"

holdsvis Europa og Nordamerika; og sidst (iii) handel mellem Nordamerika og Europa samt internt i Nordamerika. Disse tre varehandelsstrømme udgjorde tilsammen næsten 70 pct. af den globale varehandel i 2014, jf. tabel 2 nedenfor.

Tabel 2: Global varehandel mellem verdensdelene, 2014, mia. USD							
	Afrika, syd for Sahara	Nordafrika, Nær- og Mellemøsten	Nordamerika	Latinamerika	Asien og Oceanien	Europa	Rusland
Afrika, syd for Sahara	52,1	9,5	27,3	17,4	157,3	106,6	1,3
Nordafrika, Nær- og Mellemøsten	40,5	180,8	113	17,4	696	194,2	3
Nordamerika	27,8	89,4	650,4	419,2	482,3	335,1	16,1
Latinamerika	9,7	28,3	481	208	229,3	135,4	9,3
Asien og Oceanien	151,3	361,4	940	297,1	3137,5	888,3	93
Europa	100	337,3	479,7	162,6	717,8	4618,9	159
Rusland	2	17	17,9	7,6	126,7	313,5	0

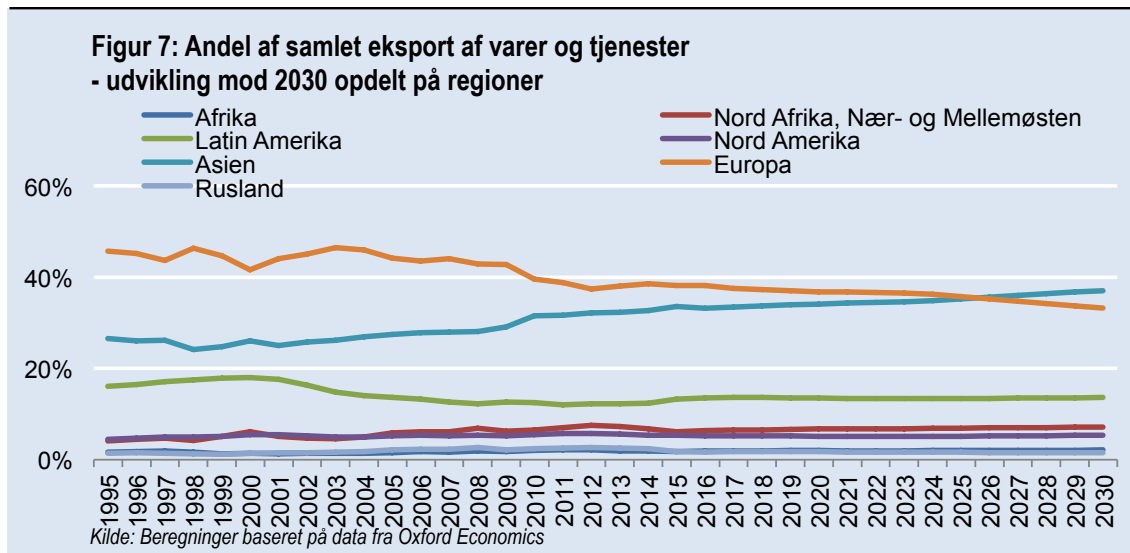
Kilde: Egne beregninger på basis af data fra Oxford Economics

I takt med den forventede økonomiske fremgang forudses, at verdenshandlen frem til 2030 vil stige med næsten 26.800 mia. USD til 44.400 mia. USD. Det forudses, at navnlig den intra-asiatiske handel vil vokse betydeligt kraftigere end de øvrige handelsstrømme, jf. tabel 3.

Tabel 3: Forventet ændring i varehandel mellem verdensdelene 2014-2030, mia. USD							
	Afrika, syd for Sahara	Nordafrika, Nær- og Mellemøsten	Nordamerika	Latinamerika	Asien og Oceanien	Europa	Rusland
Afrika, syd for Sahara	96,9	26,4	40,7	11,8	190,2	85,5	1,2
Nordafrika, Nær- og Mellemøsten	47,6	239,3	134,1	20,8	862,8	279,7	12,3
Nordamerika	50,9	235,2	888,6	883,7	859,6	401,8	8,9
Latinamerika	17,7	59,3	907,3	337,4	395,4	150,3	5
Asien og Oceanien	351,6	1081,9	1653,4	511,7	6868,1	1252	80,8
Europa	158,2	750,5	516	208,4	1123,7	4396,4	144,6
Rusland	1,7	16,6	9,6	5,9	126,3	244,8	0

Kilde: Egne beregninger på basis af data fra Oxford Economics

Den øgede vægt af Asien i de globale handelsrelationer mod 2030 fremgår tydeligt, hvis man både ser på global eksport af varer og tjenesteydelser, som er illustreret i nedenstående figur 1. I 2030 forudses Asien at stå for cirka 37 procent af al global eksport, medens Europas andel kan forudses at ville falde til cirka 33 procent af den globale eksport. Omkring år 2026 vil den samlede eksport fra Asien og Oceanien overstige eksporten fra Europa.



## 2. 2. Udviklingslandes integration i global handel

En anden vigtig tendens ved udviklingen i de globale handelsmønstre over de sidste årtier er den øgede integration af udviklingslande, hvor man i perioden fra 1980 til 2011 har kunnet se en stigning i udviklingslandenes andel af global eksport fra 34 til 47 procent og tilsvarende en stigning i den globale import fra 29 til 42 procent i samme tidsrum<sup>9</sup>.

Der er samtidig en markant tendens til øget syd-syd handel. I 1990 udgjorde syd-syd handel blot ca. 9 procent af verdenshandlen, men ifølge WTO er andelen af syd-syd handel i dag oppe på ca. 25 procent og kan forudses at ville stige op til ca. 30 procent i 2030<sup>10</sup>. Udviklingen i udviklingslandenes integration i verdenshandlen dækker i høj grad over de øgede handelsstrømme indenfor og med Asien, og hænger i særdeleshed tæt sammen med øget handel med Kina<sup>11</sup>. Mens Kinas vareeksport og -import i perioden 1985 til optagelsen i WTO i 2001 årligt voksede med henholdsvis 14 og 10 pct. øgedes vareeksporten og -importen årligt fra 2001 til 2014 til henholdsvis 19 og 18 pct.

Den øgede handelsliberalisering blandt G20 udviklingslandene har også ført til en omdirigering af handelsstrømme fra de mindst udviklede lande i retning af G20 udviklingslandene og væk fra de rigere lande og mere udviklede lande. Ifølge WTO-statistik faldt Afrikas eksportandel til de udviklede lande fra ca. 72 procent i 1995 til ca. 53 procent i 2012<sup>12</sup>. Et lignende mønster kunne ses i Latinamerika og i Mellemøsten – selv om tendensen var mindre klar end for Afrika.

Udviklingen har dog ikke ført til fald i Afrikas eksport til Europa i absolutte termer, men snarere vidnet om, at stigningen i eksporten i høj grad er gået til G20 udviklingslandene med særligt fokus på Asien. I 2006 overtog Kina således EU og USA's rolle som den primære eksportdestination for de mindst udviklede lande fra Afrika, og siden 2010 har værdien af Afrikas eksport til Kina været større end den samlede eksport til EU og USA<sup>13</sup>.

Der synes samlet set at være en forholdsvis stabil tendens til øget integration af udviklingslandene i international handel. Men udviklingen dækker over store forskelle mellem lande og regi-

<sup>9</sup> WTO World Trade Report (2013)

<sup>10</sup> WTO World Trade Report (2014)

<sup>11</sup> Her bør det erindres, at Kina i WTO sammenhæng stadig opfattes som udviklingsland

<sup>12</sup> Samme kilde som (viii).

<sup>13</sup> Kilde: Economic Commission for Africa (2015)

oner. Her er det ikke alle udviklingslande, som har haft samme fordel af liberaliseringen fra G20 udviklingslandene. Handelsmønstrene mellem Afrika og Asien er således tæt forbundet med en håndfuld lande, hvor ca. 80 pct. af eksporten fra Afrika til Asien stammede fra bare tre lande: Angola, Nigeria og Sydafrika<sup>14</sup>. Ser man på Afrika så vidner udviklingen om en massiv stigning i handelsvolumen indtil den økonomiske krise i 2008. Afsættet for den store stigning i handelsvolumen var Afrikas eksport af råvarer, som repræsenterede ca. 77 procent af kontinentets eksport i 2000-2013, hvoraf brændstoffer alene udgjorde ca. 57 procent<sup>15</sup>.

Hvor vil integrationen af udviklingslandene så bringe verdenshandlen hen i 2030?

Dette spørgsmål er der i sagens natur intet enkelt svar på, men ifølge modelsimuleringer fra WTO vil udviklingslandene i en åben verdensøkonomi kunne have et samlet handelsvolumen, som udgør ca. 57 procent i 2030, og dermed overstiger de udviklede landes andel på ca. 43 procent i 2030<sup>16</sup>. Denne udregning skal som de øvrige fremskrivninger til 2030 fortolkes med forsigtighed, men kan ses som en indikation på den fremtidige udvikling.

### 2. 3. Stigende betydning af værdikæder i global handel

Den markant stigende handel i verden de sidste årtier afspejler den stadig stigende fragmentering af produktionsmønstre i verdensøkonomien, hvor producenter uddelegerer delprocesser til underleverandører, både i ind- og udlandet. Som følge heraf foregår international handel i højere grad end tidligere i internationale værdikæder. Reglen – snarere end undtagelsen – er i udviklede lande, at et færdigt produkt ofte har input fra adskillige andre – delvist udenlandske – leverandører inden det sælges til endeligt forbrug. Disse komplekse værdikæder er samtidig præget af et øget indhold af tjenesteydelser i varer samt af en markant global stigning i antallet af multinationale selskaber, der i høj grad fører varer og tjenesteydelser frem og tilbage over grænser.

En ny database fra OECD har givet ny indsigt i betydningen af handel i globale værdikæder for 63 lande. Databasen kortlægger, hvor værdien tilføjes langs produktionskæden fra start til forbrug. Denne database (som går under navnet ViTA) leverer dermed et nyt bidrag til forståelsen af værdiskabelse i international handel, som kan supplere traditionel handelsstatistik, der opgør handelsstrømme, hver gang et produkt krydser en grænse. Som følge af de store tekniske vanskeligheder med data offentliggøres handelstallene aktuelt med 4 års forsinkelse.

Handel i værdikæder har ikke mindst betydning for moderne mindre åbne økonomier såsom Danmark og de øvrige nordiske lande. Åbne økonomier har typisk et højere indhold af udenlandsk værditilvækst i deres eksport. Logikken bag handelsstatistik baseret på værditilvækst er, at man kan få en dybere indsigt i vækst og beskæftigelseseffekten af et land eller en virksomheds eksport ved at se på: "Hvad man gør" fremfor "Hvad man sælger".

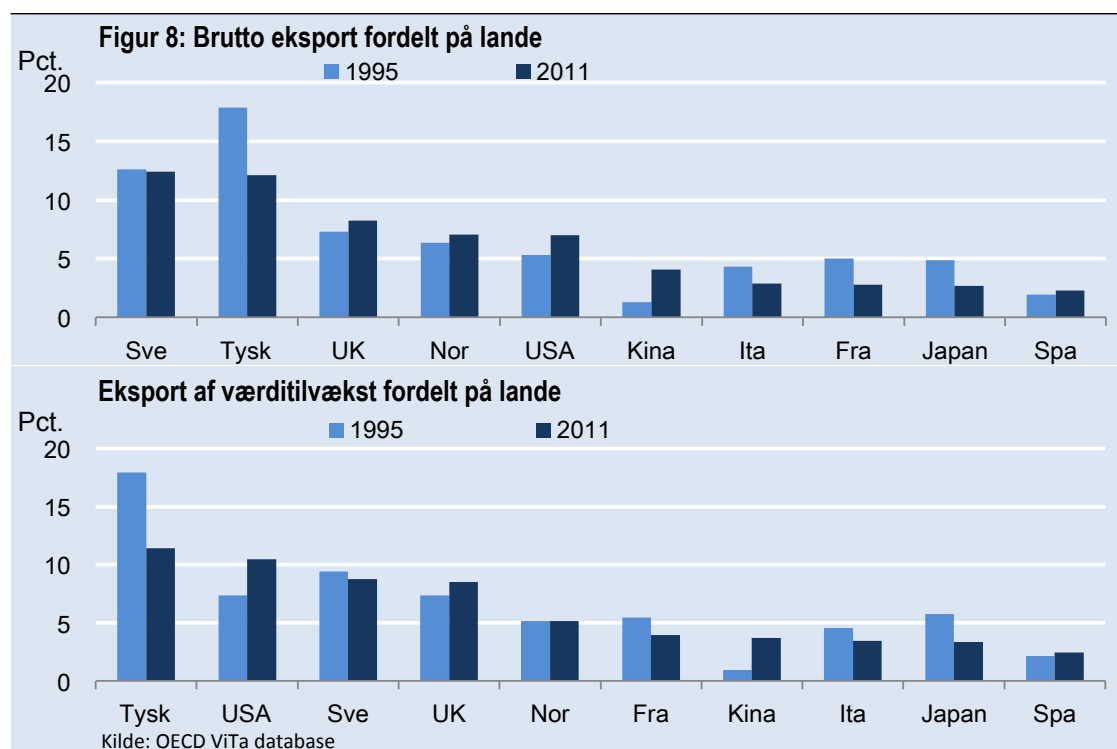
Ifølge OECD's database havde Danmark en gennemsnitlig værdiskabelse på ca. 67,2 pct. i 2011. Det vil sige, at hver gang Danmark eksporterede for 1 mia. kr., da repræsenterede 672 mio. kr. dansk værdiskabelse, medens de resterende 328 mio. kr. i realiteten var importeret input og tjenesteydelser, som indgik i dansk produktion. En overordnet observation for Danmark i perioden 1995-2011 er, at værditilvæksten fra udlandet er steget med ca. 10 procentpoint. Denne udvikling kan have forbindelse til forbedringen af det danske bytteforhold igennem de sidste 20-30 år, hvor den liberale danske handelspolitik og små statssubsidier har accelereret en udvikling, hvor danske virksomheder i øget udstrækning har nedlagt lavtlønnet produktion og koncentreret sig om områder med højere værditilvækst, hvilket har været muligt på baggrund af den tekniske udvikling.

<sup>14</sup> Samme kilde.

<sup>15</sup> Ottavia Pesce m. fl. fra Afrikas Økonomiske Kommission (2015): "Trade growth prospects: An African Perspective"

<sup>16</sup> WTO's World Trade Report (2013)

Opgørelsen i værditilvæksttermer giver et mere nuanceret billede af Danmarks vigtigste bilaterale handelspartnere. Figuren nedenfor viser, hvorledes Danmarks bruttoeksport er fordelt på lande, og hvorledes udviklingen har været i tidsrummet 1995-2011, samt hvordan billedet ændres, hvis man opgør eksport i værditilvækst.



Først og fremmest kan det ses, at Danmarks ti største samhandelspartnere var de samme i 2011 uanset, hvilken opgørelsesmetode, som anlægges. Men USA og Tyskland overhalede Sverige som Danmarks største eksportmarked, når der måles i værditilvækst. USA er opgjort efter værdikæder således et væsentligt mere betydende marked for Danmark end opgjort på basis af traditionel bruttohandel.

Hvordan kan udviklingen med handel i globale værdikæder så udvikle sig mod 2030? Analytisk bør det i udgangspunktet først og fremmest fremhæves, at der stadig er klare databegrænsninger for en global analyse for tendensen til handel i værdikæder, da der alene eksisterer data for perioden 1995-2011 baseret på 63 lande. I forhold til langsigtede forudsigelser af betydningen af værdikæder bør der lægges mærke til, at der ikke var tale om en lineær udvikling i tidsrummet 1995-2011. Der har således været et fald i indholdet af udenlandsk værditilvækst siden den globale økonomiske krise, der muligvis nu er ved at blive indhentet.

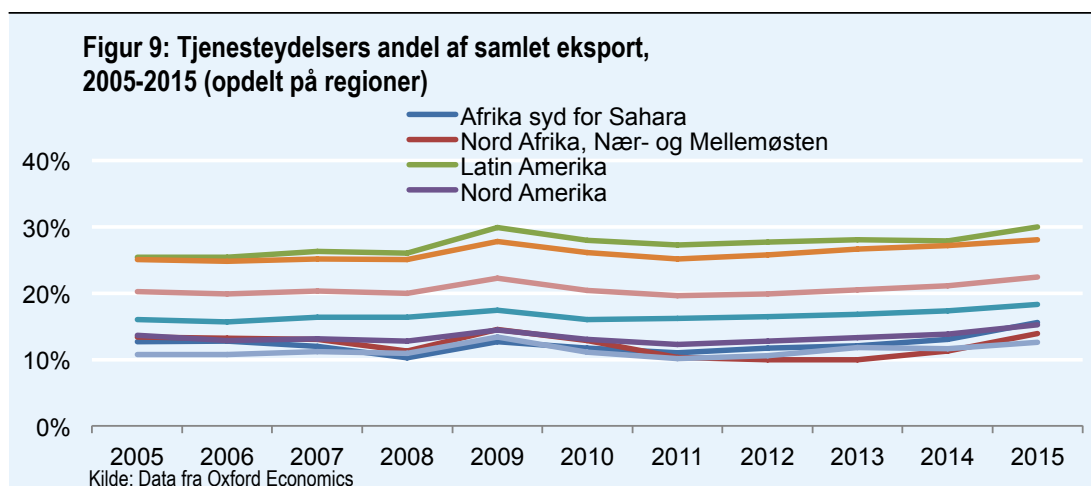
En samlet forudsigelse vil pege i retning af, at den udenlandske væksttilvækst i dansk eksport sandsynligvis vil stige over de næste 10-15 år. Samtidig er det rimeligt at forvente, at denne udvikling vil afspejle de internationale konjunkturer og den generelle fremdrift i de globale handelsaftaler, herunder ikke mindst på tjenesteydelsesområdet. Det er således langt fra givent, at værditilvæksten fra udlandet i 2030 vil være steget med endnu 10 procentpoint, som man så i perioden fra 1995 til den globale økonomiske krise.



## 2.4. Vækst i handel med tjenesteydelser

Tjenesteydelser udgør grundlæggende en stigende betydning i alle moderne økonomier, hvor effektive servicesektorer anses som afgørende for handel og økonomisk vækst samt for en dynamisk samfundsudvikling f.eks. gennem finansielle ydelser, logistisk og kommunikation.

Tjenesteydelser udgør en stigende del af såvel europæisk, global og dansk økonomi. Ifølge UNCTAD udgør tjenesteydelser cirka 20 procent af den globale handel. Stigningstaksterne i handel med tjenesteydelser er generelt højere end for varehandel, hvormed den langsigtede trend går mod stadig større fokus på handel med tjenesteydelser<sup>17</sup>. Dette er illustreret i nedenstående figur 5, som viser tjenesteydelsers andel af samlet eksport de sidste 10 år, hvor der er en samlet stigning i perioden efter et fald ved finanskrisen.



Den mere traditionelle opgørelse mellem varer og tjenesteydelser, som er illustreret i figur 5 og som stadig anvendes som standard i international handelsstatistik kan endda siges at underestimere den reelle betydning af handel med tjenesteydelser, som ofte er indbygget i varer. Således har EU opgjort, at op mod 40 procent af værdien af alle de varer, som EU eksporterer i realiteten er baseret på indbyggede tjenesteydelser<sup>18</sup>.

Den globale handel med tjenesteydelser domineres af de rigere og udviklede lande, der står for cirka to tredjedele af den globale handel. Udviklingslandenes andel af den globale handel med tjenesteydelser udgøres primært af Østasiatiske lande, der i 2013 stod for cirka 800 mia. USD i handel med tjenesteydelser, hvilket er cirka en tredjedel af det samlede niveau blandt de udviklede lande<sup>19</sup>. I andre udviklingslande, herunder i Afrika syd for Sahara, er handel med tjenesteydelser på et væsentligt lavere niveau.

Hvor vil handlen med tjenesteydelser så bevæge sig hen mod 2030? Her taler udbredelsen af handel i værdikæder for, at handlen med serviceydelser fortsat vil være stigende på sigt, hvilket også kan henføres til det stigende indhold i tjenesteydelser i mange varekategorier. Denne udvikling giver et potentiale for Danmark givet den høje andel af tjenesteydelser i dansk eksport, hvoraf en betydelig del bæres af shipping.

<sup>17</sup> UNCTAD (2014): "Key Statistics and Trends in International Trade"

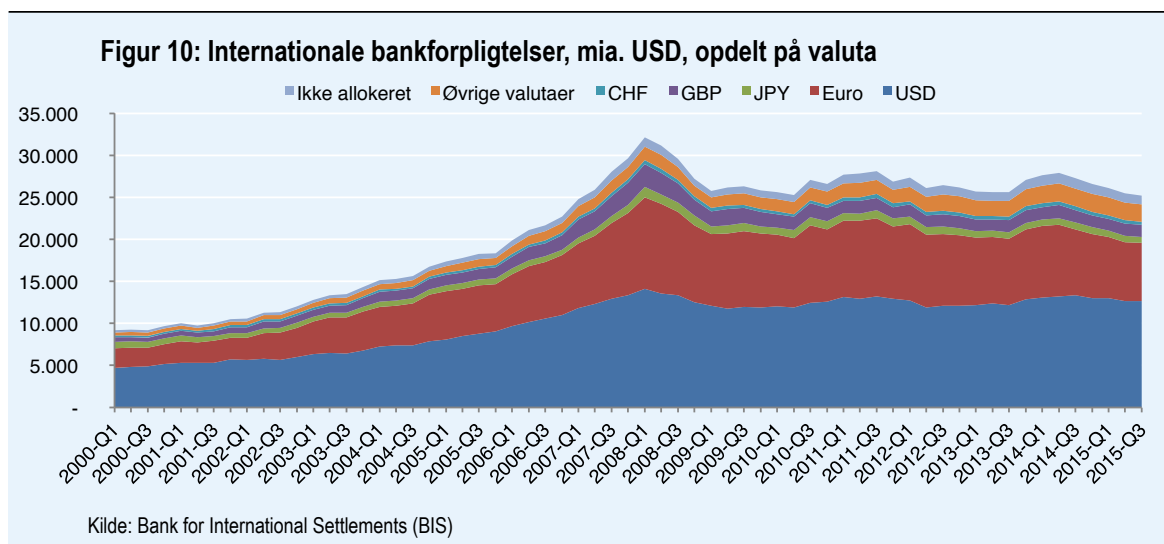
<sup>18</sup> EU-Kommissionen. COM (2015) 497.

<sup>19</sup> Samme kilde

### 3. Internationale kapitalstrømme

#### 3. 1. Overordnet udvikling

Der findes ingen samlet oversigt over internationale finansstrømme. En god indikator for udviklingen findes dog i BIS ("Bank for International Settlements") oversigt over internationale bankforpligtelser. Mens perioden op til finanskrisen i 2008 var kendetegnet ved stadig større internationale kapitalstrømme, førte krisen til et tydeligt fald, der efterfølgende er afløst af en stabilisering på et forholdsvis højt niveau. Opdeler man de internationale bankforpligtelser på valuta kan man konstatere en stabil struktur. I marts 2000 var 51,2 pct. af alle internationale forpligtelser i USD. Denne andel var i september 2015 blot faldet marginalt til 50,2 pct. I samme perioden var euroens andel steget fra 25,4 til 27,4 pct.



BIS offentliggør ikke selv fremskrivninger for udviklingen af bankforpligtelser eller andre klasser af tilgodehavender. Mens erfaringen siden 2000 tyder på, at mens volumen kan fluktuere kraftigt – afhængigt af den underliggende økonomiske dynamik – så er strukturen mere stabil. På denne baggrund kan forventes, at USD og euro i 2030 fortsat vil være de dominerende internationale valuta. Samtidigt er det muligt, at Renminbi vil overhale det britiske pund over den tredje mest benyttede valuta i forhold til internationale tilgodehavender og forpligtelser - afhængigt af om Kina vil fortsætte liberaliseringen af internationale kapitalbevægelser. Ifølge nye studier kan den kinesiske Renminbi komme til at stå for 10-15 procent af globale kapitalstrømme i 2035<sup>20</sup>.

#### 3. 2. Bilaterale direkte udenlandske investeringer

En anden indikator for internationale kapitalbevægelser er beholdningen af direkte internationale investeringer fra et land til et andet land. I 2012 havde UNCTAD registreret en samlet beholdning på 22.300 mia. USD i internationale direkte investeringer. Af dette beløb blev 12.825 mia. USD investeret af verdens 10 største økonomier, mens disse lande tilsammen modtog internationale investeringer for 9.871 mia. USD.

Som det fremgår af den nedenstående oversigt afhænger investeringsomfanget i et land både af økonomiens størrelse, men i høj grad også af rammebetingelserne herfor. Således er Stor-

<sup>20</sup> Atlantic Council (2016): "Global System on the Brink – Pathways toward a New Normal"

britannien verdens 5. største økonomi, men den 3. største modtager af investeringer. For så vidt angår udgående investeringer afhænger disse både af en økonomis størrelse, men også i stort omfang af velstandsniveauet, hvilket ses meget tydeligt af de forholdsvis lave udgående investeringer fra Indien, Brasilien og Kina.

Tabel 4: Internationale direkte investeringer, beholdning i mia. USD, 2012												
Herkomst	Destination											I alt
	USA	Kina <sup>21,22</sup>	Japan	Tyskland <sup>23</sup>	Storbritannien	Frankrig	Indien	Italien	Brasilien	Canada	Resten af verden	
USA	-	104	98	110	512	92	30	21	96	340	3049	4453
Kina	19	-	4	3	28	4	1	1	3	13	837	912
Japan	297	110	-	20	60	18	15	2	34	16	465	1038
Tyskland*	214	39	10	-	144	80	15	36	18	15	968	1540
Storbritannien	405	51	12	53	-	101	23	29	21	54	969	1717
Frankrig	225	22	27	73	145	-	4	60	34	18	960	1569
Indien	6	-1	0	0	3	0	-	0	0	1	70	80
Italien	28	11	2	48	15	30	3	-	8	1	390	535
Brasilien	13	0	0	0	1	1	0	1	-	9	241	266
Canada	258	8	1	5	55	6	0	0	13	-	367	715
Resten af verden	1186	1296	150	802	1027	790	156	234	616	510	2709	9476
I alt	2651	1537	206	1004	1478	1030	218	364	747	637	12429	22300

Kilde: Egne beregninger med data fra UNCTAD

Fremadrettet afhænger udviklingen i høj grad af situationen i Kina, ikke mindst den videre liberalisering af kapitalmarkedet og omfanget af den videre vækst i økonomien. Den anden store usikkerhedsfaktor er spørgsmålet om det fortsatte britiske EU-medlemskab, hvilket uundgåeligt vil påvirke udviklingen af London som finansplads.

Ved siden af de store økonomier har finanscentrene en stor betydning for internationale kapitalstrømme. Ofte er der tale om cirkulære investeringer med henblik på at anonymisere ejerskabsforhold. For eksempel blev over halvdelen af alle kinesiske udlandsinvesteringer (535 mia. USD) foretaget til de Britiske Jomfruøer, der samtidigt var den største udenlandske investor (med et investeringsvolumen på 540 mia. USD). Fremtiden for disse kapitalbevægelser afhænger af, i hvilket omfang det vil lykkes at underlægge dem international regulering.

<sup>21</sup> Atlantic Council (2016): "Global System on the Brink – Pathways toward a New Normal"

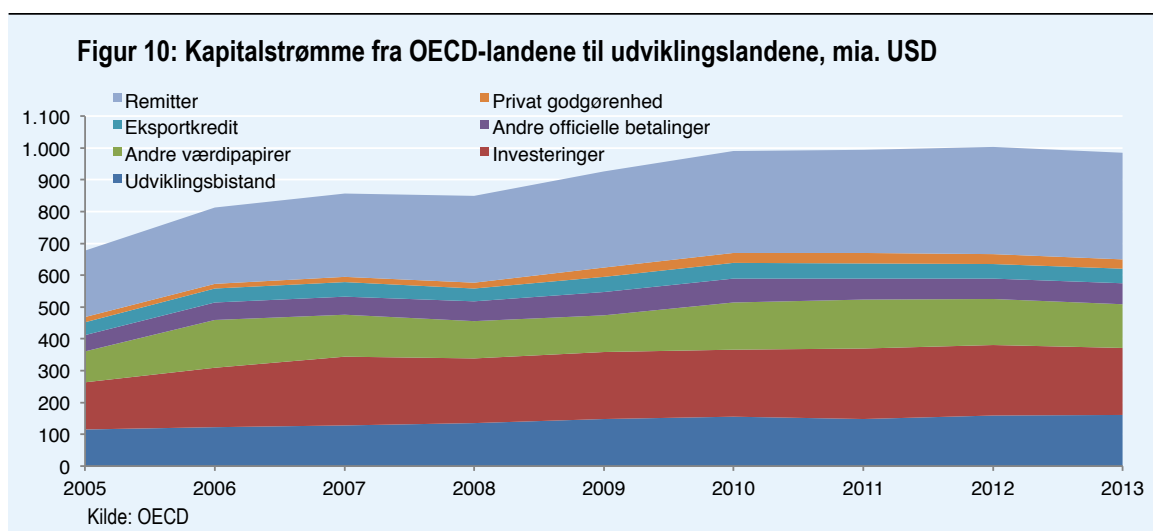
<sup>22</sup> Data for Kina er konsolideret med Hong Kong og Macao

<sup>23</sup> Data for Tyskland er delvist 2011-tal.

#### 4. Kapitalstrømme til udviklingslandene

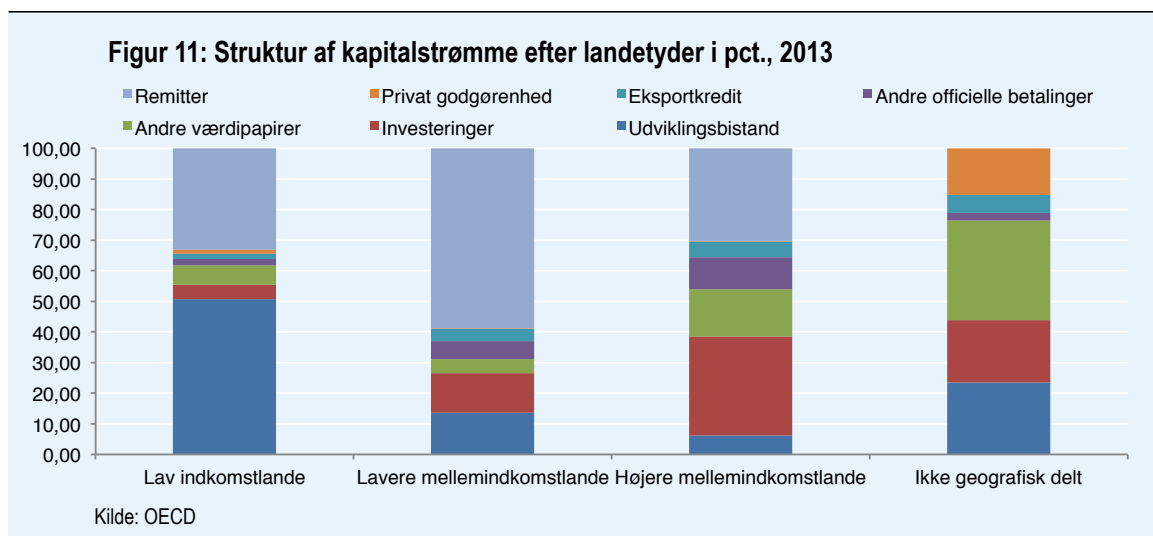
##### 4. 1. Historisk struktur

I perioden 2005 til 2013 steg kapitalstrømmen fra de udviklede (OECD) lande til udviklingslandene med 45 pct. til 984 mia. USD i 2013. På trods af den kraftige stigning i omfanget, så skete der blot mindre ændringer i strukturen: Eksportkreditter tabte betydning, mens remitter og privat godgørelse (flinatropi) tiltog. De direkte udenlandske investeringer og den officielle udviklingsbistands andel af kapitalstrømmene var næsten konstant og lå i 2013 på henholdsvis 21 og 16 pct. af kapitalindstrømningen, jf. figur 10.

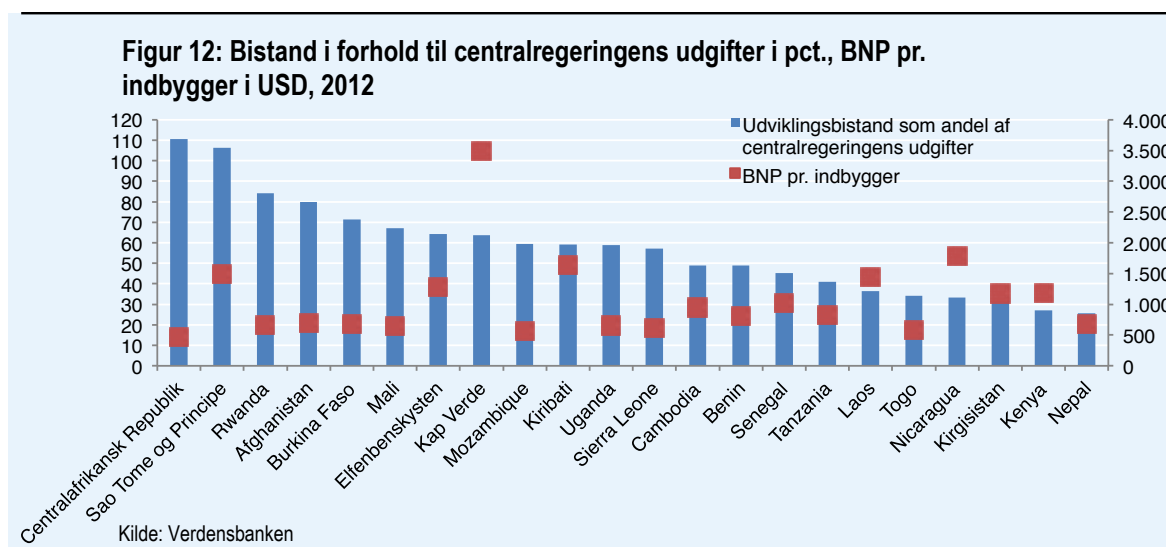


##### 4. 2. Betydning af udviklingsbistand for modtagerlandene

Indenfor den overordnede, stabile billede er der imidlertid betragtelige forskelle mellem de forskellige landetyper. Mens udviklingsbistand er den vigtigste form for kapitaltilførsel for de lavest udviklede lande, dominerer remitter for de lavere mellem-indkomstlande og direkte udenlandske investeringer for højere mellem-indkomstlande:



Betydning af udviklingsbistand for især en række lavindkomstlande ses endnu mere tydeligt, når man sætter bistanden i forhold til de offentlige budgetter. I 2012 var der 27 lande<sup>25</sup>, hvor den officielle udviklingsbistand oversteg 25 pct. af centralregeringens udgifter. 23 af disse lande var lavindkomstlande. I 14 lande oversteg bistanden 50 pct. af centralregeringens udgifter, hvilket viser de berørte landes store afhængighed af international udviklingsbistand. Til billedet hører dog, at bistanden i forhold til centralregeringens budget siden 2000 har vist en faldende tendens i 16 lande, mens 11 lande har oplevet stigende betydning.



Der findes ingen pålidelige langsigtede fremskrivninger af udviklingsbistand, idet størrelse og anvendelse af udviklingsbistand er resultatet af løbende politiske beslutninger i donorlandene. Det forekommer dog sandsynligt, at de ovenstående lande også fremadrettet vil afhænge af at modtage international udviklingsbistand.

## 5. Klimaforandringer og den internationale økonomi

Ved siden af politiske og økonomiske rammebetingelser afhænger udviklingen af den internationale økonomi ligeledes af de fysiske rammebetingelser. Klima- og miljøspørgsmål kan fremme eller hindre den økonomiske vækst i et land. Mens der hersker bred konsensus om, at den globale opvarmning vil medføre betragtelige økonomiske konsekvenser, er det forbundet med betydelige vanskeligheder at kvantificere disse<sup>26</sup>. I sin femte rapport vurderede FN (IPCC) arbejdsgruppe II, at en global opvarmning på 2 grader vil føre til et årligt BNP-niveautab på mellem 0,2 og 2,0 pct. IPCC arbejdsgruppe II har ikke forelagt et omkostningsskøn for større global opvarmning, men advarer dog om, at disse vil være uforholdsmæssigt større.

I den sjette "Emissions Gap Report" vurderer FN (UNEP), at de hidtil indgåede selvforpligtelser vil føre til en global opvarmning på mellem 3 og 4 grader i 2100, forudsat at staterne overholder deres selvforpligtelser. Hertil kommer usikkerheden om staterne vil overholde de forpligtelser, som det har påtaget sig.

I anledning af COP20 i 2014 offentliggjorde UNEP et studie, der baserer omkostningsskønnet på den globale opvarmnings forventede konsekvenser for befolkningens sundhedstilstand,

<sup>25</sup> Samoa og Liberia er ikke med i den nedenstående oversigt, idet den meget store bistand i forhold til centralregerings budget på henholdsvis 61.027 og 9.741 pct. primært afspejler fraværet af en centralregering. Tal over 100 pct. er mulig, når udviklingsbistanden ikke gives gennem en centralregeringen men i stedet via lokale enheder, ikke-regeringsorganisationer o. l.

<sup>26</sup> Jf. e. g. IPCC arbejdsgruppe II's femte rapport

landbrugsproduktion, vandressourcer, energiforbrug, stigende vandstand og fritidsindustri ved at fortsætte den nuværende tilgang til CO<sub>2</sub>-udledning. Mens de økonomiske konsekvenser indenfor de enkelte felter og geografiske områder svinger, skønnes den samlede effekt i alle regioner at være negativ og at stige yderligere i den 2. halvdel af århundredet. Som det fremgår af tabel 1 forudses de relative omkostninger ved den globale opvarmning at være størst i de regioner, der allerede lider under vandmangel eller uregelmæssig nedbør. Endvidere er de relative omkostninger størst i de fattigste regioner.

Region	2010	2050	2100
Japan	0,1	0,8	2,3
USA	0,1	0,6	2
EU	0,1	0,7	1,8
Nær- og Mellemøsten	0,4	1,3	3
Latinamerika	0,1	0,7	2
Rusland	0,1	0,5	1,3
Asien	0,2	1,2	2,8
Kina	0,1	0,7	1,9
Indien	0,4	1,6	4,6
Afrika	0,5	1,5	4,3

Kilde: UNEP Adaptation Gap Report 2014

I de seneste udgaver af "World Energy Outlook", der blev fremlagt inden indgåelsen af Paris-aftalen, sammenlignede det Internationale Energiagentur (IEA) det aktuelle energiforbrug i de følgende to scenarier samt investeringsomkostningerne ved overgangen fra det ene til det andet scenarie:

- (1) Hvor landene gennemfører deres hidtil udmeldte tiltag for CO<sub>2</sub> reduktioner; og
- (2) Et scenarie med det tilladte energiforbrug, hvis den globale opvarmning ikke må overstige 2 grader.

Omkostningskønnet fra IAE af de nødvendige merinvesteringer for at undgå en opvarmning over 2 grader lå generelt højere end de aktuelle omkostninger ved global opvarmning, med Afrika som eneste undtagelse. Mens den kortsigtede sammenligning af omkostninger ved omstilling til lavere CO<sub>2</sub>-udledning med omkostningerne ved global opvarmning kan være politisk opportunt, tager den dog ikke hensyn til de store, langsigtede konsekvenser fra global opvarmning. Ligeledes indgår ikke i denne sammenligning risikoen for en mere dramatisk udvikling af den globale opvarmning<sup>27</sup>, såfremt den nuværende CO<sub>2</sub>-udledning fortsættes; herunder risikoen for at udviklingen ikke kan bremses, såfremt der ikke rettidigt gribes ind mod CO<sub>2</sub>-udledningerne. Ud fra en samlet risikobetragtning må reduktionen af CO<sub>2</sub>-udledning anses som økonomisk vel begrundet.

Udenrigsministeriets analyseenhed - Udenrigsministeriet

<sup>27</sup> Stern review rapporten, der i 2007 blev udarbejdet for den britiske regering, advarer mod et globalt BNP-tab på op til 20 pct. i et "worst case" scenarie ved ukontrolleret global opvarmning.







## Rusland anno 2016: Hvad står vi med? Og hvad betyder det for Danmark?

### I. INDLEDNING

Ruslands ageren i de seneste to år har skabt et paradigmeskifte i den måde, hvorpå vi i Vesten betragter Rusland. Et ”nyt” Rusland, som i en vis udstrækning også viste sig i præsident Putins tale ved München-sikkerhedskonferencen i 2007 og i krigen mod Georgien i 2008, er i de sidste to år trådt meget tydeligt frem. Det er sket med involveringen i Ukraine og Syrien, men også med en indenrigspolitisk udvikling i mere autoritær retning. Forestillingen om en tilstræbt lineær udvikling for Rusland, der i sidste instans leder til et liberalt, demokratisk Rusland, er, om ikke endegyldigt væk, så i det mindste parkeret på et sidespor for en anseelig årrække. Samtidigt har udviklingen – som tidligere i historien – vist, at den russiske økonomi er landets akilleshæl.

I 2016 står vi over for et selvhævdende og potentielt mere ustabil Rusland, som meget klart forsvarer det, som man fra russisk side opfatter som sine legitime interesser i nærområdet, og som opfatter sig selv som én af en håndfuld globale stormagter i en multipolær verdensorden. En vurdering af implikationerne heraf for Danmark, herunder hvordan man fra dansk side kan forholde sig til denne udvikling, fordrer en analyse af det russiske system, de styrende interesser bag Ruslands ageren og hvordan interesserne omsættes til et større, samlet politisk narrativ.

### II. DET RUSSISKE SYSTEM

Hos de fleste analytikere af Rusland er det vurderingen, at russisk interessevaretagelse starter med et fundamentalt behov for at fastholde regimets magt og imødegå interne og eksterne trusler. Det russiske lederskab refererer jævnligt til, at Vesten gennem støtte til den demokratiske opposition, civilsamfundsgrupper, menneskerettighedsgrupper mv. søger at frembringe demokratiske omvæltninger i Rusland. Den nationale sikkerhedsstrategi fra december 2015 fremhæver eksplicit truslen fra amerikansk-orkestrerede farverevolutioner. Selv om et sådant ”Maidan” scenarie kan forekomme usandsynligt i Rusland, synes bekymringen herfor ganske rodfæstet i den politiske elite og må som sådan betragtes som en vægtig faktor i politikformuleringen. Til den russiske befolkning præsenteres denne tilgang som et behov for at opretholde stabilitet og en styret udvikling i landet; en argumentation som har klangbund i store dele af den russiske befolkning.

Denne prisme er væsentlig for forståelsen af også Ruslands udenrigspolitiske ageren: Ukraines valg af en demokratisk og markedsøkonomisk orientering blev forsøgt obstrueret, da det kunne tjene som et fortilfælde for en tilsvarende udvikling i Rusland. Assads fald i Syrien måtte forhindres for at reducere risikoen for bredere accept af tendensen til at udemokratiske regimer væltes og udskiftes af oppositionskræfter med udefrakommende støtte.

De sikkerhedspolitiske hensyn, der flyder af målet om magtbevarelse, har altid spillet en stor rolle i Ruslands internationale ageren – om end gennem tiden af forskellige grunde. Særligt siden 2014 har det været tendensen, at sikkerhedspolitiske hensyn, i bredeste forstand, determinerer den russiske tilgang, på bekostning af dialogbaseret samarbejde.

Parallelt med hensynet til at bevare stabilitet kan der peges på nogle vigtige, sekundære hensyn, som i vid udstrækning er sammenfaldende med det primære hensyn.

Ruslands storhed: Forestillingen om Rusland som mere end blot et land - en fast plads i FN's Sikkerhedsråd, verdens største nukleare arsenal og en ottendedel af klodens landmasse. I den russiske selvforståelse berettiger det til en naturlig position som global, ikke regional, stormagt. Allerede i det 15. århundrede, efter Konstantinopels fald, blev Moskva under Ivan d. III proklameret at være "det tredje Rom". Denne stormagtsopfattelse nyder bred opbakning i den russiske befolkning og gjorde det også i 1990'erne, før Vladimir Putin kom til magten. Den må forventes at bestå som en vigtig bestanddel af russisk interessevaretagelse uanset karakteren af det siddende lederskab.

Multipolaritet: Med Putins München-tale i februar 2007 artikuleredes ikke blot en russisk utilfredshed med en unipolær verdensorden, men nok så meget en opfattelse af, at (amerikansk) hegemoni var decideret skadeligt for fred, stabilitet og international retsorden. Narrativet om den mere stabile multipolære verdensorden med regel- og institutionsbaseret samarbejde har været en fast bestanddel af Putins udenrigspolitik, idet den er konsistent med forestillingen om Rusland som én af 3-4 ligeværdige globale stormagter.

Da Vladimir Putin på nytårsaftensdag 1999 blev udpeget til fungerende præsident befandt Rusland sig i en tilstand af kaos. Økonomien var kollapsede året forinden, 81 regioner lovgav uden hensyntagen til forfatningen, medierne var ejet af oligarker og kriminaliteten var ude af kontrol. Det nye lederskabs reaktion var at etablere det der betegnedes som "magtens vertikal" til genetablering af Kremls fulde kontrol med Rusland. Magtens vertikal og det ledsagende slogan om "the dictatorship of law" har siden årtusindskiftet udgjort det bærende princip i styrets sociale kontrakt med den russiske befolkning.

Befolkningen har på sin side fået ganske markante forbedringer i levestandarden i kraft af økonomisk vækst drevet af olie- og gasudvinding. Til gengæld har det politiske lederskab opnået kontrol med regionerne gennem udpegelsen af guvernører, mindsket parlamentets egentlige beslutningskraft, marginaliseret den ikke-systemiske opposition, begrænset en række frihedsrettigheder og overtaget kontrollen med de vigtigste medier.

Magtens vertikal kan opfattes som en videreudvikling af tilsvarende styringsmekanismer anvendt af Sovjetunionens Politbureau. I Putins Rusland er effekten katalyseret af et karismatisk lederskab med en mere effektiv kommunikationsstrategi, og, i særdeleshed, af Ruslands store energiforekomster, som har muliggjort kraftig økonomisk fremgang. Vertikalen lider ikke desto mindre under en række strukturelle svagheder. Der skabes en incitamentstruktur, hvor man belønner loyalitet frem for resultater, ligesom magtvertikalen (som enhver anden social kontrakt) fordrer, at der fastholdes et vist niveau for befolkningens materielle velstand og sikkerhed. Endelig fremmer magtvertikalen nok en enstrenget og smidig beslutningsgang, men kan lide under et fravær af checks and balances, som kan informere og kvalificere beslutninger.

En forståelse af Ruslands ageren skal altså findes i koblingen mellem et grundlæggende hensyn til regimestabilitet, en ambition om at tilpasse virkeligheden til den russiske selvforståelse som en global stormagt med en legitim ret til at disponere over egen interessesfære, og endelig til magtens vertikal og dennes indbyggede svagheder, som i de kommende år må forventes at stå endnu tydeligere, hvis den økonomiske afmatning (i vid udstrækning dikteret af den globale oliepris) fortsætter.

### III. ØKONOMISKE OG INDENRIGSPOLITISKE PERSPEKTIVER

Kombinationen af lave oliepriser og fortsatte økonomiske sanktioner har medført en økonomisk opbremsning i Rusland, som skaber bekymring hos såvel regimet som den bredere befolkning. I januar 2016 faldt olieprisen til under 30 USD/tønden. Recessionen var i hele 2015 på knap 4 procent af BNP, og IMF forventer også i 2016 en minusvækst på 0,5 - 1 procent. Budgetunderskuddet lå i 2015 på 3 procent af BNP og er projiceret til samme niveau i 2016. De løbende budgetunderskud finansieres over to fonde med opsparede reserver, som – med mindre de nuværende rammer forbedres markant – kan blive udtømt på relativt kort tid.

Det russiske lederskab har stillet i udsigt, at der inden udgangen af 2016 er sket en bedring af økonomien. Hvorvidt dette løfte kan indfris, synes imidlertid i høj grad at være bundet op på udviklingen i den globale oliepris, hvilket understreger, at den afgørende strukturelle udfordring for Ruslands økonomi fortsat er den store afhængighed af energisektoren. Præsident Putin har i nylige udtalelser erkendt, at de store olieindtægter har hæmmet en egentlig økonomisk udvikling i Rusland. Der er dog for indeværende ikke tegn på, at lederskabet vil iværksætte større økonomiske reformer. Det kan dog ikke helt udelukkes, at regimet anerkender, at den økonomiske krise kan have negative konsekvenser for stabiliteten, og at det derfor er nødvendigt at tage skridt til at forbedre den økonomiske situation.

Et fortsat fravær af en holdbar økonomisk udviklingsmodel kan give sig udslag i dét, som præsident Putin i den seneste årlige tale til nationen betegnede som ”konsolideringen af samfundet”; en forstærkning af en række allerede eksisterende tendenser i mere autoritær retning. Det være sig et styrket fokus på den russiske befolknings sikkerhed gennem fremhævelse af trusselsbilleder af såvel eksterne fjender som indre trusler samt ensretning af den offentlige diskurs med marginalisering og mistænkeliggørelse af uafhængige og kritiske røster. Samtidig kan der forventes en fortsat høj prioritering af de slagkraftige statskontrollerede medier, hvor den primære målsætning ikke synes at være at skabe en russisk ”objektiv” udlægning af virkeligheden, men i højere grad at forvirre og skabe opfattelsen af, at *alle* manipulerer, og derved så tvivl om selve eksistensen af en objektiv sandhed. Endelig kan en konsolidering af det russiske samfund give sig udslag i en mere aggressiv og assertiv russisk optræden på den internationale scene og i det russiske nærrområde.

Dette til trods skal man ej heller afskrive elementer af det modsatte scenarie: At Rusland i perioder vil gøre et reelt forsøg på at forbedre forholdet til EU og USA, hvilket - såfremt det ledsages af konkrete skridt i implementeringen af Minsk-aftalen i Ukraine - kan bidrage til at lempe sanktionsregimet. I en vurdering af en eventuel mere konstruktiv russisk optræden vil det være vigtigt alene at se på handlinger og ikke retorik.

#### **IV. RUSLANDS UDENRIGSPOLITIK**

Der er også i Rusland en tæt sammenhæng mellem udenrigs- og indenrigspolitik, og en stor del af den russiske udenrigspolitiske ageren, særligt i forhold til Ukraine, skal ses i lyset af de beskrevne politiske forhold i Rusland.

I de seneste år har Rusland bevæget sig fra at forfølge interesser med politiske, økonomiske og diplomatiske midler, til også i højere grad at tage militære og subversive midler i brug. Intet sted er det sket tydeligere end i Ukraine, men også den hastigt iværksatte militære indsats i Syrien er en klar indikation på Ruslands vilje til at engagere sig militært. Det er sandsynligt, at det russiske lederskab i mødet med flere hjemlige udfordringer vil videreføre eller måske endda forstærke bestræbelserne på at projicere magt og styrke.

Parallelt med udøvelsen af klassisk magtpolitik henvises der fra russisk side hyppigt til ”regelbaseret samarbejde”. Det kan tilskrives den såkaldte ”law-fare”, hvor Ruslands ageren konsekvent og uden skelen til virkeligheden beskrives som i fuld overensstemmelse med folkeretten i bred forstand (”international norms”), herunder de traktater som Rusland er part i, mens andres, herunder særligt USA's og NATO's ageren, tilsvarende konsekvent beskrives som værende i strid med folkeretten. Det må fastholdes, at disse russiske påstande ikke holder vand i en objektiv, folkeretlig analyse.

##### **A. Ukraine og EU's østlige partnerskab. Kampen om to samfundsmodeller.**

Maidan-opstanden i Ukraine i november 2013 og det resulterende magtskifte i februar 2014 til en pro-europæisk regering i Kiev, blev – og bliver fortsat – i Moskva anset som et vestligt-orkestreret indgreb i Ruslands legitime interessesfære, der afsatte den folkevalgte præsident Viktor Janukovitj. Præcis som det var tilfældet med den orange revolution i 2004. Samtidig er det den gængse vurdering, at der i Moskva er en betydelig bekymring for, hvordan et Ukraine udenfor russisk kontrol vil udvikle sig. En vellykket omstilling af det ukrainske samfund efter vestligt forbillede ville udgøre et – med de russiske magthaveres øjne – ubehageligt fortilfælde for de russere, der vil et andet system, men som ikke hidtil har haft en god model herfor. Lighedstrækkene mellem Ukraine og Rusland ville gøre et demokratisk Ukraine til en sådan model. De demokratiske omvæltninger i Ukraine var desuden problematiske for Rusland, fordi det forhindrede Ukraines vej ind i Ruslands post-sovjetiske integrationsprojekt, Den Eurasiske Økonomiske Union (EØU), hvor Ukraine udgør selve forudsætningen for en vis tyngde i medlemskredsen (udover Rusland omfatter EØU pt. Armenien, Hviderusland, Kasakhstan og Kirgisistan).

Ruslands reaktion på dét, den russiske ledelse betragter som ”statskuppet i Kiev”, var at annektere Krim og indlede en hybridkrig i det østlige Ukraine. Det var første skridt i forsøget på at genvinde indflydelse over Ukraine og forhindre, at landet opnår medlemskab af EU og NATO. Alligevel har konflikten i Ukraine efterladt Rusland i en markant svækket position vis-à-vis Ukraine i sammenligning med situationen før Maidan-revolutionen.

For Ukraine og EU's øvrige Østlige Partnere (Hviderusland, Moldova, Georgien, Armenien og Aserbajdsjan) er der ikke kun tale om et valg mellem euroatlantiske og russisk-dominerede strukturer og aftalekomplekser, men om et grundlæggende valg mellem to samfundsmodeller:

En europæisk model med regelbaserede åbne samfund og uafhængige statsinstitutioner. Eller en post-sovjetisk samfundsmodel med politisk brug af statsinstitutioner til at sikre fastholdelse af magt og håndgribelige økonomiske fordele til den politiske elite. For indeværende holder tre af østpартnerne – Hviderusland, Armenien og Aserbajdsjan – fast i en post-sovjetisk samfundsmodel. Armenien og Hviderusland er medlemmer af EØU, og Hviderusland tilmed del af en statsunion med Rusland. Aserbajdsjan har valgt en mere autonom kurs, om end med stadig større afstandtagen fra respekt for vestlige værdisæt som menneskerettigheder og demokratiske normer. For de tre øvrige lande – Ukraine, Moldova og Georgien – er indgåelse af associerings- og frihandelsaftaler med EU kommet til at symbolisere selve valget af den europæiske samfundsmodel, også for landenes egen befolkning.

I dag er størstedelen af de mest fremtrædende politiske kræfter i Ukraine forenet i målsætningen om europæisk tilnærmelse. Ved parlamentsvalget i oktober 2014 gik knap 85 procent af de afgivne stemmer til pro-europæiske partier. Ruslands aggression på Krim og i det østlige Donbas har bevirket, at befolkningen i det øvrige Ukraine – tidligere ofte splittet mellem tilnærmelse til Rusland eller Vesten – synes at have lagt sig fast på den europæiske vej. Samhandlen med Rusland var allerede i 2014 halveret ift. 2012-niveauet (fra 45 mia. USD til 22,5 mia. USD) og er siden fortsat med at falde, særligt efter at Rusland den 1. januar 2016 annullerede SNG-frihandelsaftalen med Ukraine og indførte importforbud mod ukrainske fødevarer. Rusland fastholder ikke desto mindre en lang række politiske og økonomiske indflydelsesmuligheder i Ukraine, som bruges til at destabilisere og fremme russiske interesser. I den ukrainske befolkning er der betydelig utilfredshed med tempoet i implementering af nødvendige reformer, men det er i dag vanskeligt at forestille sig, at et flertal af befolkningen igen måtte ønske at støtte en pro-russisk regering, der repræsenterede en tilbagevenden til den post-sovjetiske samfundsmodel. Med annekteringen af Krim og støtte til separatisterne i Donbas har Rusland formået, hvad ingen pro-vestlige ukrainske politikere hidtil har evnet: At mobilisere og galvanisere et klart europæisk tilhørsforhold i et stort flertal af den ukrainske befolkning.

Moldova, Georgien og Ukraine indgik i juni 2014 associerings- og frihandelsaftaler (AA/DCFTA) med EU, trods russisk pres for en kursændring. Alle tre lande må leve med russisk-støttede brud på deres territoriale integritet: Transnistrien, Krim, Donbas, Abkhasien, Sydossetien. Størst usikkerhed er der aktuelt om situationen i Moldova. Landet har i længere tid været scene for et opgør mellem pro-russiske og pro-vestlige kræfter med et bagtæppe af regeringskriser og politisk ustabilitet. Det er ikke usandsynligt, at det stærkt pro-russiske socialistparti indenfor en kort årrække vil kunne danne regering i Chisinau. Georgien fremstår som det af de tre AA/DCFTA-lande, der er nået længst i implementeringen af de mange reformer, selv om der fortsat er udfordringer med bl.a. politisering af retsvæsenet og begrænsninger af mediefriheden. Parlamentsvalget i efteråret 2016 forventes fortsat at blive et opgør mellem en række pro-europæiske grupperinger. I Ukraine vil meget bero på om regeringen og parlamentet evner at skabe og fastholde momentum i implementering af reformerne og om der tages et egentligt opgør med korruptionen og oligarkernes uforholdsmæssigt store indflydelse.

Den primære anstødssten mellem Vestens og Ruslands opfattelse af situationen i Ukraine og de øvrige østlige partnerlande er fortsat, at Rusland ikke i praksis anerkender og respekterer de østlige partnerlandes ret som stater til at træffe frie valg. Dermed vil der også fremover være behov for, at enhver tale om at visse lande tilhører Ruslands ”legitime interessesfære” afvises klart og kontant. Tilsvarende vil de Krim-specifikke sanktioner og sanktionspolitikken knyttet til Ruslands aggression i det østlige Ukraine have sin berettigelse så længe hhv. den ulovlige annektering af Krim fastholdes og der ikke sker fuld implementering af Minsk-aftalen. I såvel EU’s som NATO’s Ruslandspolitik ser vi udviklingen af et princip om såkaldt kompartmentalisering, hvor diskussioner om Ukraine holdes adskilt fra andre internationale spørgsmål, eksempelvis Syrien, Iran og terrorbekæmpelse. Endelig står det klart, at det mest effektfulde modsvar til Ruslands aggression og propaganda er opbygningen af et stabilt, demokratisk og velfungerende Ukraine. Det er samtidig dét scenarie, som vækker størst bekymring i Moskva, da det underminerer fortællingen om, at en demokratisk samfundsmodel efter vestligt forbillede i sin natur er uforenelig med den slavisk-ortodokse kultur og historie.

## **B. Syrien**

Med iværksættelsen i september 2015 af en militær offensiv i Syrien til støtte for præsident Assad åbnede Rusland en ny dimension i sit internationale engagement. Det er den generelle vurdering, at der ligger en række indbyrdes forbundne bevæggrunde bag det russiske engagement i Syrien. I første række synes offensiven drevet af et behov for at afværge den umiddelbare trussel mod Assad-regimets overlevelse. Assad er Ruslands eneste tilbageværende allierede i Mellemøsten og flådebasen i Tartus er Ruslands eneste militærbase uden for det tidligere Sovjetunionen. Samtidig har det fra russisk side været en målsætning at standse rækken af regimeskifter i arabiske lande, idet man i løbet af de seneste fem år har set samarbejdsvillige arabiske regimer væltet i Tunesien, Egypten og Libyen.

Selv om de russiske luftangreb i meget vid udstrækning har ramt andre end ISIL, ligger der også bag mobiliseringen et reelt russisk ønske om at bekæmpe terrorisme (idet den russiske definition af ”terrorgrupper” i Syrien er særdeles bred), og i særdeleshed et ønske om at demonstrere for den russiske befolkning, at man aktivt bekæmper terror. Rusland har i årevis selv været mål for terrorangreb, der udspringer fra det nordlige Kaukasus, og en ny bølge begået af hjemvendte Syriens-krigere synes at være en reel bekymring.

Helt centralt er ønsket om at demonstrere for verden og den hjemlige befolkning, at Rusland kan agere på lige fod med USA i håndteringen af de største internationale udfordringer. Det er dels for at understøtte den gennemgående målsætning om multipolaritet, og dels for i den konkrete kontekst at demonstrere, at Vesten har brug for et velvilligt Rusland i såvel en politisk løsning på konflikten i Syrien som i den bredere indsats mod terrorisme.

Rusland har placeret sig som en vigtig aktør i bestræbelserne på at finde en politisk løsning på konflikten i Syrien. Det har aktualiseret behovet for, at Danmark med sine partnere finder den rette balance mellem at søge at engagere Rusland konstruktivt i forhold til Syrien (og andre områder af fælles interesse) samtidig med, at der lægges vægt på, at Rusland ikke får held med at koble disse spørgsmål til håndteringen af Ukraine-konflikten og sanktionerne mod Rusland.

### C. NATO og Rusland

Med Ruslands annektering af Krim og destabilisering af Donbas forsvandt den grad af tillid mellem Rusland og Vesten, som en stor del af den etablerede sikkerhedsarkitektur og det militære samarbejde havde hvilet på.

Det har blandt andet givet sig udslag i institutionelle omkostninger, herunder suspension af det praktiske samarbejde under NATO-Rusland Rådet og en mere systematisk russisk underminering af våbenkontrolregimer. Ruslands militære ageren har også skabt større usikkerhed og uforudsigelighed i det euroatlantiske område. NATO og Danmark er stillet over for nye udfordringer i form af hyppige russiske flyvninger, der tester de nordiske landes afvisningsberedskaber i Østersøen; større russiske alarmeringsøvelser (60.000 - 90.000 soldater) som i nogle tilfælde har tjent til at maskere egentlige troppebevægelser; Ruslands evne til i en mulig militær konfrontation at forhindre NATO-styrkers adgang til bl.a. Østersøen gennem såkaldt A2AD kapacitet (*Anti-Access/Area Denial*); øget militær flyaktivitet langs NATO's grænser og moderniseringen af både de konventionelle og de nukleare arsenaler. Ruslands skærpede nukleare retorik og doktrin vækker også en vis bekymring og det analyseres pt. i NATO, hvorvidt det giver behov for at ændre Alliancens nukleare politik.

Endelig har præsident Putin skabt usikkerhed særligt i de baltiske lande med den megen fokus på russisk-talendes rettigheder og interesser også uden for Ruslands grænser. Denne retorik synes ikke mindst beregnet på indenrigspolitisk brug, som et for befolkningen forståeligt argument for særligt den russiske ageren i Donbas. De baltiske landes bekymring bør dog tages alvorligt, da Rusland må forventes at anvende bl.a. de russiske mindretal til at opretholde usikkerheden i Østersøregionen. Det vil dog næppe give sig udslag i en direkte militær udfordring af NATO's Artikel V i eksempelvis Baltikum, men vil derimod kunne give anledning til en række asymmetriske og hybride trusler samt potentielt militær intimidering af de baltiske lande.

Ved Wales-topmødet i september 2014 enedes NATO-landene om den såkaldte "Readiness Action Plan" (RAP), som dels skal tilpasse Alliancens profil i retning af stærkere betoning af kollektivt forsvar og potentiel hybrid konflikt (adaption), og dels rummer en række forsikringstiltag over for østlige allierede i bl.a. Baltikum. Implementeringen heraf vil fortsætte henimod Warszawa topmødet i juli 2016. Samtidig ventes NATO-landene frem mod topmødet fortsat at drøfte udviklingen i Ruslands udenrigs- og forsvarspolitik og implikationer heraf for NATO. Ved NATO-udenrigsministermødet i december 2015 var der opbakning til at NATO tog skridt til på ny at indkalde til møde på ambassadørniveau i NATO-Rusland Rådet (NRC). NATO's generalsekretær har fremlagt forslag til dagsorden for et sådant NRC-møde, som efter konsultationer med Rusland ventes afholdt i foråret 2016.

Frem mod Warszawa-topmødet ventes de allierede at søge det fælles fodslag om Ruslandspolitikken i NATO fastholdt. Det vil også være vigtigt i Warszawa at kunne levere en substantiel og synlig implementering af RAP – og opnå enighed om en passende afskrækkelsesprofil i NATO i lyset af den nye sikkerhedssituation, hvor også utvetydighed i NATO's kommunikation med Rusland spiller en vigtig rolle. Samtidig kan det tænkes, at NATO vil undersøge mulighederne for dialog med Rusland på områder, der er i NATO's

egeninteresse, herunder f.eks. i relation til risikoreduktion og militær gennemsigthed. Østersøsikkerhed er også blevet et vigtigere emne i NATO, herunder ikke mindst samarbejdet med Sverige og Finland, ligesom spørgsmålet om NATO's rolle i håndteringen af mulige hybride trusler ("most likely scenarios") kan ventes fortsat at være i fokus.

#### **D. Rusland i Arktis**

Arktis er fortsat et område præget af lav sikkerhedspolitisk spænding. Det regionale fokus har været på at løse konkrete problemstillinger og sideløbende etablere og udbygge rammerne for en bæredygtig økonomisk udvikling, herunder råstofudvinding, fiskeri, miljøbeskyttelse, maritim sikkerhed, overvågning, søredning, transport og infrastruktur på tværs af den arktiske region. Udviklingen har i vidt omfang været centreret om Arktisk Råd, der siden sin oprettelse i 1996 er vokset støt i såvel betydning som deltagerkreds.

For Rusland er Arktis et politisk prioritetsområde, og man har udbygget sine militære kapaciteter i regionen. En stor del af Ruslands militære aktiviteter i området er dog fokuseret på at understøtte evnen til strategisk afskrækkelse af USA. Samtidig skal det bemærkes, at den militære tilstedeværelse i Arktis generelt er øget i de senere år. Alle de arktiske stater, herunder Danmark, barsler således med planer om på den ene eller anden måde at styrke deres militære tilstedeværelse i Arktis. Der er tale om en naturlig reaktion på den forøgede aktivitet i regionen, samtidig med at blotlægningen af land- og havområder for alle arktiske stater skaber et øget behov for at kunne hævde suveræniteten og løse en række civile opgaver af f.eks. beredskabsmæssig karakter.

Situationen i Ukraine har indtil videre haft en begrænset indvirkning på samarbejdet i Arktis. Dog har den generelt reducerede tillid til Rusland som følge af krisen betydet, at også russisk militær aktivitet i Arktis nu har en tendens til at blive tillagt en ny og mere alvorlig betydning.

I tråd med Ruslands opfattelse af sig selv som en global stormagt og i særdeleshed en polar magt af første rang tilkendegiver den politiske og militære ledelse hyppigt, at man vil give forsvaret af det arktiske område højere prioritet og derfor øge sine militære kapaciteter i regionen.

Den økonomiske logik, der aktuelt driver udviklingen i Arktis, gør sig om noget gældende ift. Rusland, der er det arktiske land med langt de største økonomiske interesser i Arktis qua den russiske olie- og gasindustri's aktiviteter i Sibirien. Det er derfor vurderingen, at Rusland grundlæggende er interesseret i fortsat stabilitet og lavspænding, idet man herved tjener egne interesser bedst. Trods en til tider skarp retorik og tilbagevendende demonstrative militære markeringer indtager Rusland da også generelt en konstruktiv holdning til det praktiske samarbejde, herunder i relation til kontinentalsokkelprocessen, Arktisk Råd, mv.

Samlet set er det sandsynligt, at fremtiden i Arktis vil være mere præget af samarbejde og konkurrence end af konfrontation og konflikt. Det vil i givet fald tale for en videreførelse af den hidtidige danske tilgang, der har haft som omdrejningspunkt at sikre en positiv udvikling ved at fastholde og hvor muligt yderligere udbygge dialogen og det praktiske samarbejde med



Rusland og de øvrige arktiske stater bilateralt såvel som inden for de etablerede arktiske fora, herunder især Arktisk Råd.

## V. DANMARK OG RUSLAND

Rusland er Danmarks nabo i både Østersøen og Arktis, og Rusland forbliver et interessant nærmarked for dansk erhvervsliv. På den baggrund og med henblik på at forfølge de legitime danske interesser, som følger heraf, har Danmark en overordnet interesse i et stabilt Rusland, i at sikre og udvikle stabile og udbytterige bilaterale relationer, og i på længere sigt om muligt at understøtte en positiv udvikling i Rusland.

Det diplomatiske, handelsmæssige og kulturelle samarbejde samt etablerede myndighedssamarbejde på lavere niveau (veterinær, miljø, sundhed) er kun i begrænset omfang påvirket af det forværrede forhold mellem Rusland og Vesten. Der er et meget tæt samarbejde mellem Kongeriget og Rusland i relation til både Arktis, inklusiv i Arktisk Råd, og i relation til Østersøregionen, herunder i Østersørådet og på miljøområdet.

Den danske eksport til Rusland er faldet markant i 2014 og 2015 (ca. 30 pct. i 2015) som følge særligt af de russiske importforbud på fødevarerområdet. En lang række danske virksomheder har dog fortsat betydelig aktivitet og indtjening på det russiske marked. Dansk erhvervsliv bør fortsat forfølge alle muligheder, der ikke er omfattet af sanktioner eller Ruslands importforbud på fødevarer. Rusland er et marked tæt på Danmark med 140 mio. forbrugere, hvor forbrugerne ofte vil vælge vestlige (kvalitets)produkter frem for russiske eller kinesiske. Særligt de nye tiltag med fokus på lokal produktion giver muligheder for danske maskin- og udstyrsproducenter.

Styrket samhandel vil også på sigt tjene til at øge omkostningerne for Kreml, hvis man fra russisk side måtte vælge nye aggressive skridt, der indebærer yderligere isolation.

Det kulturelle samarbejde mellem Danmark og Rusland er særdeles omfattende og levende. Bortset fra værdien af kulturudveksling i sig selv, har kulturudveksling en direkte P2P effekt, som er særdeles vigtig, hvis man vil understøtte et andet Rusland. Det er i den forbindelse ikke uvæsentligt, at Danmark er et godt "brand" i Rusland. Rusland og Danmark har en lang fælles historie med 523 års diplomatiske forbindelser og tætte alliancer op igennem tiden, herunder ikke mindst gennem prinsesse Dagmar, som alle russere forbinder med hedengangne bedre tider. Endvidere er danske personligheder som Vitus Bering, H.C. Andersen, C.A. Koefoed, Martin Andersen Nexø og Kaj Bistrup og danske produkter som ECCO og LEGO godt kendt i den brede russiske befolkning.

Både diplomatisk, handelsmæssigt og kulturelt er der mulighed for at udvikle samarbejdet på det eksisterende grundlag. Et styrket bilateralt samarbejde, herunder handelsmæssigt, vil dog forudsætte, at de politiske og økonomiske forbindelser, herunder myndighedssamarbejde på højere niveau, som er naturligt påvirket af den aktuelle krise, langsomt kan genopbygges. En genstart af den overordnede politiske dialog bør ske indenfor rammerne af EU's fælles retningslinjer.

Danske interesser vis-à-vis Rusland fremmes desuden gennem aktivt engagement i den række af multilaterale fora, hvor Rusland også sidder med ved bordet. I OSCE håndteres spørgsmål om regional stabilitet og sikkerhed, herunder væsentlige dele af krisen i Ukraine, mens Europarådet danner ramme for ofte vanskelige diskussioner om efterlevelse af fælles værdier om ytrings- og mediefrihed, ligestilling og mindretalsbeskyttelse. Rusland blev i 2012 medlem af WTO og organisationen danner i dag ramme for fire tvistbilæggelsessager rejst af EU mod Rusland, herunder den for Danmark særdeles vigtige sag om Ruslands veterinært begrundede stop for import fra EU af levende grise og svinekød pga. frygt for afrikansk svinepest.

I regionale fora som Østersørådet (CBSS) går samarbejdet videre, dog for nærværende kun på embedsmandsniveau. Østersørådet blev oprettet i 1992 på initiativ af Uffe Ellemann-Jensen og Hans Dietrich Genscher. Rådet er det eneste samarbejdsforum i Østersøregionen, der også omfatter Rusland.

I lyset af Ukraine-krisen kan det overvejes at (re)aktivere det tillidsskabende aspekt af Østersørådets arbejde. Det kunne ske med inddragelse af Ukraine og Belarus, som begge er observatører i Østersørådet, og som begge har udtrykt interesse for et tættere samarbejde med rådet.

Tillidsskabelse kunne fremmes gennem et praktisk projektsamarbejde f.eks. inden for bekæmpelse af menneskehandel og energieffektivitet/klimaforandringer. I relation til menneskehandel udfører Østersørådet et internationalt anerkendt arbejde, som både Ukraine og Belarus har udtrykt interesse for at blive en aktiv del af. Under de seneste konsultationer mellem Østersølandene og observatørstaterne var der endvidere enighed om at fremme et praktisk samarbejde om og observatørdeltagelse i Østersørådets aktiviteter inden for bl.a. energieffektivitet. Det kunne også overvejes at sætte ind på fremme af mellemfolkelige kontakter mellem Østersørådets 11 medlemslande, herunder inden for uddannelse, (kultur)turisme og forskning.

Tillidsskabende aktiviteter af denne karakter kunne bane vejen for en senere genoplivning af Østersørådets rolle som centralt forum for politisk dialog (med Rusland). Der har således ikke været afholdt møder på politisk niveau siden 2013 på grund af Ukraine-krisen.

Også i Arktisk Råd arbejder Kongeriget for at fremme fredelig udvikling gennem konkrete videnskabelige og andre samarbejdsprojekter, jf. afsnit IV.

Der er også andre områder, hvor man fra dansk side – i en multilateral kontekst – kan overveje at genoptage en dialog med Rusland, hvor der måtte være dansk interesse heri. Det gælder bl.a. på det operative niveau af terrorbekæmpelse samt den grundlæggende dialog mellem de militære systemer med henblik på at bidrage til at genskabe et minimum af tillid og kontakt og dermed undgå misforståelser i forbindelse med militære aktiviteter, inklusiv i Arktis og Østersøen.

Bistandsaktiviteter i Rusland: Danmark har gennem en årrække ydet en vis støtte til fremme af civilsamfundsudvikling og oprindelige folks rettigheder, med finansiering fra

Naboskabsprogrammet. Med reduktionen og den deraf følgende fokusering af dansk udviklingsbistand er det i december 2015 besluttet, at der ikke fremover ydes naboskabsbistand til Rusland, idet landets indkomstniveau gør, at støtte hertil ikke kan registreres som udviklingsstøtte af DAC. Der forventes dog videreført en vis støtte til samarbejde med russiske partnere gennem Nordisk Ministerråd. Trods den midlertidige nedlukning af Nordisk Ministerråds kontorer i Nordvestrusland videreføres en række bistandsaktiviteter i Rusland gennem alternative kanaler. Bistandsindsatser i Rusland vanskeliggøres i nogle tilfælde af Ruslands nye restriktive NGO-lovgivning og krav om at modtagere af udenlandsk donorstøtte lader sig registrere som ”fremmed agent”. I alt 125 organisationer er pt. registreret af de russiske myndigheder som ”fremmede agenter”. For mange af de russiske NGO’er på listen har det paradoksalt nok medført en større afhængighed af udenlandsk finansiering. Det skyldes, at organisationerne er blevet afskåret fra en række russiske finansieringskilder og søger at kompensere herfor ved at øge andelen af vestlig finansiering, da man ikke nærer et reelt håb om at blive taget af listen igen.

EU-Rusland: Siden marts 2014 er de 28 EU-lande ved mere end 20 lejligheder trådt sammen for at introducere, forstærke eller videreføre sanktioner mod Rusland, hver gang ved konsensus. Ikke mange ville for få år siden have troet det muligt, at EU kunne nå til enighed om økonomiske sanktioner rettet mod en stor nabo som Rusland, der indebærer betydelige og ujævnt fordelte omkostninger for EU-landene selv. Det bærer vidnesbyrd om 1) den fælles vurdering af alvoren bag Ruslands ageren i Ukraine og 2) at EU’s fælles udenrigspolitik med sanktionsinstrumentet har et slagkraftigt sikkerhedspolitisk værktøj, der mere afmål end hårde militære løsninger kan påføre store omkostninger for en aggressor. Danmark har siden Ukraine-konfliktens udbrud arbejdet hårdt for at sikre fuld enighed i EU og NATO’s tilgang til Rusland, hvilket har medvirket til at der er fastholdt pres på Rusland til at bidrage fuldt til implementering af Minsk-aftalen. Det må forventes, at Rusland til stadighed vil søge at udfordre såvel det transatlantiske samarbejde som enigheden mellem EU-landene.

En opgave, som alene EU og medlemslandene kan løfte i fælleskab, er imødegåelsen af den russiske propaganda. Der er tales om en særdeles omfattende, vanskelig og dyr opgave. De hidtidige tiltag fra EU, herunder etablering af en selvstændig enhed i EU’s Fælles Udenrigstjeneste til strategisk kommunikation, er særdeles positive skridt, men der er endnu tale om en indsats i sin spæde opstart.

UDENRIGSMINISTERIET

April 2016



Af ROLF HOLMBOE  
April 2016

# Mellemøsten og Nordafrika i forandring

## Indholdsfortegnelse

<b>Sammenfatning .....</b>	<b>3</b>
Regionens store udfordringer .....	3
Perspektiver .....	7
<b>Indledning .....</b>	<b>9</b>
<b>Kapitel 1: Mellemøsten ved femåret for Det Arabiske Forår .....</b>	<b>10</b>
Det ulykkelige Arabien .....	10
Omvæltningernes afledte effekter: Syrien-krigen og dens regionale konsekvenser .....	12
Omvæltningernes afledte effekter: Massiv humanitær krise .....	13
Omvæltningernes afledte effekter: Regional magtkamp og sunni/shia-konflikt .....	14
Omvæltningernes afledte effekter: Den politiske oppositions radikaliserings .....	17
Omvæltningernes afledte effekter: Islamisk Stat.....	18
<b>Kapitel 2: Kontinuitet og forandring i Mellemøsten .....</b>	<b>20</b>
Mellemøstens statiske regimer: Nepotisme, korruption og social kontrakt .....	20
Preset fra en dynamisk modernisering og globalisering .....	22
Preset fra økonomisk stagnation og befolkningstilvækst .....	25
Preset fra befolkningstilvækst, ungdoms-pukler og stræben efter værdighed.....	28
Preset fra klimaforandringer – den sidste dråbe? .....	30
<b>Kapitel 3: Udfordringer og muligheder .....</b>	<b>31</b>
Regimer under pres - og forandring? .....	31
Nye muligheder? .....	33



## Sammenfatning

Det Arabiske Forår i 2011 og den ustabilitet, det har medført, var det synlige udtryk for et massivt omvæltningspres i Mellemøsten og Nordafrika og indvarslede under alle omstændigheder begyndelsen på et grundlæggende politisk og socialt paradigmeskift. Regionen er kastet ud i kaotisk forandring, og det vil i den kommende periode fastholde den i krise og vil i høj grad også påvirke naboregioner som fx Europa.

Konsekvenserne af forandringsprocesserne er omfattende. En regional magtkamp er brudt ud, og den deler regionen langs sekteriske sunni- og shia-skillemønstre med Saudi-Arabien og Iran som ledende magter på hver sin side og føres i øjeblikket ikke mindst som proxy-krige i Yemen, Irak og Syrien. Den medfører allerede nu omfattende demografiske forskubninger og udfordrer den oprindelige mellemøstlige grænsedragning efter Første Verdenskrig (de såkaldte Sykes/Picot-grænser). USA's generelt mindre engagement i regionen og Ruslands interessebaserede militære intervention i Syrien skaber en ny international konkurrence, der forstærker denne regionale konflikt, og indtil konflikten går ind i et politisk spor, vil den medvirke til at holde regionen fastlåst i geopolitisk og sekterisk krise. Omvæltninger i Yemen, Libyen, Irak og Syrien spreder ustabilitet og skaber ukontrollerede områder, hvor radikale kræfter kan vinde indpas og konsolidere sig, og Syrien-krigen har udviklet sig til regionens værste krig siden 1945 med massive regionale og globale effekter. Den "perfekte storm" af regionens kriser er fremvæksten af Islamisk Stat (ISIS), som næres af den politiske, økonomiske og sociale utilfredshed og af den regionale sunni/shia-konflikt og som binder bånd til marginaliserede grupper i andre dele af verden. Islamisk Stat er derfor en helt ny form for udfordring for regionens regimer og globalt, ligeså meget virtuel som fysisk, som ikke vil blive håndteret alene ved en fysisk bekæmpelse af kalifatet. Og midt i denne kaotiske situation fremstår migration ud af regionen mere og mere som den ventil, der kan lette den arabiske trykkogers stadig stigende pres.

## Regionens store udfordringer

I den kommende periode vil Mellemøsten og Nordafrika skulle håndtere en række store udfordringer, som potentielt set kan have massive konsekvenser for regionen selv og for en naboregion som Europa. Hvis udviklingen i Mellemøsten ikke vendes, kan Europa blandt andet blive ramt af stadig større migrationsstrømme som følge af konflikt, ustabilitet og manglende muligheder, en stadig større spredning af radikaliseret og terrorisme og afbrydelser eller begrænsninger i olie- og gasleverancer. Det vil kræve et bredspektret engagement udefra til at understøtte positive udviklingsprocesser i regionen og begrænse de negative konsekvenser, som kan ramme fx Europa.

En første udfordring er, at regionen uden en større politisk kursomlægning fortsat vil være fastlåst i en ond cirkel af dårlig regeringsførelse og relativ politisk, økonomisk og social stiltand, der vil skabe stadig større sociale spændinger og derved lægge grunden til ny ustabilitet med mulighed for nye regimesammenbrud og afledte konflikter. Mellemøsten er ifølge Verdensbanken verdens mindst demokratiske region, og regimerne har ikke længere de samme muligheder for gennem prissubsidier og ansættelser i en oppustet offentlig sektor at imødegå forandringsspresset nedefra og holde befolkningen i passiv accept. Den økonomiske og sociale

udvikling er fortsat relativt stagnerende, arbejdsløshed og fattigdom vil i den umiddelbare fremtid tiltage, ikke aftage, og det økonomiske, sociale og værdimæssige skel mellem middelklasserne og de store fattige grupper i landområderne og i de store forstæder til byerne bliver stadig større. Frustrationerne i stadig større befolkningsgrupper tager derfor til, og regionen vil med visse undtagelser blive fastholdt i en kronisk vekseltilstand af ustabilitet og stabilitet. På den måde er de forandringsprocesser, som Det Arabiske Forår var et udtryk for, kun lige begyndt.

Selv om forandringspresset nedefra over tid *vil* føre til politiske, økonomiske og sociale forandringer i de mellemøstlige regimer, vil det være et åbent spørgsmål om hvornår, hvordan og i hvilken retning. I den ene del af spektret står Tunesien som det eneste reformerende land efter Det Arabiske Forår, selv om overgangsprocessen møder massive udfordringer og er utroligt skrøbelig. På den anden ekstrem står ISIS med sit forsøg på en super-ekstremistisk statsdannelse midt i Mellemøsten.

En afgørende faktor er regimernes *vilje* og *evne* til at igangsætte egentlige reformprocesser og derved håndtere reformpresset nedefra på en gradvis måde. Tunesien er blandt de få lande, hvor et overgangsstyre som følge af Det Arabiske Forår har vist reel *vilje* til at slå ind på en demokratiserings- og reformproces. Et regime består af både autokrat og eliter, og da reformer i essensen er et opgør med eliternes privilegier, vil landenes mulighed for at sætte ind på en reformkurs afhænge af eliternes reaktioner. De fleste regimer har valgt at satse på stærkere alliancer med eliterne i stedet for at skulle sætte ind med reelle reformer, der vil erodere eliternes privilegier, og det skaber stadig større afstand mellem magthavere og middelklasse på den ene side og den brede, fattige befolkning på den anden side.

Regimernes *evne* til reform vil blive hæmmet af regionens begrænsede økonomiske udvikling og kroniske ustabilitet, der vil gøre forsøg på udvikling i en positiv retning vanskeligere. En væsentlig forskel i de individuelle landes evne er adgangen til ressourcer og derved mulighederne for at finansiere en altid vanskelig overgangsproces og undgå en kritisk periode med forværrede levevilkår. Det "sydlige Mellemøsten", de olie-rige Golf-lande, kan finansiere umiddelbare økonomiske og sociale afladsreformer som kompensation for manglende politisk udvikling, men den evne kan blive eroderet, hvis oliepriserne fortsætter på et lavt niveau. Det befolkningsrige "nordlige Mellemøsten" har ikke de samme olieressourcer, er betydeligt fattigere og vil have meget sværere ved at håndtere presset nedefra – ikke mindst hvis fortsat faldende oliepriser betyder et større fald i de traditionelle subsidier fra de olie-rige lande til de olie-fattige lande i Mellemøsten.

Verdensbanken vurderer, at Mellemøsten ville kunne nå gennemsnitlige økonomiske vækstrater på 7,78% i 2020, hvis en overgang til demokratisk styre havde fundet sted i 2015, og det skal ses i forhold til en forventet vækstrate på kun 3,3% i mangel på transition<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><http://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/mena-quarterly-economic-brief-january-2016>



En anden udfordring er den afledte risiko for nye omvæltninger og regimesammenbrud, der kan skabe alvorlige konsekvenser både for regionen og bredere. I den kommende periode vil en *første gruppe* af lande i Mellemøsten og Nordafrika bevæge sig på grænsen af regimesammenbrud og/eller være i fare for at blive fejlslagne stater. Denne gruppe omfatter i øjeblikket blandt andet Syrien, Irak, Libyen og Yemen. Også Egypten, Algeriet og Det Palæstinensiske Selvstyre har potentialet til at bevæge sig ned i denne gruppe. Ustabilitet eller regimesammenbrud i særligt de store stater, som fx Egypten eller Algeriet, kan potentielt have betydelige konsekvenser for Europa. Nogle lande i en *anden gruppe* sætter ind med begrænsede reformprocesser, særligt på de økonomiske og sociale områder, og søger at balancere modsatrettede pres fra deres egne eliter på den ene side og de brede befolkninger på den anden side. For denne anden gruppe er spørgsmålet, om de kan eller vil reformere sig hurtigt nok og om de formår at accelerere den økonomiske udvikling i forhold til befolkningspresset for politisk og økonomisk inklusion, arbejdspladser og levevilkårsforbedringer. Denne gruppe omfatter lande som Marokko, Algeriet, Jordan, Bahrein, De Forenede Arabiske Emirater, Saudi-Arabien, Oman, Qatar og Kuwait. Et centralt element for denne gruppe lande er de olie-rige landes evne til at subsidiere regimerne i de olie-fattige lande. Manglende eller mindre subsidier vil udfordre regimerne endnu mere, og de faldende oliepriser truer med at sende selv Golf-landene ud i recession. De fleste fremskrivninger forventer ikke markante prisstigninger på olie før 2018. Endelig er der en mindre *tredje gruppe* af lande, der allerede er under en eller anden grad af politisk, økonomisk og social udvikling, såsom Tunesien og Libanon, eller som er underlagt andre dominerende dynamikker, som fx Det Palæstinensiske Selvstyre. De vil blive presset af ustabiliteten og af den økonomiske stagnation i regionen omkring dem.

En tredje udfordring er udviklingen i og mellem regionens fire stormagter, Iran, Tyrkiet, Saudi-Arabien og Egypten, hvoraf Iran er shiitisk og de tre sidste sunni-magter. Nedbrydningen af de tidligere magtmønstre efter Det Arabiske Forår har igangsat en regional magtkamp, hvor ikke mindst Assad-regimet og Syrien-krigen har været instrumentel i at sætte de sekteriske aspekter i forgrunden. Det har forvandlet den regionale magtkamp til en egentlig regional sunni/shia-konflikt, hvor de sekteriske aspekter er blevet den samlende faktor med Iran på den ene side og Tyrkiet og Saudi-Arabien på den anden. De væsentligste effekter af den regionale konflikt er for det første en cementering af de autokratiske regimer i regionen og derved af regionens onde cirkel af dårlig regeringsførelse og økonomisk stilstand, for det andet en forværring af den regionale ustabilitet med en generel regional økonomisk afmatning til følge, for det tredje en eskalation af sekteriske spændinger og proxy-krige samt for det fjerde betydelige demografiske forskubninger og en *de facto*-etablering af nye opdelinger langs sekteriske skillelinjer, som udfordrer de officielle statsgrænser.

På lidt længere sigt vil de indbyrdes magtrelationer mellem de fire ændre sig. Egypten vil i en lang periode være låst fast i sin egen krise, landets ressourcervagthed vil stå i stadig større kontrast til regionens fremvoksende magter og landet vil have svært ved igen at spille en regional rolle som tidligere. Saudi-Arabien evner til at påvirke udviklinger i regionen med økonomiske midler kan på sigt blive udfordret af svindende olieindtægter og af voksende

interne spændinger. Iran kan – afhængig af om landet slår fuldt ind på en samarbejds- og åbningskurs i forholdet til det internationale samfund i kølvandet på atomaftalen – opleve et økonomisk opsving, der kan styrke landets regionale rolle. Iran er stadig fastlåst i en intern kamp om hvilken udstrækning og karakter, denne åbning over for det internationale samfund skal tage, og åbningen udfordres ikke mindst af konservative gruppers fortsatte satsning på en traditionel magtbaseret tilgang til interessevaretagelse i regionen. Men Irans intervention til forsvar for shia-regimer og -grupperinger i særligt Irak, Syrien og Libanon koster dyrt og vil ikke kunne fastholdes på det nuværende niveau over længere tid. Det vil særligt være tilfældet, hvis konflikten eskalerer til direkte sammenstød mellem stormagterne, som kan galvanisere sunni-staterne i Mellemøsten til mere koordineret modstand mod Iran. I det tilfælde kan Iran stå over for en overvældende sunni-overmagt. På den anden side kan atomaftalen være en løftestang til at engagere Iran mere positivt til at løse nogle af regionens udfordringer og regionale spændinger. Tyrkiet er regionens stærkeste politiske, økonomiske og militære magt, men dets primære økonomiske og politiske interesser ikke ligger i regionen og engagementet er derfor mere sporadisk. Tyrkiet satser imidlertid på at opbygge samarbejdsrelationer med både Saudi-Arabien og Iran og kan derfor komme til at spille en brobyggende "mæglerrolle", der potentielt kan medvirke til at mindske spændingerne mellem regionens stormagter.

Den regionale magtkamp forværres af ændringerne i de globale magtstrukturer karakteriseret ikke mindst ved USA's generelt mindre engagement og rolle i regionen sammenholdt med Ruslands engagement som sponsor af shia-siden i den regionale magtkamp, hvilket medvirker til at uddybe konflikten.

Set i et samlet perspektiv har regionens stormagter af forskellige grunde en klar interesse i at finde en løsning på den nuværende sunni/shia-konflikt på grundlag af en ny magtbalance og nye, uskrevne regionale handlingsregler, der kan tillade en stabilisering og åbning af regionen.

En fjerde udfordring er den stigende radikaliserings i regionen og det deraf afledte større råderum for ekstremistiske grupper, som hænger tæt sammen med ikke mindst den stigende politiske polarisering og med den massive og voksende ungdomsarbejdsløshed. I det første femår efter 2011-omvæltningerne er det i det store hele lykkedes autokratiske regimer at fastholde sit greb om regionen med begrænsede reformer, skin-demokratiske processer og kosmetiske regeringsudskiftninger. Det har i høj grad været med til at underminere den folkelige tiltro til demokratiske processer og er en væsentlig del af årsagen til den tiltagende radikaliserings i regionen, som helt afviser den demokratiske model.

Radikaliseringsen er ikke primært drevet af religiøs fanatisme, den er politisk og hænger tæt sammen med den manglende politiske udvikling i regionen. Hvor den sekulære opposition primært har været middelklasse-baseret, er den religiøs-baserede opposition særligt vokset frem efter kommunismens fald og har rod blandt regionens brede fattige grupper. Regimernes succes i at underminere den moderate opposition, herunder den mere moderate islamistiske opposition omkring de muslimske brødre, ligger bag den bølge af radikaliserings, som regionen aktuelt undergår. Oppositionen overgår i stigende grad til mere ekstremistiske religiøse grupper (salafister), og radikaliserings fremstår for alt for mange som den eneste reelle opposition til de

siddende magthavere. Regimerne forsøger at bevare sin magt ved at udvide sin støttebase i middelklassen og blandt mindretallene, og arbejder på at de-legitimere de religiøst-baserede oppositionsgrupper. For regimerne er en radikaliseret opposition nyttig: den skaber frygt og er et instrument til at sikre opbakning til regimet fra netop middelklassen og mindretallene, og deres fokus er derfor meget mere på at kontrollere end på at bekæmpe radikalisme. Men det skaber en farlig polarisering i de mellemøstlige samfund, og det gør sandsynligheden for at kommende kriser bliver *revolutionære* omvæltninger snarere end *evolutionære* udviklingsprocesser så meget større.

Selv om radikalisering ikke er det samme som støtte til terror og terrorgrupper, skaber det alligevel et større grundlag for tolerance af og stiltiende støtte og rekruttering til ekstremistiske grupper. En afledt udfordring er derfor det større handlingsrum, som ekstremistiske grupper vil have i regionen i den kommende periode, som det fx nu er tilfældet i Sinai, Libyen, Yemen, Syrien og Irak. Det vil kræve en massiv indsats fra det internationale samfunds side for at begrænse dette handlingsrum, men det eneste bæredygtige grundlag vil være at fjerne den stiltiende tolerance af eller opbakning til de ekstremistiske grupper.

En femte udfordring er regionens massive flygtningekrise, demografiske forskubninger som følge af den regionale sekteriske konflikt og det deraf følgende massive migrationspres mod Europa. Det har altid været en strategi for familier i regionens urolige områder, som fx palæstinensere og libanesere, at sende familiemedlemmer ud til andre dele af verden, hvor de kan få højere indkomst og derved støtte familien tilbage i oprindelseslandet. Med Irak- og Syrien-krigene har migrationen ud af regionen nået nye højder. Regionen står med den mest massive flygtningekrise siden Anden Verdenskrig med samlet op mod 15 mio. flygtninge og internt fordrevne. Krisens massive omfang og den manglende tiltro til en snarlig løsning på Syrien-konflikten og utilstrækkeligheder i det internationale samfunds håndtering af flygtningekriserne i nabolandene ligger blandt andet bag det massive migrationspres mod Europa. Et sammenbrud i et land som fx Egypten kan skabe en ustabilitets- og migrationsudfordring på et niveau, vi slet ikke har set endnu.

## Perspektiver

Billedet af situationen i Mellemøsten og Nordafrika kommer ofte til at fremstå negativt – en region fanget i en ond spiral af manglende udvikling, uro og konflikt - og en kølig analyse af regionens massive udfordringer vil have svært ved at videregive et andet billede. Forandringsprocesserne giver store udfordringer, men de kan også give muligheder, og det negative billede fanger trods alt ikke, hvad Mellemøsten også er: en region fuld af håb og forventninger med en dynamisk interesse efter at ”komme i gang” og med en klar orientering imod global integration. Omkring 2005 er privatsektoren for første gang blevet den største arbejdsgiver i næsten alle regionens lande<sup>2</sup>, hvilket er en form for indikation på, at

<sup>222</sup>Osman, Tarek: The Two Futures of the Middle East: <http://yalebooksblog.co.uk/2016/01/18/the-two-futures-of-the-arab-world-an-essay-by-tarek-osman/>

udviklingsdynamikken langsomt er ved at overgå fra regimerne til privatsektoren. Regionen har en meget ung befolkning, hvis dynamik i øjeblikket primært kanaliseres ind i negative baner på grund af manglende muligheder socialt og på arbejdsmarkedet. Den mellemøstlige ungdoms værdier og udsyn præges både globalt og lokalt, og den kan under de rette betingelser blive bærer af et fundamentalt skifte i det traditionelle, patriarkalske Mellemøsten hægtet af globaliseringens muligheder og fanget i økonomisk lavvækst. For eksempel overgår antallet af palæstinensiske universitetsstuderende set i forhold til befolkningstallet Hong Kong, og i Libanon er én ud af tre iværksættere en kvinde, hvilket overgår en del lande i Europa.

I sidste ende vil en positiv socio-økonomisk udvikling være det, der bringer regionen ud af ustabilitet og konflikt og ud af radikaliserings og ekstremismens klør. Tre fundamentale faktorer træder frem som grundlag for at skabe stabile regionale betingelser og progressive nationale politikker, der fokuserer på inklusiv økonomisk vækst og arbejdspladser. For det første skal regionens konflikter standses og den regionale sunni/shia-konflikt skal bevæge sig ind i et politisk spor karakteriseret mere af samarbejde end af konfrontation. Regionen har i høj grad brug for at opbygge en regional kapacitet til konfliktforebyggelse og –løsning for at håndtere potentielle destabiliserende udviklinger hurtigst muligt. Det er det eneste grundlag for at begrænse de negative økonomiske og sociale følgevirkninger af konflikter og skabe en bred økonomisk og social stabilisering i regionen. For det andet skal regimerne vise en helt anden vilje til at forbedre sin økonomiske regeringsførelse og åbne økonomien op for den brede befolkning, som kan give et perspektiv om arbejde og langsomme levevilkårsforbedringer til de unge og til de store fattige grupper. Det helt afgørende er at bringe den økonomiske udvikling op på et niveau, der er højt og stabilt nok til understøtte en reformproces og skabe gradvise levevilkårsforbedringer (over ca. 5% vækst i BNP per år). For det tredje skal regimernes legitimitet forøges for at kunne starte en lang proces med at standse radikaliserings og indskrænke det øgede frirum til ekstremistiske grupper, som det skaber. Som minimum må regimerne sætte ind på en gradvis reformproces, som finder måder at øge den folkelige inddragelse i de politiske processer.

I en samlet realistisk betragtning vil den primære politiske udvikling i Mellemøsten i den kommende periode med nogle undtagelser næppe udvikle sig mod egentlige demokratier med åbne økonomier, men kan i bedste fald forme sig som en evolution fra autokratiske regimer, der holder udviklingen tilbage og fordeler ressourcer til de få, til autokratier med visse demokratiske elementer, der giver større rum for økonomisk udvikling og med en bedre økonomisk fordeling. Det kan skabe grundlag for en stabilisering og videre politisk, økonomisk og social udvikling i de følgende faser. I værste fald vil Mellemøsten og Nordafrika blive fastholdt i politisk, økonomisk og social stilstand med ustabilitet, stadig større spændinger, stigende radikaliserings og mulighed for nye, revolutionære omvæltninger med flere radikale regimeskift og flere ukontrollerede områder, hvor radikale grupper kan finde fodfæste.

## Indledning

En analyse af udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika må undersøge de strukturelle og udløsende faktorer, som ligger bag regionens dybe forandringer, og ikke mindst afdække de sammenhænge og processer, igennem hvilke disse forandringer fører til forskellige resultater og får forskellige konsekvenser. Hvordan kunne Det Arabiske Forår føre til så forskellige udfald som transition i Tunesien, et nyt militærstyre i Egypten og oprør, krig og fragmentation i Syrien, Libyen og Yemen? Hvordan har de autokratiske styrers reaktioner på Det Arabiske Forår været afgørende for disse forskellige udviklingsspor og for den stigende ustabilitet og radikalisering i regionen?

Mange kritiserer de regimeudfordrende civilsamfunds kræfter under Det Arabiske Forår og ikke mindst den støtte, de fik udefra, som et forsøg på misforstået vestlig kulturomvæltning og peger ikke mindst på de afledte negative konsekvenser i form af krige og radikalisering som grund til ikke at udfordre de siddende regimer. Men presset for forandringer kommer dybt inde fra regionen selv, det skyldes naturlige udviklingsprocesser og det er uafvendeligt. En grundlæggende faktor er, at den autokratiske styreform, der i den grad har præget Mellemøsten, ikke længere lever op til befolkningens levevilkårsforventninger. Den modsvarer ikke fremvæksten af nye, globaliserede værdier og sammenholdt med en meget åbenlys dårlig regeringsførelse, nepotisme og korrupsion, der fastholder regionen i udviklingsmæssig stilstand, skaber det et stadig større spænd mellem regimer og befolkninger.

Forandringsprocesser kan være *evolutionære* eller *revolutionære*, alt efter om magthavere reagerer på pres nedefra med gradvise reformer og langsomt udvikler sig mod mere åbenhed, eller om magthavere undertrykker dette pres og fastholder deres samfund i repression og stilstand. Mellemøsten er særligt præget af, at der kun få steder kan ses en reel, men gradvis udvikling i retning af politisk, økonomisk og social modernisering; på den måde er lande som Tunesien, Libanon og muligvis Marokko og Jordan blandt de få positive undtagelser. Tværtimod karakteriseres regionen fortsat af magthavere uden reelt demokratisk mandat og af nepotistiske eliter, som modarbejder naturlige udviklingsprocesser og fastholder deres greb om magten og økonomien indtil et punkt, hvor modsætningerne mellem forventninger og hvad regimerne leverer når et eksplosivt stade. Omvæltningerne i 2011 og de deraf følgende meget dybe konsekvenser for regionen var disse spændingers foreløbigt største udbrud. De vil ikke være det sidste.

Denne analyse vil for det første gøre kort status på Mellemøstens situation fem år efter Det Arabiske Forår og se på omvæltningernes afledte effekter for landene selv, for regionen, for Europa og globalt. For det andet præsenteres en række af de strukturelle og udløsende faktorer, der ligger bag forandringsprocesserne i regionen, ikke mindst fordi de samme faktorer vil være del af regionens fortsatte tumultariske udviklingsprocesser. For det tredje fremhæves nogle nedslagspunkter i perspektiverne for Mellemøsten og de udfordringer og muligheder, regionen vil byde på.

Denne analyse tager udgangspunkt i Mellemøsten, men inddrager også Nordafrika og Iran, som er udsat for samme forandningspres og hvis udvikling i så høj grad hænger sammen med Mellemøsten. Analysen inddrager ikke som sådan Israel, som ikke i samme grad er berørt af de regionale dynamikker.



Fig. 1: Kort over Mellemøsten og Nordafrika

## Kapitel 1: Mellemøsten ved femåret for Det Arabiske Forår

Omvæltningerne siden 2011 har haft en lang række negative afledte effekter, og regionen er som følge af omvæltningerne blevet mere ustabil og udgør en større udfordring ikke alene for sig selv, men også for Europa og globalt.

### Det ulykkelige Arabien

Omvæltningerne i Det Arabiske Forår i 2011 ramte det meste af Mellemøsten og Nordafrika med en omfattende bølge af protester mod de siddende regimer og deres manglende evne til at leve op til befolkningernes levevilkårsforventninger. Det Arabiske Forår var ikke blot én protestbølge, der var flere forskellige protester med forskelligt ophav og mål. Protesterne begyndte typisk i de store byer og blev organiseret af unge primært fra middelklassen med krav om politiske og økonomiske reformer og regimeskift til et mere demokratisk styre. Disse demonstrationer var fredelige og velorganiserede og blev mobiliseret gennem udstrakt brug af sociale medier. Demonstranterne var med inspiration ikke mindst i farve-revolutionerne i Serbien, Ukraine og Georgien i stand til at fortsætte protesterne med den nødvendige logistik til at holde hundredetusindvis af mennesker på gaderne over mange dage, hvilket bidrog til protesternes store synlighed og politiske effekt. De skabte et håb om reelle forandringer. I en

del lande bredte protesterne sig fra de unge i byerne til de store, fattige grupper i byernes randområder og på landet med krav om meget konkrete levevilkårsforbedringer, men med helt andre politiske forventninger end de unge og de uddannede middelklasser i byerne. I disse protester spillede de muslimske brødre eller lignende religiøst-baseret grupper ofte en stor rolle. I visse lande tog protesterne igen et mere sekterisk udtryk i form af mindretalsgruppers krav om magtdeling, som fx shia-gruppers protester i Bahrein, Saudi-Arabien og Yemen og sunni-gruppers utilfredshed med shiitisk dominans i Irak og Syrien. Udfordringerne blev håndteret på forskellig vis af de siddende regimer og fik forskelligt udkomme, og det præger i høj grad Mellemøstens aktuelle situation.

En gruppe autokrater blev enten styrtet ret hurtigt eller reagerede på protesterne med vold, og de stater er med undtagelse af Tunesien i fare for at blive fejlslagne stater. I to lande blev autokrater tvunget fra magten: Zine El Abidine Ben Ali i Tunesien og Hosni Mubarak i Egypten. Tunesien er som det eneste land gået ind i en egentlig politisk overgangsproces, mens general Sisi med militæret i ryggen har taget magten i Egypten i hvad der fremstår som en konsolidering af det autokratiske styre, som i fremtiden vil afføde nyt pres for omvæltninger. I tre lande førte sikkerhedsstyrkernes forsøg på voldelig repression af protesterne til egentlige oprør. I Libyen blev Muammar Gaddafi styrtet og dræbt i 2011, og landet er siden fragmenteret og blevet scene for en borgerkrigsagtig magtkamp mellem forskellige stammemilitser og radikaliserede grupper. I Syrien er det lykkedes Bashar alAssad at gøre krigen til en sekterisk sunni/shia-kamp og kæmper med hjælp fra Iran, Hizbollah, Rusland og med shiitiske lejetropper fra blandt andet Irak, Pakistan og Afghanistan stadig for sit hold om magten i regionens mest omfattende og blodige borgerkrig endnu. I Yemen blev Ali Abdallah Saleh tvunget fra magten i 2012, men også Saleh har spillet det sekteriske kort og forsøger at genvinde magten gennem et shiitisk Houthis-oprør i 2015.

De fleste regimer har – i hvert fald for indeværende - redet stormen af med begrænsede reformer på de økonomiske og sociale områder og kosmetiske regeringsændringer, men spændingerne består og kan ikke undgå at komme til udtryk igen på et senere tidspunkt. Regimerne undgik behændigt dybe reformer, der grundlæggende åbner samfundene op for politisk, økonomisk og social udvikling, og kunne ikke mindst lukrere på de kaotiske udviklinger i Syrien og Egypten, som var med til at dæmpe den folkelige iver efter regimeskifte. Særligt regionens kongedømmer, som fx Marokko og Jordan, formåede at skabe en afstand mellem monarkerne og dagligdagens politik, som skiftende regeringer i stedet blev holdt til ansvar for, og de har iværksat visse reformprocesser. Det er usikkert, om disse processer vil føre til mere grundlæggende reformer, der moderniserer de respektive lande; i alle tilfælde kontrolleres den reelle allokering af ressourcer og de politiske spilleregler fortsat af den autokratiske magts centrum. Tendensen ved regimerne har været at søge nye måder at fortsætte det eksisterende system, snarere end at engagere landet i reelle reformer, der kunne udfordre landets siddende eliter. De rigere Golf-monarkier formåede i vidt omfang at afbøde protesterne med konkrete velstandsforbedringer for den brede befolkning og de fattigere grupper. I Bahrein blev en shia-opstand med krav om større politisk frihed til landets shia-flertal på Perle-pladsen i Manama i 2011 slået ned med hjælp fra de øvrige lande i Golf Cooperation Council (GCC).

I en tredje gruppe af lande var protesterne mindre, ikke mindst på grund af andre forhold, som fx Det Palæstinensiske Selvstyre, som er optaget af sin egen konflikt med Israel, Algeriet, hvor mindet om den lange borgerkrig i 1990'erne stadig er frisk, og Libanon, som har en betydeligt mere åben økonomi og som allerede i forvejen er engageret i en demokratisk proces baseret på magtdeling mellem de sekteriske grupper (det konfessionelle demokrati, der blev indført efter landets lange borgerkrig 1975-90).

### Omvæltningernes afledte effekter: Syrien-krigen og dens regionale konsekvenser

Syrien-krigen er som sådan den hidtil værste konsekvens af 2011-omvæltningerne og er om noget det sted, der eksemplificerer det arsenal af kyniske metoder, en mellemøstlig autokrat kan anvende for at forblive ved magten. Da de folkelige protester mod Assad-regimet opstod i marts 2011, valgte regimet at reagere med vold og repression i håbet om afskrække befolkningen fra protester og krav om regimeskift. Resultatet var imidlertid det modsatte: modstanden voksede, jo stærkere repressionen blev, og i løbet af 2011 voksede protesterne i byerne sig til et egentligt oprør i landområderne. Regimet begyndte at krakkelere: tusindvis deserterede fra hæren og hoppede af fra regimet. Opstanden mod Assad og regimet voksede sig massiv og bred: selv om det særligt var sunni-flertallet, der var imod regimet, var modstanden mod regimet også stor i hans traditionelle støttegrupper, hans egen sekteriske gruppe, det shiitiske alawit-mindretal, det kristne mindretal og blandt de palæstinensiske flygtninge. Det var i lyset af denne eksistentielle trussel, at regimet dannede de såkaldte *Shabiha*-militser, der primært bestod af alawitter og hvis opgave det var at begå massive overgreb mod sunnier. Formålet hermed var ganske tydeligt at skabe vrede blandt sunnierne mod alawitterne og de kristne og derved tvinge mindretallene til at bakke op om Assad af frygt for konsekvenserne ved en sunni-ledet magtovertagelse.

Henover vinteren 2011/12 lykkedes det derved Assad at fremprovokere et grundlæggende skift fra et bredt oprør mod en diktator til en sekterisk sunni/shia-konflikt. Regimet fortætter en strategi med at påvirke balancen mellem moderate og radikale oprørsgrupper ved at målrette angreb mod de mere moderate oprørere og i det mulige omfang at undgå kamp mod de ekstremistiske oprørsgrupper. Regimet har ved en række lejligheder direkte støttet ISIS-angreb med luftangreb på moderate oprørere og angreb moderate oprørere i ryggen, da de forsøgte at drive ISIS ud af Syrien ved en storstilet offensiv i begyndelsen af 2014. Konkrete regimepersoner er sat på både USA's og EU's sanktionslister for at fungere som de økonomiske mellemmand mellem ISIS og regimet, som køber af olie og gas af Islamisk Stat (og tidligere af Jabhat anNusrah) til mange hundrede millioner dollars. Formålet hermed var ganske klart at styrke de ekstremistiske grupper over for de moderate grupper og få oprøret som helhed til at fremstå som radikaliserede ekstremister og derved mindske det internationale pres for Assads afgang som det mindste onde – et argument, Assad konsekvent har brugt.

Det var også med til at gøre krigen til et sunni/shia-opgør, at det er lykkedes Assad-regimet at sikre sig strategisk opbakning fra Iran og Hizbollah og militærstøtte fra Rusland, som har været helt central for regimets overlevelse, mens Tyrkiet og lande i Golfen har støttet



oprørsgrupperne. Hver gang regimet har været afgørende truet med at falde, som fx i vinteren 2012/13 eller i foråret 2015, har Iran og Hizbollah øget militærstøtten til regimet og har inddraget andre shiitiske grupper fra Irak, Yemen, Afghanistan og Pakistan til støtte for regimet. I efteråret 2015 interвенerede Rusland militært i konflikten på Assad-regimets side, hvilket ikke mindst skyldes en kombination af russiske energiinteresser og regionale magtinteresser. Rusland har gennem den ret begrænsede intervention effektivt formået at placere sig som den strategiske "sponsor" til shia-siden i den regionale sunni/shia-konflikt. I en situation, hvor priskonkurrencen på olie- og gasmarkedet kan blive større i fremtiden, har Rusland skabt sig selv en rolle i at etablere en korridor, hvor "shia-olie" fra Iran, Irak og Syrien på sigt kan transporteres over land til Europa til en lavere pris end hvis det skulle udskibes fra Golfen.

Den russiske intervention og den iranske opbygning af den alawitiske milits, De Nationale Forsvarsstyrker, i Syrien efter forbillede fra den iranske Basij-milits og Hizbollah har kun medvirket til at gøre krigen endnu mere sekterisk og til at trække krigen i langdrag. Syrien er på den måde blevet til arnestedet for den regionale magtkamp, der i Syrien, Irak og Yemen er vokset sig frem til at blive en egentlig regional sunni/shia-konflikt, hvor Iran hårdnakket kæmper for at fastholde sin indflydelse i en bue fra Iran over Irak og Syrien til sin nærmeste allierede Hizbollah i Libanon.

### Omvæltningernes afledte effekter: Massiv humanitær krise

Krigene og ustabiliteten efter 2011 har medført den hidtil største humanitære krise siden Anden Verdenskrig. I hele Mellemøsten vurderes der at være mere end 15 mio. flygtninge og internt fordrevne fra Syrien, Irak, Libyen og Yemen. I oktober 2015 var der flere end 13,5 mio. syrere, der havde behov for hjælp til at overleve, og i april 2016 var der mere end 4,8 mio. registrerede syriske flygtninge uden for Syrien, heraf 2,7 mio. i Tyrkiet alene og lidt over 1 mio. flygtninge i Libanon, svarende til ca. ¼ af landets egen befolkning.

Det internationale samfunds humanitære støtte er kommet under voldsomt pres. Krisens enorme omfang står ikke mål med det "normale" finansielle behov til humanitære indsatser, og det har vist sig svært for de humanitære donorer at øge tilskuddet til FN-organisationer og internationale humanitære NGO'er i forhold til krisens størrelse og vækst. Det er samtidig et væsentligt problem, at det internationale samfunds støtte til den humanitære krise har svært ved at håndtere overgangen fra umiddelbar humanitær krise til en konsolideret flygtningekrise, der vil fortsætte i en længere årrække, og som derfor kræver helt andre indsatser. Effekten af dette misforhold er, at nabolandenes evne til at håndtere store flygtningegrupper kommer under større pres.

Syrien-konflikten har i væsentlig grad hæmmet den økonomiske udvikling i nabolandene, ikke mindst i Libanon og Jordan. Jo længere krigen i Syrien trækker ud, jo sværere vil det blive for de to små nabolande at håndtere de massive negative politiske, økonomiske og sociale konsekvenser ved flygtningetilstrømningen. Libanons økonomiske vækst (BNP per år) var fx ikke mindre end 8% i de fire år fra 2007-2010, men ikke højere end 2% per år fra 2011 og frem. Libanon er fortsat polariseret i støtte til enten regimet eller oprørerne og står i sin hidtil

dybeste politiske krise siden borgerkrigen, men landet står sammen om at bekæmpe terrorismen og håndtere flygtningeudfordringerne.

I takt med, at nabolandenes ressourcer er blevet overvældet af den massive tilstrømning og støtten til de internationale flygtningeorganisationer samtidig er faldende, er flygtningenes situation blevet mere og mere uholdbar. Det er blandt andet baggrunden for den stigende videremigration af flygtninge fra Syriens nabolande til Europa, der for alvor startede i 2015. Tre faktorer presser i særlig grad for migration. Fortsat krig og ustabilitet i regionen, og ikke mindst den fortsatte sunni/shia-konflikt, skaber demografiske forskydninger, som regionen ikke selv kan absorbere. Assad-regimets krigsførelse og Syrien-krigens længde gør for det andet dette migrationspres historisk stort. Så længe Syrien-krigen fortsætter, så længe det syriske regime fortsætter den "demografiske justering" i landet rettet særligt mod sunni-befolkningen gennem systematisk bombing af sunni-områder og så længe vilkårene for flygtningene forværres i nærområderne til Syrien, vil den massive humanitære krise i stadig stigende grad producere pres for migration til særligt Europa. Endelig og for det tredje ansporer fortsat økonomisk stagnation i hele regionen samtidig til et stigende pres for økonomisk migration.

En anden del af årsagen til migrationsstrømmen er, at smuglerorganisationerne siden 2015 har nemmere ved at operere i nærområdet til Syrien og har formået opfinde en "charter-udgave" af smuglingsruten, hvor flygtningene kun skibes et kort stykke over vand til det nærmeste Europa – Grækenland, i stedet for som tidligere smugles helt hen til deres ønskede slutdestination med dyre falske dokumenter. Smuglergrupperne har derved kunne sænke prisen for en passage til Europa betydeligt i forhold til niveauet tidligere (fra over 10.000 til under 1000 USD), og det ligger blandt andet bag den kraftige vækst i antallet af syriske asylansøgere i Europa. I 2013 var der ca. 50.000 syriske asylansøgere til Europa, i 2014 122.000 voksende til 362.000 i 2015. "Charter"-migrationen er særligt muliggjort af, at Syriens nabolande er overvældede af flygtningepresset og simpelthen ikke længere udøver den samme kontrol med flygtningene.

I det lys er forstærkede og mere langsigtede indsatser for at skabe tålelige vilkår for flygtningene i nærområder som fx Tyrkiet, Libanon og Jordan helt afgørende. Men der er ingen tvivl om, at en Pandora's Boks er åbnet: smuglerne har lugtet penge og vil tilpasse sig modforanstaltninger og efterspørgslen efter migration vil fortsætte med at stige, så længe regionens situation ikke forbedres. Helt overordnet set er det en grundlæggende ændring i regionens udvikling væk fra ustabilitet og krise og over til stabilitet og udvikling, der i sidste ende kan mindske migrationspresset.

### Omvæltningernes afledte effekter: Regional magtkamp og sunni/shia-konflikt

2011-omvæltningerne igangsatte en regional magtkamp mellem regionens "fire store" - Tyrkiet, Iran, Saudi-Arabien og Egypten. For det første faldt Egypten med Mubaraks fald midlertidigt fra som regional stormagt, og den regionale magtbalance blev forskubbet. Tyrkiet kom til at fremstå som en rollemodel for kombinationen af demokrati og islamisk-baserede politiske partier, og både Tyrkiet og Saudi-Arabien øgede deres indflydelse i regionen. For det andet

førte omvæltningerne til en mobilisering af en sunni-identitet og til et betydeligt pres på regionens shia-regimer og shia-grupper. I Bahrein og Saudi-Arabien søgte shia-grupper at opnå større politisk indflydelse overfor sunni-regimer, mens shiitiske regimer i Irak, Syrien og Yemen stod over et kraftigt voksende sunnipres og bevidst har fremmet det sekteriske element (presset på shia-grupperne) til at trække støtte fra Iran. Ikke mindst på grund af Irans og Hizbollahs intervention i Syrien-krigen og Islamisk Stats fremkomst, har den regionale magtkamp siden 2013 udviklet sig til en egentlig sunni/shia-konflikt, som rækker betydeligt dybere end blot den regionale magtkamp. I Syrien har Iran bragt shiitiske krigere fra Libanon, Yemen, Irak, Afghanistan, Pakistan og Iran i kamp. Sunni-krigere fra regionen og fra hele verden er strømmet til ISIS. I takt med en voksende frygt blandt regionens sunni og shia-grupper for hinanden er den sekteriske identitet blevet mere vigtig end statstilhørsforholdet, og i forbindelse med den relative svækkelse og de-legitimering af regionens regimer og stater, er disse globaliserende identiteter og værdisæt vokset i betydning.

En effekt ved den regionale sunni/shia-konflikt er, at regimernes tab af legitimitet sammenholdt med en fremvoksende opfattelse ved sunni-grupper af shia-overgreb mod sunnier i Irak og Syrien har skabt et rum for sunni-radikalisering og for ekstremistiske grupper i lovløse områder over hele regionen. En anden effekt er, at de såkaldte Sykes/Picot-grænser og de mellemøstlige statsdannelser efter Den Første Verdenskrig udfordres<sup>3</sup>.

Islamisk Stat har med sit "kalifat" etableret kontrol over et stort område på tværs af den syrisk-irakiske grænse, og opererer med støttegrupper i en række andre lande med et mål om at forene alle sunni-muslimer under den sorte fane. Iran kæmper for at beholde sin shia-dominerede indflydelseskorrridor fra Iran over Irak og Syrien til Libanon og kan ikke acceptere sunni-dominerede regimer disse steder. Kurderne er blevet presset af oprøret og kampene i Syrien og af Islamisk Stat i både Syrien og Irak, og i hvert fald nogle af de kurdiske grupper har genoplivet en kurdisk national dagsorden. Hizbollah søger at erobre en "buffer-zone" omkring Libanon, der vil isolere Libanon fra sunni-kontrollerede områder i Syrien og håber derved på at kunne fastholde sin *de facto*-kontrol med Libanon. Med erobringen af Qalamoun-grænseområdet har Hizbollah derved udvidet Libanons kontrolområde ind i Syrien. Den samlede effekt er en fragmentering af regionen på forskellige sekteriske identiteter. Regionen risikerer at blive opdelt i sunni- og shia-interessesfærer hægtet op på hver sine af regionens stormagter, der yderligere vil svække staterne og skabe lovløse områder i mellem dem, som ekstremistiske grupper kan udnytte.

Hvis den regionale magtkamp uddybes yderligere, kan Iran komme under pres, for den regionale magtbalance er skæv. Irans militære interventioner har til formål at stabilisere shia-regimerne i Irak og Syrien, ikke mindst for at fastholde den direkte territoriale forbindelse til Hizbollah i Libanon, som er Irans tætteste allierede i regionen og et væsentligt kort til at afskrække en eventuel israelsk bombing af Iran. Irans regionale politik er dobbeltsidet. Iran

<sup>3</sup>Sykes/Picot-grænserne er en fransk-britisk aftale fra 1916 om magtdeling i Mellemøsten i forbindelse med krigen mod Det Osmanniske Rige (Tyrkiet) under Den Første Verdenskrig. Den blev efter krigen i det store hele grundlag for nogle af regionens nuværende stater og for den grænsedragning, Mellemøsten har i dag.

forfølger på den ene side en international samarbejdskurs, der ikke mindst afspejles i atomaftalen af 2015, som Irans premierminister Rouhani og udenrigsminister Zarif er de iranske drivkræfter bag. På den anden side gennemfører Iran en resolut militærintervention for at holde de shiitiske regimer i regionen ved magten med alle midler, som chefen for Revolutionsgardens Quds-styrke generalmajor Qassem Soleimani står bag. Soleimani står tæt på og svarer direkte til Irans Øverste Leder, Khamenei. Det er Soleimani, der er ansvarlig for oprettelsen af iransk-kontrollerede shiitiske militsstyrker modeleret efter den iranske Basij-milits og Hizbollah i både Syrien og Irak, som skal beskytte shiitter og være instrumenter i iransk magtpolitik uanset hvilket regime, der måtte være i landet. Iran bruger stadig en kombination af regional magtpolitik og en åbning overfor internationalt engagement som instrumenter i sin udenrigspolitik.

Men Iran kan, når alt kommer til stykket, ikke hamle op med et massivt sunni-flertal i regionen og med regionale stormagter som Tyrkiet eller Saudi-Arabien, og selv strategisk russisk støtte kan på ingen måde tippe den magtbalance over tid. Iran har knap 80 mio. indbyggere, men dets BNP er marginalt større end Danmarks og udgør kun ca. halvdelen af henholdsvis det tyrkiske og saudiske BNP. Irans økonomiske vækst forventes kun at nå 0,5% i det iranske 2015-kalenderår frem til marts 2016<sup>4</sup> - på trods af et opsving i væksten på 4,3% i 2014 efter valget af Rouhani som præsident og en række økonomiske indgreb. Det er derfor et spørgsmål om hvor lang tid Iran kan finansiere sine voksende militære engagementer og massive finansielle støtte til de syriske og irakiske regimer samt fortsætte med at understøtte Hizbollah og andre shia-militser i regionen uden meget vanskelige beslutninger om begrænsninger i den hjemlige økonomi. En egentlig åbning af økonomien og tiltrækning af de nødvendige investeringer efter atomaftalen er mindre sandsynlig, før Syrien-krigen og den regionale sunni/shia-konflikt er håndteret. På samme tid svækkes statssektoren i Iran, mens privatsektoren bliver relativt stærkere, hvilket kan øge den økonomiske vækst, men det kan også øge presset for yderligere politiske og økonomiske reformer og derved skabe en ny bølge af reformpres i Iran.

Et markant træk i den regionale magtkamp er en fremherskende ”min fjendes fjende er min ven”-politik, som har hjulpet ekstremistiske grupper frem, og det kendetegner på mange måder regionens lemfældige omgang med ekstremisme. Det betyder, at lande i regionen ser gennem fingre med eller direkte har støttet ekstremistiske grupper, hvis de bekæmper den fælles større fjende. Islamisk Stat er blevet støttet både af Assad-regimet og af sponsorer i Golfen mod Assad – ud fra hver deres formål. På den måde gøres ekstremistiske grupper til de villige instrumenter i en regional sunni/shia-magtkamp, men det har samtidig givet disse grupper et frirum til at konsolidere sig, blive stærkere end de mere moderate grupper og på et tidspunkt antager de egne interesser. Det er blandt andet på den måde, at ekstremistiske grupper som Jabhat anNusrah og Islamisk Stat har opnået et kritisk frirum til at vokse sig stærkere end de moderate oprørsgrupper i Syrien.

---

<sup>4</sup><http://www.worldbank.org/en/country/iran/overview>

Iran vil på et tidspunkt stå over for et grundlæggende strategisk valg: enten styrke den nuværende militært-orienterede regionale magtpolitik eller at indgå i regionale samarbejdsordninger og forfølge sine regionale mål politisk. Alternativet til sunni/shia-konflikten er, at det med afsæt i forsøgene på at finde en politisk løsning på Syrien-krigen og krigen mod ISIS lykkes at bringe den ind på et politisk spor i stedet. Den regionale magtkamp kan i bedste fald og under international mægling ændre karakter fra konfrontation til et politisk spor med "magt- og interessedelingsaftaler" og en grad af sameksistens og samarbejde. Libanon er et godt eksempel på en regional magt- og interessedelingsaftale mellem de samme sekteriske grupper og med henholdsvis Iran og Saudi-Arabien som sponsorer, der trods alle dens svagheder rent faktisk virker. Det er potentielt en model, der kunne virke i Syrien også.

### Omvæltningernes afledte effekter: Den politiske oppositions radikalisering

Den politiske opposition til regionens autokratiske regime har flere gange ændret karakter som følge af autokraternes succes med at håndtere deres politiske modstandere enten med repression eller ved at trække dem ind i den ledende elite med privilegier og positioner. Effekten af denne succes er, at den politiske opposition gradvist er blevet mere religiøst-radikal. Det er i lyset af autokraternes overlevelsessevne i Mellemøsten, at oppositionen har udviklet sig fra at være overvejende sekulær, til at være islamistisk omkring de muslimske brødre og nu til at være meget mere salafistisk og radikal. Den politiske opposition i Mellemøsten har i grove træk tenderet mod to retninger: en overvejende sekulær og kommunistisk/socialistisk, der var mere by- og middelklasse-baseret, og en religiøs/islamistisk funderet opposition omkring de muslimske brødre, som med sit fokus på socialt arbejde har rettet sig mod de brede fattige grupper på landet og i de fattige bykvarterer. Frem til 1990 var de socialistiske oppositionsgrupper mere dominerende, selv om de muslimske brødre også har spillet en rolle i lande som fx Egypten og Jordan. Det ændrede sig med Sovjetunionens fald, som betød, at støtten til de mere elitære socialistiske oppositionsgrupper forsvandt og deres politiske legitimitet blev udfordret. Som følge heraf oplevede de religiøse oppositionsgrupper et opsving i legitimitet, som flyttede oppositionens tyngdepunkt fra de uddannede eliter i byerne til de store fattige flertal. Mange aktivister flød fra de tidligere venstreorienterede grupper over i de muslimske brødre, som fx Hamas i Det Palæstinensiske Selvstyre, som oplevede en markant vækst og kom til at fremstå som den centrale opposition til regimerne. Hamas' valgsejr ved parlamentsvalget i Det Palæstinensiske selvstyre i 2006 var en indikation herpå.

Det er på denne baggrund, at de muslimske brødre oplevede et stort opsving i valgene efter Det Arabiske Forår. Den tunesiske pendant til de muslimske brødre, Ennahdah, vandt valget i Tunesien i 2011, og broderskabet vandt næsten halvdelen af det egyptiske parlaments sæder samme år og vandt præsidentvalget året efter. De muslimske brødre voksede også i betydning i andre lande, og udgjorde ikke mindst et betydeligt pres for reform i Jordan, og i Syrien havde de største oprørsgrupper en forankring i de muslimske brødre. Men regimerne svarede igen. Den egyptiske hærchef general Sisi fjernede præsident Morsi fra magten i Egypten i 2013, og det gav sammen med kritik af Morsis regeringsførelse anstødet til en generel krise for de muslimske brødre, som oplevede tilbageslag over hele regionen. Folk kom i tvivl om de muslimske brødre

overhovedet *kunne* regere, eller om de nogensinde *kunne få lov* til at regere. Regimernes evne til at underminere Hamas' valgsejr i 2006 og de muslimske brødres valgsejr i Egypten i 2011/12 er den primære årsag til den markante styrkelse af en noget mere radikal-religiøs opposition omkring de salafistiske grupperinger, som præger regionen lige nu og hvis folkelige opbakning lokale iagttagere i forskellige lande løseligt vurderer til omkring 25%. En undersøgelse fra Egypten i 2014 viser, at opbakningen til demokrati tog et stort hop opad i 2011 (fra 60% til 71%), mens opbakningen i 2014 med 59% er faldet til under niveauet før Det Arabiske Forår, samtidig med, at opbakningen til ikke-demokratisk styre under visse omstændigheder er steget til 25%<sup>5</sup>. Undersøgelsen viser også, at opbakningen til en "stærk leder" i forhold til demokrati nærmer sig hinanden; det er typisk general Sisis støtter, der ønsker en stærk leder, mens de, der støtter de muslimske brødre, tenderer mod at støtte demokrati. 2011 blev også året hvor de salafistiske partier debuterede på den politiske scene med Nour-partiet i Egypten (som fik knap 25% af stemmerne ved valget i 2011), Reform-partiet i Tunesien og salafist-politikeres opstilling under andre partier i Marokko. At være salafist er ikke det samme som at være ekstremist eller terrorist, men som én lokal iagttager bemærker, er det kun ét skridt derfra.

Den langsigtede effekt af regimernes evne til at underminere den politiske opposition kombineret med skin-demokratiske processer er derfor erodering af den brede befolknings tro på demokrati. Når regionens autokrater kan benytte formelle demokratiske processer, der ikke reelt giver indflydelse på valget og derved giver et figenblads-indtryk af demokrati, og i de fleste tilfælde baserer deres demografiske magtbase på mindretal og de sekulære middelklasser, skaber det afstand til de fattige flertalsgrupper i landene og giver det klare indtryk, at demokrati er noget en autokrat bruger til at legitimere sin magt, ikke et middel til indflydelse for de, der intet har. Det er med til at styrke splittelsen mellem det fattige flertal over for mindretallene og byernes middelklasser, og det er medvirkende årsag til den stigende opbakning til en religiøs retfærdighed, som faldbydes af salafistiske grupper.

En del af problemet med radikale grupper er, at regimerne i deres del og hersk-magtpolitik ofte selv har en klar interesse i radikaliserings af oppositionen. Sommetider tolererer eller fremmer regimerne radikale grupper for at svække andre politiske modstandere, for at øge opbakningen fra sine støttegrupper og for at fjerne presset på dem selv for demokratiske reformer. Det er særligt i lyset af udviklingen i den politiske opposition i Mellemøsten, at det eksterne pres for demokratiske reformer for indeværende ikke er stort.

### Omvæltningernes afledte effekter: Islamisk Stat

Islamisk Stat er på mange måder et klimaks i den "perfekte storm" af kriser i Mellemøsten. Islamisk Stat (ISIS, eller blot "Dåesh, som den nedladende omtales i regionen) har forstået at udnytte lovløse områder og svage regimer i Irak, Syrien og Libyen og har portrætteret sig som frontkæmper mod undertrykkende shiitiske autokrater i Damaskus og Baghdad. ISIS næres derved af sunni/shia-konflikten og har med dannelsen af kalifatet i juni 2013 skabt en drøm, der har en ideologisk tiltrækningskraft på titusindvis af unge, radikaliserede sunni-muslimer over

---

<sup>5</sup> <http://www.pewglobal.org/2014/05/22/chapter-3-democratic-values-in-egypt/>

hele verden. Islamisk Stats organisationsevne er umiskendelig og dets propaganda-apparat af højeste kvalitet.

Islamisk Stat er ikke en stor sort boks af ekstremister og terrorister; den har klare indbyggede svagheder, der kan gøre det vanskeligt at holde sammen på organisationen, når presset bliver for stort. Islamisk Stat kan opsplittes i fire "lag" med aftagende tiltrækningskraft, og det er én af gruppens nøglesvagheder. Inderst er Islamisk Stats *styrende kerne*, der primært består af irakere, ofte tidligere officerer under Saddam-tiden, men også enkelte andre internationale fremmede krigere. Det næste lag er *fanatikerne*, ideologisk-optændte primært fremmede krigere fra Europa og Centralasien, der er eliten i Islamisk Stats militær og som leverer en stor del af selvmordsbomberne. Det tredje lag er de *allierede* stammer og militser, der er gået med Islamisk Stat, fordi de deler samme interesse i at bekæmpe regimerne i Damaskus og Bagdad for hvad de opfatter som shia-undertrykkelse, eller fordi de militante simpelthen tror de kan opnå bedre resultater eller få bedre løn og bedre våben ved at kæmpe med Islamisk Stat. Og endelig er der *medløberne* i det fjerde lag, der går med Islamisk Stat af frygt eller pragmatisme, fordi det altid er sikrest at spille sammen med den dominerende magt i nabolaget.

Islamisk Stat er en organisation i krise. Islamisk Stat baserer sin magt på tiltrækning med forskellige positive incitamenter for alle sine støttegrupper, som fx at skabe lov og orden på lokalniveauet og fjerne "gade-korruptionen", men baserer også sin magt på frygt for hvad der sker, hvis man går imod Islamisk Stat, som fx de offentlige henrettelser og fremvisning af afhuggede hoveder på offentlige pladser. Strategien er lykkedes over al forventning hidtil, men Islamisk Stat bliver svag, når balancen forskubbes og tiltrækningen baseres primært på frygt. Islamisk Stat har siden nederlaget i Kobane i februar 2015 oplevet en lang række militære tilbageslag og har måttet sprede sine styrker alt for tyndt. Islamisk Stat er nu ude af stand til at gennemføre større offensiver, ikke mindst på grund af indsatsen fra den internationale koalitions side (*Inherent Resolve*). Islamisk Stat skal afse stadig flere ressourcer selv til begrænsede offensiver, men den evne begrænses af, at Islamisk Stat kæmper mod stort set alle sine naboer på multiple fronter. Samtidig plages Islamisk Stat af faldende indtægter og det udhuler råderummet for at holde administrativt sammen på områderne under deres kontrol. Moralen og den interne sammenhængskraft i Islamisk Stat er nu direkte udfordret, og det ses af den forøgede afhopning, af den voksende interne modstand mod Islamisk Stat og af de intensiverede indre konflikter i Islamisk Stat. Hvis der opstår muligheder for at forlade Islamisk Stat på en sikker måde, er der ingen tvivl om, at mange militser og stammer ville gøre det.

Så længe det gik frem for Islamisk Stat var fokus på konsolidering af det erklærede kalifat i Irak og Syrien. Islamisk Stat har brug for løbende fremgang og en streng af spektakulære sejre for at fastholde synlighed og den fornemmelse af evig fremdrift, der tiltrækker unge radikaliserede fra hele verden. Spredning af Islamisk Stat-terrorisme til Europa og i regionen må derfor netop forventes, når Islamisk Stat er presset. Ved at gennemføre terror i Europa håber Islamisk Stat på at fremprovokere reaktioner mod almindelige muslimer og at fremme deres følelse af marginalisering i Europa, hvilket i Islamisk Stats optik kan skabe det rekrutteringsgrundlag, de ønsker. En særlig udfordring vil være, når kalifatet en dag er afgørende presset eller bekæmpet som fysisk entitet i Irak og Syrien. Islamisk Stat er transformationens mester og er gået fra

asymmetrisk trussel til en fysisk entitet på størrelse med et middelstort land. Islamisk Stat kan under pres omgøre sig til en asymmetrisk trussel igen, og på det tidspunkt vil tusindvis af trænedede og vrede Islamisk-Stat-krigere vende sig mod andre lovløse områder i og uden for regionen, hvor de kan etablere en base.

Det er sandsynligt, at Islamisk Stat på det tidspunkt vil igangsætte en terrorbølge, hvis lige vi måske slet ikke har set endnu. Det, der måske kan skabe en større trussel, er, at Islamisk Stat har adgang til ressourcer, materialer, ekspertise og smuglernetværk, og at de rent faktisk har mulighed og evne til at organisere større og innovative terrorkampagner eller overtagelse af nye skrøbelige stater et andet sted i verden. I modsætning til andre terrorgrupper, som typisk laver enkeltstående terrorangreb, synes Islamisk Stat at fokusere på evnen til at lave egentlige terrorkampagner med mange angreb over kort tid, som kan udgøre en betydelig større udfordring.

## Kapitel 2: Kontinuitet og forandring i Mellemøsten

Mellemøsten og Nordafrika er en region præget af regimer, der fortsat lever i og af en feudal samfundsmodel, hvor korruption, favoritisme og nepotisme er kerneelementer i bevarelse af magten sammen med en "social kontrakt" med den brede befolkning primært baseret på simple mekanismer som prissubsidier på basale nødvendigheder som brød og benzin. Det har medvirket til at holde regionen tilbage i relativ politisk, økonomisk og social stilstand. Det var ikke mindst den globale finanskrisen i 2008, der udfordrede regimernes evne til at finansiere og derved fastholde denne samfundsmodel og som derved var medvirkende til Det Arabiske Forår tre år senere i 2011. Men 2011-omvæltningerne kan ikke forklares alene som en funktion af den socio-økonomiske krise, presset fra moderniseringsprocesser eller globalisering. Det er interaktionen mellem en række strukturelle faktorer og konkrete udløsende faktorer, der både skaber det kritiske sammenfald, der medvirker til at bringe utilfredshed til et kriseniveau, og som forklarer, hvorfor de samme strukturelle udfordringer fører til krise nogle steder, men ikke andre, og som fører til meget forskellige udfald af disse kriser.

### Mellemøstens statiske regimer: Nepotisme, korruption og social kontrakt

Det er ikke tilfældigt, at Mellemøstens monarkier og autokratier deler en række af de samme karakteristika, der i den grad har formået at holde regionen tilbage i varierende grader af politisk, økonomisk og social stilstand. Regionens regimer kan i større eller mindre grad karakteriseres som *rentier*-stater, der henter sine primærindtægter fra eksterne kilder snarere end fra befolkningen gennem skat, hvad enten det er fra olieproduktion, som i tilfældet Golflandene, eller fra økonomisk støtte udefra, som i tilfældet ressourcefattige lande som fx Jordan<sup>6</sup>. Mellemøsten har med 23.6% verdens laveste skattetryk (Total Tax Rate) og havde frem

---

<sup>6</sup>Beck, Michael: Corruption as a pillar of the politico-economic systems of the Middle East, Conference paper, 2013: [http://findresearcher.sdu.dk/portal/files/72333974/130211\\_Corruption\\_as\\_Pillar\\_of\\_the\\_politico\\_economic\\_systems\\_of\\_the\\_Middle\\_East.pdf](http://findresearcher.sdu.dk/portal/files/72333974/130211_Corruption_as_Pillar_of_the_politico_economic_systems_of_the_Middle_East.pdf)



til 2013 det største fald i skattetrykket<sup>7</sup>. Det betyder, at staten kun i relativt begrænset omfang er afhængig af sin befolkning og af dens engagement i den produktive sektor for indkomst, og derved er der ringe incitament til at fremme vækst i den produktive sektor. Dette er en fortsættelse af tidligere tiders klienteliske feudal-samfund, hvor fyrsten gav sikkerhed og serviceydelser tilbage til sine undersåtter til gengæld for deres loyalitet. I den situation er regimets primære fokus at pleje de eliter, der understøtter autokraten og som er direkte involveret i den eksterne indtægtssøgning (regimets "riddere"). Regimestøtter tilbydes stillinger til høje lønninger i en oppustet stat, hvor forfremmelseskriterierne er alder og forbindelser snarere end formåen og resultater. Ifølge Verdensbanken er de mellemøstlige bureaukratier de største i verden og mange af de ansatte arbejder overhovedet ikke<sup>8</sup>.

Egypten er et eksempel på hvorledes de klientelistiske mekanismer både medvirker til at skævvride den økonomiske fordeling og holde den økonomiske udvikling tilbage. Den egyptiske hær er en massiv stat-i-staten og har med undtagelse af præsident Morsis korte regeringstid styret landet siden Kong Farouq blev styrtet ved et kup i 1952. Hæren er Mellemøstens største (og verdens 13. største) med vurderet 300-400.000 mand – heraf hele 6000 generaler.<sup>9</sup> De øverste hær- og sikkerhedschefer tilbydes lønninger på op til 16 mio. USD per år, mens laget derunder får mellem 16.000-83.000 USD per måned<sup>10</sup>. Dette står i skærende kontrast til en mindsteløn i privatsektoren på ca. 140 USD/måned<sup>11</sup>, og det understreger, at rigdom opnås nemmere ved at avancere indenfor regimet end i privatsektoren. Militæret vurderes at stå for op til 40% af det egyptiske BNP (i nogle vurderinger 60%<sup>12</sup>) gennem en privilegeret og ukontrolleret adgang til det økonomiske apparat inden for en lang række sektorer. Regimet tilbyder lukrative koncessioner i økonomien til sine nærmeste støtter (fx monopol til udvinding af ressourcer eller telekommunikation) og særprivilegier, der medvirker til at ekskludere konkurrence og hæmme effektivitet i økonomien. Generelt vurderes militærets rolle i økonomien at være styrket siden Sisis magtovertagelse, ikke formindsket. Militærets oligarkiske position i økonomien skævvrider konkurrencen, fordi det blandt andet bygger på økonomiske særprivilegier fra staten (betaler ikke skatter), ingen offentlighed i administrationen og brugen af værnepligtige i produktionen til meget lave lønninger (17-28 USD/måned). Den samlede effekt er, at økonomisk vækst i Egypten er ensidig og ikke kommer den brede befolkning til

<sup>7</sup><http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Miscellaneous/PT13MiddleEastFactSheetEnglish.pdf>

<sup>8</sup><http://www.economist.com/news/business/21623696-how-cronyism-undermines-growth-jobs-and-competition-friends-high-places>

<sup>9</sup><https://www.middleeastmonitor.com/articles/africa/12653-the-egyptian-military-empire>

<sup>10</sup><https://www.middleeastmonitor.com/articles/africa/12653-the-egyptian-military-empire>

<sup>11</sup><http://sites.miis.edu/educationinegypt/files/2013/05/CIEsalaryEgypt.pdf>

<sup>12</sup><https://www.middleeastmonitor.com/articles/africa/12653-the-egyptian-military-empire>

gode gennem inklusion på arbejdsmarkedet og mere effektive fordelingsmekanismer. Dette fænomen er symptomatisk for mange lande i regionen<sup>13</sup>.

På trods af, at korruption og ineffektive bureaukratier er blandt befolkningernes væsentligste kritikpunkter mod regimerne, er bureaukratierne blevet endnu mere ineffektive siden Det Arabiske Forår, ikke mindre. Forsøg på at overgå til merit-baserede ansættelser i Egypten og Libanon er fx kollapsede på grund af faren for at tippe den delikate balance mellem eliter. Folkelige protester i Irak og Libanon i 2015 er en klar indikation herpå. Samlet set er der tale om en helt anden form for økonomisk omfordeling i autokratiske eller semi-autokratiske regimer, der fokuserer på at binde eliterne i et afhængigheds- og loyalitetsforhold til monarken eller autokraten. I forhold til den brede befolkning forventes staten kun at levere visse helt basale serviceydelser som skoler, hospitaler og subventionerede priser på benzin og brød, men binder sig ikke til en progressiv socio-økonomisk udvikling eller til en egentlig forbedring af levevilkårene. Indebyrden er, at statssektoren er langt større end den private sektor (med undtagelse af Libanon og Marokko er de mellemøstlige statssektorer betydeligt større end OECD-gennemsnittet<sup>14</sup>), at staten styrer alle udviklingsprocesser i landet og at den elite-dominerede stat antager sit "eget liv", der ikke har nogen interesse i en stærk privatsektor eller i en udvikling væk fra elitens monopolistiske greb om staten og dens ressourcer. Indebyrden er derfor også, at privatsektoren er helt afhængig af den statslige sektor, ikke omvendt, og at økonomien er vanskeligt tilgængelig for den brede befolkning, der holdes fastlåst i primærsektoren, småhandel og småproduktion. Indebyrden er endelig, at et regime ikke kan afskaffe korruption eller nepotisme, fordi det er helt afgørende elementer i hvordan et regime binder eliten til sig. Det er også derfor, at reelle forsøg på reform ofte er dømt til fiasko, hvis ikke autokraten er meget stærk; eliten fjerner selv den reformerende autokrat.

De mellemøstlige regimers stabilitet bygger på ligevægt. Hvis regimerne kan leve op til sin del af den sociale kontrakt og levere skoler, hospitaler, sikkerhed, lov og orden samt subventionerede priser på basale fornødenheder såsom brød og brændstof, og hvis den brede befolkning kan finde arbejde og leve et acceptabelt liv i basal værdighed, har regimerne tenderet mod at være stabile. Presset for omvæltninger kommer, når autokratierne ikke kan levere.

### Presset fra en dynamisk modernisering og globalisering

De statiske autoritære regimer i Mellemøsten udsættes for et stadig større pres fra dynamiske moderniserings- og globaliseringsprocesser, fordi netop det er med til at udvikle samfundets værdier.

En "World Values Survey"-undersøgelse<sup>15</sup> finder to væsentlige udviklingsdimensioner hvad angår værdier: fra traditionelle til sekulær-rationelle værdier i takt med overgangen fra

---

<sup>13</sup><http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/06/25/tariff-evasion-among-elites-in-tunisia-reached-us-1-2-billion-according-to-new-world-bank-report>

<sup>14</sup>The Economist, November 14th-20th, 2015, p. 47

<sup>15</sup>World Values Survey: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp>

landbrugssamfund til industrisamfund, og fra overlevelseshæder til selvopfyldelsesværdier i takt med overgangen fra industrielle til post-industrielle samfund. I en grov analyse er værdiudviklingen i Mellemøsten og Nordafrika ikke gradvis og konsekutiv og drevet af samfundenes egen økonomiske og sociale udvikling, men finder primært sted efter eksternt pres og inspireret af globale moderniseringsprocesser, sker i et hastigere tempo og sker samtidig i en pærevælling på alle parametre. Moderniseringsprocesserne tenderer derved ved at være mere anarkiske og uforudsigelige, uden stærk sammenhæng med den socio-økonomiske udvikling og de skaber store spænd mellem de brede fattige gruppers traditionelle værdier og middelklassernes og mindretallets sekulært-rationelle værdier og eliternes selvopfyldelsesværdier. En væsentlig parameter er også, at de konkurrerende værdisæt bliver stærkt politiseret – ikke mindst på parameteren sekularisme over for islamisme – og denne tendens er blevet forstærket efter Det Arabiske Forår.

Der er i en række undersøgelser en stærk empirisk sammenhæng mellem økonomisk udvikling og succesfuld demokratisering. Lande, der går ind i en demokratiseringsproces med et økonomisk niveau på ca. 15.000 USD per indbygger eller derover, har 100% chance for at demokratiet overlever, mens sandsynligheden falder, jo længere man kommer under dette niveau. Analytikere konkluderer, at økonomisk udvikling fremmer demokratisering ved at skabe en uddannet middelklasse, der engagerer sig mere politisk, og ved at ændre menneskers motivation og adfærd. En undersøgelse fra 2014<sup>16</sup> viser, at mens flertallet, der ønsker demokrati i Egypten, er faldet (fra 71% i 2011 til 59% i 2014), ønsker det store flertal (79%) stadig en eller anden grad af islamisk grundlag for lovgivning, omend denne procentdel er faldet fra 89% i 2011.

Globalisering har tilføjet en ekstra dimension til moderniseringen, fordi det skaber stadig mere åbne samfund, accelererer værdimoderniseringen og gør det sværere for et land at "melde sig ud" som fx Nordkorea. Åbne samfund skaber flere aktørgrupper, der har indflydelse i et samfund, og systemets evne til at modstå pres for omvæltninger kommer til at hænge mere sammen med evnen til at holde sammen på et repressivt sikkerhedsapparat. Staten har tabt initiativet i innovation og nytænkning i samfundets udvikling; det kommer nedfra<sup>17</sup>, og informationsstrømmen er også ude af statens kontrol. Omkring år 2000 nåede verden en høj grad af "connectivity" ved udbredelsen af computere, bredbånd og internet. To milliarder mennesker blev bragt ind i den globale dialog. Omkring 2008 blev verden "hyper-connected" gennem wireless, smartphones og sociale medier. Yderligere to milliarder mennesker blev bragt ind i den globale dialog. Gamle tiders statskontrol er derfor ikke længere mulig uden at lukke et samfund helt ned. Statskontrollerede medier kan ikke monopolisere informationsstrømmen: medier kan smides ud, journalister og internettet kan kontrolleres selektivt, men det kan ikke lukkes ned, for så lukker økonomien også ned, og mobiltelefonerne kan ikke slukkes, for så lukker samfundet ned. Syrien er et godt eksempel: Medierne blev forment adgang, mens de

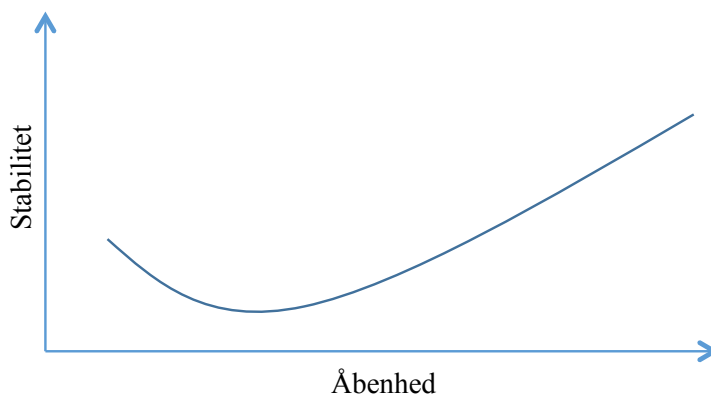
<sup>16</sup>Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2014/05/22/chapter-3-democratic-values-in-egypt/>

<sup>17</sup>Friedman, Thomas: Advice for China, New York Times, 4. juni 2011: <http://www.nytimes.com/2011/06/05/opinion/05friedman.html>.

syriske sikkerhedsstyrkers operation imod demonstranterne i Dara'a i 2011 foregik, men hundredevis af almindelige menneskers små videoklip med alle de værste overgreb er blevet downloadet på Youtube og kan frit ses over hele verden.

En måde at forklare sammenhængen mellem globalisering, udvikling og ustabilitet er den såkaldte "J-curve"<sup>18</sup>. J-kurven er i den "politiske" udgave opfundet af Ian Bremmer og er et mål for den ustabilitet, der hænger sammen med overgangen fra mere lukkede til mere åbne samfund. Hvis man indsætter stabilitet på y-aksen i et diagram og åbenhed på x-aksen vil der fremkomme en kurve, der minder om bogstavet J, der er halvvejs væltet ned til højre. De fleste lande starter som lukkede og stabile samfund og ender som åbne og endnu mere stabile end før. Men i mellem de to punkter er der en mere turbulent overgangsperiode: når åbenhed stiger, falder stabilitet indtil et punkt, hvor stabilitet igen begynder at stige i takt med øget åbenhed.

Figur: Ian Bremmer's J-kurve.



Bremmer peger på, at Mellemøsten fra at være lukket og afskåret fra globaliseringen inden for de seneste år er gået over til en markant åbning med større adgang til uddannelse/information, medier og rejse samt større økonomisk integration med omverdenen, om end de er forblevet politisk lukkede. Den øgede åbning fører i øjeblikket landene ned ad J-kurven i retning af større ustabilitet, og spørgsmålet er, hvornår udviklingen vender. Indebyrden er, at overgangsprocesserne i Mellemøsten vil vedblive med at skabe ustabilitet i den kommende periode. Indebyrden er også, at nogle af de grupper, der er med til at presse for reform, vil ændre holdning i ustabile overgangsfaser og vende tilbage til at støtte en stærk autokrat. Det utopiske ønske om at vende tilbage "de gode gamle dage" opstår som et særligt fænomen ved visse, sommetider brede, grupper og er med til at underminere de kræfter, der presser for reform.

<sup>18</sup>Bremmer, Ian; The J-curve Hits the Middle East, Financial Times, Februar 2011: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/82973086-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1TDsw7i6O>. Se også: <http://www.saxo.com/dk/item/ian-bremmer-j-curve-paperback.aspx>.

## Presset fra økonomisk stagnation og befolkningstilvækst

Mellemøsten lider af en svag økonomisk udvikling som med undtagelse af Golf-landene dårligt står mål med befolkningstilvæksten, og regionen har verdens højeste arbejdsløshedsrater<sup>19</sup>. Det har den "Catch-22"-effekt at medvirke til at fastholde utilfredsheden og et forandringspres nedefra, men vil samtidig gøre gradvise politiske, økonomiske og sociale reformprocesser vanskeligere, fordi politiske ledere vil have svært ved at finansiere reformer og leve op til befolkningens umiddelbare levevilkårsforventninger.

Verdensbankens seneste rapport om de økonomiske perspektiver for MENA-regionen (januar 2016)<sup>20</sup> peger på, at den økonomiske vækst i Mellemøsten kun nåede 2,6% i 2015 (mod 2,2% i 2014 og 0,4% i 2013)<sup>21</sup>. Verdensbanken forventer kun en vækst på lidt over 4% i 2016 og 2017<sup>22</sup>, hvilket betyder, at den kun knap står mål med befolkningstilvæksten og at BNP per indbygger og derved at levevilkårene særligt for de fattige grupper stadig vil forværres. I stort set alle lande er lavvæksten kombineret med en øgning i inflation, budgetunderskud og arbejdsløshed. Mellemøsten har generelt brug for økonomiske vækstrater på mindst 5% per år for at befolkningen kan føle en positiv effekt i form af forbedrede levevilkår og bedre adgang til arbejde.

Den økonomiske stilstand skyldes en kombination af autokraternes nepotistiske monopolisering af økonomien, som begrænser konkurrencen og lukker markeder, og den forværres af regionens konflikter, der har medført en væsentlig nedgang i den økonomiske vækst og i gennemsnitsindkomsterne i nabolandene. Den forværres også af den regionale magtkamp, som hæmmer de regionale økonomiske og handelsmæssige relationer, og den påvirkes endelig ikke mindst af udsving i den globale økonomi i form af højere verdensmarkedspriser eller ringere adgang til markeder. Det er en særlig bekymringsvækkende følge, at det er regionens fattigste udviklingsøkonomier, der ikke moderniseres og som i stigende grad hægtes af den globale økonomi. En Verdensbank-rapport om Irak fra 2014 påviser, hvordan Iraks massivt øgede indtægter fra olieudvinding i perioden 2007-2012 ikke havde en fattigdomsbekæmpende effekt, fordi de ikke blev fulgt af økonomiske og sociale reformer, der kunne kanalisere olieindtægterne over i egentlig økonomisk udvikling.

Indebyrden er, at lavvækst, kombineret med svindende indtægter til de olie-fattige stater i regionen og sammen med højere priser og udgifter, ikke mindst voksende militærudgifter,

<sup>19</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.aspx>

<sup>20</sup><http://www.worldbank.org/en/region/mena/publication/mena-quarterly-economic-brief-january-2016>

<sup>21</sup><http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2015b/Global-Economic-Prospect-2015-Middle-East-and-North-Africa-analysis.pdf>

<sup>22</sup>[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/10/090224b0841636e1/3\\_0/Rendered/PDF/The0economic0effects0of0war0and0peace.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/02/10/090224b0841636e1/3_0/Rendered/PDF/The0economic0effects0of0war0and0peace.pdf)

begrænser regimernes evne til at bruge sine sædvanlige instrumenter, prissubsidier, lønstigninger og ansættelser i en oppustet offentlig sektor til at mildne presset nedefra.

Stigende fødevarerpriser i fattige lande har erfaringsmæssigt en meget høj sandsynlighed for at føre til uroligheder og har derfor en mulig "trigger"-effekt på omvæltninger, ikke mindst fordi det kan skabe den strategiske forbindelse mellem ungdomsledede protester i byerne og den brede, fattige befolkning, og derved har det potentialet til at transformere protester til opstand. En undersøgelse fra 2014 viser, at de fattigste egyptere vurderede behovet for en stærk økonomi højere (66%) end behovet for demokrati (59%) og lægger størst vægt på lov og orden og forbedrede økonomiske vilkår<sup>23</sup>. Fødevarerproblemet er særligt akut i Mellemøsten, der har alvorlig knaphed på dyrkbar jord og vand i forhold til befolkningstallet, hvor klimaforandringer forværrer disse mangler yderligere og som derfor allerede nu er verdens største fødevarerimporterende region.<sup>24</sup>

En vigtig del af den "sociale kontrakt", der har gjort det muligt for autokraterne at sidde så længe i Mellemøsten, er netop subsidier på basale fødevarer og benzin<sup>25</sup>, der gør det brede fattige flertal af afhængige af regimerne for deres overlevelse. Men befolkningstilvæksten og de tilbagevendende tørkeperioder i Mellemøsten gør det nødvendigt at købe flere fødevarer på verdensmarkedet, hvilket medvirker til at presse verdensmarkedspriserne op. Regimerne har derfor generelt stadig sværere ved at finansiere subsidierne. Ifølge FAOs fødevarerprisindeks er verdensfødevarerpriserne mere end fordoblet i perioden 2000-2014<sup>26</sup>. Verdensbanken overvåger fødevarerituationen og dens konsekvenser gennem et "Food Price Watch"<sup>27</sup>. Et midlertidigt fald i verdensfødevarerpriserne på 14% siden august 2014 til de laveste priser i fem år skyldes de lave oliepriser, og vil derfor ikke nødvendigvis vare ved. På grund af tørkeperioder og den langsomme erodering af subventionspolitikken oplevede Mellemøsten i varierende grad stigende fødevarerpriser i 2015 på trods af det internationale prisfald. Det betyder, at fattigdommen stadig forværres i de fattigste lande i Mellemøsten. Ca. 26% af egyptere lever ifølge WFP under fattigdomsgrænsen<sup>28</sup> og ca. halvdelen af befolkningen er i fare for fattigdom<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup><http://www.pewglobal.org/2014/05/22/chapter-3-democratic-values-in-egypt/>

<sup>24</sup>Bread and Protests: the Return of High Food Prices, International Institute for Strategic Studies (IISS), Strategic Comments, Volume 17, 2011: (<http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-17-2011/march/bread-and-protests-the-return-of-high-food-prices/?locale=en>).

<sup>25</sup>Mellemøstens sociale kontrakter er generelt et bytte mellem manglende frihed og muligheder for billig mad og brændsel og lave skatter. Disse sociale kontrakter har gjort det muligt for regimerne at fokusere på en status quo-kurs og undgå udvikling. *Strategy of Response to Transformational Change Championed by Youth in the Arab Region*, UNDP, maj 2011.

<sup>26</sup><http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

<sup>27</sup>World Bank Food Price Watch, <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/food-price-watch-june-2015-prices-hit-five-year-low-impact-of-low-oil-price-on-global-food-prices-poverty-and-inequality>

<sup>28</sup><https://www.wfp.org/node/3611/3690/443992>

<sup>29</sup>[http://www.unicef.org/egypt/Statistics-in-Focus\\_01-2015\\_CHILD-POVERTY.pdf](http://www.unicef.org/egypt/Statistics-in-Focus_01-2015_CHILD-POVERTY.pdf)

Den demografiske vækst gør presset på regimerne så meget større. Mellemøsten er den region i verden, der er vokset hurtigst: i perioden 1950-2000 med et gennemsnit på 2,7% hvert år, eller fra ca. 100 til 380 millioner mennesker (næsten en firdobling i én opgørelse)<sup>30</sup>. Et højdepunkt i befolkningstilvæksten var 1980'erne, hvilket forklarer den store ungdomspukkel, som Mellemøsten i øjeblikket har. Mellemøsten er dog med vandringen fra land til by, den større brug af prævention og kvindernes øgede adgang til arbejdsmarkedet ved at opleve samme demografiske overgang som andre regioner til lavere befolkningstilvækst<sup>31</sup>. I perioden 2000-2050 forventes tilvæksten at falde til 1,3% (fertiliseringsraten per kvinde er allerede faldet fra 7 i 1960 til 3,6 i 2001<sup>32</sup>), og Mellemøsten vil på det tidspunkt opleve den ældrepuke, som Europa i øjeblikket oplever. Egyptens befolkning over 60 år ventes fx at vokse fra 4,3 mio. i 2000 til 23,7 mio. i 2050<sup>33</sup>. Mellemøsten er derfor under demografisk transition, men oplever aktuelt effekterne af en høj befolkningstilvækst og en massiv ungdomspukkel. Det er den simple konklusion i en Verdensbank-rapport fra 2009<sup>34</sup>, at MENA-regionen skal skabe 44 mio. nye jobs frem til 2050 for at absorbere den demografiske tilvækst, og én implikation hvis dette ikke sker, er at presset for økonomisk migration vil stige markant som en del af globaliseringen af arbejdsmarkedet. Egypten alene skal fx skabe 500.000 nye jobs hvert år bare for at holde trit med adgangen af unge arbejdere. Det er en stigende tendens, at flere familier vil søge at sende mindst ét medlem til Europa eller Nordamerika for at arbejde og sikre de tilbageførsler, der gør, at en familie uden muligheder kan overleve.

Vandringen fra land til by øger presset på regimerne yderligere, fordi de er kimen til et større opbrud med den traditionelle stammekultur, der har præget Mellemøsten og på hvilken regimerne bygger sin magt. Mellemøsten er én af de regioner i verden, hvor vandringen fra land til by er størst (de arabiske bybefolkninger voksede med 400% i perioden 1970-2010 og forventes at vokse med yderligere 200% over de næste 40 år)<sup>35</sup>. I 2010 levede 56% af de arabiske befolkninger i byerne, i 2050 forventes det at være 68%. Vandringen skyldes en mætning af mulighederne på landet, typisk i landbrug, smådrift eller småhandel; kun én af sønnerne kan arve familiens jord eller forretning. Men heller ikke byerne kan skabe jobs nok i takt med tilvæksten af unge, arbejdsløsheden er kronisk høj og endnu større blandt unge og

<sup>30</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.asp>  
X

<sup>31</sup><http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/demography-in-the-middle-east-population-growth-slowing-womens-situation-un>

<sup>32</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.asp>  
X

<sup>33</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.asp>  
X

<sup>34</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,contentMDK:22102982~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:256299,00.html>

<sup>35</sup>Momani, Bessma: Arab Dawn, 2015, s. 15.

presset på regimerne for at skabe arbejdsmuligheder i den offentlige sektor er massivt. Indebyrden er, at de unges tidligere identitet til familie, klaner, sekter og stammer bliver mindre (unge gifter sig ikke som tidligere nødvendigvis inden for klanen eller stammen) og moderne tilhørsforhold tager over, hvilket netop skaber mulighed for fundamentalistiske eller radikaliserede kredser, der netop fokuserer de fattige områder med høj arbejdsløshed og utilfredshed.

### Presset fra befolkningstilvækst, ungdomspukler og stræben efter værdighed

Forskere peger på ungdomspukler som en væsentlig strukturel årsag til voldelige uroligheder, ikke mindst fordi det kan mobilisere unge til at starte de protester, der i kombination med andre faktorer kan vokse til en egentlig opstand<sup>36</sup>. En ungdomspukkel opstår, når mindst 30% af en befolkning hører til "the fighting age cohorts" på mellem 15 – 29 år. I Mellemøsten er den ratio netop 30%, eller over 100 millioner unge i regionen. Det niveau nås efter en periode med en gennemsnitlig fertilitetsrate per kvinde på over 4 børn (2,1 barn per kvinde svarer til almindelig genopfyldning).

Den arabiske ungdom bygger sit liv omkring fire søjler: beskæftigelse, uddannelse, ægteskab og bolig<sup>37</sup>. Da faderen typisk kun kan nedarve 1 – 2 jobs til sine sønner og landets økonomi ikke kan ekspandere arbejdsmarkedet i samme tempo som befolkningstilvæksten, skaber det en kritisk gruppe af "vrede unge mænd" uden arbejde og muligheder og med lavt selvværd i marginen af samfundet. I 1996 var der 5 unge mænd under 15 år på vej ind på arbejdsmarkedet i Jordan for hver ældre mand på vej ud af markedet<sup>38</sup>. I Saudi-Arabien var raten 8-1 samme år. Et centralt problem har at gøre med sex og familie. Uden arbejde og stabil indkomst har unge mænd vanskeligt ved at blive gift og har derved ikke legal adgang til sex. Mellemøsten har blandt udviklingslandene den laveste andel af gifte unge mænd: kun 50% i kategorien 25 -29 år er gift. En hel række undersøgelser peger på giftermål som unge mænds vigtigste bekymring<sup>39</sup>. Ud over den åbenlyse frustrationsfaktor kan det føre til stigende emigration og massiv tilførsel af rekrutter til organiseret kriminalitet og væbnede/radikale grupper. Mellem 1970 og 1999 fandt 80% af alle konflikter sted i lande, hvor 60% eller mere af befolkningen var under 30 år<sup>40</sup>,

<sup>36</sup>Fænomenet blev først fremhævet af Gary Fuller i 1985, der på det tidspunkt arbejdede i CIA's *Global Issues*-kontor, som en måde at forudsige politiske uroligheder. Den tyske forsker Gunnar Heinsohn udbyggede forståelsen af fænomenet i 1990'erne, men det var Gary Fuller og Jack Goldstone, der særligt har fremmet teorien. Fareed Zakaria og Francis Fukuyama ser det som væsentlige forklaringsfaktorer bag 2011-omvæltningerne (demokratiseminar, Aarhus, maj 2011).

<sup>37</sup>Dhillon & Yousef: *Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East*, Brookings Institution Press, 2009.

<sup>38</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.aspx>

<sup>39</sup>Wrigley, Patrick: *Youth Bulges in the Middle East and North Africa: Risk or Asset?*, Verdensbanken, November 2010: [http://www.cmimarseille.org/\\_src/SELM4\\_WBFastBrief74.pdf](http://www.cmimarseille.org/_src/SELM4_WBFastBrief74.pdf).

<sup>40</sup>Leahy, Engelman, Vogel, Haddock and Preston: *The Shape of Things to Come*, Population Action Initiative, 2007. [http://www.populationaction.org/Publications/Reports/The\\_Shape\\_of\\_Things\\_to\\_Come/Summary.shtml](http://www.populationaction.org/Publications/Reports/The_Shape_of_Things_to_Come/Summary.shtml).



og disse lande har en tre gange højere risiko for konflikt. 90% af lande med sådanne pukler er autokratiske.

FNs "Arab Human Development Report 2002" peger på, at de unges væsentligste prioritet er job efterfulgt af uddannelse<sup>41</sup>. Adgangen til videregående uddannelser er siden 1990 steget markant (indrullering på højere læresteder er steget 3 gange i Tunesien, 4 gange i Egypten og 10 gange i Libyen). Et problem er, kvaliteten af uddannelserne og sammenhængen med økonomiens efterspørgsel er lav. En række mellemøstlige regimer har haft jobgaranti i den offentlige administration til kandidater fra sådanne uddannelser, men presset har været for stort og ordningerne eroderes. Resultatet er, at netop de uddannede unge er særligt hårdt ramt af arbejdsløshed: 23% af unge mænd og 33% af unge kvinder i Mellemøsten er arbejdsløse (mere end det dobbelte i forhold til verdensgennemsnittet), mens 43% er arbejdsløse i Algeriet og 90% af uddannede unge i Egypten er uden arbejde. Det skaber et stort spænd mellem de unges forhåbninger og realiteterne i regionen. En afledt effekt er, at hele 45-51% af de unge ønsker at emigrere til Europa, USA og Canada - i den rækkefølge<sup>42</sup>.

Det positive er, at et land eller en region på vej ud af en ungdomspukkel har det bedste grundlag for accelereret økonomisk vækst - som i Asien over de seneste 30 år - indtil alderspuklen hober sig op. Problemet er, at den økonomiske udvikling, regionens ustabilitet og vanskeligheden for mellemøstlige regimer at igangsætte reelle reformer, der udfordrer eliternes privilegier, gør det vanskeligt at integrere den arabiske ungdom på en positiv måde i det politiske, økonomiske og sociale liv. En Verdensbank-undersøgelse fra 2004 peger på, at en ungdomspukkel alene ikke er nok til at skabe ustabilitet; det er kombinationen af ungdomspukkel og økonomisk stagnation, der skaber den farlige cocktail<sup>43</sup>, og det er det, Mellemøsten lider af lige nu. Verdensbanken peger også på, at adgangen til økonomiske muligheder og ungdomspuklens placering i forhold til urbanisering er afgørende for negativ mobilisering af de unge<sup>44</sup>. I den optik er Mellemøsten i særlig fare, ikke mindst Yemen, Vestbredden/Gaza, Irak og Egypten.

Værdighed er en central faktor for en persons holdninger og udsyn, særligt for de unge. Revolutionen i Tunesien i 2011 fandt fx sted under sloganet "værdighed før brød". I den arabiske optik indeholder begrebet "værdighed" to aspekter: (1) individets værdighed i forhold til autokrater, der fratager borgere, familier og klaner rettigheder og indflydelse og behandler

<sup>41</sup>Arab Human Development Report 2002, UNDP: <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>. s. 30ff.

<sup>42</sup>Arab Human Development Report 2002, spørgeskemaundersøgelse blandt regionens unge.

<sup>43</sup>Urdal, Henrik: The Devil in the Demographics: the effect of youth bulges on domestic armed conflict, 1950-2000, 2004. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000012009\\_20040728162225](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000012009_20040728162225).

<sup>44</sup>Wrigley, Patrick: Youth Bulges in the Middle East and North Africa - Risk or Asset?, Verdensbanken, 2010: [http://www.cmimarseille.org/\\_src/SELM4\\_WBFastBrief74.pdf](http://www.cmimarseille.org/_src/SELM4_WBFastBrief74.pdf).

dem med foragt; og (2) den kollektive stolthed over sit land og det at være araber, som samme autokrater bringer til skamme ved sin korrupsion og ineffektivitet. Når en familiefar ikke kan forsørge sin familie, er hans værdighed væk. Når eliter beriger sig, mens et flertal af befolkningen ikke kan give døtre den nødvendige medgift eller skaffe sønner arbejde, så de kan starte en familie, er det et stort slag mod en families værdighed. Når en araber ikke kan gå til en regeringsinstans for at få rettet op på sine retfærdige problemer, som man kunne i gamle dage gennem klanstrukturerne, er det et slag mod hans værdighed. Når syrere oplever, at Assad-regimet åbner to store shopping-malls under en krig, hvor så mange dør og lider, og som ikke kan andet end at vise dem en elite-verden, de aldrig vil få adgang eller have råd til, rammer det deres værdighed. Når arabere skydes i skoene, at de ikke er så udviklede som i vesten, født til korrupte strukturer og autokrati og selv har befængt sig med radikale grupper og terrorister, rammer det deres stolthed, fordi situationen ikke er sådan, men inderst inde ved de godt, at det er sådan, det må se ud for omverden. Det er ikke mindst derfor, islamistiske bevægelser har så stor succes i Mellemøsten: de skaber værdighed i en fattigdomssituation og forstår at støtte lige netop med det, der kan redde en persons eller families minimumsværdighed. Trangen efter værdighed er en stor del af baggrunden for, at fundamentalistiske og radikaliserede cirkler kan indtage både klanernes og statens sociale rolle for det brede fattige flertal i forhold til borgerne. Værdighed er også en rød linje og kan ikke undervurderes som potentiel udløsende faktor. Det var i høj grad tortur-drabene på teenagere i Dara'a i 2011, som for mange syrere var den ene dråbe for meget og som fik den syriske opstand til at eksplodere i et oprør.

### Presset fra klimaforandringer – den sidste dråbe?

Det er ikke mindst effekterne af den globale opvarmning og knaphed på kritiske ressourcer som vand og nedbør, der kan medvirke til at udløse nye kriser i Mellemøsten.

Stigende vandmangel vil i løbet af de næste årtier betyde øget behov for fødevareimport, tvinge flere folk fra landområder til byerne, hæve vand- og fødevarepriser og potentielt betyde faldende levestandard og drive større befolkningsgrupper ned i fattigdom. På den måde vil vandmangel forværre regionens allerede eksisterende kriseparametre. Mellemøsten og Nordafrika har 6,3% af den globale befolkning, men kun 1,4% af verdens ferskvandsressourcer<sup>45</sup>. Knap halvdelen af verdens vand-fattigste lande vil være at finde i Mellemøsten<sup>46</sup>. Mængden af tilgængeligt ferskvand per person i Mellemøsten blev halveret mellem 1970 og 2001 og vil falde med yderligere en tredjedel frem til 2025. En undersøgelse viser, at Tigris/Euftrat-bassinet er det område i verden, der taber mest vand, og i Yemen falder grundvandsspejlet med seks meter om året<sup>47</sup>. I 2025 vil regionen, hvis den nuværende kurs fortsætter, nå den officielle vandmangelgrænse på 1000 m<sup>3</sup> per person. Men ressourcerne er

---

<sup>45</sup><http://www.prb.org/Publications/Reports/2001/PopulationTrendsandChallengesintheMiddleEastandNorthAfrica.aspx>

<sup>46</sup><http://www.theguardian.com/environment/2015/aug/27/middle-east-faces-water-shortages-for-the-next-25-years-study-says>

<sup>47</sup><http://www.theguardian.com/environment/2015/aug/27/middle-east-faces-water-shortages-for-the-next-25-years-study-says>

ulige fordelt: mens Iran, Irak, Syrien og Tyrkiet har 80% af regionens vandressourcer, har lande som Israel, Jordan og Yemen (sammen med visse Golflande) kun ca. 200 m<sup>3</sup>/person til rådighed. Yemens hovedstad Sana'a vil blive den første hovedstad i verden, der vil have opbrugt sine vandressourcer<sup>48</sup>. 85% af vandforbruget går til landbrug, som i forvejen opererer på gammeldags vis med stort vandspild til følge. Som følge af den globale opvarmning vil regionen få flere tørkeperioder, som vil sende en fattig landbefolkning ind i en cyklus af overlevelse og fattigdom.

Vand vil også i stigende grad være et element i regionens konflikter. Fordelingen af vand har længe været en parameter i den israelsk-palæstinensiske konflikt. En medvirkende årsag til Houthi-oprøret i Yemen var en opfattelse af en ulige fordeling af de meget knappe vandressourcer, og flere år med tørke i Syrien fra 2008 drev større grupper fra landet til fattigdom i byerne. På samme måde er vand som knap ressource blevet en del af ekstremistiske gruppers strategi<sup>49</sup>. AlQaedah bygger som eksplicit del af sin strategi brønde i Yemen, og ISIS havde som én af sine første prioriteter at erobre dæmningerne over Eufrat-floden i Syrien og erobrede en overgang to dæmninger i Irak ved Mosul og Fallujah, som dog senere blev taget tilbage af kurderne.

Stigende temperaturer vil ramme særligt Golfen senere i dette århundrede. En amerikansk undersøgelse fra 2015 påviser, at dele af Golfen for første gang noget sted på jorden kan nå kombinationen af fugtighedsgrader og varmetemperaturer, der vil gøre det umuligt for mennesker at opholde sig i området, medmindre der tages skridt til at bremse opvarmningen<sup>50</sup>. Den potentielle indebyrd er, at befolkningen i dele af Golfen skal bo andre steder i varmeperioden og kun kan opholde sig, arbejde og udvinde olie i området i den køligere periode.

## Kapitel 3: Udfordringer og muligheder

Regionens aktuelle situation skaber udfordringer, men med de rigtige politikker og med en resolut understøttelse af positive processer kan det også skabe muligheder.

### Regimer under pres - og forandring?

Omvæltningerne i 2011 har grundlæggende svækket staterne i Mellemøsten og Nordafrika og har indskrænket deres handlingsmuligheder, og regionen vil i den kommende periode blive præget af, at regimerne er fanget imellem massive udfordringer og begrænsede handlingsmuligheder.

<sup>48</sup><http://www.vice.com/read/is-water-scarcity-radicalizing-the-middle-east-235>

<sup>49</sup><http://www.vice.com/read/is-water-scarcity-radicalizing-the-middle-east-235>

<sup>50</sup><http://news.mit.edu/2015/study-persian-gulf-deadly-heat-1026>

Konsekvensen er først og fremmest en svindende sandsynlighed for, at regimerne kan fortsætte en "muddle through"-politik, hvor man forsøger lige at overleve den ene krise efter den anden uden grundlæggende reformer og ikke mindst bruger udenlandske tilskud fra regionens rige nationer, som fx Saudi-Arabien og Qatar, eller fra Verdensbanken til i realiteten at understøtte netop den politik. Valget for regimerne er derfor simpelt: at svare igen med mere repression, når presset igen stiger, og derved yderligere øge sandsynligheden for nye revolutioner på et senere stade, eller at sætte ind med reelle reformer, som i sig selv vil skabe ustabilitet og som derved kan føre til meget forskellige udfald.

Der er et meget bredt folkeligt ønske i Mellemøsten og Nordafrika om at "komme væk" fra de hidtidige regimer og deres virkemåde, men der er ikke enighed om, hvad der skal komme i stedet, og flere faktorer vil påvirke mulige politiske udviklinger. Skellet mellem den mellemøstlige "moderne verden" (middelklasserne og bybefolkningerne) og regionens fattige, traditionelle samfund bliver stadig større, ikke mindre. Regimerne forsøger at galvanisere middelklasserne og mindretallet til at stå bag sig og fastholde den autokratiske eller semi-autokratiske styreform over for presset fra det brede fattige flertals ønsker om grundlæggende forandringer, nye muligheder og levevilkårsforbedringer. Netop den reaktion er i høj grad med til at øge sandsynligheden for at kommende omvæltninger bliver *revolutionære* (voldelige), snarere end *evolutionære* (forhandlede). Det øger også sandsynligheden for, at eventuelle regimeskift kan føre til mere radikale politiske regimer, da de mellemøstlige sekulære og mere moderat-islamistiske oppositionsgrupper effektivt er blevet undermineret.

På den ene side udfordres de autokratiske regimers væsen og virkemåde af globaliseringsprocesser og af en modernisering af værdisæt. De mellemøstlige økonomier er blevet mere integreret i den globale økonomi, men det sætter kontrasten mellem en dynamisk global udvikling over for en stilstand i Mellemøsten i relief. Det udstiller de statiske autokratiske regimer i forhold til en dynamisk regioner som Asien, og det skaber forventninger til levevilkårsforbedringer, som regimerne ikke kan levere. Globaliseringen giver den brede befolkning adgang til ny information, og det skaber en kontrast mellem autokratiernes traditionelle værdier og udviklingen af globale værdier. Ungdomspukler øger behovet for nye arbejdspladser, som regimerne på ingen måde kan leve op til. Lukkede autokratier, hvor adgangen til jobs og økonomien er et privilegium for de udvalgte få, er simpelthen ikke længere acceptabelt for det brede flertal.

På den anden side udfordres regimernes evne til at leve op til tidligere tiders "sociale kontrakt" med befolkningerne af den regionale ustabilitet og lavvækst, negative internationale økonomiske udsving, stigende fødevarerpriser og svindende indtægter (den globale finanskriser fra 2008 var på den måde i høj grad en medvirkende faktor i 2011-omvæltningerne). Hvis ikke økonomien vokser betydeligt mere end befolkningstilvæksten, eller den økonomiske omfordeling i samfundet er nær-perfekt, vil den fattigste del af befolkningen enten blive fattigere eller ikke føle gradvise, men konkrete levevilkårsforbedringer i form af adgang til jobs, øget indkomst og livskvalitet, adgang til boligmasse og social og fysisk infrastruktur. Indebyrden

er derfor også, at utilfredsheden i de brede fattige lag sandsynligvis vil vokse i den kommende periode.

Selv om de strukturelle faktorer over tid vil tendere mod at slå igennem, afgør de ikke retningen i en udvikling. Det kritiske faktor er ofte hvordan regimerne reagerer på forandringspresset. Tunesien, Jordan, Egypten og Syrien blev i 2011 alle ramt af folkelige opstande mod autokratiske regimer, men reagerede meget forskelligt og undergår af samme årsag meget forskellige udviklinger. Regimernes evne til at reagere modent på pres nedefra sammenholdt med de muligheder, de har for at styre processer og leve op til forventninger, vil derfor karakterisere udviklingen i den kommende periode. I værste fald kan regionen på et tidspunkt stå over for en ny bølge af omvæltninger, der kan blive endnu mere omfattende end den første bølge i 2011. I bedste fald kan Mellemøsten og Nordafrika opleve en kvalitativ udvikling *inden* for den autokratiske styreform, hvor regimet med en "stærk mand" i spidsen engagerer sig i økonomiske og sociale reformer, der åbner samfundet op, men fortsat holder et fast greb om den politiske magt gennem skin-demokratiske processer og derved for en periode i hvert fald sikrer en form for stabilitet. På den måde vil reformprocesser ikke nødvendigvis foregå samtidig på de politiske, økonomiske og sociale parametre, men snarere være meget mere langsigtede og blive drevet af den økonomiske udvikling. Enkelte lande, der udvikler sig hurtigere end andre, kan komme til at fremstå som regionale rollemodeller, der kan trække andre med sig.

### Nye muligheder?

På trods af regionens nuværende ustabilitet og stagnation er Mellemøsten en globaliserende og moderniserende region med et relativt højt uddannelsesniveau og en stor gruppe af arbejdshungrende unge. Under den overflade, der altid portrætteres fra Mellemøsten, er der en stærk følelse af håb, iværksætter-iver og udforskning af nye muligheder. Skuffelsen indtræder, når mennesker ikke er i stand til at forbedre sin egen eller sin families situation. Præcis ligesom disse elementer kan føre til negative konsekvenser i form af ustabilitet og radikaliserende, når regimerne vedbliver med at hæmme udvikling og derved holder store grupper tilbage i fattigdom og arbejdsløshed, kan det vende sig til positive muligheder, hvis en forbedring ikke mindst af den økonomiske regeringsførelse kan styrke økonomien og skabe flere jobs, sikre flere grupper en bedre inklusion i økonomien og derved løfte flere folk ud af fattigdom og op i middelklassen. Nogle af de samme elementer, som i dag indgår i regionens ustabilitet, kan derfor under de bedste omstændigheder vende sig til nye muligheder.

Det Arabiske Forår er et lysende eksempel på at de arabiske befolkninger har fået en større politisk bevidsthed og engagerer sig samfundsmæssigt meget mere end tidligere. Det er et nyt grundvilkår, at regimernes magt og autoritet er eroderet. Regimerne er fundamentalt svækkede og har ikke længere råd til at fastholde fx de prissubsidier og adgangen til jobs i en opsvulmet offentlig sektor, der tidligere var en del af grundlaget for at holde befolkningen i passiv accept. Det er også et nyt grundvilkår, at balancen mellem stat og samfund har ændret sig radikalt med flere politisk-relevante aktører uden for statens kontrol, der vil interagere på tværs af grænser og blive inspireret globalt.

Kombinationen af regionens kriseparametre og svækkede muligheder for at engagere sig i reel reform uden massiv støtte udefra er ikke det bedste grundlag for en positiv politisk, økonomisk og social udvikling i den kommende periode i Mellemøsten og Nordafrika. På trods heraf er der lande, der alligevel tager springet og forsøger at komme ud af den onde spiral af politisk, økonomisk og social stilstand. En nøgle til at udfolde de muligheder, som regionen tilbyder, vil være en økonomisk udvikling, der giver nye muligheder og skaber jobs og som løfter stadig større dele af befolkningen ud af fattigdom. Det, der kan gøre det muligt, er bedre regeringsførelse. Mellemøsten og Nordafrika vil ikke udvikle sig til modne demokratier og udviklede økonomier over kort tid; det vil, ligesom for Europa i sin tid, være en proces. Men en gradvis forbedring af særligt den økonomiske regeringsførelse og et gradvist opgør med den mellemøstlige autokratiske statsform, der holder udviklingen tilbage, kan starte den proces!

Libanon er et eksempel på de muligheder, et land i Mellemøsten på vej ud af en feudal samfundsform kan byde sin befolkning. Landet er arealmæssigt noget mindre end Midtjyllands Region, har ingen primærressourcer som fx olie, har knap produktionsressourcer som fx vand, energi og fysisk plads til at understøtte en produktiv sektor og har været igennem en 15 år lang borgerkrig, der sluttede i 1990. I 1989 havde Libanon et bruttonationalprodukt (BNP) på 2,72 mia. USD, i 2014 var det på 45,7 mia. USD, og Libanon ligger langt foran regionens øvrige ikke-oliestater hvad angår BNP per indbygger. På mange måder var det borgerkrigen, der svækkede statens kontrol med privatsektoren, og Libanons konkurrerende regimer er ikke stærke nok til at holde privatsektoren nede som det er tilfældet i mange af regionens autokratier. Det er Libanons dynamiske økonomiske udvikling (som dog er midlertidigt stækket pga. Syrien-krigen), der på en op-og-ned gradvis, men grundlæggende måde udfordrer gamle tiders korrupsion, favoritisme og nepotisme og de sekteriske gruppers fortsatte kontrol over hver sine dele af statsadministrationen. Korrupsionen er langt fra væk og hæmmer stadig landets udvikling, men den har ændret karakter og er mindre skadelig for samfundsøkonomien end en korrupsion, der dræner ressourcer ud af økonomien<sup>51</sup>. Det sætter Libanon i stand til at valorisere landets eneste reelle ressource, nemlig sin befolkning, og servicesektoren udgør ca. ¾ af den libanesiske økonomi. Landet er præget af et stærkt fokus på uddannelse (2/3 af en årgang fortsætter fra primærskolen til gymnasiet, og ca. halvdelen af unge med studentereksamen fortsætter sin uddannelse på landets 41 højere læreanstalter). Den økonomiske åbenhed har været et kernelement i at skabe denne dynamiske, men gradvise modernisering, og på den måde kan lande som Libanon måske vise en vej frem for andre lande i Mellemøsten også!

---

<sup>51</sup>Neal, Mark: The dynamics of effective corrupt leadership: Lessons from Rafik Hariri's political career in Lebanon: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984309001970>.









Baggrundsanalyse til udredningen om dansk udenrigspolitik:

# Danmark i nyt handelspolitisk farvand frem mod 2030

– dybere globalisering  
eller stærkere grænser?

## Indholdsfortegnelse

<b>Sammenfatning</b> .....	2
<b>1. Fem definerende tendenser på det handelspolitiske område</b> .....	5
1.1 Flere handelsprotektionistiske tiltag.....	5
1.2. Stadig mere handel foregår i globale værdikæder.....	6
1.3 Begrænset multilateral handelsliberalisering og flere bilaterale frihandelsaftaler .....	7
1.4 Handel med tjenesteydelser og udenlandske investeringer fylder stadig mere.....	8
1.5 Fokus på standarder og regler ud fra et forsigtighedsprincip om beskyttelse af forbrugere og borgere.....	9
<b>2. Handelspolitik kan fremme en bred vifte af danske interesser</b> .....	10
<b>3. Policy-tiltag for at fremme frihandel</b> .....	13
3.1 Tiltag for at styrke WTO .....	14
3.2. Nye EU-frihandelsaftaler.....	16
3.3 Dialog med erhvervsliv og andre vigtige interessenter .....	17

## Sammenfatning

Handelspolitik er en vigtig brik i økonomisk diplomati og bør samtænkes med Danmarks samlede udenrigspolitiske engagement. Det skal ske for at sikre optimal dansk interessevaretagelse og for at tage højde for de globale økonomiske forskydninger og udviklingstendenser.

Handelspolitik vil over de kommende år skulle omdefineres i en situation, hvor standarder og normer ikke længere defineres snævert i WTO af de toneangivende OECD-lande. Den nye handelspolitik vil kræve anerkendelse af det skift i det økonomiske tyngdepunkt, som ikke mindst de asiatiske økonomier har skabt over de seneste år, og som kan forudses fortsat i det kommende årti.

Dansk handelspolitik vil mod 2030 også skulle defineres i en verden, hvor en dybere globalisering vil sætte dagsorden. Øget handel med tjenesteydelser, flere internationale investeringer og et stigende antal bilaterale og regionale frihandelsaftaler vil være en del af dette billede.

På internationalt plan kan der på en og samme tid forudses at være kræfter, som vil trække realpolitisk og følelsesmæssigt i retning af øget lukkethed, protektionisme og forstærkede nationale grænser, og mere markedsbaserede kræfter, der vil trække i retning af en verden, hvor varer, kapital og tjenesteydelser frit vil kunne bevæge sig mellem landene. De modsatrettede kræfter vil understrege behovet for løbende udvikling af det internationale regelgrundlag. Det kræver også en nytænkning i handelspolitikken, hvor der vil være behov for en stærk EU-stemme imod protektionisme, for frihandel og for globale institutioner, som kan håndtere den dybere globalisering.

Følgende fem udviklingstendenser kan ventes at definere en ”ny normal” for handelspolitikken frem mod 2030:

- 1) Nye former for protektionisme og risikoen for, at politiske kræfter vil trække i retning af mere national beskyttelse og lukkethed.
- 2) Øget handel og produktion i globale værdikæder, hvor varer produceres og handles på kryds og tværs af nationale grænser.
- 3) Begrænset ny global handelsliberalisering i WTO. I stedet vækst i antallet af bilaterale og regionale frihandelsaftaler.
- 4) Større betydning af tjenesteydelser og investeringer i international handel.
- 5) Handelspolitikken ændrer fokus fra primært at omfatte forhandling af toldsætter og beskyttelse af virksomheder til nu også at koncentrere sig om standarder og regler ud fra et forsigtighedsprincip om beskyttelse af forbrugere.

Danmark varetager sin handelspolitik gennem EU. EU's handelspolitik kan bidrage til at fremme en række danske kerneinteresser:

- *Vækst og velstand:* Frihandelsaftaler har afgørende betydning for dansk velstand og for eksporten, der størrelsesmæssigt svarer til godt halvdelen af Danmarks BNP.
- *Forbrugerinteresser:* EU's frihandelsaftaler varetager forbrugernes interesser, idet de fører til flere og billigere varer og sikrer, at importerede varer også lever op til vores høje standarder inden for bl.a. produkt- og fødevarerikkerhed.
- *Globale regler:* Via WTO og bilaterale frihandelsaftaler udbredes og konsolideres de åbne og markedsorienterede regler for international handel, som vi kender i dag, men som ikke alle lande i lige høj grad abonnerer på.
- *Miljøbeskyttelse og menneskerettigheder:* EU's omfattende frihandelsaftaler er et instrument til at fremme, at lande uden for EU lever op til vores standarder inden for miljø, klima, arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder. Handelspolitik er dermed værdibaseret udenrigspolitik.
- *Geopolitiske interesser:* Frihandelsaftaler fremmer danske og europæiske geopolitiske interesser ved bl.a. at styrke samarbejdet med strategiske partnere og fremme økonomisk vækst og stabilitet i vores nærområder.
- *Udviklingspolitiske interesser:* Handelspolitikken bidrager til danske udviklingspolitiske målsætninger om at bekæmpe fattigdom og skabe bæredygtig udvikling. Dermed er handelspolitikken f.eks. med til at mindske nogle af årsagerne til migration.

Det centrale spørgsmål er derfor: Hvordan kan handelspolitikken indtænkes i en interessebaseret dansk udenrigspolitik frem mod 2030?

De vigtigste svar er:

- Definere en ambitiøs og klar dansk profil i fastlæggelsen af EU's fælles handelspolitik, så den kombinerer frihandel, fremme af danske kommercielle styrkepositioner og integration af de fattigste lande i verdenshandlen.
- I en verden præget af en dybere globalisering skal handelspolitikken tilrettelægges i endnu tættere samarbejde med dansk erhvervsliv. Det skal ske for at identificere kerneinteresserne og derved forbedre de internationale rammebetingelser for danske virksomheders internationalisering.
- Arbejde for at fastholde et åbent, frihandelsorienteret og fair multilateralt handelssystem med WTO som omdrejningspunkt. WTO's regelsæt er et bolværk mod ny protektionisme, og det bør søges udvidet med ny liberalisering, hvor det er muligt. WTO's arbejdsform skal fornyes, så nye udviklingstendenser kan håndteres.
- Arbejde for flere bilaterale EU-frihandelsaftaler, især med lande hvor Danmark har store eksport-, import- og investeringsinteresser eller væsentlige udenrigspolitiske

interesser. Aftaler med USA og Japan bør have særlig prioritet.

- Tjenesteydelser og investeringer skal gives mere vægt i handelspolitikken som følge af deres stigende betydning i verdenshandlen og for dansk velstand.
- Større fokus skal rettes på ikke-toldmæssige barrierer ”bag grænserne”, hvor en væsentlig del af det økonomiske potentiale ved øget handelsmæssig integration findes.
- Sikre inddragelse af en bred vifte af handelspolitiske interessenter, herunder fagforeninger, forbrugerorganisationer og NGO’er, så der tages højde for de øvrige samfundsmæssige interesser, der i de kommende år i større grad inddrages i handelspolitikken.
- Fremme forståelsen af fordelene for dansk økonomi og velfærd ved Danmarks og EU’s brede tilgang til handelspolitik og indgå i en styrket dialog herom med offentligheden og centrale interessenter.

## 1. Fem definerende tendenser på det handelspolitiske område

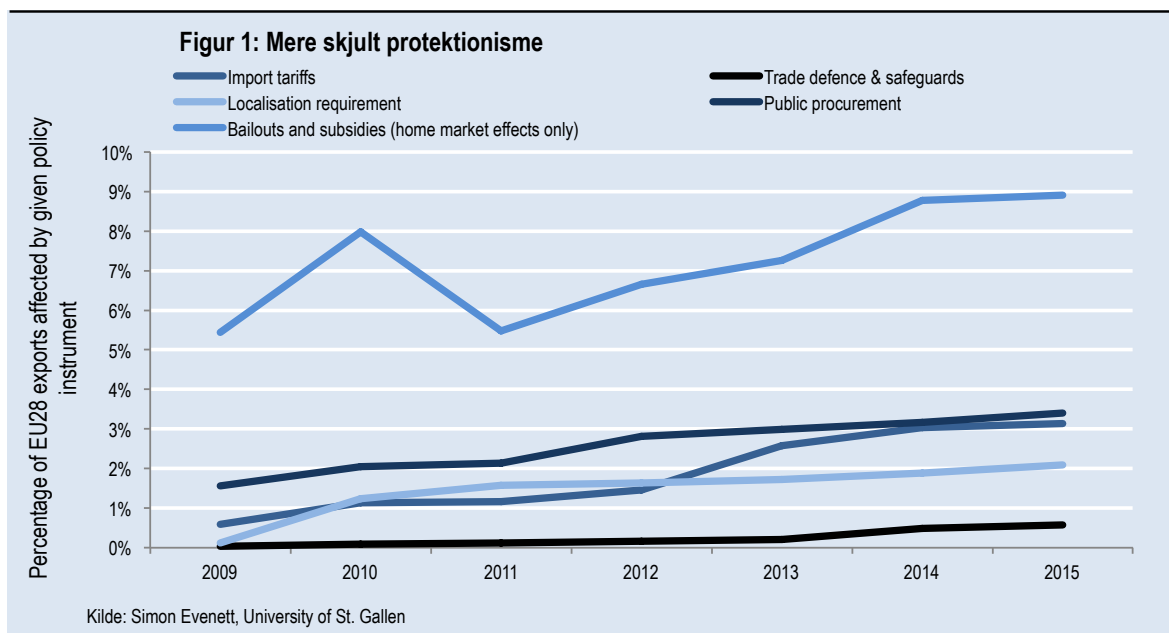
Vilkårene for international handel forandres hurtigt i disse år. Den globale udvikling er præget af fem definerende tendenser, der sætter rammerne for Danmarks og EU's handelspolitik:

### 1.1 Flere handelsprotektionistiske tiltag

Siden den finansielle og økonomiske krise i 2008 er antallet af handelsrestriktive tiltag globalt set vokset ifølge WTO og andre opgørelser.

Der er blandt andet tale om øget anvendelse af klassiske protektionistiske tiltag som højere told, herunder antidumping- eller antisubsidie-told (de såkaldte handelsdefensive instrumenter).

Men samtidig er den globale anvendelse af diskriminerende og handelsforvridende – og mere skjulte – tiltag såsom særlige nationale produktstandarder, eksportsubsidier, eksportfinansiering og andre støtteordninger samt krav om lokal oprindelse ved investering eller offentlige indkøb steget væsentligt de seneste år, jf. figur 1. EU har kun i begrænset omfang indført handelsrestriktive tiltag i de senere år. Det har mange af EU's samhandelspartnere derimod.



På trods af den dybe økonomiske krise efter 2008 har verden ikke oplevet handelskrige, genrejsning af toldmure eller en langvarig nedgang i verdenshandlen, som det var tilfældet i 1930'erne. Her har de globale regler og det velfungerende tvistbilægningssystem i WTO været et effektivt bolværk. De mange bilaterale og regionale frihandelsaftaler har også holdt den værste protektionisme i skak.

De flere handelsrestriktive tiltag har imidlertid bidraget til at hæmme væksten i den globale handel. Der er sket et niveauskift. Efter 2008 er stigningstaksten i den globale handel faldet, så den nu cirka svarer til væksten i den globale økonomi. Det står i kontrast til udviklingen i årtierne før finanskrisen, hvor den globale handel gennemsnitligt voksede cirka dobbelt så meget som det globale BNP.

Det kan ikke udelukkes, at protektionistiske tendenser kan få yderligere medløb i de kommende år. Der er politiske strømninger i en række lande, der trækker i en retning af øget national lukkethed og beskyttelse. Globalisering, handel og protektionisme har f.eks. været vægtige temaer i den amerikanske præsidentvalgkamp. Fortsat global økonomisk lavvækst eller en recession kan også forstærke sådanne tendenser, f.eks. i vækstøkonomierne. Det understreger betydningen af, at EU og Danmark fortsat er en stærk international stemme imod protektionisme og for frihandel.

#### *1.2. Stadig mere handel foregår i globale værdikæder.*

Stadig mere af den internationale handel foregår i globale værdikæder som led i den fortsatte specialisering. Den udvikling vil fortsætte de kommende år. Det betyder, at danske virksomheder i stigende grad indgår i og etablerer sig med globale værdikæder.

Handelsbarrierer og stigende protektionisme er særlig problematisk og rammer hårdere, når danske virksomheder splitter produktionen op, og input til det færdige produkt leveres af mange virksomheder i forskellige lande.

Mere generelt understreger udviklingen af globale værdikæder den nære sammenhæng mellem import og eksport. Import af halvfabrikata og råvarer, outsourcing eller eksport/import fra en direkte investering placeret i et andet land er i dag ofte forudsætningen for at øge produktiviteten og være konkurrencedygtig. Det bliver dermed ikke kun barrierer hos et lands direkte handelspartnere, der får betydning, men alle barrierer langs hele værdikæden for det enkelte produkt fra start til forbrug. Selv relativt små toldsætter eller tilsyneladende små barrierer kan ende med samlet at blive betydelige, når de akkumuleres langs hele værdikæden.



Der er potentielt store økonomiske gevinster at hente ved at øge den ”dybe” økonomiske integration. Det gælder særligt for de lande, som EU og Danmark handler mest med. Danmark står således til at vinde ved en dybere globalisering omfattende de vigtigste handelspartnere.

### 1.3 Begrænset multilateral handelsliberalisering og flere bilaterale frihandelsaftaler

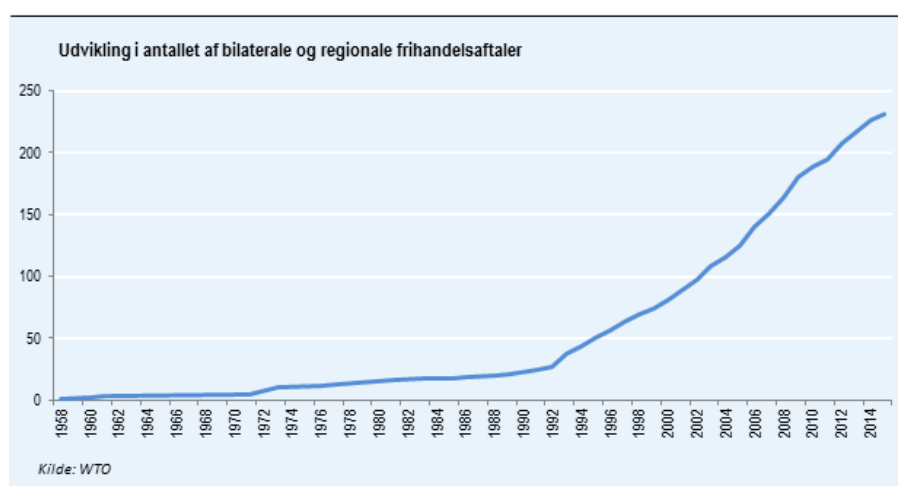
Den liberalisering af den internationale handel, som fortsat finder sted, har de senere år ændret karakter. I 1990’erne skete der store fremskridt i den multilaterale handelsliberalisering. WTO blev etableret i 1995 ved afslutningen af Uruguay-forhandlingsrunden, der indebar en markant liberalisering af verdenshandlen. Siden starten af Doha-forhandlingsrunden i 2001 er der imidlertid ikke sket de samme landvindinger. WTO-forhandlingerne har bl.a. været hæmmet af kravet om konsensus blandt de stadig flere medlemmer (pt. 162).

Denne udvikling er beklagelig af flere årsager. For det første er multilateral handelsliberalisering at foretrække, fordi den globale velstand løftes samlet set. Særligt sikrer globale aftaler, at også de mindst udviklede lande, der har markant vanskeligere ved at opnå gode bilaterale frihandelsaftaler, integreres i verdensøkonomien. For det andet opnår danske virksomheder forbedret markedsadgang samt bedre muligheder for import af råvarer og halvfabrikata fra alle WTO-lande. For det tredje øger globale aftaler overskueligheden i rammevilkårene for international handel, fordi virksomhederne ikke skal forholde sig til forskellige regelsæt i et kludetæppe af bilaterale og regionale aftaler.



Som reaktion på stilstanden i WTO's forhandlingsspor har liberalisering i de senere år især fundet sted i bilaterale og regionale frihandelsaftaler. Som illustreret i figuren nedenfor er antallet af bilaterale og regionale handelsaftaler siden 2001 næsten 3-doblet fra 89 til 231 i dag.

Det er positivt, at EU indgår stadig flere bilaterale frihandelsaftaler, for det kommer danske virksomheder til gode. EU har frihandelsaftaler med ca. 50 lande og regioner. Yderligere ca. 10 frihandelsaftaler og økonomiske partnerskabsaftaler er færdigforhandlede, men endnu ikke trådt i kraft. Langt de fleste af disse ca. 60 lande og regioner er imidlertid udviklingslande og udgør relativt små markeder. Blandt de aktuelle forhandlinger er især EU's forhandlinger med USA og Japan om omfattende frihandelsaftaler af stor økonomisk og politisk betydning. EU, USA og Japan står tilsammen for ca. 50 % af den globale handel.



Udover indgåelse af flere bilaterale frihandelsaftaler er en anden reaktion på den manglende fremdrift i WTO-spor indgåelse af plurilaterale frihandelsaftaler. Der er tale om aftaler indgået mellem en ”koalition af villige” WTO-lande omfattende en bestemt sektor. Den politiske vilje til at forhandle plurilaterale sektoraftaler er øget de seneste år. I december 2015 blev der opnået enighed om en udvidelse af *Information Technology Agreement (ITA)*. Der er tale om en økonomisk betydningsfuld aftale, der omfatter en bred vifte af informationsteknologi, og som liberaliserer 10 procent af verdenshandlen. De igangværende forhandlinger om de plurilaterale *Environmental Goods Agreement* (miljøvenlige varer) og *Trade in Services Agreement* (tjenesteydelser) vidner også om denne udvikling. Denne type aftaler har således et betydeligt liberaliseringspotential.

#### 1.4 Handel med tjenesteydelser og udenlandske investeringer fylder stadig mere

Tjenesteydelser som finansielle services, transport, rådgivning og kommunikation fylder en stadig større del af moderne økonomier. Tjenesteydelser udgør således omkring 70 pct. af EU's BNP. Parallelt hermed spiller tjenesteydelser en stadig voksende rolle i international handel. For

Danmark udgør eksporten af tjenesteydelser hele 40 % af den samlede eksport, idet især søtransport vejer tungt.

Udviklingen går i retning af, at handel med varer og tjenesteydelser hænger stadig tættere sammen. Det er normalt, at en vareproducerende virksomhed køber, producerer og sælger tjenesteydelser som led i produktionen og salget af varer. Der er ofte tale om salg af samlede pakkeløsninger. F.eks. udgør vedligeholdelse af vindmøller en vigtig del af en vindmølleproducents omsætning. I vindmølleeksemplet udgør tjenesteydelsen et separat, men tilknyttet produkt i det samlede salg. Men der indgår også tjenesteydelselementer i produktionen af det fysiske produkt, altså selve vindmøllen (finansiering, rådgivning, transport, opsætning mv.). Næsten 40 % af værdien af EU-landenes samlede vareeksport skønnes at udgøres af ”indbyggede” tjenesteydelser, der indgår i produktionen og salget af varerne. Den øgede vægt understreger betydningen af at liberalisere handlen med tjenesteydelser, ikke mindst når de indgår i samlede løsninger.

Den stigende internationale handel med tjenesteydelser hænger sammen med det øgede omfang af direkte udenlandske investeringer. Mere end 60 pct. af EU-landenes samlede direkte investeringer i udlandet er forbundet med handel med tjenesteydelser. International levering af tjenesteydelser forudsætter ofte investeringer og etablering i det udenlandske marked for at kunne levere til lokale kunder – og samtidig tilbyde hjemlige kunder internationale løsninger. På varesiden investerer virksomheder i produktionsfaciliteter i andre lande for at opnå adgang til nye markeder, råvarer, arbejdskraft, videnskylnger eller andre faktorer af betydning for konkurrenceevnen.

Gode rammebetingelser for at foretage investeringer og levere tjenesteydelser spiller dermed ind på dansk velstand. I en handelspolitisk optik er spørgsmålet om markedsadgang væsentligt, da mange lande har f.eks. begrænsninger i forhold til, hvilke tjenesteydelsessektorer der er åbne for udenlandske investeringer. I WTO-aftalen GATS (General Agreement on Trade in Services) er der tilvejebragt et multilateralt grundlag for markedsadgang. Desuden indgår liberalisering af handelen med tjenesteydelser i alle EU's bilaterale frihandelsaftaleforhandlinger, ligesom der nu forhandles en plurilateral aftale (Trade in Services Agreement, TiSA), der går længere end de eksisterende forpligtelser i GATS.

Endeligt er det vigtigt at forhandle moderne investeringsbeskyttelsesaftaler, der tilvejebringer ekstra sikkerhed for danske og udenlandske investorer og samtidig sikrer staternes ret til at regulere ud fra legitime politik hensyn.

### *1.5 Fokus på standarder og regler ud fra et forsigtighedsprincip om beskyttelse af forbrugere og borgere*

Hvor handelspolitikken tidligere handlede om gensidigt at nedbringe toldsats i en reciprok forhandling under hensyn til beskyttelse af nationale virksomheders interesser, er fokus nu tillige rettet imod administration af regler og standarder relateret til markedsadgang, under

hensyn til beskyttelse af forbrugere og borgere. Herved bliver langt flere policy-områder omfattet, f.eks. fødevarerikkerhed og miljøpolitik, og handelspolitikken forankring i grundlæggende samfundsmæssige værdier bliver tydelig. Udviklingen betyder, at nye aktører træder ind på arenaen, og der kommer mere offentlig debat om handelspolitikken – ofte med et kritisk fokus.

Samtidig har EU og mange andre OECD-lande i de seneste år i øget omfang anvendt handelspolitik som et multifunktionelt politisk værktøj. Hermed menes, at EU også ønsker at anvende frihandelsaftaler med tredjelande og multilaterale frihandelsaftaler til at forfølge andre handelsrelaterede politiske målsætninger. Det drejer sig bl.a. om intellektuelle ejendomsrettigheder, konkurrenceregler og statsstøtte – dvs. centrale elementer i den åbne markedsorienterede samfundsmodel. Men også andre bredere emner inddrages, f.eks. at fremme bæredygtig økonomisk vækst i udviklingslandene og at styrke respekten for miljøstandarder, arbejdstagerrettigheder og menneskerettigheder globalt set.

Der udspiller sig i disse år en værdikamp på det handelspolitiske område. Hvad skal være den nye globale handelspolitiske guldstandard? En vej er EU's, USA's og Japans omfattende frihandelsaftale-model, der udbreder og cementerer de åbne markedsorienterede vilkår og med fokus på beskyttelse af forbrugere og borgere. Alternativet er en mere begrænset model, som f.eks. Kina foretrækker, og hvor andre politikområder uden for den traditionelle toldreduktion i langt mindre grad inddrages.

## 2. Handelspolitik kan fremme en bred vifte af danske interesser

Der er en række klassiske økonomiske argumenter for en handelspolitik baseret på åbne markeder og frihandel.

Først og fremmest bidrager en sådan handelspolitik til **vækst og velstand**. Som en lille åben økonomi er Danmark afhængig af, at danske virksomheder har frihed til at afsætte deres varer på udenlandske markeder og til at købe importvarer fra internationale leverandører billigst muligt. Den samlede danske vare- og tjenesteksport var i 2015 på 1070 mia. kr., hvilket størrelsesmæssigt svarer til godt halvdelen af det danske BNP. Det skønnes, at over 700.000 danske arbejdspladser afhænger af eksportmarkederne og af at kunne fastholde og udvide markedsandele ude i verden.

Indgåelse af frihandelsaftaler med store eksportmarkeder har stor betydning for dansk økonomi. Konsulenthuset Copenhagen Economics har beregnet, at danske virksomheder vil kunne eksportere for mellem 8 og 16 mia. kr. mere årligt til det amerikanske marked, afhængigt af om det lykkes at indgå en mere eller mindre omfattende frihandelsaftale mellem EU og

USA. For den danske lægemiddelsektor alene ville der være tale om en anslået mereeksport til det amerikanske marked på hele 3 mia. kr. årligt. En aftale med Japan vurderes at give positive effekter i samme størrelsesorden for dansk eksport.

Udover den forbedrede adgang til eksportmarkeder uden for EU indebærer frihandelsaftaler også øget konkurrence for **virksomhederne**. Danmarks erfaringer fra handelsliberalisering viser generelt, at flertallet af danske virksomheder dermed forbedrer deres konkurrenceevne for at kunne hamle op med de flere udenlandske konkurrenter, der i kraft af frihandelsaftaler får samme adgang som danske virksomheder til f.eks. EU-markedet. Øget handelsliberalisering kan dog også være en faktor, der i visse tilfælde bidrager til, at danske virksomheder ikke længere kan klare sig i konkurrencen. Konkurrencedygtige virksomheder, der får nye muligheder på udenlandske markeder, øger eksporten og skaber nye, ofte mere vellønnede job, hvilket er til gavn for **lønmodtagere**.

Frihandel giver også **forbrugeren** adgang til et langt bredere udvalg af varer til lavere priser. Den netop indgåede Informationsteknologi-aftale (ITA) vil f.eks. betyde, at danske forbrugere vil kunne købe fladskærme til lavere priser, fordi EU's told på disse bortfalder. Tilsvarende vil danske hospitaler kunne indkøbe billigere CT-skannere. Det er naturligvis et ufravigeligt krav for EU's forhandlinger med tredjelande, at de specifikke krav til for eksempel produkt- og fødevarerikkerhed, som man politisk har vedtaget skal gælde på det europæiske marked, også skal gælde for de produkter, der vil blive importeret i henhold til en frihandelsaftale.

Det er også til fordel for både forbrugerne og virksomhederne at sikre, at intellektuelle ejendomsrettigheder overholdes, da det gør, at det kan betale sig at investere i udvikling af f.eks. nye lægemidler, moderne medicinsk udstyr eller ny informationsteknologi.

Udover disse klassiske økonomiske kerneinteresser kan handelspolitikken også være et redskab til at fremme andre danske og europæiske værdier og prioriteter.

I sine omfattende frihandelsaftaler med tredjelande kan EU stille ambitiøse krav på **miljø-, klima- og arbejdstagerområderne**. På den måde bidrager handelspolitikken til at skabe lige konkurrencevilkår. Det betyder også, at handelsaftalerne kan virke som en løftestang for nationale reformer i tredjelandet og hermed understøtte indsatsen for bæredygtig udvikling.

En ny type bæredygtighedskapitler i visse af de omfattende frihandelsaftaler, som EU har indgået siden 2010, indeholder desuden mulighed for mere pragmatisk at arbejde for **menneskerettigheder** og bæredygtig udvikling gennem et civilsamfundssamarbejde. Det er bl.a. tilfældet i den frihandelsaftale, som EU har indgået med Columbia og Peru i 2013. Vurderingen er, at dette er en effektiv måde at fremme bæredygtig udvikling og menneskerettigheder via handel.

Handelspolitik er også led i en samlet **værdibaseret udenrigspolitik**. En åben og handelsliberal tilgang flugter med den brede danske støtte til udvikling af de multilaterale institutioner som fremmede for fred, sikkerhed og en international retsorden.

I en sikkerhedspolitisk optik er handelspolitikken med til at fremme danske **geopolitiske interesser**. Et godt eksempel er TTIP, hvor de økonomiske fordele smelter sammen med en bredere interesse i at styrke det transatlantiske bånd. Det fortsatte amerikanske engagement i Europa gennem NATO suppleres således af et økonomisk samarbejde, der med en omfattende TTIP-aftale rykker langt ind på det reguleringsmæssige område, hvor det, der forener og er fælles for USA og Europa, vejer tungere end det, der adskiller.

Med den økonomiske og politiske magtforskydning mod øst har Danmark og EU samtidig en interesse i at styrke relationerne med Kina og ASEAN gennem handelspolitikken. EU's handelspolitiske strategi "Trade for All" lægger op til, at der i handelspolitikken sættes ambitiøse mål sammen med Kina fremadrettet, og der lægges op til forhandling af nye frihandelsaftaler med ASEAN-landene Filippinerne og Indonesien.

Et andet eksempel er det klare sigte på at fremme økonomisk vækst og **stabilitet** hos østlige og sydlige naboer via de såkaldte Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA'erne). Iværksættelsen af EU's DCFTA med Ukraine den 1. januar 2016 skal således dels ses i lyset af det konkrete bidrag til økonomisk stabilisering og langsigtet udvikling, dels som et signal om EU's engagement i ukrainernes sikkerhed.

Handelspolitikken kan også fremme danske **udviklingspolitiske målsætninger**. I forhold til de mindst udviklede lande kan handelspolitikken under de rette betingelser give et stort løft til fattigdomsbekæmpelsen. En række af FN's bæredygtighedsmål (Sustainable Development Goals, SDG) refererer direkte til handel og udvikling. Det handler om at skabe muligheder for, at de mindst udviklede lande opnår vækst og øget velstand gennem handel. SDG nummer 17 omtaler f.eks. målsætningen om i 2020 at få fordoblet de mindst udviklede landes andel af den globale eksport. Danmark har gennem EU lagt stor vægt på, at WTO leverer resultater for gruppen af mindst udviklede lande.

Bæredygtighedsmålenes fokus på den private sektor som aktør såvel i udviklede som i udviklingslande kræver øget samtænkning af handelspolitik, investeringsbeskyttelse og udviklingsbistand. Det kan styrke udviklingslandenes produktivitet og internationale konkurrencedygtighed og samtidig give danske investeringer i udviklingslandene bedre rammebetingelser.

Danmark arbejder også for, at EU begunstiger udviklingslande, så de opnå vækst via handel. Det sker f.eks. ved hjælp af præferencetildelingen *Everything But Arms*, hvor de mindst udviklede lande har lov til at eksportere alle varer med undtagelse af våben toldfrit til EU. Hertil kommer det graduerede system GSP, som giver mere eller mindre markedsadgang afhængig af et lands udviklingsmæssige status. Det samme gælder i forhandlingerne om de økonomiske partnerskabsaftaler med AVS-landene. Hvad angår told og kvoter, er EU det mest åbne marked for de fattige udviklingslandes eksport. EU importerer mere fra de mindst udviklede lande end USA, Canada, Japan og Kina tilsammen (eksklusive energi).

Danmark yder **handelsrelateret bistand** såvel multilateralt – hovedsagligt via det såkaldte *Enhanced Integrated Framework*, EIF – og bilateralt i samarbejdslande.

Disse bistandsindsatser adresserer dermed også nogle af de grundlæggende årsager til **migration**, fordi de medvirker til at fremme vækst og beskæftigelse i partnerlandene. Dette sker i samspil med den omfattende markedsadgang, som EU som nævnt allerede yder til mange udviklingslande. I et længere perspektiv kan den del af handelspolitikken, der understøtter vækst, bæredygtig udvikling og stabilitet i oprindelseslande, derfor medvirke til at mindske de såkaldte 'push-faktorer' for migration.

En dybere globalisering og udviklingstendenserne beskrevet i afsnit 1 vil stille større krav til, at handelspolitikken i højere grad samtænkes med andre politikområder. Udover det udenrigspolitiske felt er der også en række økonomiske politikområder, der har nær sammenhæng og spiller sammen med handelspolitikken. Eksempler er beskatning, statsstøtte- og konkurrenceregler samt valutakurspolitik. Disse områder indgår som del af en bred og strategisk tilgang til handelspolitikken og fremme af danske interesser.

### **3. Policy-tiltag for at fremme frihandel**

Med den manglende politiske vilje og evne til at indgå globale frihandelsaftaler og tendenser til øget protektionisme trænger følgende spørgsmål sig på: Hvad kan man fra dansk og EU-side gøre yderligere for at fremme global frihandel? Og hvordan kan den danske handelspolitiske tilgang tage højde for de nye udviklingstendenser, som kan forudses at dominere over de kommende 10-15 år?

Nogle af svarene er: Styrkelse af WTO, flere plurilaterale aftaler, flere EU-frihandelsaftaler, klart øje for danske erhvervsinteresser, bred inddragelse af øvrige handelspolitiske interessenter og mere dialog og information om fordelene ved frihandel. Fælles for disse politikvar er, at man kan gøre noget fra dansk side for at skubbe på, men dansk indflydelse vil kun for alvor være

mærkbar globalt set, såfremt vi kan spænde EU og især Kommissionen for danske handelsliberale mærkesager. Det kræver aktiv dansk interessevaretagelse i EU, og det kræver en systematisk dialog med særlig dansk erhvervsliv.

I den forbindelse er det vigtigt, at bl.a. Udenrigsministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet fortsat investerer ressourcer i en tæt dialog med erhvervsorganisationer, virksomheder og civilsamfund for at kortlægge og varetage danske erhvervs-, lønmodtager- og forbrugerinteresser bedst muligt. I lyset af Kommissionens enekompetence på det handelspolitiske område er det endvidere væsentligt, at Udenrigsministeriet og fagministerierne anvender ressourcer på at fremme danske interesser ift. Kommissionen. Det sker ofte bedst via et tæt samarbejde med en række ligesindede EU-medlemslande. Da EU's handelspolitik ofte vedtages i fælles beslutningsprocedure med Europaparlamentet, er det også vigtigt fra dansk side at informere og påvirke europaparlamentarikeres holdninger til EU's handelspolitik.

### *3.1 Tiltag for at styrke WTO*

Stilstanden i WTO-forhandlingerne de seneste 15 år vækker – trods delresultaterne i 2013 og 2015 – bekymring. Her er det vigtigt at have for øje, at forhandlingsarmen kun er det ene af WTO's tre hovedområder. De to øvrige områder, WTO's tvistbilæggelse og monitoreringen af medlemslandenes *performance* på det handelspolitiske område, fungerer godt. Antallet af sager håndteret af tvistbilæggesystemet er stigende og har rundet 500. Mere vigtigt er de sager, der aldrig bliver anlagt. Det er netop i den præventive effekt mod protektionisme, at WTO især har værdi.

Spørgsmålet om, hvorvidt WTO er ved at have udspillet sin rolle som centrum for frihandelsforhandlinger presser sig ikke desto mindre på. Det vil i givet fald efterlade organisationen udelukkende i rollen med at administrere gældende WTO-regler og udøve tvistbilæggelse. Og der er en risiko for, at WTO uden evnen til løbende at tilpasse regelværket til de ændrede forhold i verden kan miste sin relevans.

Fra dansk side bør svaret være nej til dette spørgsmål. Danmark og EU bør arbejde for at revitalisere forhandlingerne i WTO og videreudvikle det multilaterale handelssystem. Resultatet fra ministerkonferencen i Nairobi i december 2015 giver en ny platform for at finde en mere perspektivrig forhandlingsproces – bl.a. fordi der åbnes op for at inddrage nye emner, der ligger ud over Doha-dagsordenen, og for at forhandle mindre pakker i stedet for én altomfattende aftale.

Via EU bør Danmark derfor arbejde aktivt for, at der indgås multilaterale aftaler særligt på de områder, som ikke meningsfyldt kan forhandles i bilaterale eller regionale aftaler, f.eks. subsidier. Det samme gælder en række emne af stor betydning i den moderne økonomi, men som ikke indgår i Doha-dagsordenen, herunder konkurrenceregler, investering, e-handel og

reguleringsmæssige barrierer ”bag grænserne”. Resultatet fra ministerkonferencen i Nairobi åbner op for, at disse spørgsmål nu for første gang i 15 år kan drøftes i WTO-regi.

Danmark og EU bør arbejde for, at den kommende WTO-ministerkonference får taget hul på forhandlinger om nye, presserende emner. For at sikre fremdrift er det vigtigt, at der også mellem ministerkonferencerne forhandles på politisk niveau.

Samtidig bør Danmark og EU presse på for, at WTO arbejder på en anden måde end hidtil. En justering af forhandlingsarkitekturen er nødvendig og mulig. For det første bør åbningen fra Nairobi for at forhandle emner individuelt eller aftale mindre pakker udnyttes. For det andet kan fremdriften øges ved at indgå plurilaterale aftaler mellem villige WTO-medlemmer. Med 162 medlemmer kan konsensus være vanskelig at opnå. Derfor kan det være nødvendigt at forhandle sådanne fleksible aftaler, hvor kun de lande, der reelt ønsker at være med, deltager. I den sammenhæng er det vigtigt, at man ikke underminerer WTO’s bærende søjle, det såkaldte MFN-princip (se boksen).

**MFN-princippet:** Most-Favoured Nation. På dansk: Mestbegunstigelsesprincippet. Bærende princip i WTO, som indebærer at alle indrømmelser givet af et WTO-medlem til et andet skal udstrækkes til hele medlems-kredsen. Der kan dog under nærmere fastsatte betingelser afviges fra princippet, f.eks. i bilaterale frihandelsaftaler.

**Plurilaterale aftaler:** Aftaler på sektorområder, hvor en del af WTO-medlemskredsen ønsker påtage sig ekstra forpligtelser og liberalisere udover det, man er enig om i WTO.

Der er forskellige typer af plurilaterale aftaler: åbne og lukkede.

Den udvidede informationsteknologi-aftale (ITA) er et eksempel på den åbne type af plurilaterale aftaler, hvor en kritisk masse af WTO-medlemmer forhandler videre inden for en sektor som tillæg til eksisterende WTO-forpligtelser, og hvor resultatet af forhandlingerne kommer alle WTO-medlemmerne til gode gennem MFN-princippet.

I den lukkede type plurilaterale aftaler – som f.eks. aftalen om offentlige indkøb (GPA) – er det kun aftaltparterne selv, der nyder godt af aftalen.

Derfor bør der arbejdes ud fra en klar rangorden: Multilaterale aftaler er bedst, og først derefter bør plurilaterale aftaler forfølges. Og åbne plurilaterale aftaler, der bygger på MFN-princippet, og som tillader alle andre medlemmer at slutte sig til senere, bør foretrækkes frem for lukkede plurilaterale aftaler, hvor fordelene ikke udbredes til alle WTO-medlemmer. Udover den netop indgåede Informationsteknologi-aftale er de aktuelle forhandlinger om liberalisering af handlen med miljø- og klimavenlige varer (EGA) samt af handlen med serviceydelser (TiSA) på kort sigt de mest kommercielt interessante for danske eksportvirksomheder, men fremadrettet kan andre aftaler komme på tale. Danmark skal arbejde for, at der satses på sektorer, hvor vi har særlig gavn af liberalisering i kraft af vores kommercielle styrkepositioner.



En revitalisering af WTO kræver politisk vilje, særligt fra de andre store aktører som USA, Kina og Indien. Danmark og EU bør trods vanskelighederne arbejde aktivt for, at WTO ikke blot ender med at blive en kystode for handelsregler, der ikke følger med tiden.

### *3.2. Nye EU-frihandelsaftaler*

Det er en dansk prioritet, at EU hurtigst muligt får afsluttet og iværksat de igangværende bilaterale forhandlinger med følgende lande med ambitiøse resultater: USA (TTIP), Japan, Canada og Vietnam. For Danmark er frihandelsaftalerne med USA og Japan særskilt vigtige. USA er klart det største danske eksportmarked uden for EU. Danske virksomheder vil kunne eksportere for mellem 8 og 16 mia. kr. mere årligt til det amerikanske marked afhængigt af, om det lykkes at indgå en mere eller mindre ambitiøs TTIP-frihandelsaftale.

Selv om Japan er verdens tredjestørste økonomi, er dansk eksport til Japan mindre end vores eksport til Schweiz. Potentialet ved en ambitiøs frihandelsaftale med Japan er meget stort, da det japanske marked er relativt beskyttet. Som en af de stærkeste fortalere for en aftale i EU-kredsen har Danmark en vigtig rolle i at presse på for at afslutte forhandlingerne. Også forhandlingerne med Mercosur-landene, herunder Brasilien og Argentina, har økonomisk potentiale for Danmark.

I de kommende år ventes EU desuden at påbegynde forhandlinger med en række nye lande, bl.a. Filippinerne, Mexico, Indonesien, Australien og New Zealand. Desuden kan forhandlinger med Indien, Malaysia og Thailand, der er på standby af forskellige årsager, blive genoptaget alt afhængig af omstændighederne.

EU's frihandelsaftaler skal også ses som svar på de mange nye aftaler, som indgås i andre dele af verden. Mest banebrydende er Trans Pacific Partnership-aftalen (TPP) mellem USA, Canada, Japan og ni andre lande i Asien og Sydamerika. I de kommende år ventes flere lande at slutte sig til denne omfattende frihandelsaftale. Det kan ikke udelukkes, at Kina på sigt også vil se en interesse i at gå med. Når TPP er ratificeret, vil virksomheder fra f.eks. Danmark stå i en forringet konkurrencesituation på disse markeder, hvis EU ikke forinden indgår frihandelsaftaler med landene på samme eller bedre vilkår. Derfor er EU-aftaler med f.eks. USA, Japan, Canada og ASEAN-lande af meget stor betydning for europæiske virksomheder. Som konkret eksempel kan nævnes, at dansk svinekødseksport til Japan i størrelsesorden 3-4 mia. kr. årligt vil komme under pres fra amerikanske og canadiske producenter, hvis EU ikke indgår en tilsvarende frihandelsaftale med Japan.

Det har også stor betydning at sikre, at danske eksportvirksomheder faktisk benytter sig af EU's frihandelsaftaler, når de er på plads. F.eks. viser tal, at kun ca. 50 % af dansk industrieksport til Sydkorea udnytter de toldnedsættelser, som EU's frihandelsaftale med Sydkorea indebærer. Der bør således fremover gøres en større indsats for at øge virksomhedernes kendskab til EU's

frihandelsaftaler og til, hvordan man benytter dem. Der er allerede iværksat initiativer i et samarbejde mellem Udenrigsministeriet/Eksportrådet og erhvervsorganisationerne.

Når Kommissionen forhandler handelspolitiske aftaler med tredjelande og i WTO, arbejdes der fra dansk side især på at fremme ambitiøse resultater i de sektorer, hvor dansk erhvervsliv står stærkt. Det drejer sig bl.a. om liberalisering af samhandel inden for sektorer såsom sundhed, fødevarer og ”green tech” samt tjenesteydelser generelt.

Det er også relevant at arbejde for, at Færøerne og Grønland sikres bedre rammebetingelser for handlen med EU og relevante tredjelande. Den manglende handelsliberalisering i WTO-regi og de stadig flere bilaterale frihandelsaftaler uden om Færøerne og Grønland udgør en særlig udfordring. Færøerne og Grønland nyder således ikke godt af EU’s bilaterale frihandelsaftaler. Inden for Kongeriget arbejder man derfor sammen om at sikre bedre markedsadgang for varer fra Færøerne og Grønland til EU og tredjelande.

På trods af visse mere handelsprotektionistiske holdninger hos en række syd- og østeuropæiske lande og traditionelle europæiske industrisektorer arbejder Kommissionen generelt ud fra et handelsliberalt grundlag. Der er overordnet dansk tilfredshed med Kommissionens handelspolitiske prioriteter, herunder hvad angår indgåelse af bilaterale frihandelsaftaler med tredjelande.

### *3.3 Dialog med erhvervsliv og andre vigtige interessenter*

Frem mod 2030 vil udviklingen henimod en ”ny normal” i handelspolitikken – båret af de fem tendenser nævnt i afsnit 1 – understrege behovet for en strategisk og målrettet tilgang til udformningen af handelspolitikken.

For løbende at tage højde for udviklingen vil det være afgørende med et endnu tættere samarbejde med erhvervslivet. Det bør ske i en systematisk dialog med såvel erhvervsorganisationer som enkeltvirksomheder med henblik på at identificere de centrale danske prioriteter og indsatsområder: Hvad er problemerne og ønskerne, og hvor kan nye kommercielle muligheder åbne sig?

Samtidig er det vigtigt at inddrage en række andre handelspolitiske interessenter i politikformuleringen. Det forhold, at frihandelsaftaler i dag drejer sig om regulering af mange andre politikområder end blot toldsætter, har ført til bredere interesse og øget offentlig debat om handelspolitik. Aktører som fagforeninger samt forbruger- og miljøorganisationer interesserer sig mere for emnet og har en vigtig rolle at spille.

TTIP-forhandlingerne mellem EU og USA er et godt eksempel. De kritiske røster vedrørende TTIP og frihandel mere bredt indtager en dominerende rolle i den offentlige debat i en række europæiske lande og gør sig også gældende i Danmark. Det er vigtigt, at centraladministrationen

bidrager til dialog og information om EU's handelspolitik, konkrete frihandelsaftaler samt fordelene for dansk økonomi og velfærd ved EU's brede tilgang til frihandel.

Det er et særskilt hensyn at minde om de meget store fordele for Danmark ved EU's fælles handelspolitik. Danmark ville slet ikke kunne opnå de samme handelspolitiske fordele, såfremt vi forhandlede bilaterale frihandelsaftaler og deltog i WTO-forhandlingerne på egen hånd. I den offentlige EU-debat er handelspolitikken også et godt eksempel på, at EU-samarbejdet herom er med til at styrke EU's sammenhængskraft. Det sker bl.a. ved, at alle virksomheder i EU får samme adgang til eksportmarkeder uden for EU via EU's frihandelsaftaler. Og at alle forbrugere i EU nyder godt af fordelene ved disse aftaler.

Udenrigsministeriet



Bilag til udenrigspolitisk udredning  
 Udenrigsministeriet  
 April 2016

## Udviklingen i Udenrigsministeriets ressourcer, personale og repræsentationer

*Udenrigsministeriets samlede koncern består af ministeriet i København samt ambassader, repræsentationskontorer, generalkonsulater, konsulater, handelskontorer og repræsentationer ved de væsentligste internationale organisationer. Hertil kommer innovationscentre og et større antal honorære konsulater.*

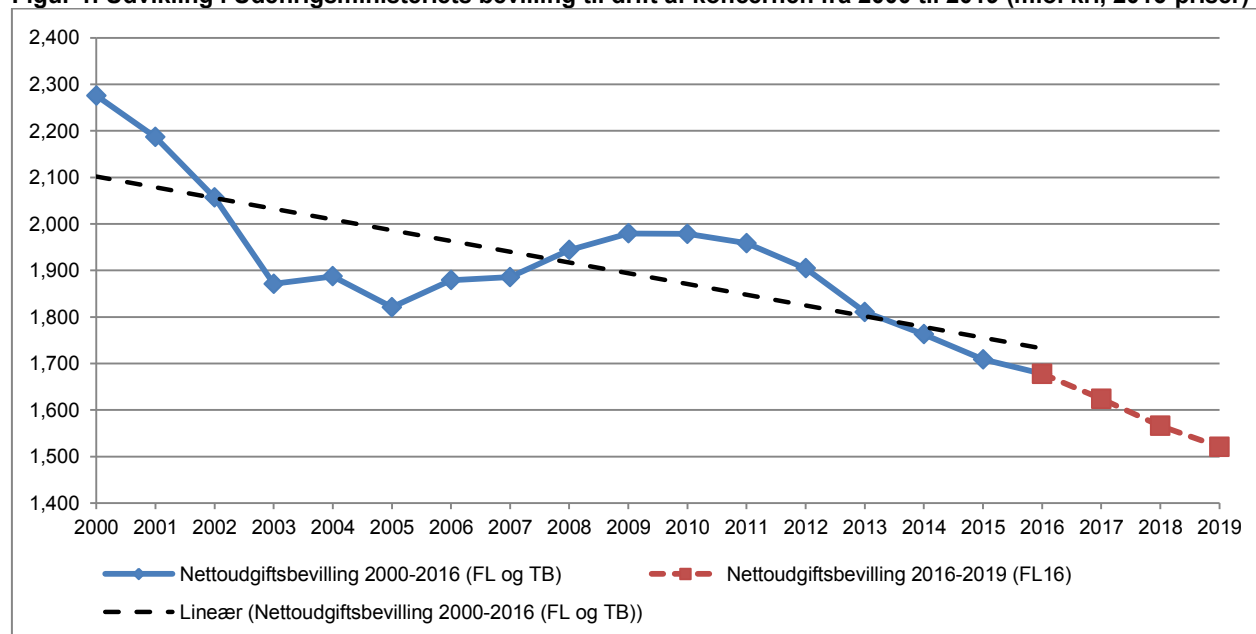
### Udviklingen i Udenrigsministeriets bevillinger til drift af den samlede koncern

Udenrigsministeriets bevillinger til drift af den samlede koncern går til at finansiere udenrigstjenestens repræsentationer i udlandet, ministeriet i København, aflønning af medarbejdere mv. Ses der på bevillingsudviklingen over en ca. 15-årig periode fra 2000 til 2016 er der samlet set tale om en faldende tendens, jf. figur 1.

I 2000 blev den statslige eksport- og investeringsfremme samlet i en ny enstrenget organisation i Danmarks Eksportråd under Udenrigsministeriet. Bl.a. som en konsekvens heraf steg Udenrigsministeriets bevilling i 2000 i forhold til de foregående år.

Fra 2000 til 2009 faldt Udenrigsministeriets bevilling til drift af den samlede koncern med ca. 300 mio. kr., idet bevillingen dog fluktuerer i perioden. Fra 2009 til 2016 har Udenrigsministeriets bevilling været konstant faldende med i alt ca. 300 mio. kr. fra ca. 2,0 mia. kr. i 2009 til ca. 1,7 mia. kr. i 2016. I budgetoverslagsårene 2017-2019 på finansloven for 2016, som Udenrigsministeriet planlægger det fremadrettede aktivitetsniveau efter, falder bevillingen med yderligere ca. 160 mio. kr., jf. figur 1.

**Figur 1. Udvikling i Udenrigsministeriets bevilling til drift af koncernen fra 2000 til 2019 (mio. kr., 2016-priser)**



Kilde: Årlige finanslove og tillægsbevillingslove for § 06.11.01. Udenrigstjenesten, § 06.11.03. Udenrigstjenestens bygninger, § 06.11.05. Indtægter fra borgerserviceydelser, § 06.31.01. Administration af det internationale udviklingssamarbejde, § 06.31.02. Ejendomserhvervelser i programsamarbejdet, § 06.41.01. Danmarks Eksportråd, § 06.41.02. Eksportstipendiater og handelskontorer.

Anm.: Bevillinger afsat i forbindelse med afviklingen af EU-formandskabet i 2002 og 2012, FN's Klimakonference (COP15) i 2009 samt til nedrivning af UNIPAC lagerbygninger i 2012 indgår ikke i opgørelsen, idet der vurderes at være tale om ekstraordinære bevillingsforhøjelser til formål, der ikke knytter direkte an til Udenrigsministeriets ordinære drift. Fsva. bevillingerne § 06.11.03. Udenrigstjenestens bygninger, § 06.31.01. Administration af det internationale udviklingssamarbejde, § 06.31.02. Ejendomserhvervelser i programsamarbejdet samt § 06.41.01. Danmarks Eksportråd er de i perioden enten blevet afviklet eller lagt sammen med § 06.11.01. Udenrigstjenesten, hvorfor de pågældende konti ikke fremgår af finansloven for 2016.

Det bemærkes, at opgørelsen af bevillingsudviklingen skal tages med forbehold for, at staten overgik fra drifts- til omkostningsbevillinger i 2007. Som følge heraf blev Udenrigsministeriets driftsbevilling teknisk forhøjet med ca. 100 mio. kr. årligt fra 2007 og frem, svarende til de påførte omkostninger forbundet med renter og afskrivninger på ministeriets aktivmasse (primært bygninger i udetjenesten). Omlægningen til omkostningsbaserede bevillinger vanskeliggør umiddelbart en sammenligning af bevillingsudviklingen før og efter 2007.

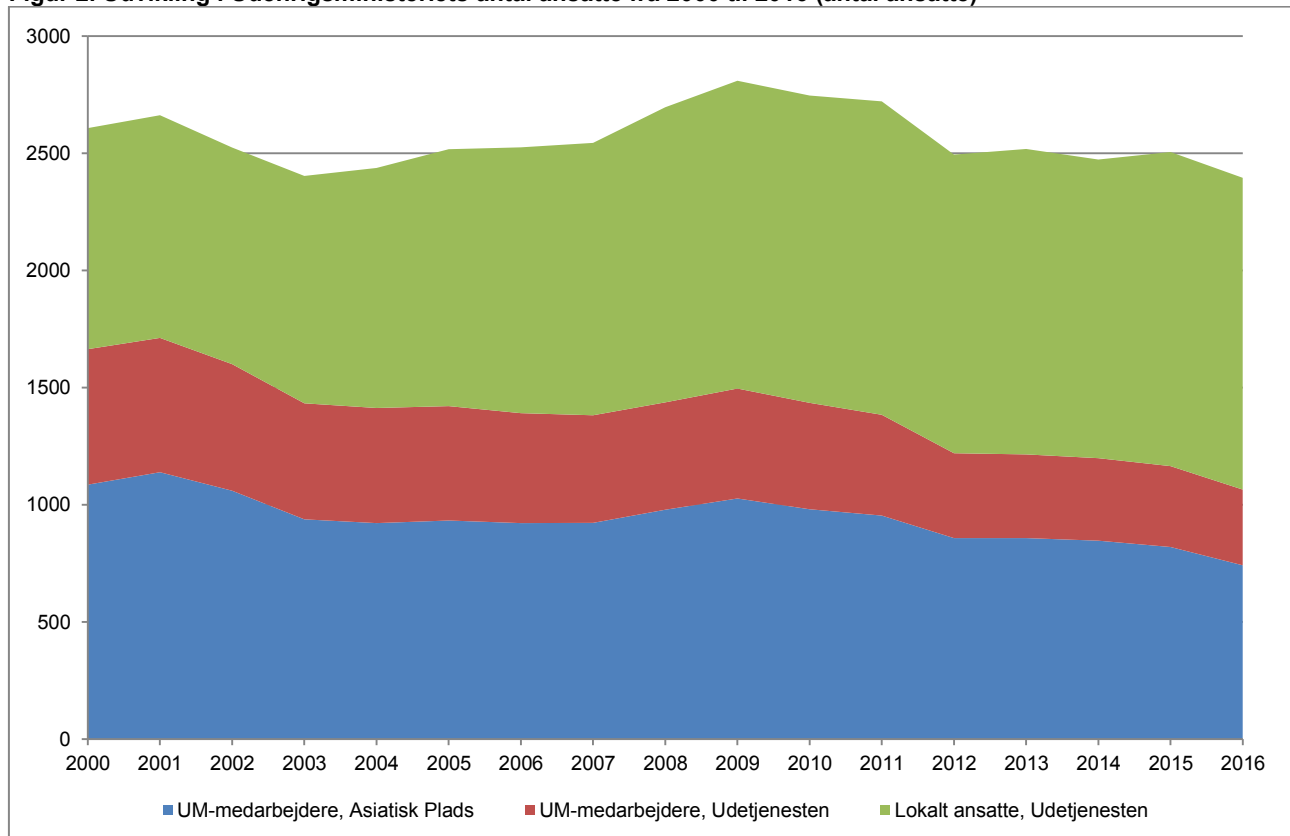
### Udvikling i Udenrigsministeriets personale

Udenrigsministeriet beskæftigede i 2015 ca. 2.500 medarbejdere, fordelt med 820 i ministeriet i København og 1.685 på repræsentationerne. Af disse 1.685 var 345 udsendte medarbejdere og 1.340 lokalt ansatte medarbejdere. Antallet af beskæftigede i Udenrigsministeriet er dermed faldet med ca. 100 medarbejdere sammenlignet med niveauet i 2000.

Knap 60 pct. af Udenrigsministeriets medarbejdere var beskæftiget i udetjenesten i 2000, mens godt 40 pct. var beskæftiget i hjemmetjenesten. Frem mod 2015 er andelen af beskæftigede i udetjenesten steget til 67 pct., mens andelen af beskæftigede i hjemmetjenesten omvendt er faldet til 33 pct., *jf. figur 2 og 3*.

Det bemærkes, at der nedlægges ca. 200 stillinger i ude- og hjemmetjenesten over de kommende år for at tilpasse Udenrigsministeriets fremadrettede aktivitetsniveau til den faldende bevilling. Der nedlægges ca. 90 stillinger i hjemmetjenesten og ca. 45 udsendte stillinger. Hertil kommer ca. 65 lokalt ansatte stillinger i udetjenesten. Der forventes nedlagt i alt ca. 100 stillinger i 2016. På den baggrund forventes det samlede antal beskæftigede medarbejdere i Udenrigsministeriet alt andet lige at udgøre ca. 2.400 ultimo 2016, *jf. figur 2*.

**Figur 2. Udvikling i Udenrigsministeriets antal ansatte fra 2000 til 2016 (antal ansatte)**



Kilde: Udenrigsministeriets HR-afdeling, personaletallene er opgjort ultimo året.

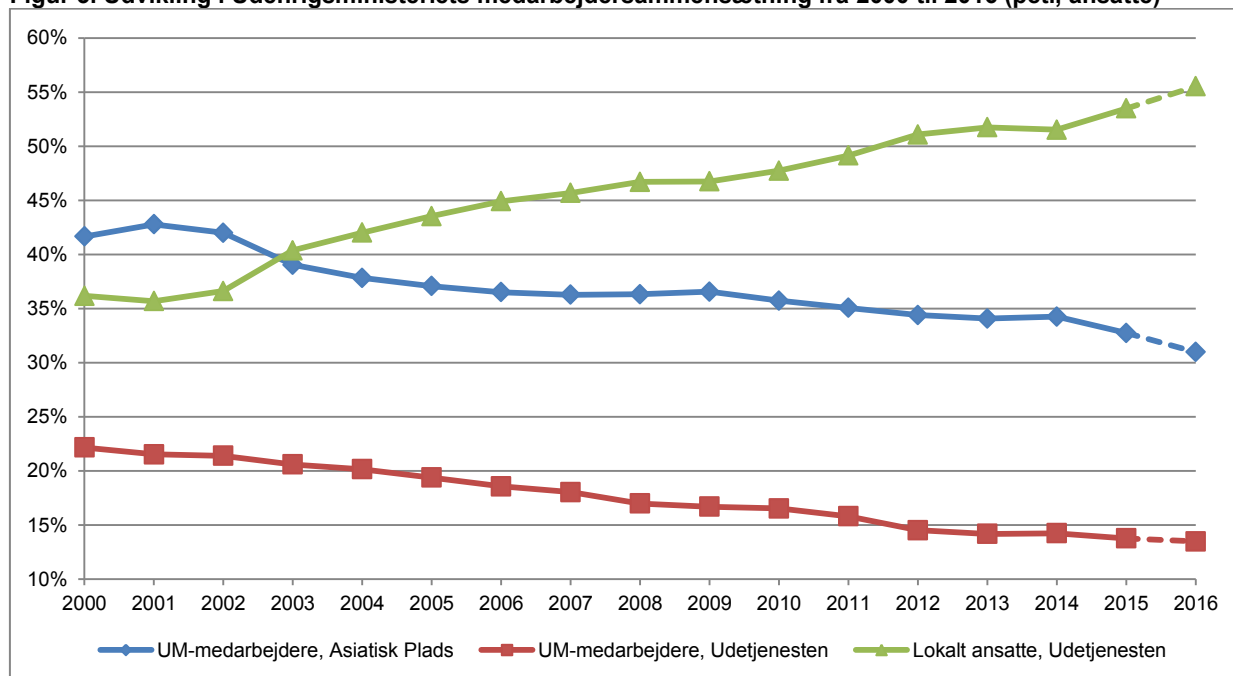
Anm.: Antal ansatte i Udenrigsministeriet er angivet i hoveder. Opgørelsen omfatter ikke sproglerere fra Udenrigsministeriets kompetencecenter, vækstrådgivere og specialattachéer, der er indstationeret fra andre myndigheder mv. Der kan derfor forekomme afvigelser ift. det oplyste antal ansatte i Udenrigsministeriets årsrapporter. Antallet af ansatte i 2016 er baseret på et estimat.

### Medarbejdersammensætning

Medarbejdersammensætningen har ændret sig markant over de seneste ca. 15 år. Således er andelen af medarbejdere på Asiatisk Plads og udsendte på repræsentationerne faldet fra ca. 65 pct. i 2000 til ca. 45 pct. i 2015 af det samlede antal ansatte i Udenrigsministeriet. Omvendt er andelen af lokalt ansatte steget fra ca. 35 pct. i 2000 til ca. 55 pct. i 2015. Lokalt ansatte medarbejdere udgør dermed mere end halvdelen af alle beskæftigede medarbejdere i Udenrigsministeriet i 2015, jf. figur 3.

Det bemærkes, at nedlæggelsen af ca. 200 stillinger i ude- og hjemmetjenesten over de kommende år, ligger i forlængelse af trenden mod en større andel lokalt ansatte i forhold til andelen af medarbejdere på Asiatisk Plads og udsendte på repræsentationerne.

**Figur 3. Udvikling i Udenrigsministeriets medarbejdersammensætning fra 2000 til 2016 (pct., ansatte)**



Kilde: Udenrigsministeriets HR-afdeling.

Anm.: Antal hoveder er omregnet til andele af det samlede antal beskæftigede i Udenrigsministeriets koncern.

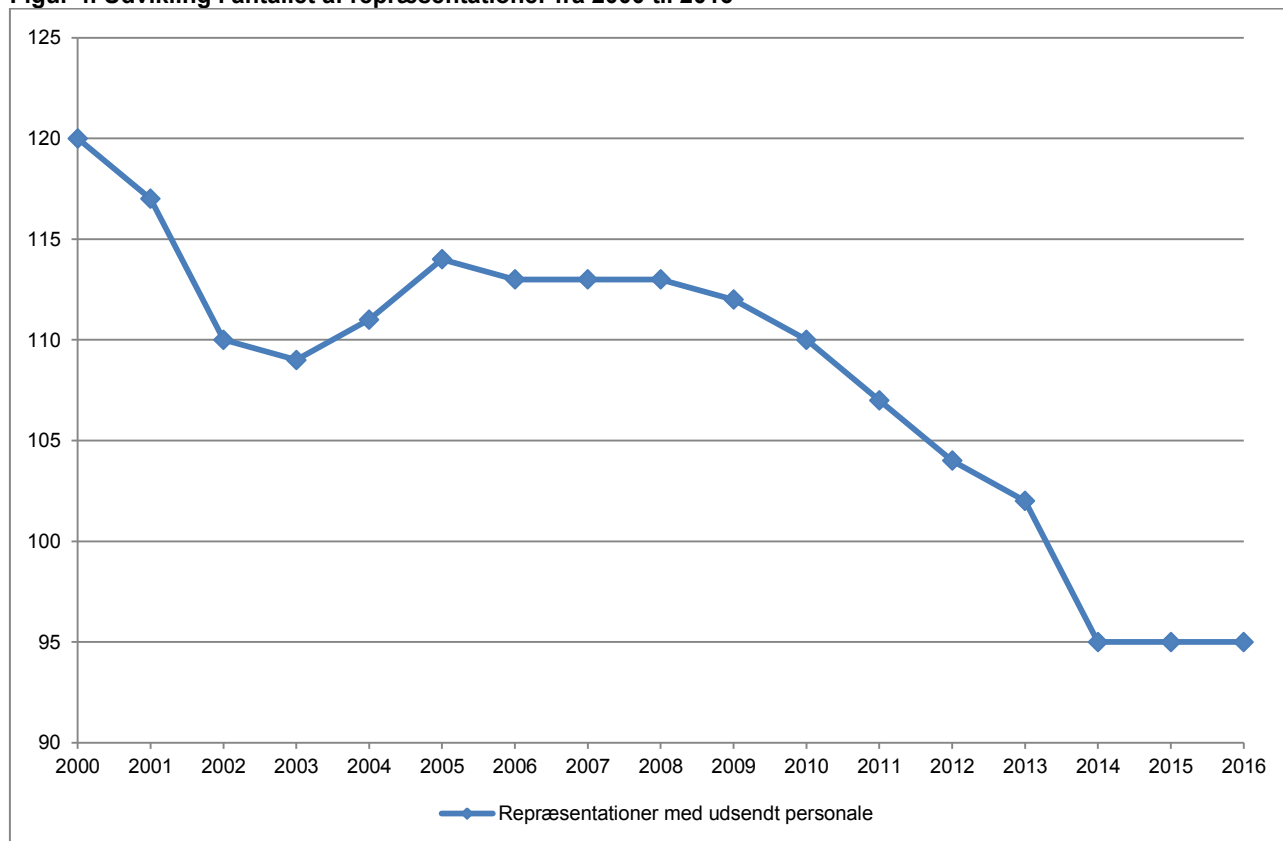
### Udvikling i Udenrigsministeriets repræsentationsstruktur

Danmark havde i alt 95 repræsentationer med udsendt personale med udgangen af 2015. Antallet af repræsentationer vil fortsat være 95 i 2016. Dog ændres repræsentationsstrukturen, idet Danmark opgraderer konsulatet i München og handelskontoret i Hamborg til generalkonsulater, mens repræsentationskontoret i Harare lukker i 2016<sup>1</sup>. Dermed vil udenrigstjenestens repræsentationsstruktur bestå af 71 ambassader, 15 generalkonsulater, 6 multilaterale repræsentationer, 1 repræsentationskontor og 2 handelskontorer i 2016. Hertil kommer yderligere 10 repræsentationer i form af handelskontorer og innovationscentre, der ledes af lokalt ansatte medarbejdere, samt et større antal honorære konsulater.

<sup>1</sup> I opgørelsen af antallet af repræsentationer i 2016 tæller kun Hamborg med som en ny repræsentation med udsendt personale, idet der allerede er udsendt personale på repræsentationen i München. Repræsentationskontoret i Zimbabwe (Harare) lukker i 2016, mens ambassaderne i Nepal, Bolivia, Mozambique lukker i 2017. De pågældende repræsentationer lukker som en konsekvens af reduktionen af udviklingsbistanden til 0,7 pct. af BNI og udfasningen af udviklings samarbejdet i de pågældende lande.

Udviklingen i antallet af repræsentationer med udsendt personale har fluktueret siden 2000, hvor Danmark havde i alt 120 repræsentationer med udsendt personale. Det bemærkes, at der skete en markant stigning i antallet af repræsentationer med udsendt personale i år 2000, idet Udenrigsministeriet blev tilført 23 handelskontorer, som led i beslutningen om at samle den statslige eksport- og investeringsfremme i en ny enstrengt organisation i Danmarks Eksportråd under Udenrigsministeriet, *jf. figur 4*.

**Figur 4. Udvikling i antallet af repræsentationer fra 2000 til 2016**



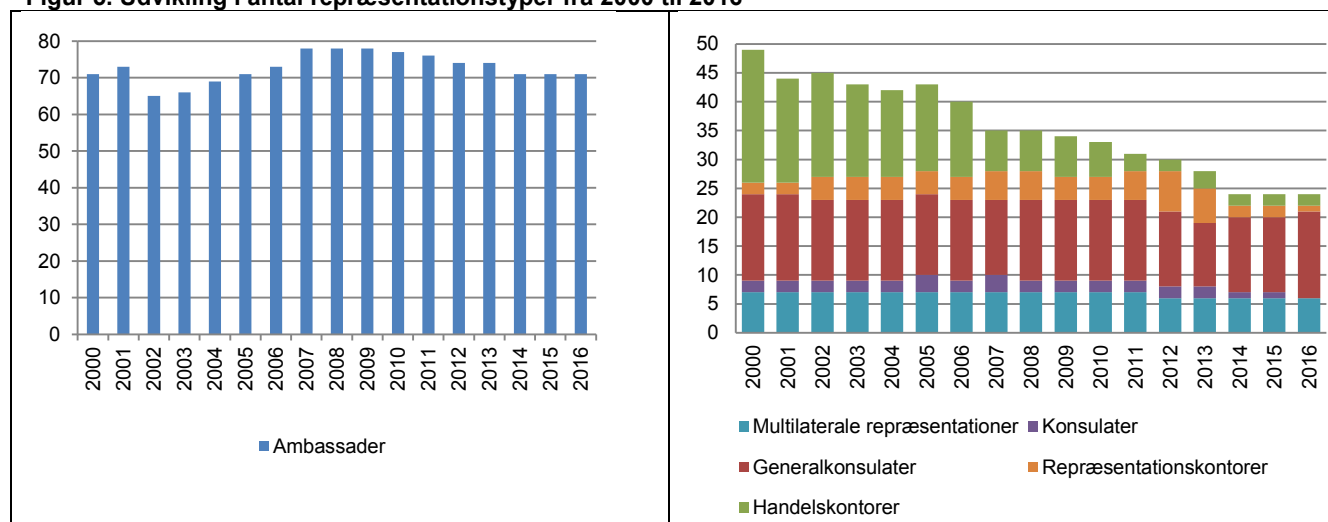
Kilder: Udenrigsministeriets organisationshåndbog fra 2000 til og med 2012. Fra 2012 og frem er der suppleret med interne opgørelser.

Anm.: Der henvises til bilag 1 for beskrivelse af metode til opgørelse af antallet af repræsentationer. Det bemærkes, at Damaskus indgår i optællingen i figur 1, idet Danmark pt. har en 'anmeldelse' til Damaskus. Der er imidlertid ikke udsendte i Damaskus pt. Opgavevaretagelse i tilknytning til Damaskus varetages af ambassadoren i Beirut i samarbejde med Udenrigsministeriet på Asiatick Plads.

Siden år 2000 er antallet af repræsentationer med udsendt personale faldet fra 120 til 95, svarende til et fald på ca. 20 pct. Det skyldes hovedsageligt, at antallet af handelskontorer i den tilsvarende periode er faldet fra 23 repræsentationer med udsendt personale i år 2000 til 2 repræsentationer med udsendt personale i 2015 og 2016, *jf. figur 5*.



Figur 5. Udvikling i antal repræsentationstyper fra 2000 til 2016



Kilde: Udenrigsministeriets organisationshåndbog fra 2000 til og med 2012. Fra 2012 og frem er der suppleret med interne opgørelser.  
Anm.: Se bilag 1 for detaljeret beskrivelse af repræsentationstyperne.

Antallet af ambassader har fluktueret efter årtusindeskiftet, og faldt således fra 71 i 2000 til 65 i 2002 for igen at stige til det højeste niveau på 78 i perioden fra 2007 til 2009. Siden 2009 er antallet af ambassader faldet til det nuværende niveau på 71 ambassader. Det svarer til niveauet i 2000.

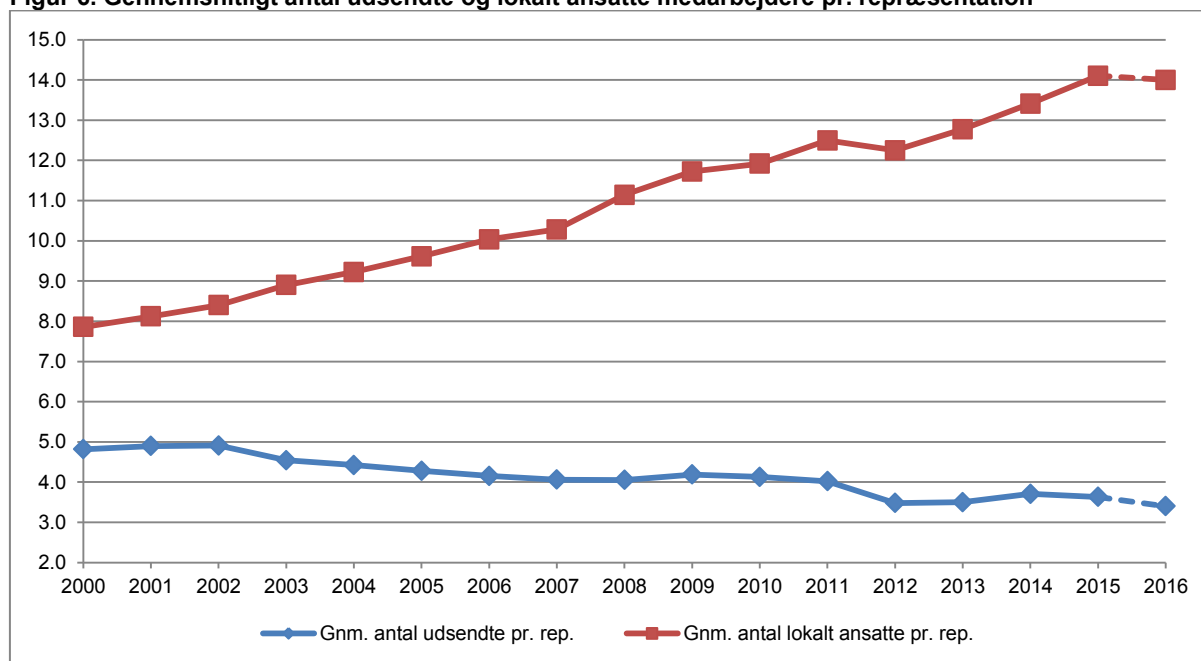
Antallet af repræsentationskontorer har ligeledes fluktueret siden 2000, idet niveauet i 2016 imidlertid er stort set det samme som i 2000<sup>2</sup>. Antallet af generalkonsulater og multilaterale repræsentationer har i perioden ligget på et stabilt niveau, og udgør i 2016 hhv. 15 og 6 repræsentationer.

#### Bemanding af repræsentationerne

Det gennemsnitlige antal udsendte pr. repræsentation er faldet med mere end to medarbejdere siden 2000 fra gennemsnitligt ca. 5 udsendte pr. repræsentation i 2000 til ca. 3,5 udsendte pr. repræsentation ultimo 2015. Den omvendte tendens gør sig gældende for det lokalt ansatte personale, hvor det gennemsnitlige antal pr. repræsentation er steget med ca. 6 medarbejdere pr. repræsentation, fra ca. 8 medarbejdere i 2000 til ca. 14 ultimo 2015, *jf. figur 6*.

Det bemærkes, at det gennemsnitlige antal udsendte og lokalt ansatte pr. repræsentation forventes at falde svagt i 2016.

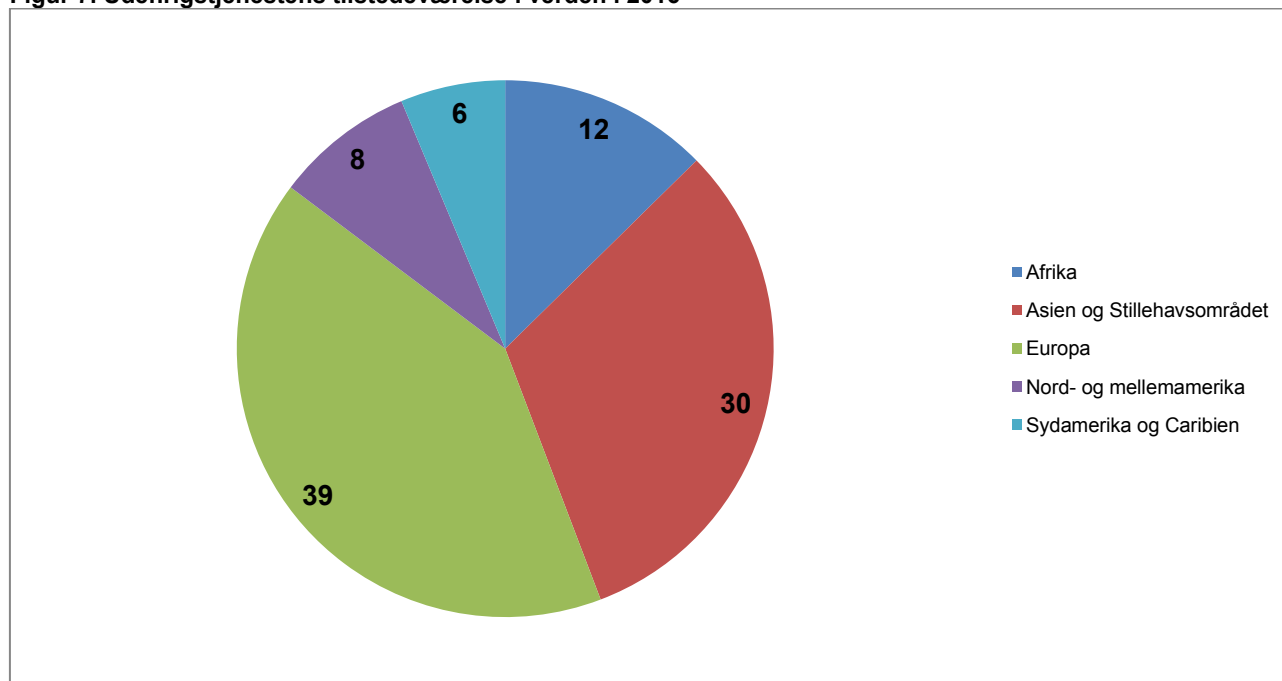
<sup>2</sup> Danmark har kun ét repræsentationskontor ultimo 2016, hvor kontoret i Harare lukker. I 2000 havde Danmark to repræsentationskontorer.

**Figur 6. Gennemsnitligt antal udsendte og lokalt ansatte medarbejdere pr. repræsentation**

Kilde: Udenrigsministeriets HR-afdeling og ministeriets opgørelse over repræsentationer.

#### *Udenrigsministeriets tilstedeværelse i verden*

Med hhv. 39 og 30 repræsentationer med udsendt personale i Europa og Asien, er udenrigstjenesten mest talstærkt repræsenteret på disse kontinenter i 2016. De i alt 69 repræsentationer i Europa og Asien svarer således til mere end 70 pct. af det samlede antal repræsentationer med udsendt personale i udenrigstjenesten. De øvrige repræsentationer i udenrigstjenesten er fordelt med 12 i Afrika (ekskl. Harare), 8 repræsentationer i Nord- og Mellemamerika og 6 repræsentationer i Sydamerika og Caribien, *jf. figur 7.*

**Figur 7. Udenrigstjenestens tilstedeværelse i verden i 2016**

Kilde: Udenrigsministeriets interne opgørelser.

Anm.: Alene medtaget repræsentationer med udsendt personale.

## Bilag 1

### *Opgørelsesmetode*

Det er i opgørelsen lagt til grund, at repræsentationer registreres lukket og åbne, det år de lukkes/åbnes, uanset hvornår på året det måtte forekomme. Eksempelvis er Bern ikke medtaget i opgørelsen i 2014, idet Danmark alene var repræsenteret med en ambassade i Schweiz frem til august 2014. Opgørelsen af antallet af repræsentationer er frem til 2012 baseret på Udenrigsministeriets organisationshåndbøger for de pågældende år. I håndbøgerne er flere repræsentationer angivet som 'Generalkonsulat/Handelskontor'. Disse repræsentationer indgår som generalkonsulater i indeværende opgørelse. Der kan derfor forekomme uoverensstemmelser i forhold til andre opgørelser.

### *Repræsentationstype*

- *Ambassade*: Ledet af ambassadør, chargé d'affaires e.p. (en pied) eller chargé d'affaires a.i. En chargé d'affaires e.p. er en udsendt medarbejder, der er akkrediteret modtagerlandets udenrigsminister – og dermed ikke statsoverhovedet. En chargé d'affaires e.p. er ikke underlagt en ambassadør, men varetager selvstændigt en ambassades ledelse under ansvar over for udsender/statens udenrigsministerium. En chargé d'affaires a.i. (ad interim) er en udsendt medarbejder, som varetager en ambassades ledelse enten fordi ambassadøren er fraværende, eller fordi denne har fast bopæl i et andet land.
- *Generalkonsulat*: Ledet af generalkonsul, som er konsulært/diplomatisk anmeldt i opholdslandet.
- *Konsulat*: Ledet af konsul, som er konsulært/diplomatisk anmeldt i opholdslandet.
- *Multilateral repræsentation*: Danmarks officielle forbindelser til en række internationale organisationer varetages af særlige multilaterale repræsentationer under ledelse af en udsendt ambassadør, der varetager dette hverv som permanent repræsentant
- *Repræsentationskontor*: Diplomatsk repræsentation, hvor chefansvaret på repræsentationen ikke varetages af en ambassadør<sup>3</sup>.
- *Handelskontor*: Placeret hvor der er betydelige kommercielle interesser for Danmark. Chefen kan have forskellige titler, og repræsentationstypen er angivet, som den fremgår af organisationshåndbogen.

---

<sup>3</sup> Hertil bemærkes det, at organisationshåndbogen visse steder angiver en repræsentation ledet af en chargé d'affaires a.i. som en ambassade og andre steder som et repræsentationskontor. Organisationshåndbogens løbende angivelser er benyttet i opgørelserne, selvom der over tid kan være variation i organisationshåndbogens opgørelsesmetode.





