

UDENRIGSMINISTERIET

DEN GRÆNSELØSE VERDEN  
– UDENRIGSMINISTERIET OG GLOBALISERINGEN



DEN GRÆNSELØSE VERDEN  
– UDENRIGSMINISTERIET OG GLOBALISERINGEN

# INDHOLDSFORTEGNELSE

## Sammenfatning 7

## Indledning 21

### Kapitel 1 Megatrends og globalisering 25

- 1.1 Politisk globalisering 25
  - 1.1.1 Internationale og regionale magtforhold 25
  - 1.1.2 Samarbejds mønstre, institutioner og værdier 33
  - 1.1.3 International terror, masseødelæggelsesvåben og væbnede konflikter 37
  - 1.1.4 Fattigdom 40
  - 1.1.5 Naturressourcer og globale miljøspørgsmål 42
  - 1.1.6 Pandemier og globale sundhedsspørgsmål 46
- 1.2 Økonomisk globalisering 48
  - 1.2.1 Mulighederne for fortsat global vækst 49
  - 1.2.2 Frihandel og protektionisme 55
  - 1.2.3 Strategisk håndtering af globale risici 58
  - 1.2.4 Konkurrence om internationale investeringer 60
  - 1.2.5 Innovation, forskning og viden 61
- 1.3 Befolkningernes globalisering 63
  - 1.3.1 Den demografiske udvikling 64
  - 1.3.2 Globaliseringens sociale dimensioner 69
  - 1.3.3 Kulturelle og ideologiske strømninger 70
  - 1.3.4 Kommunikation og teknologi 71
  - 1.3.5 Rejsemønstre 73

### Kapitel 2 Globaliseringens konsekvenser for Udenrigsministeriet 77

- 2.1 Udenrigsministeriet i en globaliseret verden 77
  - 2.1.1 Nye vilkår 78
  - 2.1.2 Udenrigsministeriets instrumenter i globaliseringen 82
  - 2.1.3 Indsatsen i de internationale organisationer 90
- 2.2 Udenrigsministeriets opgaver i et regionalt perspektiv 93
  - 2.2.1 Europa 94
  - 2.2.2 Nordamerika og Latinamerika 100
  - 2.2.3 Asien 106
  - 2.2.4 Mellemøsten og Nordafrika 109
  - 2.2.5 Afrika syd for Sahara 113

### **Kapitel 3   Anbefalinger 119**

- 3.1 Udenrigsministeriets tre strategiske mål i globaliseringen 121
  - 3.1.1 Udenrigsministeriet stiller skarpt på globaliseringens udfordringer 121
  - 3.1.2 Udenrigsministeriet skaber åbne, stærke partnerskaber i Danmark og i udlandet 125
  - 3.1.3 Udenrigsministeriet skal være til stede i globaliseringens brændpunkter 129
  
- 3.2 Tværgående initiativer 132
  - 3.2.1 Public diplomacy og markedsføring af Danmark 132
  - 3.2.2 Borgerservice: 24/7 134
  - 3.2.3 En global tilgang til human resources: Medarbejder- og familiepolitik og kompetencer 136
  - 3.2.4 Ny teknologi giver nye arbejdsformer 141



## SAMMENFATNING

Det 21. århundredes globalisering ændrer grundvilkårene for Danmarks samspil med andre lande og kulturer og for varetagelsen af danske interesser internationalt. Globaliseringen stiller dermed nye krav til Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet har i globaliseringens tidsalder som mål at yde et afgørende bidrag til, at danske interesser varetages effektivt på den internationale scene, og til at Danmark internationalt kan føre en politik, der bidrager til et bredt og forpligtende internationalt samarbejde om globaliseringens udfordringer.

Udenrigsministeriet har et godt udgangspunkt for at løfte disse opgaver. Men selvom udgangspunktet er godt, står det klart, at globaliseringen på en helt ny måde udfordrer nationalstaterne og den traditionelle tilgang til internationale spørgsmål.

Hvem der bliver vindere i det nye spil bestemmes i vid udstrækning af, hvem der forstår de nye spilleregler og hurtigt og effektivt indretter sig derefter. Det er på den baggrund, at regeringens globaliseringsstrategi, "Fremgang, fornyelse og tryghed" (april 2006), slår fast, at Udenrigsministeriets instrumenter og kompetencer skal udvikles, så der sikres en fortsat effektiv dansk interessevaretagelse internationalt.

I den globaliserede verden skal Udenrigsministeriets medarbejdere kunne operere i flere og flere – ofte uformelle og ikke-statslige – netværksbaserede samarbejdsstrukturer på tværs af landegrænser. Opgaven består i at fremme en politisk globalisering, som præges af et stærkt samspil med andre lande og kulturer og et bredt og forpligtende internationalt samarbejde. Samtidig med at nationalstaterne udfordres af det 21. århundredes globalisering, er en demokratisk håndtering af globaliseringen i vidt omfang afhængig af, at staterne engagerer sig internationalt. Det udenrigspolitiske arbejde er et væsentligt redskab hertil og bliver således et styringsinstrument i globaliseringen.

Der er tale om en betydelig udfordring, bl.a. fordi den politiske globalisering er et nyere fænomen end den økonomiske og ikke er så gennemanalyseret og velkendt. Det gør billedet mere uklart og styringen vanskeligere.

Det udenrigspolitiske arbejde er naturligvis afhængigt af de betingelser, den omgivende verden stiller. På samme måde må Udenrigsministeriets arbejde tilpasses, så der bliver øget fokus på de områder, hvor der kan skabes merværdi. Det gælder både i forhold til varetagelsen af nationale interesser, og når det kommer til løsning af globaliseringens store udfordringer.

Denne rapport analyserer, hvordan globaliseringen ændrer de internationale rammebetingelser og de udfordringer og muligheder, dette skaber for Udenrigsministeriet. På baggrund af analysen formuleres en række anbefalinger, der tilsammen skal ruste Udenrigsministeriet til globaliseringen til gavn for det danske samfund.

I rapportens **kapitel 1** analyseres forandringerne i de globale grundvilkår. Det gøres gennem en analyse af globaliseringens såkaldte megatrends, der opdeles i tre hovedgrupper: Politiske, økonomiske og befolkningsmæssige globaliseringstræk. Af analytiske grunde holdes disse hovedområder adskilt. I praksis er de tæt sammenvævede.

Navnlig op gennem 1990'erne har der været fokus på de økonomiske aspekter af globaliseringen. I de senere år – ikke mindst efter terrorangrebene mod USA d. 11. september 2001 – har der dog været en stigende erkendelse af behovet for også at se på globaliseringens politiske, sikkerhedsmæssige, kulturelle og religiøse aspekter.

**Den politiske globalisering** skaber en ny ramme for håndteringen af globaliseringens udfordringer på tværs af landegrænser, og den påvirker de netværks- og alliancemuligheder, som Danmark skal anvende for at varetage sine interesser og medvirke til at finde fælles svar på internationale udfordringer. I de kommende år vil den politiske globalisering bl.a. blive formet af ændringer i de internationale magtforhold, samarbejds mønstre og institutioner. Overordnet forudses USA fortsat at være verdens eneste supermagt, men der vil ses tendenser til stigende multipolaritet, bl.a. økonomisk og teknologisk. Særligt Kina og Indien vil vokse i global vægt og udfordre USA og Europa.

De internationale samarbejds mønstre ventes præget af delvist modsatrettede tendenser. På den ene side vil stadig flere grænseoverskridende problemer tilsige et bredt internationalt samarbejde baseret på en central rolle for de internationale organisationer. På den anden side ses tydeligt fremvæksten af en pragmatisk, ad-hoc præget interessevaretagelse bl.a. gennem skiftende og ofte uformelle koalitioner.

Samtidig vil staterne stadig oftere inddrage ikke-statslige aktører som virksomheder, NGO'er og folkelige organisationer i deres netværk og interessevaretagelse. Også bl.a. terrorgrupper som Al Qaeda træder ind på scenen. Den statscentrerede folkeret vil blive udfordret. Men på samme tid gør netop stigende krav om internationalt samarbejde på menneskerettighedsområdet og indenfor den internationale strafferet folkeretten vigtigere end nogensinde.

Inden for disse overordnede politiske og institutionelle rammer vil en række nye globale problemstillinger skulle håndteres. Det drejer sig ikke mindst om et nyt globalt sikkerhedspolitisk billede, som er præget af truslen fra terrorisme, og hvor svage stater og militante udlægninger af islam ofte vil være centrale ingredienser. Truslen om spredning af masseødelæggelsesvåben vil ligeledes skulle håndteres internationalt i årene fremover.

De kommende årtier vil også fortsat være præget af global fattigdom, særligt i Afrika. Internationalt vil der være øget vilje til at vende udviklingen i Afrika. Skærpede problemstillinger omkring naturressourcer og miljø forventes at påvirke nationale prioriteter og vil kunne føre til øget rivalisering – men formentlig også til styrket internationalt samarbejde. Energiforsyning bliver i stigende grad også et sikkerhedspolitisk problem, og miljøaspekterne af den fortsatte globale økonomiske vækst vil blive endnu mere centrale. Trusler mod befolkningernes sundhed bliver ligeledes mere og mere et internationalt anliggende. Den globale mobilitet betyder, at sygdomme kan sprede sig over grænser med stor hast og voldsomhed.

**Den økonomiske globalisering** har især taget fart siden begyndelsen af 1990'erne, hvor en række markeder i Asien og Østeuropa blev åbnet, samtidig med at mobiltelefoni, internet og e-mails slog igennem. I løbet af samme periode er lufttransporten blevet dereguleret og søtransporten billigere og mere omfattende. Globaliseringen indebærer en kraftig vækst i omfanget og intensiteten af international handel og investeringer. De vigtigste bærere af den økonomiske globalisering er de stadig flere virksomheder, som opsplitter værdikæden på tværs af lande og regioner.

Der er i de kommende år gode muligheder for, at den globale økonomiske vækst fortsætter på et højt niveau, idet der dog også kan peges på en række globale uligevægte og spændinger, bl.a. i de amerikanske og kinesiske økonomier, som kan føre til en vis økonomisk opbremsning.

De vigtigste vækstcentre ventes særligt at være USA og ikke mindst Kina og Indien. Verdens økonomiske tyngdepunkt ventes over tid at flytte sig fra Atlanterhavet og akse Europa-USA mod Stillehavet og akse USA-Asien. Integrationen af Afrika og den arabiske verden i den globale økonomi er en særlig udfordring.

Liberaliseringen af vare- og kapitalbevægelser samt reducerede fragtomkostninger ventes at stimulere den økonomiske vækst og skærpe den internationale konkurrence for virksomhederne. Samtidig vil et øget tempo i teknologisk fornyelse skubbe på udviklingen. Det bliver også stadig lettere at flytte hele produktionskomplekser. Dette vil bl.a. afspejle sig i øgede globale investeringsstrømme.

På trods af en debat herom i flere lande skønnes der kun at være en mindre risiko for en tilbagevenden til egentlig protektionisme mellem de betydende handelsnationer i verden. Tendensen går på det handelspolitiske område snarere i retning af styrket bilateralt samarbejde, samtidig med at der forsøges givet fremdrift til det multilaterale samarbejde i navnlig verdenshandelsorganisationen WTO.

**Befolkningernes globalisering** indebærer – ikke mindst gennem kommunikationsteknologien og den forøgede rejseaktivitet – øget kontakt og påvirkning mellem lande og kulturer. Befolkningsekspllosionen i verdens mindre udviklede lande vil fortsætte og skabe uro i flere regioner, med mindre der kommer en betydelig økonomisk vækst, der på sin side risikerer at skabe nye miljømæssige problemer m.v. Migrationsstrømme og kraftig urbanisering stiller nationale myndigheder overfor nye udfordringer. I en række lande, bl.a. i Europa og i visse asiatiske stater, vil befolkningstallet stagnere og befolkningerne blive ældre med følgende pres på de sociale systemer og efterspørgsel efter arbejdskraft.

Immigration kan afbøde nogle af virkningerne af de aldrende befolkninger, men vil også bringe store integrationsudfordringer med sig. I det hele taget vil de sociale og kulturelle dimensioner af globaliseringen præge den politiske debat – nationalt og internationalt – og vil få indflydelse på, hvordan globaliseringen udvikler sig i de kommende år.

Det vil fortsat især være en vestlig kulturel referenceramme, der formidles til andre dele af verden, kombineret med at asiatiske værdier og normer med vækstøkonomiernes fremmarch vil spille en større rolle. Andre kulturer vil kunne føle sig under pres og forsøge at ”genopfinde” og styrke egen kultur. Dette er bl.a. i Mellempøsten sket med udgangspunkt i religion og har i visse tilfælde ført til en radikaliseringsproces, hvor vold og terror forsøges legitimeret gennem religion. De kulturelle modsætninger vil i de kommende år vedblive at have et iboende konfliktpotentiale.



I rapportens **kapitel 2** analyseres de særlige udfordringer og opgaver, som Udenrigsministeriet skal håndtere i de kommende år set i lyset af globaliseringen. Der identificeres en række hovedtendenser, der ændrer vilkårene for Udenrigsministeriets arbejde – både i forhold til det direkte samspil med andre lande og kulturer og i forhold til arbejdet i de internationale organisationer, som Danmark er medlem af.

De tværgående hovedtendenser, som vil forme det udenrigspolitiske arbejde i de kommende år, kan kort opsummeres således.

*For det første* mindsker globaliseringen den traditionelle adskillelse mellem interne og eksterne politikker. Det gælder også i Danmark, og det stiller krav om en stærkere forankring af udenrigspolitikken i de hjemlige dagsordener såvel som en øget opmærksomhed mod indenrigspolitiske emners internationale aspekter. Med globaliseringen får forholdet til andre lande og de rammer, som skabes gennem internationale aftaler og alliancer, større betydning for det nationale politiske råderum. Sagt på denne måde bliver en af Udenrigsministeriets væsentligste opgaver gennem det udenrigspolitiske arbejde at skabe så meget *indenrigspolitisk* råderum som muligt.

*For det andet* stiger betydningen og antallet af ikke-statslige aktører, der opererer og er aktive henover grænserne. F.eks. etablerer brancheorganisationer og erhvervs sammenslutninger ofte regelsæt, som kan få retslignende betydning på det nationale niveau. Folkelige bevægelser kan opnå dagsordenssættende betydning, som f.eks. den globale gældslettelseskampagne i forhold til udviklingslande. Også på det politiske og kulturelt-religiøse område engagerer bl.a. det danske civilsamfunds mange forskellige grupper sig i stigende grad i internationale netværk, hvilket også tegningesagen viste. Den stigende rolle for de mange ikke-statslige aktører i de globale beslutningsstrukturer rejser samtidig spørgsmålet om demokratisk legitimitet og ansvarlighed i de internationale relationer. Med staters og dermed udenrigsministeriers engagement i sådanne grænseoverskridende problemstillinger, som tages op af og håndteres i samspil med det civile samfund, skabes der – bl.a. gennem ministeransvaret – en politisk legitimitet, som kan bære håndteringen af sagerne ind i internationalt accepterede og regulerede beslutningsstrømme. På den måde kan der sikres en demokratisk legitimitet i de internationale relationer.

*For det tredje* ses en generel tendens til, at uformelle fora i stigende grad supplerer de formelle institutioner som rammer for beslutninger. Tendensen ses i form af uformelle ad-hoc grupperinger. Mellemostkvarterten, med deltagelse af USA, Rusland, FN og EU, er et eksempel på en sådan gruppering. Kvarterten rummer på én gang mange af de særtræk, som i større eller mindre grad vil kendetegne globaliseringens uformelle og fleksible netværk. Kvarterten er sagsorienteret. Den inddrager de lande og organisationer, der betragtes som de centrale. Den indeholder en balance mellem stærk nationalstatsbaseret magt og international retsorden – og endelig illustrerer den hvordan Danmark via EU kan sikre sig plads i og indflydelse på en proces, der har global opmærksomhed og betydning.

*For det fjerde* ses en opblødning af grænserne mellem sektorer. Emneområder, der tidligere kunne håndteres hver for sig flyder mere og mere sammen og stiller krav om tværgående sammenhæng. Det gælder bl.a. inden for fagområder som forskning og uddannelse, sundhed, energi, miljø og erhverv, der i særlig grad udfordres af globaliseringens megatrends. På denne måde bliver internationale forhandlinger stadig mere sammenvævede, og behovet for horisontal koordination øges. De mange aktører og sageres kompleksitet betyder således, at det bliver vigtigt at have et samlet overblik, så mulighederne for alliancedannelser på tværs af sagsområder, lande og de internationale forhandlingsfora kan udnyttes optimalt.

Alt i alt indebærer globaliseringen og dens udfordringer en grundlæggende forandring af kravene til håndteringen af de internationale relationer. Med sin placering i krydsfeltet mellem det nationale og det internationale, som brobygger mellem danske og udenlandske interesser og aktører og med en horisontal tilgang til de forskellige sagområder, har Udenrigsministeriet en væsentlig rolle at spille i forhold til Danmarks håndtering af de ændrede globale rammebetingelser.

I en stadig tættere forbundet verden går flere og flere problemer på tværs af landegrænser. Derfor vil behovet for internationalt forhandlede løsninger være stigende. I et internationalt miljø, hvor det eksisterende samarbejde i de internationale organisationer som FN, EU, WTO, NATO mv. løbende udfordres af uformelle konstellationer, vil det være en hovedopgave at effektivisere organisationernes beslutningsprocesser og indsatser, så de kan fungere som effektive instrumenter for den globale opgaveløsning, hvor det er relevant. Det vil også være i dansk interesse.

Rapporten analyserer ligeledes globaliseringens udfordringer og opgaver for Udenrigsministeriet i et geografisk perspektiv.

Analysen viser bl.a., at også i de kommende år vil de vigtigste økonomiske, politiske og kulturelle forbindelser for Danmark samlet set være i **Europa**. EU-samarbejdet er og vil i stigende grad være den vigtigste internationale ramme for Danmark i håndteringen af globaliseringens udfordringer. EU kommer efter alt at dømme til at spille en endnu større rolle internationalt, bl.a. via en fælles udenrigstjeneste som understøtter og styrker den samlede europæiske interessevaretagelse i et tæt samspil med de enkelte medlemslandes egne udenrigsministerier. Europa udvikler sig i stigende grad hen imod et netværkssamfund, hvor indflydelse opnås via tilstedeværelse og deltagelse i alliancer fra sag til sag. Indflydelse opnås i en kombination af bilaterale og multilaterale aktiviteter i Bruxelles, i medlemslandene og i EU-samarbejdet udenfor Europa, herunder via en aktiv kommunikationsindsats i de miljøer af ikke-statslige aktører, der er med til at forme landenes positioner (public diplomacy).

På det *kommersielle område* ventes det europæiske eksportmarked også fremover at være det markant største for Danmark. Europæiske direkte investeringer udgør en meget betydelig del af de samlede udenlandske investeringer i Danmark og ventes at forblive på et højt niveau i de kommende år. På trods af den øgede økonomiske integration mellem EU-medlemslandene vil kapløbet om europæiske markedsandele også i fremtiden være "en alles kamp mod alle". Derfor vil det til stadighed være en central opgave for Udenrigsministeriet og særligt ambassaderne i de europæiske lande at sikre en fortsat stærk dansk eksportfremmeindsats i Europa.

Udenrigsministeriets opgaver i forhold til **Nordamerika og Latinamerika** påvirkes ligeledes af globaliseringen. For Danmark vil forholdet til USA fortsat stå centralt i årene fremover. USA vil på de fleste områder være en afgørende aktør i forhold til at håndtere globaliseringens udfordringer. Med en aktiv indsats har Danmark muligheder for at fastholde den aktuelt gode adgang til amerikanske beslutningstagere. USA vil fortsat udgøre en betydelig økonomisk samhandelspartner og ikke mindst inspirator og omdrejningspunkt indenfor forskning og innovation. Globaliseringen indebærer, at Danmarks evne til at etablere netværk i alle relevante miljøer i USA vil være af stigende betydning for varetagelsen af danske interesser.

Bl.a. som følge af store naturrigdomme og fødevarerressourcer, der i stigende grad kombineres med teknologiintensiv produktion, har Latinamerika mulighed for at få fordel af globaliseringen. Der vil være et ønske om til fulde at udnytte potentialet for dansk erhvervsliv på hovedmarkederne i regionen. Samtidig ses muligheder for at styrke det politiske samarbejde, hvor Danmark bilateralt og via EU vil have mulighed for at opbygge netværk og skabe kontakter, bl.a. i forhold

til ledende lande i regionen som Brasilien, Mexico og Argentina. Også et fortsat bistandssamarbejde i forhold til regionens fattigste lande ventes at stå centralt.

Økonomisk, politisk, sikkerhedspolitisk og formentlig også kulturelt og værdimæssigt vil **Asien** få en større global tyngde i løbet af de kommende år. En effektiv dansk deltagelse i globaliseringen vil være tæt knyttet til, om det lykkes at skabe tætte politiske, kommercielle og forskningsmæssige forbindelser til Asien – både på egen hånd og gennem EU-samarbejdet. EU må få en stærkere placering i Asien. Ellers risikerer Europa at blive irrelevant og dermed taberen i regionen. Danmark lægger stor vægt på EU's rolle i Asien og bidrager til udbygningen af disse kontakter gennem ASEM, ASEAN mv.

Det er i det hele taget i dansk interesse, at Asien i de kommende år integreres yderligere i det internationale politiske system. På det handelspolitiske område skal danske interesser i forhold til Asien i vid udstrækning varetages via aktiv deltagelse i EU-samarbejdet. Danmarks overordnede sikkerhedspolitiske interesser i et stabilt og fremgangsrigt Asien, i takt med den forstærkede økonomiske integration, varetages ligeledes ikke mindst gennem EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Også det strategiske og politiske samarbejde med bl.a. Australien, der i disse år bliver en stadig vigtigere aktør i Asien, skal udbygges.

Udenrigsministeriet skal også bidrage til, at andre ministerier og myndigheder i bred forstand involveres i udbygningen af relationerne til Asien. Ambassaderne kan her fungere som spydspidser og koordinerende centre for de danske officielle relationer til landene.

For Danmark vil det ligeledes være af langsigtet betydning, at danske virksomheder formår at etablere et stærkt fodfæste i de asiatiske vækstøkonomier. Det må også forventes, at asiatiske investorer i øget udstrækning vil søge at etablere sig i Europa. Det er derfor vigtigt, at Danmark fremstår som et attraktivt investeringsland. I en række lande i Asien er der endvidere interessante højteknologiske forsknings- og innovationsmiljøer, som danske universiteter og virksomheder med fordel kan udbygge samarbejdet med.

Bistandssamarbejdet ventes fortsat at være en vigtig, om end faldende, del af Danmarks samlede indsats i Asien i de kommende år.

Der forudses et betydeligt dansk engagement i forhold til **Mellemøsten og Nordafrika** også i de kommende år. Regionens håndtering af en række globale udfordringer, som efterspørgslen på energiressourcer, den demografiske og socio-økonomiske udvikling, international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben samt den politisk-kulturelle dynamik, kan have potentielt store effekter på resten af verdenssamfundet. Regionen udgør formentlig den væsentligste udenrigspolitiske udfordring for EU og for USA. Der vil bl.a. via EU blive arbejdet aktivt for en løsning af den israelsk-arabiske konflikt.

Den politiske udvikling i regionen, hvor de islamistiske bevægelser og religiøse kredse må ventes at stå stærkt i civilsamfundene, vil udgøre en selvstændig udfordring.

Det vil være en væsentlig opgave for Udenrigsministeriet at bistå med, at der opbygges solide netværk til lande og folkelige organisationer i regionen. Information, kommunikation, gensidig kulturformidling, demokratiforståelse, erhvervsudvikling, målrettet udviklingsbistand og mellemfolkelige kontakter vil være centrale indsatsområder, ikke mindst gennem Det Arabiske Initiativ. Udenrigsministeriet vil, bl.a. gennem EU, støtte bestræbelser på at mindske konflikterne i og mellem landene i regionen samt i forhold til Vesten. Globaliseringen indebærer,

at kontakten og friktionen øges på mange områder, men den indeholder også muligheder for øget samarbejde og forståelse.

Der er indtil videre ikke udsigt til, at de migrationsudløsende faktorer i Mellemøsten og Nordafrika vil blive reduceret i de kommende år. Det må forventes, at legal og illegal indvandring til Europa fra regionen fortsat vil være betydelig. Migrationspresset forventes for Danmarks vedkommende bl.a. at betyde et stigende antal borgerserviceopgaver i regionen, herunder særligt ansøgninger om visum og opholdstilladelser.

De høje vækstrater i landene omkring Golfen forventes grundlæggende fastholdt i de kommende år. For Udenrigsministeriet vil det derfor være en vigtig og prioriteret opgave at sikre dansk erhvervsliv fuldt udbytte af de betydelige kommercielle muligheder i området. Også investeringspotentialet fra regionen skal udnyttes.

Endelig vil de fattigste lande i de kommende år fortsat have behov for udviklingsbistand. Det må bl.a. forventes, at det palæstinensiske selvstyre, uanset om det omdannes til en selvstændig stat, i mange år fremover ikke selv vil kunne sikre en økonomisk bæredygtig udvikling for den palæstinensiske befolkning.

På trods af store naturrigdomme er hovedparten af landene i **Afrika syd for Sahara** indtil videre hægtet af den økonomiske globalisering. I en årrække vil hovedprioriteten for Danmarks indsats i Afrika derfor være fattigdomsbekæmpelse. De langsigtede programindsatser i ca. ti fattige men stabile og forholdsvis demokratiske programsamarbejdslande ventes fortsat. I kraft af globaliseringen indgår Afrika stadig tættere i det globale skæbnefællesskab. Svage staters manglende evne til at håndtere globaliseringens udfordringer som terrorisme, epidemier, konflikt og miljønedbrydning påvirker det samlede trusselsbillede for resten af verden, herunder for Danmark. Det civil-militære engagement i Afrika, gennem især FN, vil formentlig øges, både i kraft af fredsbevarende indsatser og i kraft af arbejde med kapacitetsopbygning i den nye afrikanske sikkerhedsstruktur.

Efterhånden som Den Afrikanske Union (AU) styrkes, vil den afrikanske sikkerhedspolitiske dialog i stigende grad foregå i Addis Ababa, hvor Unionen har sit hovedkvarter. Det vil derfor blive stadig mere væsentligt for Danmark at få adgang til de netværk, der med udgangspunkt i AU's institutioner og medlemmer udgør de reelle afrikanske sikkerhedspolitiske magtstrukturer.

Bistandsindsatsen skal i det hele taget tænkes sammen med handelspolitiske og sikkerhedspolitiske indsatser, som på længere sigt kan føre til en bæredygtig udvikling.

Nødhjælp vil formentlig også indtage en mere central og konstant plads i Danmarks forhold til Afrika, ikke mindst i de lande hvor der ikke er grundlag for et regeringsbaseret udviklings-samarbejde. Danske NGO'er og internationale organisationer vil tegne sig for en del humanitære indsatser i nogle af kontinentets mest plagede stater.

I **Kapitel 3** præsenteres en række konkrete anbefalinger til, hvordan Udenrigsministeriet kan indrette sig for på bedst mulig vis at håndtere globaliseringens udfordringer og muligheder. Samtidig med, at udgangspunktet for en effektiv varetagelse af danske interesser i globaliseringen er godt, viser analysen, at Udenrigsministeriet må udvikle sine instrumenter og kompetencer. Det gælder for hele den brede palet af opgaver, som Udenrigsministeriet varetager. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken, Europapolitikken, udviklingspolitikken og bistandssamarbejdet, handelspolitikken, eksport- og investeringsfremmeindsatsen, borgerservice og public diplomacy arbejdet.

Der opstilles **tre strategiske målsætninger**, som skal gøre Udenrigsministeriet i stand til at agere effektivt i en globaliseret verden:

#### **1) Udenrigsministeriet stiller skarpt på globaliseringens centrale udfordringer**

Det gælder bl.a. den internationale terrorisme, hvor Udenrigsministeriet vil arbejde tæt sammen med andre myndigheder, herunder bl.a. gennem Center for Terroranalyse (CTA). På menneskerettighedsområdet vil der blive udnævnt en særlig menneskerettighedsambassadør og indsatsen vil generelt blive styrket. Det gælder også i forhold til arbejdet med retsforfølgelse af internationale krigsforbrydere, hvor Danmark har en klar international profil. I konfliktramte lande er behovet for at yde international støtte markant. Der vil derfor blive oprettet et ”korps” af terrængående medarbejdere, som kan sættes ind i vanskelige situationer som f.eks. i Afghanistan og Sudan. Samspejlet mellem civile og militære indsatser styrkes også.

I forhold til bistandssamarbejdet, anbefales det bl.a., at Udenrigsministeriet forbliver stærkt engageret i bestræbelserne på at yde et effektivt bidrag til at nå FN's mål om bl.a. halvering af fattigdom og sult inden 2015.

Effektivt internationalt samarbejde på miljøområdet udgør ligeledes en af globaliseringens hovedudfordringer. Det anbefales, at den interne koordination i ministeriet og i forhold til ambassaderne samles hos en miljøambassadør, der inden for rammerne af det etablerede samarbejde mellem de involverede ministerier bl.a. skal varetage Udenrigsministeriets opgaver i relation til det internationale klimasamarbejde, herunder FN, Kyoto-Protokollen og EU. På sundhedsområdet etableres en permanent intern task force for pandemier, der bl.a. gennem koordination på det internationale område skal bistå de danske myndigheder.

I lyset af de fortsatte store globale migrationsstrømme anbefales det, at Udenrigsministeriet sammen med bl.a. Integrationsministeriet, især gennem EU-samarbejdet, arbejder for en yderligere styrkelse af den internationale dialog om håndtering af migrationsstrømme på globalt plan. Det vil samtidig være nødvendigt at gøre en særlig indsats for at bekæmpe international menneskehandel.

I forhold til den økonomiske globalisering lægger regeringen op til en udvikling af eksport- og investeringsfremmeindsatsen, så den matcher globaliseringens krav og muligheder. Målet er, at sikre danske virksomheder – og udenlandske virksomheder der ønsker at investere i Danmark – gode rammevilkår. Konkret vil der som led i udmøntningen af regeringens globaliseringsstrategi blive udarbejdet en samlet handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark.

Planen vil have fokus på 1) Danmark som investeringsland, 2) Danmark som kreativ nation, 3) Danmark som uddannelsesland, 4) Danmark som eksportland og 5) Danmark som værtsland for internationale konferencer og som turistmål.

Arbejdet med at udvikle strategien koordineres i en tværministeriel arbejdsgruppe under ledelse af Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udenrigsministeriet indgår aktivt i alle dele af arbejdet med fokus på håndgribelige indsatser, der bl.a. kan styrke Danmark som eksport- og investeringsland.

Investeringsfremmeindsatsen forudses udvidet til flere markeder. På eksportmarkederne forudses indsatsen for danske virksomheder særligt at blive styrket med handelskontorer, oprettelse af etableringsinkubatorer og udsendelse af flere handelsspecialister. Strategisk sparring med virksomheder, baseret på ambassadørers og andre seniormedarbejders netværk i markederne og viden om opholdslandets politiske og økonomiske udvikling, herunder arbejdsmarkedsforhold, vil blive givet særlig prioritet.

Der vil i overensstemmelse med regeringens globaliseringsstrategi blive udarbejdet en offensiv handelspolitik. Udenrigsministeriet vil endvidere bl.a. støtte FN's Global Compact initiativ og arbejdet med at fremme erhvervssektoren i udviklingslandene.

## **2) Udenrigsministeriet skaber åbne, stærke partnerskaber i Danmark og i udlandet**

I en globaliseret verden er aktørkredsen både større og mindre overskuelig, og det internationale system til tider mere usammenhængende end tidligere. Samlet stiller dette større krav til dansk interessevaretagelse og Udenrigsministeriets arbejde. Det er nødvendigt at mestre globaliseringens nye spilleregler. Det gøres bl.a. ved at skabe partnerskaber i Danmark og i udlandet.

Udenrigsministeriet kan i denne forbindelse fungere som rådgiver, strategisk sparringspartner og koordinator vedr. internationale spørgsmål i bred forstand i forhold til regeringen, Grønland og Færøerne, Folketingets internationale arbejde og i forhold til den service, som virksomheder tilbydes. Udenrigsministeriet vil, bl.a. gennem ambassaderne, bidrage til, at udenlandske partnere kan få etableret et godt og direkte samspil med relevante danske samarbejdspartnere.

Bl.a. vil moderniseringen af eksport- og investeringsfremmeindsatsen naturligt indebære både styrket samarbejde med og rådgivning af danske virksomheder vedr. eksport og internationalisering og rådgivning af udenlandske virksomheder, der overvejer at investere i Danmark.

For bedst muligt at kunne håndtere globaliseringens udfordringer og muligheder anbefales det, at Udenrigsministeriet tager initiativ til at etablere en række åbne globaliseringsnetværk og -arbejdsgrupper med deltagelse af partnere i det danske samfund, der har viden om og interesse for de mest centrale globaliseringstemaer, f.eks. de problemkomplekser, der relaterer sig til forholdet mellem Vesten og den muslimske verden.

Som led i opbygningen af internationale netværk vil Udenrigsministeriet – ved siden af det allerede tætte samarbejde med danske partnere i forhold til EU, FN, NATO og Verdenshandelsorganisationen WTO – systematisk opgradere arbejdet i forhold til organisationer og netværksstrukturer, som ventes at få voksende betydning i de kommende år (G8, ASEAN, ASEM, Den Arabiske Liga, Den Afrikanske Union og Organisationen af Amerikanske Stater m.v.).

Det anbefales også, at der sættes på at opbygge nye netværk på områder indenfor EU-samarbejdet, hvor der ventes at ske den største og hurtigste udvikling. Det gælder formentlig ikke mindst indenfor Retlige og Indre Anliggender (RIA), bl.a. migration, grænsekontrol, bekæmpelse af international kriminalitet og terrorisme, og inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

Indenfor det internationale samarbejde om udviklingsbistand vil den danske indsats i internationale faglige fora blive styrket for at få væsentlig indflydelse på udviklingen af den internationale bistandsdagsorden, så den effektivt kan bidrage til at eliminere global fattigdom. Også indsatsen for at integrere de nye donorlande, herunder de nye EU-lande og Kina og Indien, i samarbejdet vil blive centralt.

Samarbejdet med andre ministerier vil blive intensiveret. Det anbefales, at Udenrigsministeriets opgave som hele regeringens udenrigstjeneste understreges og præciseres, først og fremmest således at ambassaderne kommer til at fungere som samlingspunkter og netværksskabere for regeringens internationale interessevaretagelse i udlandet i tæt samarbejde med de berørte ministerier.



De ministerier, der har det tætteste samarbejde med Udenrigsministeriet, vil blive tilbudt at indgå aftaler/resultatkontrakter med ministeriet, der fastlægger rammerne for fagministeriernes internationale prioriteter og Udenrigsministeriets ydelser. Det gælder bl.a. vedr. indberetningsomfanget på EU-området. Ministerierne vil ligeledes blive inddraget i de løbende overvejelser om ambassadernes opgavevaretagelse med henblik på at sætte fokus på hele centraladministrationens prioriteter.

For at sikre størst mulig videndeling om EU-forhold vil Udenrigsministeriet udvikle et elektronisk EU-extranet for hele centraladministrationen med henblik på at skabe en central og lettilgængelig indgang til relevant uklassificeret information på EU-området. Der vil også være muligheder for i øget udstrækning at udnytte nye teknologiske muligheder, herunder videokonferencer forud for møder i EU og andre internationale organisationer.

Der vil ligeledes blive taget initiativer til flere udvekslings- og sekunderingsordninger med danske såvel som udenlandske samarbejdspartnere.

### 3) Udenrigsministeriet skal være til stede i globaliseringens brændpunkter

Dansk indflydelse og interessevaretagelse i udlandet forudsætter direkte tilstedeværelse i lokale og regionale beslutningsnetværk. Samtidig står det klart, at de internationale brændpunkter ikke er konstante, men løbende udvikler og flytter sig. Det stiller krav til Udenrigsministeriet om en fleksibel og tilpasningsdygtig repræsentationsstruktur, der kan sikre en direkte og effektiv dansk tilstedeværelse i globaliseringens brændpunkter.

På baggrund af regeringens globaliseringsstrategi, overvejelserne i denne rapport og med udgangspunkt i de foreløbige resultater som Udenrigsministeriets egen ressourcemodel har vist, anbefales følgende:

Der vil i de kommende år ske en vis gradvis omprioritering af ressourcer fra Europa til **Asien**, med særlig fokus på Kina og Indien. Ambassaderne i Beijing og New Delhi vil hurtigt blive styrket på medarbejdersiden, således at bl.a. ønsket om at skabe tætte samarbejdsrelationer og opprioritere det politiske og økonomiske analysearbejde i forhold til disse to nøglelande kan efterkommes. Den kommercielle indsats anbefales i øvrigt udviklet i overensstemmelse med de kommende anbefalinger fra arbejdsgruppen vedr. planen for offensiv global markedsføring af Danmark.

Det hører med til en styrkelse i Asien, at der anbefales oprettet en ambassade i Australien, bl.a. med sideakkreditering til New Zealand. Særligt Australien får i disse år i højere og højere grad kommerciel og politisk betydning for Danmark. Også turismen og den kulturelle udveksling med Danmark forventes intensiveret i årene frem, bl.a. som følge af tilknytningen til Kongehuset.

I **Mellemøsten og Nordafrika**, der er blandt globaliseringens væsentligste brændpunkter, styrkes den samlede danske indsats og tilstedeværelse, hvilket ikke mindst vil bidrage til en effektiv implementering af Det Arabiske Initiativ. I overensstemmelse med regeringens globaliseringsstrategi, der anfører, at Danmark skal være direkte til stede i flere lande i regionen, anbefales der oprettet ambassader i Jordan, Marokko og Libanon. Med fast repræsentation i Marokko og Jordan vil Danmark kunne fastholde et højt dansk engagement i reformprocesserne i disse to nøglelande, særligt gennem Det Arabiske Initiativ, og samtidig forbedre den adgang, dette giver til centrale politiske aktører i regionen. Også Libanon fremstår som et væsentligt indsatsområde i de kommende år. Der må bl.a. forventes at blive en stor og målrettet indsats fra det internationale samfund med hensyn til genopbygning, fredsbevaring osv., ligesom den gennemførte evakuering har vist et behov for borgerserviceydelser i landet.

Ambassader i disse lande vil også kunne styrke dansk fokus og beredskab i forhold til nogle af globaliseringens presserende udfordringer i regionen, herunder presset fra illegal immigration til EU samt fremvæksten af politisk islam og den fortsatte trussel fra terrororganisationer med ideologiske rødder i regionen.

I **Golf-regionen**, som i disse år udvikler sig hastigt økonomisk og spiller en voksende politisk rolle, ses der ikke mindst betydelige danske interesser på det kommercielle område. Danmarks tilstedeværelse anbefales derfor styrket med et handelskontor i Qatar.

**Latinamerika** viser, efter nogle år med faldende vækst, nye lovende muligheder, som det er værd at gribe tidligt i de lande, der besidder det største potentiale. Både kommercielt og politisk er der samlet set grundlag for at lave en offensiv satsning, således at Udenrigsministeriet rettidigt bliver bedre placeret i regionen. Argentina vil være velegnet til dette. Udover placeringen som væsentlig økonomisk og politisk magt i regionen har Argentina historisk tætte bånd til Europa og Danmark. Det anbefales på den baggrund, at der oprettes en ambassade i Buenos Aires, som samtidig vil kunne være akkrediteret til andre lande i regionen.

For **Nordamerikas** vedkommende vurderes den nuværende tilstedeværelse at have et hensigtsmæssigt omfang.

I **Afrika** har den stigende danske udviklingspolitiske indsats med fokus på bekæmpelsen af fattigdom allerede betydet, at der er truffet beslutning om i år at åbne en ambassade i Mali i forbindelse med landets status som nyt programsamarbejdsland.

Det danske programsamarbejde med en række fattige afrikanske lande understøttes af et øget fokus på regionale og politiske problemstillinger af betydning for globaliseringens store udfordringer som konflikt, migration, terrorisme, epidemier, naturressourcer og miljønedslidning. De positive erfaringer fra perioden med en ambassade i Addis Ababa i Etiopien under det danske medlemskab af FN's Sikkerhedsråd i 2005-06 skaber grundlag for en anbefaling om, at ambassaden gøres permanent. Dermed kan Danmark også fremover sikre en direkte dialog med Den Afrikanske Union, som i disse år tiltager sig en stadig mere betydningsfuld rolle, hvilket Danmark støtter.

I et langsigtet perspektiv vil spørgsmålet om en evt. tilstedeværelse i Nigeria kunne indgå i overvejelserne om Danmarks repræsentationsstruktur i Afrika.

**EU-samarbejdet** vil også fremover forblive centralt for varetagelsen af danske interesser. Det må fortsat afspejles i repræsentationsstrukturen. Arbejdet med at styrke Danmarks tilstedeværelse i globaliseringens brændpunkter og gennemførelsen af globaliseringsstrategien vil således ikke ændre ved den faste tilstedeværelse i de europæiske hovedstæder, der er afgørende for en effektiv dansk interessevaretagelse i EU-samarbejdet. Asiens stigende betydning har ikke desto mindre i de senere år allerede givet anledning til rationaliseringer af ressourceanvendelsen i Europa ikke mindst på det kommercielle område, hvor ressourcer er blevet overført til vækstmarkeder i Asien.

Det anbefales, at ressourceanvendelsen i Europa i lyset af globaliseringen og udviklingen i det europæiske samarbejdes strukturer tillige med ressourceanvendelsen andre steder i verden løbende vurderes, bl.a. med henblik på yderligere styrkelse af fokus på Asien.



Samarbejdet med Rusland og Ukraine, hvor Danmark allerede er repræsenteret, ventes i de kommende år fastholdt og måske videreudviklet, bl.a. på det kommercielle område. Det vil kunne skabe grundlag for overvejelser om styrket tilstedeværelse, enten gennem udvidelse af de nuværende repræsentationer eller, i Ruslands tilfælde, ved oprettelse af et handelskontor i en vækstregion.

I andre af EU's nye nabolande, hvor der aktuelt ikke er basis for etablering af en ambassade, men hvor det vil være fordelagtigt for Danmark at have en diplomatisk tilstedeværelse, anbefales det, at Udenrigsministeriet undersøger mulighederne for at indgå aftaler om placering af medarbejdere i tilknytning til f.eks. Kommissionens kontor eller andre EU-landes ambassader. I et lidt længere perspektiv vil Danmark skulle udvikle sine interesser i og relationer til landene i Kaukasus og Centralasien. Bl.a. er der muligheder for udvikling af samarbejdet på det kommercielle område, hvilket evt. kan skabe grundlag for en direkte dansk tilstedeværelse.

For at understøtte opfyldelsen af de tre strategiske mål gennemføres en række tværgående initiativer inden for fire hovedområder.

**Public diplomacy gøres til et selvstændigt prioritetsområde i Udenrigsministeriet.** En stærk public diplomacy indsats understøtter alle tre strategiske mål og varetagelsen af danske interesser internationalt i bredere forstand. Navnlig er troværdigt og effektivt public diplomacy arbejde i udlandet væsentligt for at opbygge stærke internationale partnerskaber, herunder i globaliseringens brændpunkter. Indsatsen vil blive tilrettelagt, så den bredt understøtter regeringens samlede plan for markedsføring af Danmark. Ambassaderne vil skulle spille en central rolle mht. at styrke Danmarks position internationalt. Mediekundskaber og kontakter til lokale medier og meningsdannere i ”det offentlige rum” vil blive udviklet.

**Der opbygges en 24/7 Borgerservice.** Borgerservice bliver med globaliseringen et stadig vigtigere område. Udenrigsministeriets Borgerservice står særligt overfor væsentlige nye udfordringer som følge af den voldsomt voksende globale rejseaktivitet, flere menneske- og naturskabte trusler samt udviklingen i befolkningernes globalisering, herunder ikke mindst migrationsmønstre. Den stigende rejseaktivitet medfører øget behov for og forventning om assistance til danskere i udlandet. Ændrede migrationsmønstre betyder nye krav til ambassadernes behandling af ansøgninger om visum samt et stigende antal civile retlige sager.

Der anbefales bl.a. etableret et globalt dækkende 24 timers situationscenter (24/7) i Borgerservice i ministeriet på Asiatisk Plads, der skal bistå danskere i nødsituationer i udlandet samt overvåge hændelser som naturkatastrofer, terrorisme og andre uroligheder.

**Der skabes en global tilgang til Human Resources.** Globaliseringen stiller skærpede krav til Udenrigsministeriets medarbejdere og disses familier. Navnlig stiller de skærpede vilkår i de skiftende globale brændpunkter krav til kompetencer, mobilitet og fleksibilitet.

Udenrigsministeriet vil udvikle en global og moderne medarbejder- og familiepolitik. Denne vil fokusere på spørgsmål som ægtefællers jobmuligheder og videreuddannelsesmuligheder under udstationeringer, børnenes tarv under udstationering samt tilpasning af længden af udstationeringer under hensyntagen til, hvor vanskelige vilkårene er på posten (terrorrisiko, konfliktområder, forurening etc.). Udenrigsministeriets kompetencer inden for sprog- og kulturkundskab vil blive opgraderet. Solide sprog- og kulturkundskaber er både en forudsætning for varetagelsen af danske interesser internationalt og for opbygningen af stærke internationale partnerskaber samt en effektiv public diplomacy indsats. Der vil først og fremmest ske en styrkelse af sprog- og kulturkundskaber i forhold til Kina og landene i Mellemøsten og Nordafrika.

**Informations- og kommunikationsteknologi skaber mulighed for effektive opgaveløsninger på tværs af landegrænser.** Ny teknologi muliggør omfattende, direkte kommunikation over hele kloden og kan bidrage til en effektiv håndtering af globaliseringens udfordringer. Ny teknologi anvendes til at producere bedre, hurtigere og mere målrettede produkter og ydelser til Udenrigsministeriets samarbejdspartnere og kunder.



## INDLEDNING

Det 21. århundredes globaliseringsproces ændrer vilkårene for nationalstaterne og dermed også for Danmarks internationale ageren. Nationalstaternes internationale fortrinsret udfordres. Det samme gælder for de internationale organisationer. Flere af disse oplever deres instrumenter og handlemuligheder som utilstrækkelige.

Med globaliseringen udvikles stadig mere omfattende og komplekse net af internationale relationer – i retning mod et globalt netværkssamfund. Virksomheder, banker og finansielle institutioner, medier, parlamenter og politiske partier, universiteter og forskningsinstitutioner, religiøse og folkelige organisationer, regioner og kommuner, indflydelsesrige enkeltpersoner – men også terrororganisationer og ekstremistiske grupperinger – får nye muligheder for politisk, kulturel og økonomisk indflydelse på den internationale scene.

Ved begyndelsen af det 21. århundrede ser vi, at statsordningen, der har fungeret siden den Westfalske Fred i 1648, er udfordret. For det første skaber ikke-statslige aktører nu konflikter, som stater før stod for, og underminerer aftaler og indsatser, som stater indgår og udøver. For det andet er en ny faktor trådt ind på scenen: den religiøse. Den betyder, at statsræsonen baseret på en stats økonomiske, geografiske eller demografiske interesser nu udfordres af religiøse og irrationelle faktorer, som kan synes uberegnelige.

Hvem, der bliver vindere i det nye spil, bestemmes i vid udstrækning af, hvem der forstår de nye spilleregler og hurtigt og effektivt indretter sig derefter. Dette er bl.a. baggrunden for regeringens globaliseringsstrategi ”Fremgang, Fornyelse og Tryghed” (april 2006) og for dette bidrag til strategien.

Også i Danmark mindsker internationaliseringen og globaliseringen adskillelsen mellem de interne og de eksterne forhold. Nationale politikker udformes mere og mere i lyset af internationale betingelser og udviklingen i andre lande, samtidig med at den direkte udenrigspolitiske interessevaretagelse fastlægges på baggrund af indenrigspolitiske prioriteter. Det betyder, at forholdet til andre lande, og de rammer som internationale alliancer og aftaler skaber, får større og større betydning for det nationale politiske råderum. Eller sagt på en anden måde: Én af det udenrigspolitiske arbejdes væsentligste opgaver er at bidrage til, at der skabes så meget *indenrigs*-politisk råderum som muligt.

Danmarks udenrigspolitiske ageren fastlægges i stadig større grad i et tæt samspil mellem Udenrigsministeriet, andre ministerier og offentlige instanser, Folketinget, branche- og interesseorganisationer, folkelige bevægelser mv. Dette gælder generelt på de områder, hvor Udenrigsministeriet varetager sine opgaver: Udenrigs- og sikkerhedspolitik, Europapolitik, udviklingspolitik og bistandssamarbejdet, handelspolitik og eksport- og investeringsfremmeindsatser samt visum- og asylopgaver, borgerserviceopgaver med bistand til danskere i udlandet og arbejdet med at informere om Danmark, dansk kultur og kompetencer i udlandet.

Alle disse opgaver påvirkes af globaliseringens såkaldte megatrends, som er ændringsfaktorer – eller drivkræfter – der samlet viser frem mod ændrede globale vilkår for Udenrigsministeriets virke.

Globaliseringens megatrends kan analytisk opdeles i tre hovedgrupper: De politiske, de økonomiske og de befolkningsmæssige globaliseringstræk. Navnlige op gennem 1990'erne har der været fokus på de økonomiske aspekter af globaliseringen. I de senere år – ikke mindst efter

terrorangrebene mod USA d. 11. september 2001 – har der dog været en stigende erkendelse af behovet for også at se på globaliseringens politiske, sikkerhedsmæssige, kulturelle og religiøse aspekter. Tegningesagen har understreget nødvendigheden heraf.

Det skal fremhæves, at den analytiske sondring mellem globaliseringens forskellige hovedtræk kun sjældent kan genfindes i klar form i virkelighedens verden. Et af de mest interessante træk ved det 21. århundredes globalisering er netop de tætte vekselvirkninger, som de politiske, økonomiske og befolkningsmæssige globaliseringstendenser indgår i. Tendenserne flyder i høj grad sammen. Det står samtidig også klart, at globaliseringen betyder, at internationale relationer får større vægt, og at diplomati og det udenrigspolitiske arbejde i bred forstand bliver stadig vigtigere.

Det er på grundlag af en grundig analyse af globaliseringens særlige udfordringer, at Udenrigsministeriet skal udvikle sine instrumenter og kompetencer for at varetage danske interesser bedst muligt. Denne analyse anlægger således en bred tilgang til globaliseringen, og rapporten giver et samlet bud på, hvordan Udenrigsministeriet bedst muligt håndterer de nye udfordringer.

Grundpræmissen er, at udenrigspolitikken føres, for at et land i tryghed kan bestemme over sig selv. I en stadig tættere forbundet verden forudsætter dette stadig tættere alliancer baseret på en aktiv udenrigspolitik, som kan præge globaliseringen positivt, og som kan styrke den samlede interessevaretagelse i forhold til globaliseringens udfordringer og muligheder. Det skal ske gennem direkte tilstedeværelse i andre lande og kulturer, ikke mindst i globaliseringens brændpunkter. Ud fra den samme præmis har Danmark interesse i, at globaliseringens udfordringer håndteres gennem bredt og forpligtende internationalt samarbejde, bl.a. inden for rammerne af EU og andre internationale organisationer som FN, WTO, NATO m.v. Dette er reflekteret i regeringens samlede globaliseringsstrategi. Det fremgår her, at Udenrigsministeriets instrumenter og kompetencer skal udvikles og tilpasses de nye behov, som globaliseringen skaber. Regeringen ønsker, at tilpasningen skal ske på basis af denne analyse.

Det er et udgangspunkt for analysen, at globaliseringen vil fortsætte også i de kommende år. Det erkendes, at det ikke er muligt at forudse med stor sikkerhed, hvordan og i hvilket omfang de enkelte megatrends, der driver globaliseringen, vil slå igennem. Nye teknologier kan udvikles hurtigere end forudset. Nye internationale samarbejdsstrukturer kan udvikles. Men også begivenheder, som f.eks. den finansielle krise i 1997 i Sydøstasien, kan slå igennem og standse udviklingen i alt fald regionalt for en periode. Nye netværk – herunder også anti-globaliseringsnetværk – kan opstå. Protektionisme kan få større betydning. Yderliggående nationalistiske eller religiøse strømninger kan sætte den kulturelle globaliseringsproces under pres og ændre de handelspolitiske og økonomiske vilkår regionalt, men også globalt. Urbaniseringen kan slå endnu hårdere igennem end forudset og bl.a. skabe nye miljøproblemer.

Globaliseringens konsekvenser for dansk diplomati og udenrigspolitik står dog tilstrækkelig klart til, at der er grundlag for at træffe beslutninger om, hvordan de nye udfordringer håndteres bedst muligt og mest omkostningseffektivt. Disse er ofte drevet af hændelser og kriser, som opstår nærmest uden varsel. Terrorangreb, naturkatastrofer som tsunamien, humanitære katastrofer, større ulykker og senest sagen om tegningerne af profeten Muhammed i Jyllands-Posten og krisen i Libanon er eksempler herpå.

Nye muligheder og nye trusler ligger forude. For at opnå de første skal man både kende og modvirke de sidste – i tide.

**Rapporten er opbygget i tre hovedkapitler:**

**Kapitel 1** indeholder en analyse af globaliseringens megatrends, sådan som de fremstår på nuværende tidspunkt. Megatrends inddeles i tre hovedgrupper: Politiske, økonomiske samt megatrends relateret til den befolkningsmæssige globaliseringsproces.

I **kapitel 2** analyseres de særlige udfordringer og opgaver, som Udenrigsministeriet skal håndtere i de kommende år set i lyset af globaliseringen. Der anlægges tværgående, bl.a. kompetencemæssige, og regionale perspektiver på ministeriets håndtering af globaliseringen.

I **kapitel 3** præsenteres en række konkrete anbefalinger til, hvordan Udenrigsministeriet kan indrette sig for på bedst mulig vis at håndtere globaliseringens konsekvenser og muligheder. Der lægges bl.a. vægt på, hvordan Udenrigsministeriet og ambassaderne mest effektivt kan fungere som samlingspunkt for danske interesser i udlandet.



## KAPITEL 1

### MEGATRENDS OG GLOBALISERING

Historisk set er globalisering ikke et nyt fænomen. De teknologiske og samfundsmæssige ændringer i 1800-tallet og i tiden op til 1. verdenskrig muliggjorde f.eks. en væsentlig internationalisering på mange områder. Også perioden efter 2. verdenskrig førte til øget internationalt samarbejde og en stigende gensidig økonomisk afhængighed mellem staterne. Det særligt nye er, at det 21. århundredes globalisering så direkte udfordrer nationalstaternes internationale fortrinsstilling i forhold til andre aktører, og at regioner og lande uden for den vestlige kulturkreds spiller en så aktiv og selvstændig rolle.

For bedst muligt at kunne analysere kompleksiteten i det 21. århundredes globalisering benyttes en bred metodisk tilgang. Der trækkes i analysen på en række videnskabelige såvel som mere beskrivende analyser og rapporter om globaliseringen, uden at analysen låses fast i en bestemt "skole" eller teoretisk retning.

I denne rapport forstås globalisering i et bredt perspektiv, som den proces – og virkningerne heraf – hvorved menneskelig og institutionel interaktion finder sted globalt med stigende intensitet og hastighed gennem forøgede netværksforbindelser, og hvor betydningen af geografiske afstande dermed mindskes.

Forstået på denne måde har globalisering både politiske, økonomiske og befolkningsmæssige, herunder sociale og kulturelle, aspekter. Af analytiske grunde holdes disse hovedområder adskilt. I praksis er de tæt sammenvævede. Tegningesagen illustrerer på ekstrem vis de komplekse og tætte forbindelser mellem politiske, økonomiske, kulturelle og religiøse spørgsmål i globaliseringen. Med globaliseringen sammenkædes indenrigs- og udenrigspolitiske forhold, økonomiske og politiske forhold, kulturelle og demografiske forhold på nye og ofte overraskende måder.

#### 1.1. Politisk globalisering

For dansk udenrigspolitik i bred forstand vil den politiske globalisering særligt påvirke danske netværks- og alliancemuligheder, hvorigennem der skal søges svar på globale udfordringer som den internationale terrorisme, spredningen af masseødelæggelsesvåben, væbnede konflikter, illegal migration, fattigdomsproblemer, de globale ressource- og miljøspørgsmål, sundhedsspørgsmål og risikoen for pandemier. Den politiske globalisering vil blive formet af ændrede globale styrkeforhold og alliancestrukturer.

##### 1.1.1. Internationale og regionale magtforhold

*USA vil i årene fremover efter alt at dømme fortsat være verdens eneste supermagt. På flere områder vil der dog være tendenser til øget multipolaritet. Økonomisk-teknologisk udfordres USA's position, udover af Europa, navnlig af Kina, som også har mulighed for at omsætte den hastige økonomiske udvikling til øget politisk og militær magt. Europa vil næppe ønske at mønstre militær magt af global betydning, men vil politisk og med den bløde magt have gode muligheder for at øge sin rolle i verden. Afrika vil forblive den svageste region i verden. Afrikas strategiske betydning vil dog øges, bl.a. i kampen mod radikaliserings og terrorisme samt i energispørgsmål. Mellemøsten vil forblive en region med problemer, men også muligheder. Regionen vil samtidig spille en afgørende rolle for bl.a. energiforsyningen samt den globale politiske, kulturelle og religiøse udvikling.*



I en vurdering af de internationale politiske rammer fremover er en analyse af de internationale magtforhold uomgængelig, selvom magtforholdene selvsagt ikke alene vil kunne bestemme den globale udvikling. Magtforhold skal forstås som omfattende både hårde og bløde aspekter. Ved hård magt forstås primært den traditionelle militære magtkapacitet, der kan påvirke og ændre på andre aktørers positioner og handlinger. Blød magt baserer sig på evnen til at forme andres præferencer indirekte. F.eks. kan en stat internationalt opnå bestemte resultater, fordi andre beundrer dens værdier og følger dens eksempel.

Nedenfor fokuseres på udviklingen i USA, Europa, Asien, Mellemøsten og Nordafrika, Afrika og Latinamerika.

## USA

I årene fremover vil USA efter alt at dømmes fortsat være verdens eneste supermagt. USA ventes således at dominere internationale relationer på tværs af områder – økonomisk, teknologisk, politisk, militært og kulturelt – på en måde, som ingen andre aktører kan matche. Der vil være tendenser til stigende multipolaritet, men grundlæggende tyder alt på, at verden fortsat overvejende vil være unipolar i mange år frem. USA ventes stadig at have verdens største økonomi samt være verdens stærkeste militære magt og ventes derfor politisk at være den mest toneangivende enkeltaktør på den internationale scene. USA vil dog langt fra alene kunne definere den globale udvikling.

En af de væsentlige udfordringer for USA bliver spørgsmålet om anvendelse af hård og blød magt. USA's anseelse i verden må forventes at være omtvistet, ikke mindst i den arabiske/muslimske verden. Der vil for USA kunne være en negativ sammenhæng mellem anvendelsen af hårde magtressourcer og USA's position på de blødere parametre. I den arabiske/muslimske verden vil accepten af vestlige normer og værdier fortsat afhænge af det generelle forhold til Vesten og ikke mindst af synet på USA. Udviklingen i disse spørgsmål bliver for USA helt afgørende for udviklingen på de blødere magtparametre.

Siden terrorangrebene d. 11. september 2001 har kampen mod terrorisme stået øverst på USA's dagsorden. "Den lange krig" mod transnational terrorisme vil også i de kommende år være styrende for USA's udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategivalg. Det fundamentale interesse- og værdifællesskab med Europa ventes grundlæggende at bestå i årene frem. Udviklingen i den amerikanske befolkningssammensætning kan dog i en vis udstrækning medføre, at USA udvikler sig væk fra sine europæiske rødder og bliver relativt mindre transatlantisk orienteret og mindre indstillet på at komme Europa til undsætning. Fra amerikansk side forventes der dog fortsat at være en klar interesse i at styrke og videreudvikle det transatlantiske samarbejde med udgangspunkt i konkrete sager og interessesammenfald. Der vil løbende være uoverensstemmelser, gående fra mindre meningsforskelle til større brydninger som i forbindelse med Irak og Kyoto-protokollen.

USA's udenrigspolitiske fokus vil i væsentligt omfang være rettet mod Mellemøsten og Nordafrika samt Asien som de store strategiske udfordringer. Ikke mindst Kina vil blive set som en stadig større økonomisk, teknologisk og muligvis også sikkerhedspolitisk udfordring for USA. Opgaven i Asien vil være at påvirke de centrale aktørers strategiske valg på en måde, som fremmer samarbejde og formulering af fælles sikkerhedsinteresser. Dette vil ske på basis af en samarbejdende dagsorden understøttet af f.eks. øget diplomatisk tilstedeværelse. Der vil være en interesse i at få bundet landene op på internationalt samarbejde og forpligtelser for derved at sikre indflydelse og forudsigelighed. USA vil supplere sin tilstedeværelse i Asien med en militær kapacitetsopbygning, som skal gøre det klart, at en konflikt med USA ikke vil kunne betale sig.

### **National Intelligence Council's (NIC) scenarier**

NIC er den amerikanske efterretningstjenestes strategiske analysecenter. NIC analyserer løbende den globale udvikling. I sit seneste 2020-projekt opererer NIC med fire fremtidsscenarier, som er udledt af en række globale udviklingstræk.

**Davos World** illustrerer, hvordan solid økonomisk vækst, herunder ikke mindst i Kina og Indien, vil give globaliseringen et mere ikke-vestligt ansigt samt ændre på de politiske rammebetingelser.

**Pax Americana** illustrerer, hvordan USA's førende position vil kunne overleve store ændringer i det globale politiske landskab og bidrage til en ny verdensorden baseret på bredere inddragelse og samarbejde.

**A New Caliphate** illustrerer, hvordan globale bevægelser med et radikalt religiøst udspring kan blive en udfordring for vestlige normer og værdier som grundlaget for det internationale system.

**Cycle of Fear** illustrerer, hvordan frygten for spredning af bl.a. masseødelæggelsesvåben kan øges i en sådan grad, at det fører til vidtgående sikkerhedsforanstaltninger, der kan ende i et overvågningssamfund.

### **Europa/EU**

EU ventes i årene fremover fortsat at have noget nær økonomisk supermagtstatus og være verdens største handelsområde. Samtidig vil det også løbende være en central udfordring at få gjort EU-samarbejdet mere effektivt. Udfordringen består i at få et yderligere udvidet EU til at bevare fællesskabsmetoden som ramme for samarbejdet. Forfatningstraktaten indeholder et katalog af politikker og institutionelle ændringer, der peger mange år frem. Og hvis forfatningstraktaten ikke bliver til noget, er det sandsynligt, at elementer i traktaten vil være en del af fornyede forsøg på institutionelle reformer i EU. En fælles EU-tilgang til håndtering af globaliseringens økonomiske pres vil til stadighed kræve både enighed om en fælles linje, og at der skabes forståelse i de europæiske befolkninger for de nødvendige ændringer. Lissabon-strategien er aktuelt en central ramme for håndtering af mange af disse udfordringer. Der vil være et stærkt pres for, at EU's budget allerede i forbindelse med midtvejsevalueringen i 2009/10 sætter større fokus på konkurrenceevne, forskning og innovation som et offensivt svar på globaliseringens udfordringer.

EU vil næppe mønstre militær magt af global betydning, hverken på kort eller mellemlangt sigt, men vil formentlig have opbygget væsentlig mere krisestyringskapacitet og gøre brug af mere militær magt end i dag. EU har allerede via flere missioner under den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP) påtaget sig en stadig større rolle på den globale sikkerhedspolitiske scene. Europa har både politisk og gennem brug af EU's bløde magt muligheder for at øge sin rolle i verden. En større global politisk rolle vil bl.a. afhænge af, hvorvidt Europa formår at etablere en slagkraftig fælles udenrigspolitik. Barrieren er på mellemlang sigt ikke forfatningstraktatkrisen, der forudses overvundet. Spørgsmålet er snarere, om der kan bygges bro over den dybe historiske kløft mellem den angelsaksiske og den kontinentale tilgang til Europas politiske udvikling. Desuden kan man umiddelbart vanskeligt forestille sig, at Storbritannien og Frankrig vil opgive deres respektive permanente sæder i FN's Sikkerhedsråd og dermed deres respektive privilegerede nationale adkomster til den internationale storpolitik.

Der vil i årene frem, i takt med at globaliseringen i stadig højere grad giver EU's interne politikker klare eksterne dimensioner, opstå et pres for en styrkelse af den fælles ageren udadtil. Ansatser

hertil ses bl.a. inden for EU's retlige og indre anliggender (RIA), som er et af de politikområder, hvor EU har udviklet sig mest dynamisk i de seneste år. En ny terrorbekæmpelsesstrategi har fokus på forebyggelse af radikaliserings og rekruttering til terrorisme, beskyttelse af befolkningen og bedre retsligt samarbejde. Også de seneste års problemer med ulovlig indvandring, behovet for bekæmpelse af menneskehandel og organiseret international kriminalitet fører til en uddybning af samarbejdet.

Den videre effektive udvikling i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) vil først og fremmest afhænge af medlemslandenes vilje til at fokusere på konkret opgaveløsning, herunder i lande udenfor Europa. Meget tyder på, at medlemslandene vil satse på EU som et effektivt udenrigspolitisk instrument til at opnå global indflydelse. Selv de største medlemslande vil ikke individuelt effektivt kunne påvirke de drivkræfter, der vil skabe den fortsatte globalisering. Nationale interesser vil dog stadig spille en rolle for især de største medlemslandes brug af FUSP'en. De transatlantiske bånd og spørgsmålet om medlemslandenes grundlæggende sikkerhedspolitiske positioner vil også sætte sit præg på udviklingen af FUSP'en. En særlig opgave består i at fastholde USA på den transatlantiske linie.

EU har et betydeligt potentiale for større global gennemslagskraft. Det forudsætter, at det lykkes EU substantielt at styrke den fælles udenrigspolitik og udnytte den omfattende bløde magt, som EU besidder gennem sin udviklingsbistand, støtte til demokratifremme, samarbejds- og handelsaftaler mv., i tillæg til den militære dimension under den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP'en). EU kan blive et naturligt omdrejningspunkt og en brobygger i internationale anliggender, herunder i kraft af gode transatlantiske forbindelser og generelt balancerede eksterne politikker. I et transatlantisk perspektiv vil Europa bl.a. have muligheden for at skabe et rum for konstruktiv europæisk indflydelse på amerikansk udenrigspolitik. Europa vil også kunne fremme dialog og samarbejdsaspekter i den vestlige verdens forhold til andre regioner og dermed opnå en stærk position på politiske og blødere magtparametre.

Europæisk politik vil uvægerligt blive påvirket af, at EU i årene fremover står over for endnu en række mulige udvidelser. Der er lagt op til, at Bulgarien og Rumænien bliver medlemmer 1. januar 2007. Gennem udvidelsespolitikken og bl.a. optagelsesforhandlingerne med Tyrkiet og Kroatien, som blev indledt i oktober 2005, udstrækkes og forstærkes det europæiske samarbejde. Også de øvrige lande på Det Vestlige Balkan har påbegyndt en tilnærmelsesproces til EU med perspektiv for medlemskab. Samtidig udbygges forholdet til EU's nye naboer mod øst og mod syd, og ikke mindst Ukraine og landene i Kaukasus-området ventes at søge tættere samarbejde med EU. Formålet med Naboskabspolitikken er at fremme tættere forbindelser, demokratiske og økonomiske reformer, bæredygtig udvikling og handel med henblik på at sikre stabilitet og vækst langs EU's grænser. Gennem Naboskabspolitikken arbejder EU for at forhindre nye skillelinjer i Europa og skabe nære og venlige forbindelser.

Rusland vil blive en stærkere faktor i både europæisk politik og på den globale scene. Russisk udenrigspolitik sigter på igen at indtage en indflydelsesrig placering i international politik. Muligheder for indflydelse vil især blive søgt i dets naboer, der strækker vidt, samt i ønsket om et ligeværdigt forhold til USA. Rusland ønsker en verdensorden præget af multipolaritet og baseret på FN's Sikkerhedsråd med bevarelse af Ruslands status heri. Bekæmpelse af terrorisme vil fortsat have en dominerende plads i russisk politik. Rusland vil i høj grad søge sin globale indflydelse via energiressourcerne, den nukleare teknologi og militærindustrien. Ruslands rolle i Europa vil bl.a. blive præget af, hvorvidt det lykkes at skabe et egentligt politisk samarbejde i dybden baseret på accept af fælleseuropæiske værdier. Meget vil afhænge af den interne udvikling i Rusland. Under alle omstændigheder vil Rusland udgøre et vigtigt strategisk fokus for EU.

## Asien

Det 21. århundrede er af mange udråbt som "Asiens århundrede". Ikke mindst Kina og Indien ser økonomisk ud til at blive det 21. århundredes nye, store centrale aktører.

Der er imidlertid spændinger internt i flere af de asiatiske lande. Fattigdom, arbejdsløshed samt udeblivende politiske og økonomiske reformer skaber grobund for politisk og religiøs ekstremisme. Terrorisme i Asien har tidligere været knyttet til etniske og religiøse modsætninger, bl.a. i Sri Lanka og i den indiske delstat Kashmir. Moderat islam står stærkt i hovedparten af Asien, men mere radikale versioner af islam kan få indflydelse i årene fremover. Konkurrencen om energi og andre ressourcer kan blive intensiveret i takt med den fortsatte økonomiske vækst. Disse konfliktflader kan bremse udviklingen af regional stabilitet og samarbejde. Samtidig rummer Asien kimen til nogle af de potentielt farligste og mest ødelæggende mellemstatslige konflikter i verden – og det i en region, som ikke har sikkerhedspolitiske strukturer til at håndtere disse potentielle konflikter.

På trods af disse risici er det dog den generelle forventning, at Asien i de kommende år vil bevæge sig mod større regionalt samarbejde baseret på bl.a. et mere udviklet net af bilaterale aftaler inden for handel, økonomi og investeringer. Voksende økonomisk integration og gensidig afhængighed ventes at spille en væsentlig rolle for stabilisering af udviklingen. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) har mulighed for at fungere som et samlingspunkt for Asien. I årene omkring 2020 kan der med deltagelse af Japan, Kina og Indien blive tale om et frihandelsområde med 3,5 mia. mennesker. Det nydannede East Asia Summit med deltagelse af de ti ASEAN-lande samt Kina, Indien, Japan, Sydkorea, Australien og New Zealand er endnu i sin vorden, men bemærkelsesværdigt fordi Kina og Indien her mødes i regional sammenhæng. I Sydøstasien er den regionale integration markant svagere end i Sydøstasien. Der er dog en vis forventning om, at det i øjeblikket svagt funderede regionale samarbejde inden for samarbejdsorganisationen South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) med deltagelse af Bangladesh, Bhutan, Indien, Maldiverne, Nepal, Pakistan og Sri Lanka kan udvikles videre.

Kinas voksende rolle i regionen skyldes ikke mindst, at man fra kinesisk side aktivt søger at knytte tættere relationer til sine naboer. Kina ønsker en central og bestemmende rolle i Asien, men ventes ikke på hverken kort eller mellemlang sigt for alvor at udfordre USA globalt. Kina tilstræber et godt forhold til USA, men søger samtidig at opbygge strategiske alliancer, herunder til EU og Indien, som modvægt til USA. Det gamle modsætningsforhold til Japan og Taiwan blusser op med mellemrum.

Japan er opmærksom på Kinas mere dominerende rolle i regionen. Samtidig har Japan udestående territoriale konflikter med Kina og Sydkorea, og både Japan, Sydkorea og Taiwan ser på den kinesiske militære udvikling med bekymring. Den japanske økonomi er igen i vækst og synes efter flere års massiv satsning på forskning og innovation bedre rustet til fremtiden. Japan vil forblive en vigtig regional og global aktør – ikke mindst i kraft af sit allianceforhold til USA.

For regionens to nye centrale magter – Kina og Indien – er det et åbent spørgsmål, hvordan de vil omsætte deres øgede økonomiske og militære magt i international politik. Meget vil afhænge af de interne politiske dynamikker og den sociale sammenhængskraft samt af deres politiske leders strategier og visioner. De nuværende politiske tendenser peger bl.a. i retning af en strategi, hvor Kinas og Indiens nationale interesser varetages over hele kloden. Det gælder f.eks. på energiområdet og gennem bilaterale partnerskaber. Dette vil have betydning for mulighederne for bredere internationale løsninger, bl.a. gennem FN.

Det bliver centralt for udviklingen i Asiens, og særligt Kinas og Indiens, globale magt, om den voksende økonomiske magt og den efterhånden stigende militære og politiske magt bliver understøttet af blød magt, dvs. gennem udbredelse af asiatiske normer, værdier og livsformer til bl.a. Vesten og Afrika. Hidtil har forholdet været kendetegnet ved voksende udbredelse af vestlige værdier og normer i Asien, mens ”strømmen” den modsatte vej har været mere begrænset. Med Kinas og Indiens voksende internationale rolle og det generelt øgede samkvem øges Vestens behov for kendskab til disse stormagters historie, sprog, kultur og identitet. På sigt er der derfor grund til at forvente, at Kina og Indien vil få større tyngde på de blødere magtparametre i verden.

Australiens og New Zealands udenrigs- og sikkerhedspolitiske nærområde er Indonesien, Sydøstasien og det nordøstlige Asien med fokus på Japan og Kina, ligesom Australien har påtaget sig rollen som noget nær eneste magtfaktor i forhold til de mindre østater i Stillehavet. Australien arbejder sammen med bl.a. USA og Japan for at afbalancere Kinas stigende vægt i regionen. Men samtidig søger Australien også – ikke mindst af økonomiske grunde – at udbygge sine relationer til Kina. Begge lande er omfattet af det euro-atlantiske værdi- og interessefællesskab, og særligt Australien deltager aktivt i bekæmpelsen af den internationale terrorisme og spredningen af masseødelæggelsesvåben. Landene ventes – politisk, økonomisk og kulturelt – også for Europa og NATO-området at blive stadig vigtigere samarbejdspartnere.

#### **Mellemøsten og Nordafrika**

Udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika ventes at spille en central rolle for den globale politiske, kulturelle og religiøse udvikling og stabilitet i årene fremover. Vestlige forbrugsmønstre, livsformer og kultur vil nok vække positiv interesse men også afstandtagen og vil på den måde give anledning til sociale og kulturelle spændinger. Regionens betydning som væsentlig energiexportør vil fortsat være betydelig, selvom bl.a. USA og Europa vil sætte ind på at mindske energifafhængigheden af regionen, hvilket kan få betydning for regionens rolle i de internationale magtforhold og alliancemønstre.

Meget tyder på, at Mellemøsten også politisk vil forblive en usammenhængende og heterogen region uden en stærk regional organisering. Den Arabiske Liga har hyppigt været præget af intern politisk splid. Organisationen af Islamiske Stater (OIC) har haft begrænset international indflydelse i sine bestræbelser på at styrke islamisk solidaritet og fremme muslimers interesse. Men fortsatte værdikonflikter i forhold til den vestlige verden vil kunne styrke OIC. Desuden har både den Arabiske Liga og OIC iværksat interne moderniseringsprocesser, der muligvis vil kunne forbedre deres politiske gennemslagskraft.

I de kommende år vil regionen fortsat være præget af sikkerhedspolitiske spændinger, ressourcenede økonomier og spændinger omkring politiske reformer. I flere lande kan skismaet mellem behovet for at bevare de gode relationer til Vesten og den øgede indflydelse fra antivestlige kredse, herunder islamistiske bevægelser, føre til interne spændinger. Ambitionen vil formentlig være at skabe hurtigere økonomisk vækst for at tackle nationale sociale og økonomiske udfordringer, mens en egentlig politisk liberalisering først kan forventes at følge på længere sigt. Konflikten mellem Israel og palæstinenserne vil på lang sigt formentlig enten have fundet en forhandlet løsning eller være blevet indkapslet i form af en de facto adskillelse af de to folk og samfund. Under alle omstændigheder vil en fredelig udvikling forudsætte et fortsat engagement fra amerikansk og europæisk side i form af et pres på konfliktens parter.

Fortsat økonomisk stagnation og ulighed samt stor ungdomsarbejdsløshed i især de nordafrikanske lande vil fortsætte med at skabe betydelig legal og illegal indvandring til Europa fra regionen (enten som oprindelses- eller transitområde) i årene fremover og kan skabe uro i området mellem reformister og islamister.

Det ventes, at politisk islam også i mange år frem vil være en grundlæggende magtfaktor i regionens politiske liv, og gennemførelsen af frie valg i regionen vil kunne resultere i, at islamistiske partier kommer til magten i et eller flere lande. Den eksisterende tendens til, at islamistiske oppositionsgrupper lægger afstand til mere radikale ekstremistiske kræfter og i stigende grad baserer sig på et folkeligt krav om demokratisering og større social retfærdighed, forventes imidlertid at fortsætte i takt med en øget inddragelse af disse grupper i den politiske proces. Ikke desto mindre må islamistiske partiers eventuelle magtovertagelser forventes at skabe betydelige interne konflikter samt forrykke regionale og internationale alliancemønstre. Det vil også kunne få negativ betydning for de pågældende landes deltagelse i verdensøkonomien med større eller mindre konsekvenser for europæisk økonomi til følge.

Styrkelse af islam som kulturel referenceramme har også ført til dannelsen af flere globale, værdibaserede netværk af islamiske lærde, partier, ikke-statslige organisationer og privatpersoner. Disse gruppers samordning må i de kommende år forventes at blive yderligere styrket. Tegningssagen demonstrerede mobiliseringspotentialet i disse netværk – også i den muslimske verden udenfor regionen. Der vil dog næppe etablere sig en tilsvarende stærk transnational alliancedannelse på basis af en politisk udlægning af islam. Dertil er uenigheden om en politisk fortolkning af islam for stor.

Flere af regionens lande kæmper til stadighed mod terrorbevægelser. Det er muligt, at der i de kommende år vil ses nye bølger af radikal islam med et revolutionært og samfundsomvæltende sigte rettet mod visse arabiske regimer og mod vestlige interesser i og uden for regionen.

USA's forhold til regionen vil også i de kommende år være præget af indsatsen mod ekstremisme og terrorisme, hvor krav om demokratisering må forventes at indgå som et afgørende element. USA vil måske igen være parat til at handle militært i regionen, hvis vitale amerikanske interesser anses for at være truet. EU's engagement i regionen forventes øget, som det f.eks. ses i forbindelse med Libanon-krisen. Et øget engagement vil bl.a. ske i takt med styrkelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU vil formentlig i vid udstrækning fortsat agere som civil magt i regionen og overlade eventuelle militære interventioner til USA. Et europæisk militært engagement som led i en fremtidig gennemførelse af den mellemøstlige fredsproces kan dog ikke udelukkes. USA og EU har i vid udstrækning fælles interesser og håb for udviklingen i regionen, og der vil i årene fremover være et betydeligt potentiale for euro-atlantisk samarbejde om Mellemøsten.

Selvom Rusland, Kina og Indien – først og fremmest på energiområdet – i årene fremover forventes at styrke relationerne til en række af de arabiske lande, ventes de to væsentligste internationale aktører i regionen fortsat at være USA og EU.

### **Afrika syd for Sahara**

De fleste afrikanske lande har endnu ikke fået del i den økonomiske globalisering. Afrika syd for Sahara vil i årene fremover være præget af bestræbelser på at omsætte globaliseringens positive kræfter til konkrete levevilkårsforbedringer, samtidig med at der vil blive sat ind mod de negative konsekvenser, som fortsat marginalisering af Afrika vil have.

Det er et fællestræk, at de fleste afrikanske økonomier er små. BNP i hele Afrika syd for Sahara er omtrent dobbelt så stort som Danmarks, og næsten halvdelen af denne indkomst tilvejebringes af Sydafrika og Nigeria – begge med et potentiale for stærkere vækst og regionalt endnu mere fremtrædende roller. Sammen med Etiopien huser de to lande tillige ca. en tredjedel af befolkningen i Afrika syd for Sahara.



Afrika præges også af et ”udskilningsløb” mellem en mindre gruppe af relativt velfungerende stater og et større antal svage stater, der præges af hungersnød, borgerkrige og epidemier. Udbredelsen af hiv/aids bidrager til den negative udvikling.

Det er positivt, at våbnene for første gang i lang tid er tavse i store dele af Afrika. En række væbnede konflikter er dog endnu kun under bilæggelse, og der er fare for, at terrornetværk kan få en platform i regionen. Der hersker en labil situation i mange lande. Det internationale samfund kan nok dæmme op for selve kamphandlingerne, men en holdbar, fredelig bilæggelse af konflikterne forudsætter afrikansk enighed. En større gruppe lande er begyndt at udvise vilje til at påtage sig lederskab og ansvar for udviklingen på kontinentet.

Det ventes, at sådanne toneangivende stater vil fastholde og forstærke deres indsats inden for fred og sikkerhed. Arbejdet med at styrke Den Afrikanske Union (AU) ventes at fortsætte. I årene frem vil organisationen formentlig efterhånden kunne indsætte fredsbevarende tropper bredt på kontinentet i samarbejde med f.eks. FN, EU og NATO. Indsatserne vil dog stadig overvejende skulle finansieres af det internationale samfund. Stadig flere afrikanske lande vil fremover samles om regionale og sub-regionale institutioner. De kommende år kan blive kendetegnet ved flere eksempler på afrikansk vilje til krisehåndtering. New Partnership for Africa's Development (NEPAD), som blev vedtaget af de afrikanske statschefer i juli 2001, kan blive en platform for konfliktforebyggelse og indsatser for økonomiske og politiske reformer.

Internationalt vil der være øget vilje til at vende udviklingen i Afrika. På længere sigt ventes bl.a. USA og Kina at hente en større del af deres olieimport i Afrika, og globaliseringen vil generelt styrke den internationale interesse for Afrika. Økonomisk og politisk er Asiens øgede internationale indflydelse tydelig i Afrika. Særligt Kina, men også Indien, er begyndt at spille en fremtrædende rolle i afrikanske økonomiske og politiske sammenhænge. Denne udvikling ventes at fortsætte i fremtiden og bidrage til en stabilisering af regionen.

Religiøst og kulturelt ses globaliseringen også tydeligt i Afrika. I store dele af Afrika er befolkningerne afhængige af religiøse organisationer for adgang til skolegang og lægehjælp samt for den basale organisering af nærsamfundet, også med hensyn til konfliktløsning og opretholdelse af orden. I 2020 vil islam efter alt at dømme være Afrikas største religion. Dels fordi islam vinder mange nye tilhængere i Afrika, og dels fordi befolkningstilvæksten i Afrika er størst i de områder, hvor islam er mest udbredt. I andre lande træder kristne trosretninger tydeligere frem. Fællestræk er, at de traditionelle afrikanske religioner er vigende.

Afrikas talstærke ungdom – der i stigende grad lever i byerne – vil formentlig mange steder gøre oprør mod traditionelle afrikanske samfundsstrukturer, hvor alder er en forudsætning for indflydelse. En af måderne, dette vil manifestere sig på, er nyreligiøsitet. Fredelig sameksistens mellem de to importerede og de traditionelle afrikanske religioner er mulig og praktiseres i nogle lande. Andre steder opstår væbnede konflikter og voldelige sammenstød, og fremover vil radikaliserings og politisk manipulation med religion kombineret med fattigdom og marginalisering kunne skabe ustabilitet i Afrika og dermed fortsat kalde på indsatser fra bl.a. FN og EU.

### **Latinamerika**

Regionen ventes samlet set at opleve økonomisk vækst i årene fremover men vil relativt kunne miste terræn i forhold til økonomierne i Asien. Fattigdom ventes også i fremtiden at være et problem i mange latinamerikanske samfund. I kraft af voksende global efterspørgsel efter råvarer må Latinamerikas strategiske betydning forventes skærpet eventuelt med øget stormagtskonkurrence, selvom landene vil forblive i periferien af international politiks væsentligste konfliktakser.

Risikoen for væbnede mellemstatslige konflikter forekommer i dag yderst begrænset. Til gengæld vil samspelet mellem organiseret kriminalitet, narkotikahandel, tilgængeligheden af våben og staters mangelfulde kontrol med dele af deres territorium fremover udgøre en væsentlig destabiliserende faktor og potentiel sikkerhedstrussel for en række lande. Nye demokratiske kriser og social fragmentering er også risikoelementer i den fremtidige udvikling i regionen.

På trods af tætte økonomiske og voksende kulturelle og demografiske bånd til USA, bl.a. via en voksende spansk-talende befolkning i USA, må relationerne til verdens eneste supermagt forventes at forblive ambivalente. Det gælder formodentlig særligt i Sydamerika, hvor Brasilien i kraft af sine ressourcer (størrelse, økonomi, højteknologiske sektorer, militært potentiale) og voksende vilje til at udnytte sin indflydelse globalt vil søge at positionere sig selv som regional og i stigende omfang også international stormagt.

Regionen er kendetegnet ved overlappende netværk af konventioner, regionale organisationer og uformelle koordinationsmekanismer (Organisationen af Amerikanske Stater, Mercosur, Andin-gruppen etc.). Adgangen til udenlandske markeder er i de seneste år udvidet gennem regional integration og frihandelsaftaler med bl.a. USA og EU. Toldbarriererne er generelt sænket markant i regionen. Der er en forventning om, at regionale integrationsprocesser vil fastholde liberaliseringstendenserne. For næsten alle stater i regionen gælder, at globaliseringen ofte er blevet opfattet negativt. Det gælder selv i stater som Brasilien, Argentina og Mexico, som på mange måder synes velpositionerede til at udnytte globaliseringens muligheder.

#### **1.1.2. Samarbejds mønstre, institutioner og værdier**

*Der ventes ikke skabt nye faste, forudsigelige internationale mønstre, som det var tilfældet under den kolde krig. International politik domineres i stigende grad af konkret, pragmatisk interessevaretagelse fra sag til sag. I retning af øget internationalt forpligtende samarbejde trækker dog, at verden bliver stadig tættere forbundet. Flere og flere grænseoverskridende problemer kræver internationale løsninger. Tendenserne udfordrer folkeretten, men gør den samtidig vigtigere end nogensinde. Folkerettens samlede betydning vil ikke aftage, hvis den evner at udvikle sig.*

De faste og forudsigelige internationale samarbejds mønstre og alliancer fra den kolde krig har allerede undergået væsentlige forandringer. Nye faste mønstre har imidlertid ikke materialiseret sig og vil næppe gøre det i de kommende år. Valg af samarbejdspartnere vil foregå stadig mere pragmatisk på basis af konkrete eller mere strategiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og overvejelser. Det vil i voksende omfang blive normen at anvende såvel de multilaterale som regionale fora, når dette er hensigtsmæssigt, samt agere bilateralt og multilateralt, når dette er nødvendigt.

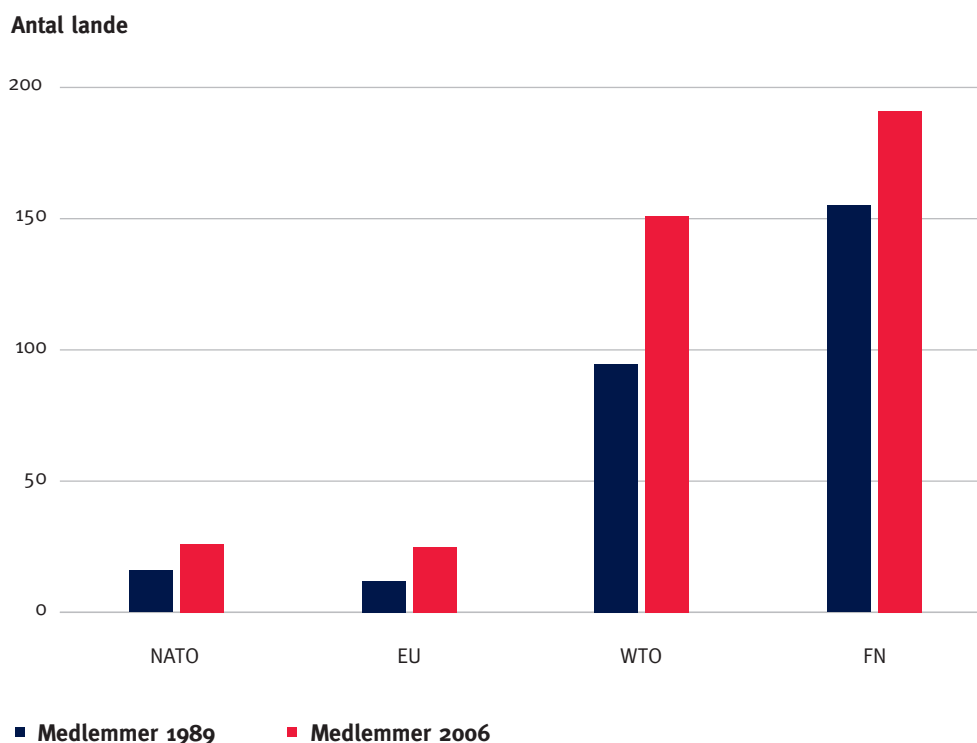
Historiske alliancer og eksisterende multilaterale rammer vil i øget omfang blive suppleret af konkret ad hoc-baseret interessevaretagelse. Der vil fortsat kunne identificeres grundlæggende og strategiske partnerskaber baseret på fælles værdier og interesser, f.eks. i forholdet mellem Europa og USA. Men tendensen i den praktiske politik vil i stigende grad være konkret, ad hoc-baseret interessevaretagelse. USA vil f.eks., hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, benytte de multilaterale fora. I andre tilfælde vil der blive handlet unilateralt eller gennem koalitioner skabt fra sag til sag. Generelt vil grænseoverskridende og globale udfordringer, f.eks. vedr. terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, energiressourcer, pandemier og klima, dog synliggøre USA's grundlæggende interesse i tættere internationalt samarbejde. For mindre aktører med interesse i et multilateralt reguleret og normbaseret internationalt samfund vil der fortsat blive lagt stor vægt på de brede og forpligtende internationale løsninger.



En anden hovedtendens vil være, at landenes internationale bestræbelser i stigende grad også retter sig mod andre end de traditionelle statslige aktører. De stadig mere forskellige internationale aktører og bevægelsen i retning af et komplekst og tæt sammenvævet internationalt system ændrer det traditionelle alliance-, koalitions- og aktørbegreb. Staternes eneste, endsige vigtigste, alliancepartnere behøver ikke længere være andre stater. Ikke-statslige aktører i egne såvel som andre lande, herunder NGO'er og organisationer som Amnesty International, Røde Kors/Røde Halvmåne og Human Rights Watch, professionelle lobbyister, virksomheder, repræsentanter for folkelige og religiøse bevægelser osv., bliver potentielle samarbejdspartnere eller modparter i konkrete sager.

I takt med, at globaliseringen forbinder verden tættere, bliver flere og flere problemer grænseoverskridende. Det kalder på løsninger på tværs af landegrænser og dermed på internationale samarbejdsorganisationer. Samtidig med, at de internationale institutioner i princippet bliver mere relevante, vil de stå overfor en række alvorlige udfordringer. Dels pga. den ovenfor beskrevne tendens til "forum-shopping", dels på grund af en stadigt voksende medlemskreds, der giver organisationerne store udfordringer med at fungere effektivt og med den nødvendige beslutnings- og handlekraft.

**Figur 1.1: Medlemstal i internationale organisationer**



Kilde: Udenrigsministeriet

Bl.a. som modsvar til de voksende medlemskredse i de eksisterende internationale organisationer vil flere og flere lande i stigende grad indgå i mere eller mindre formaliserede landegrupperinger, som internt koordinerer synspunkter for derigennem at øge mulighederne for indflydelse på de samlede forhandlingsprocesser og -resultater.

G8-samarbejdet har særligt i de senere år vist sig at være velegnet som politisk-økonomisk forum og instrument for de store aktører i det stadigt mere komplekse globale netværkssamfund. G8 har med sin uformelle struktur og afgrænsede deltagerkreds den nødvendige smidighed og gennemslagskraft, herunder evnen til at påvirke dagsordenen i andre formelle internationale organisationer. Det må forventes, at kredsen af de økonomisk og politisk (mest) magtfulde lande vil blive udvidet i takt med, at nye økonomiske sværvægttere melder sig på banen.

Globaliseringen betyder også, at de nuværende internationale institutioner i stigende grad vil opleve deres instrumenter og handlemuligheder som værende utilstrækkelige. Det globale systems problemstillinger kan således ikke altid rummes inden for f.eks. geografisk baserede samarbejder. Institutionerne vil i konsekvens heraf i stigende grad være nødt til at samarbejde med andre institutioner og internationale aktører. Håndteringen af disse problemstillinger, f.eks. via interne reformer, bliver helt afgørende for det internationale samfunds oplevelse af de internationale foras fortsatte relevans og dermed legitimitet i årene fremover.

De tendenser, som er beskrevet ovenfor, udfordrer folkeretten og det samlede internationale norm- og regelsystem i kraft af de nye opgaver, som globaliseringen fører med sig. Eksempelvis udgør ønsket om en effektiv indsats mod terrorisme et potentielt pres på menneskerettighederne. Der har dog hidtil ikke for alvor været fremsat krav om genforhandling af centrale FN-konventioner. Men det kan ikke udelukkes, at der vil opstå et pres på elementer i det etablerede aftalekompleks til fordel for restriktive foranstaltninger i f.eks. kampen mod den internationale terrorisme.

En anden hovedudfordring for det internationale retssystem er det mere komplekse aktørbegreb. Bl.a. betyder forhold som terrorismen på den ene side og de multinationale selskabers størrelse og indflydelse på den anden side, at det bliver en udfordring at få et primært statsbaseret regelsæt til at dække globalt, hvor mange nye ikke-statslige aktører har en indflydelse, der langt overstiger visse landes. Hvor det i dag er op til de enkelte virksomheder selv at afgøre, om de vil udarbejde etiske adfærdskodeks, kan det ikke udelukkes, at det internationale samfund på et tidspunkt vil fastlægge mere ensartede og måske bindende retningslinier for virksomhedernes ansvar på f.eks. menneskerettighedsområdet.

Tilsvarende er dogmet om ikke-indblanding i andre staters indre anliggender under forandring. Definitionen af "indre anliggender" foretages mere og mere af verdensopinionen udenfor den berørte stat. Der kan konstateres en stigende international vilje til at beskytte civilbefolkninger og enkeltpersoner mod overgreb, uanset omstændighederne og om nødvendigt gennem militære interventioner. Tilsvarende går udviklingen i retning af, at det individualiserede strafansvar i højere grad skal gøres gældende. Internationale domstole, som den faste internationale straffedomstol, ICC, oprettes for at kunne foretage retsopgør med de individuelt ansvarlige for alvorlige krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser mod menneskeheden.

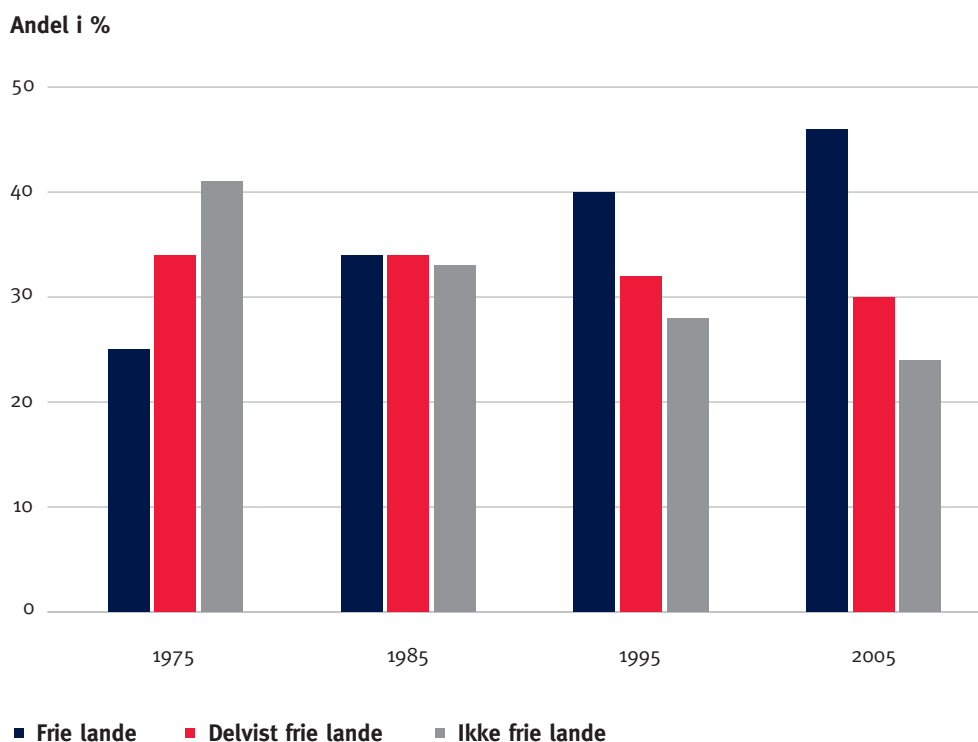
Den grundlæggende værdibaserede udvikling, der er set siden den kolde krigs afslutning, vil formentlig fortsætte. Meget tyder på, at demokrati, retsstatsprincipper, menneskerettigheder, markedsøkonomi og frihandel vil vinde stadig større udbredelse globalt.

Det er formodningen, at denne udvikling i retning af større politisk frihed kan fortsætte som resultat af interne, bl.a. stærke folkelige, krav og som følge af internationalt pres og samarbejde.

Dette skal ikke forstås snævert i den forstand, at stort set alle lande i verden vil ønske at tage den vestlige demokratimodel til sig. Mere sandsynligt er det, at man vil se forskellige modeller, der indeholder varierende grader af demokrati, retsstat og markedsøkonomi. Selvom man generelt vil se en styrkelse af menneskerettighedernes udbredelse i verden, vil udviklingen i retning af et sæt af universelle, ufravigelige menneskerettigheder fortsat være begrænset af forskelle i regionale og nationale traditioner og opfattelser. Menneskerettighedsbegrebet kan derfor i de kommende år meget vel blive mere komplekst og arbejdet med beskyttelse af menneskerettigheder mere krævende.

Den ovenfor beskrevne tendens vil i årene fremover formentlig virke som en stærkere international styringsmekanisme end nogen multilateral aftale i sig selv vil kunne det. Udviklingen vil strukturelt kunne medvirke til at afhjælpe en lang række aktuelle og potentielle udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemstillinger.

**Figur 1.2: Global frihed**



Kilde: Freedom House "Freedom in the World 2006" – Freedom House har siden 1972 rangordnet verdens lande efter graden af politisk og civil frihed.

### **1.1.3. International terror, masseødelæggelsesvåben og væbnede konflikter**

*Risikoen for en verdensomspændende storkrig er blevet betydeligt reduceret. Men truslen fra terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben vil globalt påvirke den sikkerhedspolitiske situation og dagsorden. Siden 11. september 2001 har transnational terrorisme baseret på en militant udlægning af islam været et dominerende element i det samlede sikkerhedspolitiske trusselsbillede. Terrornetværk har vist betydelig interesse for at erhverve sig kemiske, biologiske, nukleare eller radiologiske våben. Men globaliseringen medfører også mulighed for et styrket internationalt samarbejde til bekæmpelse af terrorisme. Meget tyder på, at globaliseringen fører til stadig færre væbnede konflikter på verdensplan. Tendensen er imidlertid ikke entydig. Der ses en sammenhæng mellem fattigdom og konflikt, hvor Afrika i højere grad end andre regioner plages af voldelige sammenstød. Der spores samtidig en vilje til øget internationalt samarbejde om konfliktløsning, om nødvendigt gennem militær intervention. International kriminalitet, herunder menneskesmugling og narkotikahandel, vil i hele perioden fortsat være en global trussel.*

Risikoen for en storkrig med alvorlige globale eller regionale konsekvenser er blevet betydeligt reduceret siden den kolde krigs afslutning og med den øgede globalisering. De tættere økonomiske, politiske, sociale og kulturelle bånd mellem enkeltstater og regioner bidrager til at skabe et håndgribeligt interessefællesskab, som for mange stater i praksis gør traditionel krig uegnet som middel til at afgøre modsætninger. Dette har været tilfældet i Vesteuropa efter 2. verdenskrig og er siden blevet det i hele Europa efter den kolde krigs ophør. Denne stabiliserende side af globaliseringen ventes i stigende grad også at kunne gøre sig gældende i Asien. Konflikt-områderne Indien/Pakistan, Kina/Taiwan samt den koreanske halvø udgør dog hér betydelige usikkerhedsfaktorer.

Fremvæksten af nye militære balancedynamikker i Asien, bl.a. med USA som part, kan ikke udelukkes. Dette øger ikke nødvendigvis risikoen for åben konflikt. Sådanne balancedynamikker kan, som det var tilfældet under den kolde krig, virke stabiliserende. De bygger dog grundlæggende på gensidig mistillid, som kan forplante sig i og virke underminerende på det internationale samkvem.

Siden terrorangrebet mod USA d. 11. september 2001 har transnational terrorisme baseret på en militant udlægning af islam placeret sig som det dominerende element i det samlede sikkerhedspolitiske trusselsbillede. Truslen fra den transnationale terrorisme er kendetegnet ved fleksible netværk, og operationer der er relativt billige at udføre. Der vil samtidig ofte være meget kort tid til at forhindre planlagte angreb. Den transnationale terrorisme udføres af ekstremistiske organisationer, netværk og individer, som for størstedelens vedkommende synes at hente deres motivation og identitet i, hvad der forekommer at være, en fælles global Jihad-ideologi. Målet er eliminering af vestlig magt og indflydelse i forhold til den muslimske verden, omstyrtelse af de nuværende magthavere i den muslimske verden, der betragtes som ikke-troende, og endelig etablering af et kalifat baseret på en ekstremistisk, fundamentalistisk udlægning af islam. Ideologien understøttes af en retorik, der tager udgangspunkt i, hvad der præsenteres som vestlige eller lokale magthaveres undertrykkelse af muslimske befolkninger.

Det er et særligt paradoks, at den transnationale islamistiske terrorisme søger at dæmme op for den modernitet og vestliggørelse, som globaliseringen bringer med sig, ved netop at gøre brug af de netværksredskaber, som er centrale drivkræfter for globaliseringen (lettere adgang til kommunikation, information, finansielle overførsler og mobilitet). Terrornetværkene etablerer sig ikke kun i islamiske lande og svage stater, men finder også grobund blandt radikale islamister, herunder konvertitter, i lande i Vesten.

I de kommende år ventes den voldelige ideologi fortsat at tiltrække aktører til dannelse af nye eller supplerende eksisterende terrornetværk, hvor også den nye generation af ”hjemmegroede” terrorister, dvs. personer der er opvokset i Vesten, vil indgå. Truslen fra den transnationale

terrorisme må derfor antages at være et helt centralt element i det globale sikkerhedspolitiske trusselsbillede mange år frem.

Der er en risiko for, at flere stater vil udvikle atomvåbenkapacitet inden for en overskuelig fremtid. Regional rivalisering og ønsket om at bevare territorial integritet over for stormagter, eksempelvis i Mellemøsten og Nordøstasien, bidrager til flere staters ønske om at erhverve sig disse våben. Illegal handel med atomteknologi gør det muligt hurtigere at opbygge et nationalt atomvåbenprogram. Der er fare for en svækkelse af eksisterende ikke-spredningsregimer, herunder Traktaten om Ikke-spredning af Atomvåben fra 1968, som hidtil har bidraget til at begrænse antallet af kernevåbenbesiddende stater.

Spredning af kemiske og biologiske våben samt udbredelsen af missilteknologi er ligeledes trusler, der må tages alvorligt. Risikoen for, at terrornetværk kommer i besiddelse af især kemiske, biologiske eller radiologiske våben, vil kræve fortsat stor opmærksomhed. Det er et faktum, at terrornetværk aktivt bestræber sig på at erhverve masseødelæggelsesvåben. Ineffektiv eksport- og grænsekontrol, særligt i svage stater, øger risikoen for, at sådanne bestræbelser vil bære frugt. Der er også en risiko for, at terrornetværk kommer i besiddelse af atomvåben. Disse våben er dog så komplicerede at konstruere, at terrornetværk selv på sigt næppe kommer til at råde over sådanne våben, medmindre de tilvejebringes fra dårligt beskyttede eksisterende lagre.

### Hvem har, har haft eller kan få atomvåben?

#### Atomvåbenstater

USA, Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig er de fem stater, der i medfør af Traktaten om Ikke-spredning af Atomvåben (NPT) er anerkendt som atomvåbenstater.

#### Ikke-medlemmer af NPT

Indien, Pakistan og Israel har aldrig tiltrådt NPT. Indien og Pakistan har begge gennemført prøvesprængninger med atomvåben. Israel har ikke gennemført prøvesprængninger men besidder efter manges opfattelse atomvåben.

#### Tærskelstater

Iran og Nordkorea mistænkes begge for aktivt at arbejde med udvikling af atomvåben. Ingen af de to lande har dog endnu gennemført prøvesprængninger. Iran har tiltrådt NPT. Nordkorea har erklæret, at man er en atomvåbenmagt og ikke længere part i ikke-spredningstraktaten.

#### Tidligere atomvåbenstater og stater som har haft atomvåbenprogrammer

Belarus (Hviderusland), Kazakhstan og Ukraine arvede atomvåben efter Sovjetunionens opløsning, men har siden overleveret disse til Rusland og tiltrådt NPT. Sydafrika udviklede i 1980'erne et antal atombomber. Disse er dog blevet destrueret, og landet har tiltrådt NPT. Argentina, Brasilien, Sydkorea, Taiwan, Irak og Libyen har alle haft atomvåbenprogrammer, som nu er opgivet. Alle lande har tiltrådt NPT. I 1960'erne overvejede sågar lande som Sverige og Schweiz angiveligt også mulighederne for at udvikle atomvåben.

#### Hvem kan hurtigt producere atomvåben?

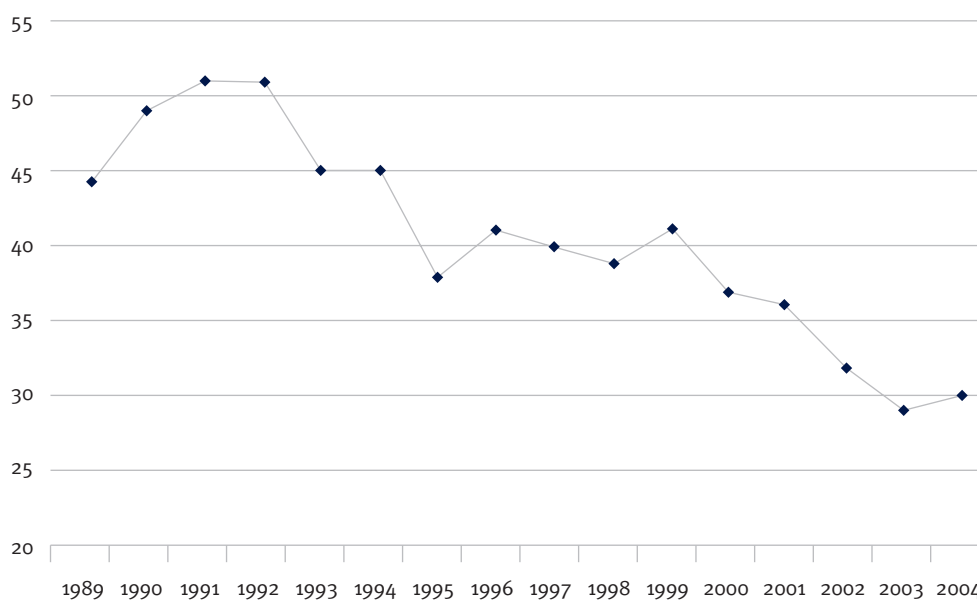
Mange af de udviklede industristater vil i løbet af relativ kort tid (fra måneder til år) sandsynligvis kunne udvikle atomvåben. Der består en risiko for, at stater eller terrorgrupper erhverver sig plutonium eller højt beriget uran, som kan bruges til at konstruere en atombombe.

Globaliseringen har også en positiv side i forhold til bekæmpelsen af terrorisme, da den skaber rammerne for et styrket internationalt samarbejde om bekæmpelse af terrorisme. FN har udviklet et bredt samarbejde til bekæmpelse af terrorisme. EU understøtter dette samarbejde og har desuden taget en række selvstændige skridt for bl.a. at bekæmpe finansieringen af terrorisme, sikre hurtig udlevering af mistænkte terrorister og øge informationsudvekslingen mellem de nationale myndigheder. For så vidt angår det operationelle niveau udvikles der i disse år et effektivt internationalt samarbejde mellem efterretningstjenesterne. Det globale og regionale samarbejde, herunder på efterretningsområdet, må forventes yderligere styrket over de kommende år. Henset til den stigende radikaliserings af visse muslimske befolkningsgrupper, både i og uden for den muslimske verden, må der også forventes yderligere samarbejde og erfaringsudveksling omkring migration og integration og styrkelse af moderate stemmer frem for ekstremistiske.

Det internationale samfund har iværksat en række initiativer for at dæmme op for risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben. Det gælder bl.a. styrkelsen af internationale eksportkontrolregimer samt Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolution 1540 i 2004, der pålægger alle stater at gennemføre og håndhæve nationale foranstaltninger til hindring af spredning af masseødelæggelsesvåben, særligt til ikke-statslige aktører. Desuden deltager efterhånden mere end 60 lande i ikke-spredningsinitiativet Proliferation Security Initiative (PSI) med fokus på at standse illegale transporter af masseødelæggelsesvåben og relaterede materialer, som blev lanceret af USA i 2003. PSI-samarbejdet betragtes som et af de mest lovende internationale bidrag til kampen mod terrorisme og spredningen af masseødelæggelsesvåben. I det hele taget er det forventningen, at ikke-spredningsindsatsen fremover vil vedblive at stå højt på den internationale sikkerhedspolitiske dagsorden.

Et andet af globaliseringens positive træk er, at antallet af konflikter i form af borgerkrige, folkekrige, internationale krige m.v. er støt faldende. Antallet af dræbte som følge af væbnet konflikt er også reduceret markant.

**Figur 1.3: Antal væbnede konflikter i verden 1989 – 2004**



Kilde: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University

Størstedelen af verdens konflikter finder i dag sted i Afrika syd for Sahara og i den mellemøstlige region. Afrika er hjemsted for 10% af verdens befolkning, men rummer ikke desto mindre over halvdelen af verdens konflikter. Ved årtusindskiftet var der flere krigsofre i Afrika end i resten af verden.

Ifølge Verdensbanken er manglende økonomisk udvikling og ulighed den primære årsag til væbnet konflikt. Samtidig bunder de store vanskeligheder med at inddæmme og afslutte de afrikanske konflikter i høj grad i faktorer som fattigdom og svage statsapparater. Den langsigtede indsats mod konflikter i Afrika og i andre regioner vil derfor ofte være tæt knyttet sammen med kampen mod fattigdom og indsatsen i forhold til svage stater.

Sammenhængen mellem fattigdom og konflikt er oftest kompleks og gensidigt forstærkende. Udover de direkte effekter i form af krigsofre forstærker konflikterne også allerede eksisterende udviklingsproblemer. Eksempelvis lægger mange udviklingslandes store militære budgetter beslag på allerede knappe ressourcer, der kunne have været anvendt til produktive investeringer og fattigdomsbekæmpelse. Andre alvorlige konsekvenser af konflikter kan være anvendelsen af børn som soldater, seksuelle overgreb og øget spredning af hiv/aids – faktorer, der alle fører til markante forværringer af den menneskelige sikkerhed og øgede fattigdomsproblemer for de samfund, som rammes.

Der er imidlertid også mere opmuntrende udviklingsperspektiver for de kommende årtier. Antallet af konflikter i Afrika i den konfliktkategori, hvor mindst en af de stridende parter er en regering, synes for nedadgående. Denne udvikling ser ud til at hænge sammen med en kombination af øget internationalt engagement og en forstærket afrikansk indsats, ikke mindst gennem Den Afrikanske Union. Der er således en positiv tendens i retning af øget internationalt samarbejde om konfliktløsning. Dette gælder også en øget vilje til militær intervention hvor nødvendigt samt en større forståelse for at sikre et bedre samspil mellem den militære og efterfølgende civile stabiliseringsindsats. Der er håb om, at denne tendens vil fortsætte i de kommende år.

International kriminalitet, herunder menneskesmugling og narkotikahandel forudses i fremtiden fortsat at være en global trussel. Den vil særligt trives i svage stater, hvor statsmagtens muligheder for ordenshåndhævelse er små eller nærmest ikke-eksisterende. International kriminalitet vil også finde lukrative aktivitetsområder i de vækstøkonomier, hvor statslige institutioner og sociale normer halter efter de økonomiske aktiviteter. Det synes også at stå klart, at internationale kriminelle netværk og organisationer fortsat vil orientere sig mod de yderst profitable afsætningsmarkeder i Europa og Nordamerika.

#### **1.1.4. Fattigdom**

*Der vil over de kommende årtier fortsat være global fattigdom. Men fordelingen vil være anderledes end i dag. Generelt vil der ske en forskydning fra Asien mod Afrika, idet der dog fortsat vil være væsentlige fattigdomsproblemer i Asien. Fattigdom har mange ansigter og vil bl.a. i Afrika og Mellemøsten være kilde til konflikter, radikalisering, nedslidning af miljøet, migration og spredning af smitsomme sygdomme. I en globaliseret verden vil fattigdom være en potentiel kilde til global ustabilitet. For at bryde fattigdommens negative spiral vil det være afgørende, at udviklingslandene får del i globaliseringens positive kræfter. Der imødeses øget global fokus på fattigdomsspørgsmål og samarbejde om bekæmpelse heraf.*

En fortsat økonomisk globalisering vil føre til økonomiske fremskridt i hele verden og løfte millioner af mennesker ud af fattigdom. Som det fremgår af figur 1.4 vil målet om at halvere den globale fattigdom i 2015 i forhold til 1990 blive nået, hvis den positive udvikling fortsætter.

Hvor ca. 1,22 mia. mennesker i 1990 levede for under 1 dollar om dagen, viser fremskrivningerne, at tallet vil være reduceret til ca. 620 mio. mennesker i 2015. Dette svarer til et fald fra 28% til 10% af verdens befolkning. Alene i Kina er mere end 400 mio. mennesker allerede blevet løftet ud af fattigdom i de seneste årtier.

Spørgsmålet er imidlertid ikke udelukkende, om globalisering fører til fremgang for alle. Det er også et spørgsmål om, hvordan fordelene ved globalisering fordeles. Det store fald i den globale fattigdom vil primært kunne tilskrives udviklingen i Asien, især i Indien og Kina. Også Afrika syd for Sahara vil opleve vækst, fremgang og en relativ reduktion af fattigdommen. Men blandt andet på grund af den betydelige befolkningstilvækst forventes antallet af fattige fortsat at stige – fra 227 mio. i 1990 til 340 mio. i 2015.

**Figur 1.4: Global fattigdom: Antallet af mennesker der lever for under 1 dollar om dagen**

Region	Andel af befolkningen Procent			Andel af befolkningen Millioner		
	1990	2001	2015	1990	2001	2015
Østasien	29,6	14,9	0,9	472	271	19
Kina	33,0	16,6	1,2	375	212	16
Europa og Centralasien	0,5	3,6	0,4	2	17	2
Latinamerika	11,3	9,5	6,9	49	50	43
Mellemøsten og Nordafrika	2,3	2,4	0,9	6	7	4
Sydasien	41,3	31,3	12,8	462	431	216
Afrika syd for Sahara	44,6	46,4	38,4	227	313	340
<b>Gennemsnit hhv. i alt</b>	<b>27,9</b>	<b>21,1</b>	<b>10,2</b>	<b>1.219</b>	<b>1.089</b>	<b>622</b>

Kilde: Verdensbanken, Global Monitoring Report 2005.

På globalt plan ses dermed en klar tendens til en relativ forskydning af fattigdommen fra Asien mod Afrika og en øget ulighed mellem kontinenterne. Blandt årsagerne til fremgangen i Asien kan peges på landenes evne til at koble sig på den globale økonomi og deltage i den internationale arbejdsdeling. Derimod ser mange lande i Afrika ud til at blive koblet af den økonomiske globalisering. Dette til trods for at flere lande vil fortsætte bestræbelserne på at åbne deres økonomier, og til trods for at der mange steder i Afrika faktisk er ganske gode muligheder for at fremme en positiv økonomisk udvikling. Forholdet mellem de naturgivne ressourcer og befolkningens størrelse er relativt gunstigt i mange lande.

En nødvendig forudsætning for at koble de fattigste lande på globaliseringen vil være høj og vedvarende økonomisk vækst, herunder udvikling af de private sektorer. Hvis de nødvendige erhvervsvenlige rammebetingelser kan tilvejebringes, kan det blive en realistisk mulighed at tiltrække produktioner fra Asien og Østeuropa til Afrika, sådan som der i dag flyttes produktioner fra vestlige lande først og fremmest til Asien. Men det vil formentlig ske i mindre omfang og med betydelige regionale forskelle.

Men selv med høj økonomisk vækst vil fattigdom stadig være udbredt i Afrika i mange år frem, da økonomiernes størrelser ligger langt fra niveauet på andre kontinenter. Eksempelvis har et land som Tanzania i dag en BNI på ca. 330 dollars per indbygger. Selv i et positivt scenario med gennemsnitlige vækstrater på 7% de næste 20 år vil BNI per indbygger kun nå op på cirka 1.200 dollars, dvs.



langt fra niveauet i andre regioner. Den hastige befolkningstilvækst trækker i sig selv i den retning. Derfor vil mange lande i Afrika også på sigt fortsat have et stort behov for ekstern finansiering.

Mange af de samme udviklingstendenser kan forudses i Mellemøsten og Nordafrika. I Mellemøsten alene anslås arbejdsløsheden til at være ca. 20%. På trods af relativ høj økonomisk vækst i regionen på i gennemsnit 5,5% årligt i perioden 1993-2003 er det ikke lykkedes at reducere arbejdsløsheden. Det skyldes en hastigt voksende befolkning, hvoraf en meget stor del er yngre og i den arbejdsdygtige alder. I 2000 var 37% af befolkningen under 15 år og 58% under 25 år. Den arbejdsdygtige befolkningsgruppe øges med 3% om året, og den største udfordring er således at håndtere ungdomsarbejdsløsheden. Derfor vil regionen på flere måder i fremtiden være en tikkende fattigdomsbombe til trods for samtidig stor rigdom.

I et historisk perspektiv er det slående, hvordan staterne i regionen sammenlignet med andre, især asiatiske, stater er sakket agterud. F.eks. havde Egypten i 1950 et BNP, der nominelt var på størrelse med Sydkoreas og Thailands, og Syrien lå på niveau med Taiwan. I 2000 var Egyptens og Syriens BNP kun 1/3 af henholdsvis Sydkoreas og Taiwans BNP.

I kraft af den politiske og kulturelle globalisering, der er fulgt i kølvandet på blandt andet internettet og massemediernes udbredelse, er der skabt en række fælles globale referencerammer, samtidig med at ulighed mellem regioner og lande bliver stadig mere tydelig. Der imødeses øget global fokus på fattigdomsspørgsmål og samarbejde om bekæmpelsen heraf – særligt fattigdommen i Afrika. Blandt de brede befolkninger i Mellemøsten og i Afrika, som står uden for den positive udvikling, vil følelsen af at være uretfærdigt behandlet og uden håb om en bedre fremtid kunne sprede sig. En sådan udvikling vil kunne føre til en række negative afledte konsekvenser som radikalisering og interne og eksterne konflikter. Disse sociale og kulturelle aspekter af globaliseringen behandles mere indgående i afsnit 1.3.

#### **1.1.5. Naturressourcer og globale miljøspørgsmål**

*De skærpede problemstillinger omkring naturressourcer og miljø forventes i de kommende år at føre til øget national satsning på egne energikilder, nye teknologier og indsatser for miljøet. Internationalt vil globaliseringen medføre såvel øget rivalisering på nogle områder som øget internationalt samarbejde på andre. De senere års øgede antal naturkatastrofer vil i stigende grad opleves som et element i globaliseringen.*

Det er tidligere blevet forudsagt, at begrænsninger i naturressourcer og belastning af miljøet vil sætte grænser for den globale økonomiske vækst. En kombination af teknologiske fremskridt og markedsmekanismer har hidtil medført nye ligevægte mellem udbud og efterspørgsel og muliggjort en fortsættelse af velstandsudviklingen.

En række udviklingstendenser vil i det kommende årti skærpe behovet for, at teknologiske fremskridt, markedsmekanismer og naturens ydeevne kan finde nye ligevægtspunkter. Dette vil være af stor betydning for, at konflikter og ukontrolleret migration kan forebygges. De udviklingstendenser, der vil være af særlig interesse, er:

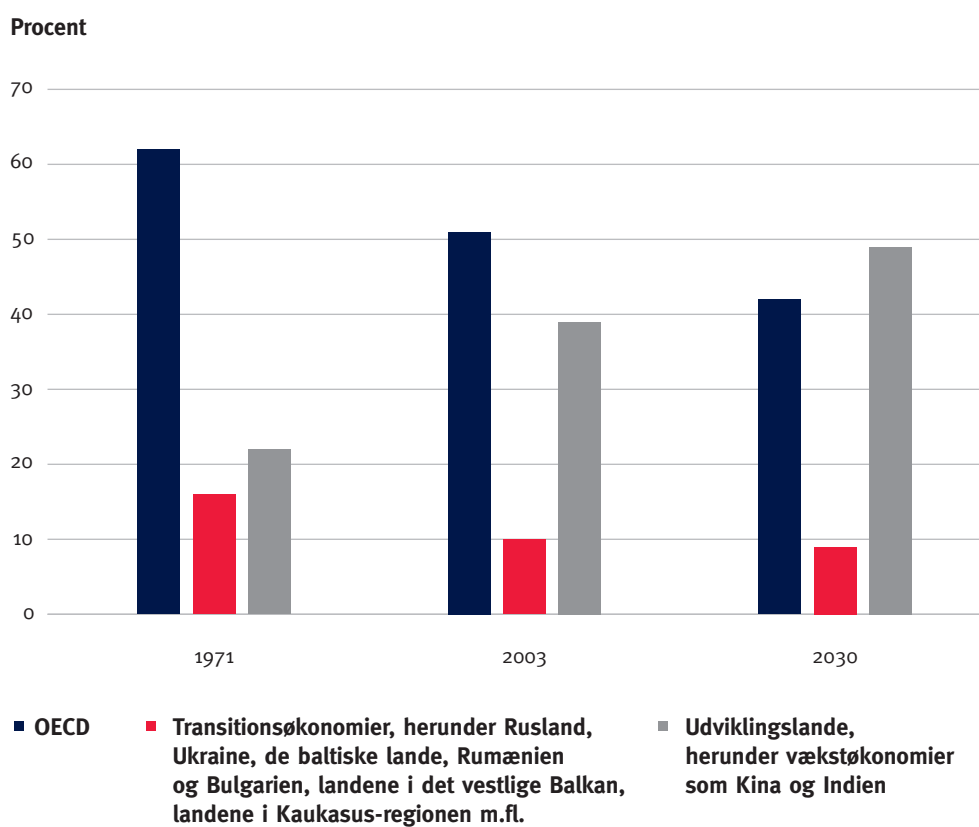
- Den voksende efterspørgsel efter ressourcer i de nye vækstøkonomier. Det gælder både råstoffer (olie, kul, mineraler) og råvarer (fornybare ressourcer, der dyrkes og høstes). Priserne på råstoffer har været for kraftigt opadgående i de senere år, hvilket har kunnet mærkes ikke mindst på energipriserne. For råvarenes vedkommende har prisudviklingen været svagt stigende siden 2004 efter et konstant fald i perioden 1979-1999.

- Klimaforandringerne, hvor forskningsresultater de senere år viser, at den globale opvarmning vil ske hurtigere end tidligere forudset. Den globale opvarmning vil mange steder sætte både naturens ydeevne og den sociale og økonomiske udvikling under pres ikke mindst pga. tørke og andre ekstreme vejr-situationer.
- Befolkningstilvæksten, som vil rejse helt basale krav om øget fødevarerproduktion og vandforbrug, men også om øget ressourceforbrug på andre områder.

Den ulige fordeling af naturressourcerne kombineret med en øget efterspørgsel gør det muligt for nogle lande og regioner i stigende grad at bruge energi som et aktivt udenrigspolitisk instrument. De globale politiske og økonomiske beslutningsprocesser påvirkes således ofte af usikkerhed om, hvorvidt der vil opstå alvorlige ressourceknaphedssituationer. Denne usikkerhed har betydning for mange landes indenrigs- og udenrigspolitiske strategier og valg.

På energisiden er det en almindelig forventning, at den hidtidige vækst i forbruget næppe vil være holdbar på sigt – i alt fald ikke på grundlag af de gældende energireserver. I perioden 1900 til 1975 steg verdens energiforbrug med ca. 3% årligt. I 1990'erne faldt den årlige vækst i verdens energiforbrug ganske vist til omkring 1,5%, men i de seneste år er væksten øget igen som følge af høj økonomisk vækst i USA og stærkt stigende forbrug i Kina. Energieffektivitet vil givetvis blive et væsentligt konkurrenceparameter i fremtiden.

**Figur 1.5: Regionale andele af verdens energiforbrug**



Kilde: International Energy Agency, World Energy Outlook 2005

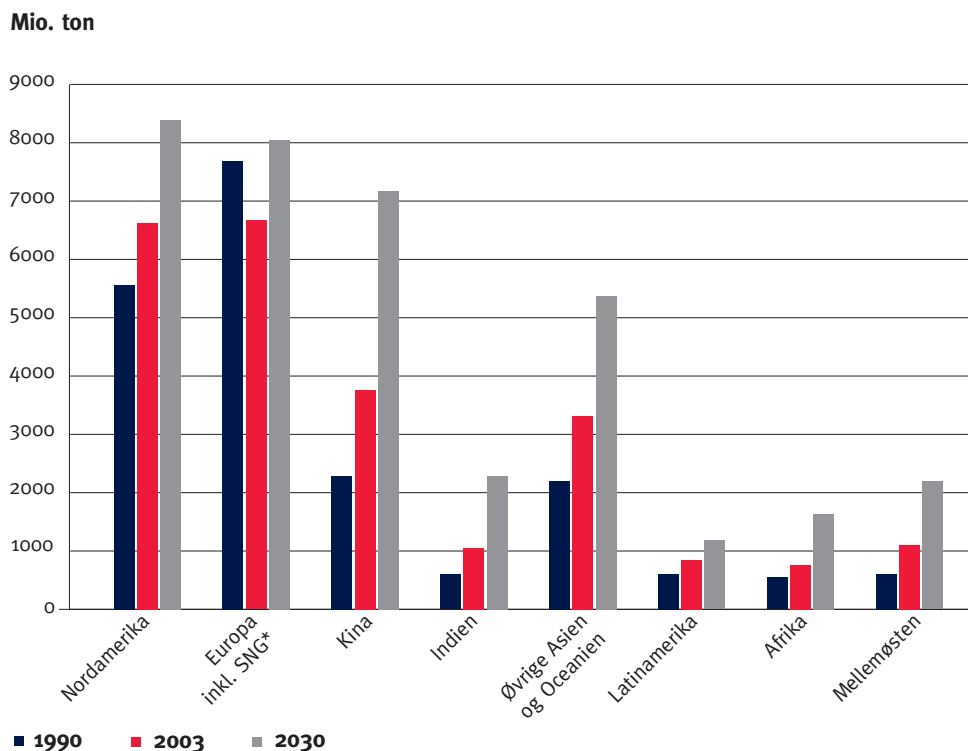
I 2030 forventes verdens energiforbrug som helhed at være øget med 50% i forhold til i dag. Omkring 90% af det forøgede energiforbrug forventes at blive dækket af fossile brændstoffer.

Tendensen er, at væksten i energiforbruget er størst i de nye vækstøkonomier, særligt Indien og Kina, hvor sidstnævnte de seneste år har bidraget med godt 50% af væksten og nu står for omkring 12% af verdens samlede energiforbrug. Baggrunden for det hastigt stigende forbrug er disse landes industrialisering og urbanisering samt stigende velstand.

For så vidt angår andre naturressourcer, er det især kontrol med og forvaltning af vandressourcerne – ikke mindst langs med verdens store floder – som tiltrækker sig interesse. Det anslås, at 30% af verdens lande vil stå uden tilstrækkelig forsyning af drikkevand i 2020. I Kina og Indien anvendes en meget stor del af vandforbruget til overrisling. Ikke mindst Indien vil få vanskeligt ved at sikre fremtidens vandforsyning, og vandressourceforvaltning er et potentielt konfliktområde for begge lande og deres naboer. Der er dog især i Kina en voksende erkendelse af behovet for miljøbeskyttelse og ressourcebesparelser.

De kommende årtier kan indebære rivalisering og ressourcerelaterede konflikter mellem befolkningsgrupper og på regionalt niveau. Konflikter om vand kan opstå, når der konkurreres om at anvende den knappe ressource til f.eks. drikkevand, husholdningsbrug, fiskeri og akvakultur, overrisling, vandkraft, industrielt brug eller spildevandsudledning. Det kan dog også konstateres, at der netop på vandområdet er adskillige eksempler på, at knaphed kan føre til styrket samarbejde mellem lande og befolkninger.

**Figur 1.6: Energirelateret CO<sub>2</sub>-udslip**



\*SNG: Fællesskabet af Uafhængige Stater stiftet i 1991 som en mellemstatslig sammenslutning af 12 tidligere Sovjet-republikker.

Kilde: International Energy Agency, World Energy Outlook 2005

På miljøsidens er der i stigende grad nervøsitet omkring lokal og global forurening og klimaændringer. Når det gælder global opvarmning, forventes CO<sub>2</sub>-udslippet i 2030 – ved uændret satsning på fossile brændstoffer og uden særlige teknologiske gennembrud – at være øget med 70% i forhold til i dag. EU's mål om stabilisering af temperaturstigningerne på 2 grader celsius vil sandsynligvis ikke kunne nås i dette scenario. Forureningen af jord, luft og vand er stærkt forøget. Således er bl.a. 16 af verdens 20 mest forurenede byer nu kinesiske, ørkenområderne breder sig, og tørke og vandmangel rammer hyppigere, også i områder der ikke traditionelt er udsatte.

Endvidere er der tegn på en øget hyppighed af vejrrelaterede naturkatastrofer. De materielle omkostninger ved naturkatastrofer øges generelt med stigende velstand, hvorimod omkostningerne målt i menneskeliv er størst i de fattigste lande.

De skærpede problemstillinger omkring naturressourcer og miljø kan i de kommende år føre til nye nationale satsninger på egne energikilder, teknologier og indsatser for miljøet. Anvendelsen af vedvarende energi vil formentlig vokse hurtigt, men fra et meget lavt udgangspunkt. Ligeledes vil udbygning af atomkraft få en fortsat høj prioritet i mange lande. Internationalt kan drøftelserne om udnyttelse af – og kontrol med – naturressourcer på den ene side medføre øget rivalisering mellem landene og på den anden side føre til forstærket internationalt samarbejde.

Både EU og USA har formuleret strategiske initiativer til sikring af energiforsyningen. EU vil øge andelen af alternative og vedvarende energikilder, fastlægge fælles handlingsplaner for øget energieffektivitet samt styrke energidialogen med de største energiproducenter og forbrugerlande og arbejde for at gøre sig mindre afhængig af de enkelte leverandører. USA har erklæret, at afhængigheden af olieimport fra Mellemøsten skal nedbringes kraftigt i løbet af de kommende år. I USA er bygnings- og boligmasse, byplanlægning og transportsektor indrettet efter lave oliepriser, hvorfor det i en årrække vil kræve massive investeringer at omstille disse sektorer. Endvidere kan der forventes store amerikanske investeringer i miljøteknologi, ressourcebesparende teknologi og alternativ energi.

Kina – indtil videre mere end Indien – er ligeledes bevidst om nødvendigheden af at sikre sig kontrol med ressourcer, f.eks. gennem olieinvesteringer i Afrika og opkøb af udenlandske olieselskaber. På sigt kan denne rivalisering blive yderligere skærpet – ikke nødvendigvis i direkte konfrontation, men muligvis via parter i interne konflikter i tredjelande. I de kommende år vil Kina nødvendigvis have stor interesse for teknologi, der optimerer de knappe ressourcer og vil uden tvivl i de kommende årtier lægge stor vægt herpå.

Mange udviklingslande risikerer at blive tabere i denne udvikling. De stigende energipriser belaster allerede de fattigste lande hårdt. Tropiske lande vil blive berørt af den globale opvarmning, som øger tørkeperioderne og ørkendannelsesområder vil blive oversvømmet.

I de kommende år vil nye energiteknologier formentlig efterhånden vinde indpas. Lande, som har en relativ høj effektivitet i udnyttelsen af råstoffer og energi, og som er langt fremme med udviklingen af alternative energiformer, særligt vedrørende vindenergi, står godt rustet på verdensmarkedet. Også kompetencer mht. vandbesparende teknologi samt politikker og metoder til at opgøre vandressourcer vil spille en voksende rolle. Der ses også mulighed for øget landbrugseksport fra traditionelle landbrugslande i de kommende årtier for at imødekomme efterspørgslen hos den nye middelklasse i lande som Kina og Indien. Dette understreges af, at klimaændringer forventes at begunstige landbrugsproduktion i Nordeuropa og Nordamerika. De negative følger af en øget landbrugsproduktion er belastningen med næringsstoffer og pesticider, som vil kunne få betydning for ferskvandsressourcer, kystnære områder og den biologiske mangfoldighed.

### 1.1.6. Pandemier og globale sundhedsspørgsmål

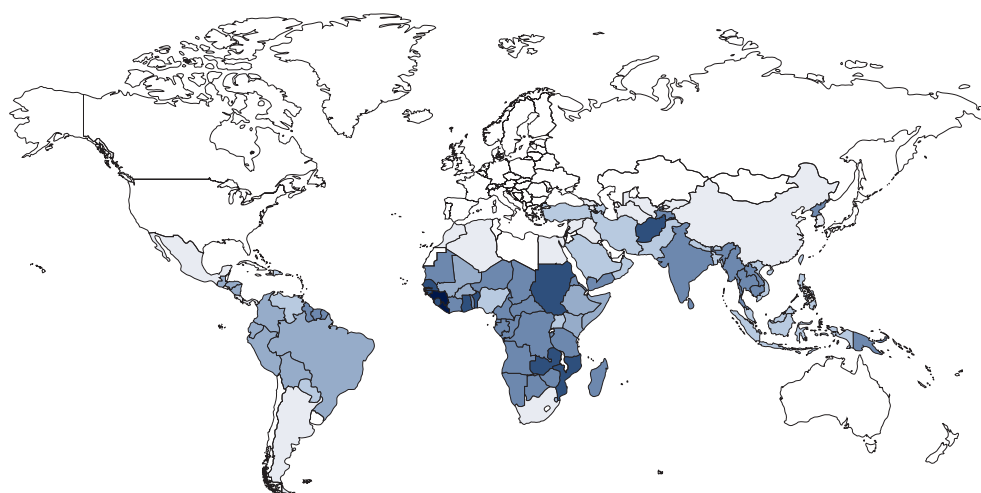
*Globaliseringen har tydeliggjort trusler imod befolkningernes sundhed som et internationalt anliggende. Den globale mobilitet betyder, at sygdomme kan sprede sig over grænser med stor hast. Det ventes, at det internationale samarbejde om bekæmpelse af smitsomme sygdomme intensiveres og koordineres. Det erkendes i stigende grad, at langsigtede løsninger kræver investeringer i udviklingslandenes sundhedssystemer.*

Også tidligere har sundhed været et internationalt anliggende, men globaliseringen betyder en acceleration i såvel positive som negative aspekter. På den ene side betyder globaliseringens øgede nærhed mellem lande og kontinenter, at globale sygdomme som f.eks. fugleinfluenza med stor hast risikerer at kunne udvikle sig til noget nær verdensomspændende pandemier.

Ingen lande har mulighed for at beskytte sig mod smitsomme sygdomsepidemier, hvis de handler alene. På den anden side peger erfaringerne fra fugleinfluenza-epidemien på, at globaliseringen også øger mulighederne for at begrænse spredningen af smitsomme sygdomme gennem internationalt samarbejde.

Andre globale epidemier som hiv/aids udvikler sig forskelligt i forskellige verdensdele. I Afrika er hiv/aids epidemien vokset til et så omfattende sundhedsproblem, at den truer den fortsatte økonomiske udvikling. Uanset om der i de kommende år findes en vaccine samt billigere og mere enkel behandling for hiv-positive, vil sygdommen fortsat være en voldsom belastning for Afrikas udvikling. Andre regioner, herunder Centralasien og Sydøstasien, oplever også en voldsom vækst i antallet af hiv-smittede. I Europa og Nordamerika er det til gengæld lykkedes at få sygdommen nogenlunde under kontrol. Samtidig fortsætter en række sygdomme, såsom malaria, med at kræve millioner af døde hvert år i verdens fattigste lande. Blandt de mest udsatte grupper er børn under 5 år.

**Figur 1.7: Udbredelsen af malaria i 2004**



**Malariatilfælde (pr. 100.000)**

■ 10 ■ 10 < 100 ■ 100 < 1.000 ■ 1.000 < 10.000 ■ 10.000 < 25.000 ■ > 25.000

Kilde: WHO, Malaria Department, januar 2004.

Alt tyder på, at det globale samarbejde om bekæmpelse af smitsomme sygdomme vil blive intensiveret. Der vil både være fokus på at forhindre verdensomspændende epidemier som f.eks. fugleinfluenza og levnedsmiddelbårne sygdomme og på at forbedre bekæmpelsen af de mere langsigtede sygdomsproblemer som hiv/aids og malaria.

Der er en stigende international anerkendelse af, at langsigtede løsninger på sundhedsområdet – det være sig både i forhold til hurtigt at kunne yde en målrettet og effektiv indsats mod et pludseligt opstået sundhedsproblem som i forhold til at kunne fastholde f.eks. behandling af hiv/aids-syge – forudsætter øgede investeringer i opbygningen af sundhedssystemerne i udviklingslandene.

#### **Novo Nordisk sundhedsscenerier frem mod 2020**

Novo Nordisk bruger scenarier som arbejdsredskab og arbejder aktuelt med to grundlæggende scenarier for den globale sundhedsudvikling.

**Progress:** Udviklingen af ny viden om menneskelig sundhed, sygdom, nye teknologier og præparater til behandling af sygdom vil fortsætte. Scenariet giver løfter om bedre behandlingsmuligheder i fremtiden, men siger ikke noget om fordelingen af adgang til de nye behandlingsmuligheder endsi om kilderne til sundhed og sygdom i samfundene.

**Change:** Videnskaben har skabt mirakler i bekæmpelse af sygdomme, men har endnu ikke i tilstrækkelig grad kunnet afhjælpe ulighed, politisk ustabilitet og fattigdom som sundheds- og sygdomsproblemernes strukturelle årsager. Løsningen af disse underliggende problemer nødvendiggør en helt ny måde at tænke på. Fokus skal ændres fra behandling til forebyggelse. Sund adfærd skal være normen i samfundet. Der kræves en bred indsats fra mange aktører i samfundet.

Scenarierne er primært arbejdsredskaber til at se nye muligheder og til at stimulere kreativitet og nytænkning i organisationen.

Der er også en voksende erkendelse af, at de mange forskellige aktører, der har en andel i sygdomsbekæmpelse og inddæmning af epidemier, må blive bedre til at koordinere deres indsats. Der må her inddrages en bred vifte af instrumenter. I den forbindelse er det vigtigt, at der i udviklingslandene sikres de nødvendige investeringer i kapacitet til at bekæmpe sygdoms-spredning og styrkelse af generelle sundhedssystemer. Der kræves også øget international koordination af de nationale indsatser og styrkelse af både multilaterale sektorspecifikke fora som Verdenssundhedsorganisationen WHO og samarbejdet i regionale organisationer som bl.a. EU, der allerede har påtaget sig en central rolle i at sikre, at der på europæisk plan er effektive og samordnede beredskaber, der kan træde i kraft i tilfælde af epidemiske sygdomsudbrud.

### Sundhed og Globale Offentlige Goder (Global Public Goods)

Håndteringen af globale sundhedsproblemer diskuteres ofte inden for en GPG-ramme. GPG er de goder, som ingen kan udelukkes fra, og hvor den enkeltes forbrug ikke begrænser andres anvendelse af godet. Begrebet dækker også over indsatsen mod grænseoverskridende problemer, de såkaldte globale offentlige onder. Globale offentlige onder er de problemer, som ingen lande kan gå fri af, og som ingen kan bekæmpe alene.

Finansieringen af globale offentlige goder er et særligt problem. Både fordi der ofte er mulighed for omkostningsfrit forbrug, og fordi der ikke er en autoritativ fordeling af omkostningerne mellem landene.

Gængse eksempler er ren luft, udnyttelse af de store verdenshave, viden, internationale transport- og kommunikationssystemer som internettet, fred og sikkerhed, menneskerettigheder og finansiell stabilitet.

Globale Offentlige Goder er en af mange nyttige analysetilgange til globalisering. Den tydeliggør, at globaliseringen har skabt et globalt skæbnefællesskab og peger på mulighederne for fælles løsninger.

De regionale og multilaterale organisationer er en væsentlig del af svaret på håndteringen af Globale Offentlige Goder. Men i lyset af globaliseringen er der løbende behov for at vurdere, om de eksisterende organisationer, deres mandater og samarbejdsformer svarer til tidens krav.

### 1.2. Økonomisk globalisering

Den økonomiske globalisering har været under udvikling længe, men har især taget fart siden begyndelsen af 1990'erne, hvor en række markeder i Asien og i Østeuropa blev åbnet, samtidig med at mobiltelefoni, internet og e-mails slog igennem. I løbet af samme periode er lufttransporten blevet dereguleret og søtransporten billigere og mere omfattende.

Den økonomiske globalisering er karakteriseret ved en kraftig stigning i omfanget og intensiteten af den internationale handel og investeringer. Nye teknologiske gennembrud inden for transport og kommunikation muliggør integration af både de finansielle markeder og af vare- og servicemarkederne. Blandt de vigtigste bærere af den økonomiske globalisering er et stigende antal multinationale virksomheder, som opsplitter produktions- og værdikæden på forskellige lande og regioner. Men også mange mindre virksomheder har gavn af de muligheder, som globaliseringen giver for geografisk opsplittning af produktionsprocesserne.

Ofte betragtes økonomisk globalisering som en irreversibel proces. Denne beskrivelse hviler på en form for økonomisk og teknologisk determinisme. Antagelsen er, at den løbende udvikling i avancerede kommunikations- og transportmidler automatisk medfører øget samhandel og kapitalbevægelser på tværs af landegrænser. Dermed ser beskrivelsen til dels bort fra den politiske ramme og juridiske infrastruktur, som den økonomiske globalisering forudsætter. Det er således karakteristisk, at den økonomiske globalisering primært omfatter de lande og regioner, som tilbyder erhvervslivet og den finansielle sektor en række grundlæggende juridiske garantier og hermed muliggør rationel markedsadfærd.

Karakteristiske træk er indenlandsk deregulering, privatiseringer og udenrigsøkonomisk liberalisering i form af bl.a. nedbrydelse af handelsbarrierer. Som konsekvens er både samhandel og investeringer øget betydeligt mellem landene.

Foruden det handelspolitiske samarbejde i EU og WTO trækker udviklingen i retning af styrket bilateral interessevaretagelse. Integrationen af Afrika og den arabiske verden i den globale økonomi er en særlig udfordring. Negative megatrends kan potentielt få stor indflydelse på den økonomiske globalisering.

### 1.2.1. Mulighederne for fortsat global vækst

*Der er gode muligheder for, at den globale økonomiske vækst fortsætter på et højt niveau også i de kommende 15 år. De vigtigste vækstcentre ventes at være USA, Kina og Indien. Europa har ikke samme positive vækstudsigter. Samtidig kan peges på en række uligevægte og spændinger i den internationale økonomi, som kan føre til en vis opbremsning globalt eller i visse regioner. Der er ikke udsigt til, at mængden af kommercielle, økonomiske eller politiske risici vil blive mindre i fremtiden.*

Siden 2. verdenskrig har især USA, Vesteuropa, Japan, Sydkorea og Taiwan præsteret meget høj økonomisk vækst. I de seneste år er den kinesiske økonomi imidlertid vokset med omkring 9% årligt. Ligeledes har Thailand, Vietnam og Malaysia præsteret høje vækstrater i de seneste årtier, og Indien har siden reformkursen blev indledt i begyndelsen af 1980'erne også oplevet meget høje økonomiske vækstrater. Den russiske økonomi har fremvist høje vækstrater, men udviklingen har været mere ujævn. Dette er også tilfældet med Brasilien, som dog af mange anses for at have et betydeligt potentiale.

Den økonomiske globalisering ventes at fortsætte. Lokomotiver for den globale vækst i de kommende år ventes at være USA, Kina, Indien og andre højvækstlande. Som helhed vil EU og Japan ikke præstere samme vækstrater. Produktionen vil bl.a. være kendetegnet ved øget geografisk opdeling (udflytning), kortere produktlevetid og stærkere fokus på videns- og oplevelsesøkonomi. Udgangspunktet er derfor en forventning om en fortsat solid vækst i den globale økonomi på 3-4% årligt frem mod 2020.

**Figur 1.8: Forventet realvækst i BNP og BNP pr. capita 2006-2020**

	BNP %		BNP pr. capita	
	2006-10	2011-20	2006-10	2011-2020
Verden	4,0	3,3	2,7	2,4
USA	3,0	2,8	2,0	1,8
Asien	5,5	4,5	4,5	3,6
Japan	1,1	0,5	1,2	0,8
Kina	7,8	5,1	7,2	4,5
Indien	6,6	5,5	5,2	4,3
EU25	2,2	2,0	2,0	2,0
Rusland	4,7	2,6	5,1	3,0
Latinamerika	3,6	3,0	2,4	2,1
Brasilien	3,9	2,9	2,6	2,1
Mellemøsten og Nordafrika	4,4	3,8	2,7	2,4
Afrika syd for Sahara	3,5	2,5	2,0	1,2

Kilde: The Economist Intelligence Unit 2006



Dette scenario er imidlertid ikke det eneste mulige. En række eksisterende uligevægte og spændinger i den internationale økonomi kan blive skærpet og føre til, at væksten bremses globalt eller i visse regioner.

### USA

Den amerikanske økonomi har i en årrække udvist større vækstpotentialer end de europæiske økonomier. USA ventes fortsat at være verdens største og mest integrerede økonomi. I 2020 ventes USA således fortsat at være verdens største økonomi målt i nominelt BNP og ca. to gange så stor som Kina. Amerikansk økonomi ventes stadig at tegne sig for ca. 1/4 af den globale værditilvækst, selvom den amerikanske befolkning vil udgøre mindre end 5% af verdens befolkning.

Den fortsatte fremgang inden for de videnstunge områder fordrer en tilpasning af strukturerne i økonomien. Erfaringen viser dog, at amerikansk økonomi har en enestående evne til at overkomme problemer, der i andre økonomier fører til krise og recession. Der er ingen tegn på, at denne særlige dynamik er på retur.

De store og voksende amerikanske underskud på statsbudgettet og handelsbalancen giver dog anledning til bekymring. Dels fordi de er udtryk for en økonomi, som ikke er i balance, og dels fordi en kraftig amerikansk opbremsning og et eventuelt dollarfald vil få globale følger. I 2005 nåede betalingsbalanceunderskuddet op på 6,4% af BNP, hvilket ikke er holdbart på længere sigt. Hertil kommer, at der er tegn på et tilstrammende arbejdsmarked, som fører til øgede inflationsforventninger, et opadgående pres på renten og dermed risiko for et fald i boligpriser og privatforbrug. Ikke desto mindre forventes det, at den amerikanske økonomi fortsat vil kunne vokse med omkring 3% årligt, først og fremmest drevet af vækst i produktiviteten på baggrund af store investeringer i informations- og kommunikationsteknologien, men også på baggrund af den relativt positive demografiske udvikling, som medfører en vækst i arbejdsstyrken.

### Europa

Væksten i EU25 forventes frem mod 2020 at være på ca. 2% årligt. I de 10 nye EU-lande forventes væksten at nå op på 3,5% som følge af fortsatte markedsreformer, øget handel, overførsler fra EU og teknologisk catch-up.

Den stigende aldring af befolkningen i EU hæmmer alt andet lige Europas økonomiske udvikling. De seneste 10 år har den økonomiske vækst været ca. 1% højere i USA end i Europa, og der er mulighed for, at forskellen i demografisk udvikling yderligere kan øge USA's økonomiske forspring. En række af de store økonomier i EU lider i disse år under strukturproblemer og lav fleksibilitet. Der er dog både arbejdsmarkeds- og skattereformer undervejs, som vil kunne få positiv indflydelse på vækstudsigterne i Europa. En styrkelse af det indre marked, herunder for tjenesteydelser, vil også have positive effekter på vækst og beskæftigelse i EU. Det vil skabe grundlag for, at små og mellemstore virksomheder vil kunne realisere deres vækstpotentialer. Liberalisering af energimarkedet og øget energieffektivitet vil også kunne stille EU stærkere. Endelig ventes EU fremover at komme langt i målsætningen om at blive den førende vidensøkonomi i verden via større økonomisk og finansiel satsning på forskning, udvikling og innovation. Der er dog ikke umiddelbart noget, som tyder på, at de samlede effekter vil materialisere sig i samme solide vækstudsigter som for USA's vedkommende.

Udsigterne for *Rusland* er også blandede. De betydelige indtægter fra energiekporten vil i de kommende år bidrage til relativt høje vækstrater. Den russiske økonomi er dog potentielt hæmmet af en række demografiske og indenrigspolitiske forhold, som kan mindske innovationskraften og iværksætterlysten i samfundet. Hertil kommer, at de store indtægter fra energisektoren

ganske vist forbedrer den statsfinansielle balance, men også risikerer at fortrænge investeringer i den øvrige økonomi. Dette kan ifølge manges mening betyde, at væksten vil klinge noget af i den sidste del af perioden frem mod 2020.

### **Asien**

Asien forventes i perioden frem mod 2020 at have de hurtigst voksende økonomier i verden. Væksten forventes drevet af handel og investeringer, produktivitetstilvækst, rigelig og velkvalificeret arbejdskraft samt markedsreformer i skiftende tempo. Udgangspunktet er derfor en forventning om vækstrater, som for Kinas vedkommende i gennemsnit vil være på over 6% årligt i perioden. Fremskrivninger viser, at selvom USA i 2020 fortsat vil have verdens største økonomi, vil Kina målt i købekraftspariteter, formentlig være på nogenlunde samme niveau som USA. Fremskrivningerne viser også, at Indien målt i købekraftsparitet vil være den tredjestørste økonomi i 2020.

Indien forventes da også at præstere meget høje vækstrater i løbet af de kommende år. Den stærke IT-sektor vil imidlertid ikke kunne drive væksten alene, og i de kommende år må der forventes lagt øget vægt på udvikling af landbrug og fremstillingserhverv. Det veludviklede og stabile politiske og juridiske system taler imidlertid for, at Indien kan fastholde en høj økonomisk vækst i mange år fremover.

Japans økonomi vil være stærkt hæmmet af en negativ demografisk udvikling. Selv om Japan i de senere år har investeret betydeligt i forskning og udvikling, og i dag er blandt de mest innovative økonomier i verden, så vil selv en kraftig produktivitetsstigning formentlig ikke på længere sigt kunne kompensere for faldet i arbejdsstyrken. Den japanske økonomi forventes derfor kun at have et vækstpotentiale på gennemsnitligt 1% årligt frem mod 2020.

Det vurderes, at stort set alle lande i Asien har en vital interesse i at opretholde et liberalt, globalt handelssystem og frie kapitalbevægelser. Dette skyldes ikke alene det positive ønske om økonomisk vækst, men også det forhold, at politisk legitimitet og stabilitet ikke mindst beror på en stadig forbedring af de økonomiske levevilkår. I tilknytning hertil er flere af landene, bl.a. Japan, Kina og Indien, fattige på råstoffer, og har derfor en stor interesse i at sikre sig adgang til verdensmarkedet for energi, stål, og formentlig i de kommende år, også fødevarer.

### **Mellemøsten og Nordafrika**

De mellemøstlige olieforekomster udgør – også i de kommende år – det absolut vigtigste økonomiske grundlag for regionen. Det anslås, at landene i Mellemøsten og Nordafrika er i besiddelse af 2/3 af verdens samlede oliereserver, hvorfor de også i fremtiden vil være væsentlige globale energiekportører. Den store efterspørgsel på olie og gas fra vækstmarkederne, især i USA, Kina og Indien, antages i de nærmeste år at influere på energipriserne. Regionens gennemsnitlige vækstrate i perioden frem mod 2020 ventes at blive ganske pæn, men pga. årlige befolkningsvækstrater på 3-4% vil velstanden i den bredere befolkning udvikle sig betydeligt mere moderat, og arbejdsløsheden forblive høj.

Landene i Mellemøsten og Nordafrika står over for flere store økonomiske udfordringer. De olieeksporterende lande vil være dybt afhængige af olieprisernes udvikling, men vil ligeledes være nødsaget til at anvende olieindtægter til at diversificere deres økonomier og udvikle andre vækstsektorer. Behovet for diversifikation og økonomiske reformer vil gælde det meste af regionen.

### **Afrika syd for Sahara**

På trods af det seneste årtis økonomiske liberaliseringer og relativt stramme makroøkonomiske politikker har de fleste lande i Afrika syd for Sahara ikke fået del i den økonomiske globalisering.

Vækstperspektiverne frem mod 2020 ser heller ikke for gode ud. Den gennemsnitlige årlige vækst forventes at ligge i underkanten af 3%. Det er ikke mindst ulmende konflikter, svage statsapparater og udbredt korrupsion, der vil være alvorlige barrierer for den økonomiske udvikling i mange lande. Hertil kommer sygdomme som hiv/aids, som fortsat rammer ikke mindst den økonomisk produktive del af befolkningen.

Det er vurderingen, at de fleste af landene syd for Sahara ikke vil have kapacitet til at udnytte de teknologiske fremskridt, som globaliseringen bringer med sig, dog med mulig undtagelse af genmanipulerede afgrøder. En lidt mere positiv vurdering kan anlægges på Sydafrika. Det samme gælder de olierige vestafrikanske lande, der kan komme til at spille en rolle på de globale markeder for energi. Det er imidlertid langt fra sikkert, at indtægterne fra olieeksporten eller andre former for ressourceudvinding vil kunne omsættes til bæredygtig økonomisk vækst og udvikling.

Afrikas eksport er stigende, men ikke nok. I landene i Afrika syd for Sahara er udenrigshandelen som andel af BNP steget fra 40% til over 60% siden 1990. Men regionens andel (ekskl. Sydafrika) af verdens eksport er faldet til 0,3%. Den del af verdens eksport, der kommer fra Afrika syd for Sahara med ca. 689 mio. mennesker er i dag mindre end halvdelen af Belgiens (med ca. 10 mio. mennesker). Samtidig er der ikke tegn på, at de afrikanske lande formår at placere sig strategisk i virksomhedernes globale værdikæder. Råvarer, især olie og naturressourcer, ser ud til at forblive Afrikas dominerende eksportvarer.

### **Latinamerika**

Den makroøkonomiske situation er forbedret betydeligt i de senere år, hvilket generelt har forbedret Latinamerikas muligheder for at få del i globaliseringens økonomiske fordele. Særligt Brasilien, og i anden række Argentina, har et stort potentiale for vækst.

Kontinentets naturrigdomme og fødevarerressourcer, der i stigende grad kombineres med teknologiintensiv produktion, skaber et grundlag for, at Latinamerika kan få fordele af globaliseringen. Baseret på nuværende tendenser, herunder dynamikken i Asien, må det dog forventes, at Latinamerikas relative andel af den globale produktion vil være let faldende. Det står klart, at en række parametre i de fleste latinamerikanske lande må forbedres (uddannelse, infrastruktur, produktivitet), hvis den internationale konkurrenceevne skal opretholdes eller styrkes. Det har også vist sig vanskeligt at gennemføre tilbundsgående og vækstfremmende institutionelle og fordelingsmæssige reformer.

### **Global usikkerhed om væksten**

Selv om hovedscenariet er en relativt høj global økonomisk vækst i de kommende år, er der usikkerheder knyttet til scenariet. Således har USA de senere år haft et stigende og betydeligt underskud på betalingsbalancens løbende poster. Det er en udbredt opfattelse blandt økonomer, at et underskud af denne størrelse ikke er holdbart på længere sigt, og at underskuddet som følge af vægten af den amerikanske økonomi udgør en usikkerhedsfaktor for den globale vækst og en stor udfordring for det internationale finansielle system. Der er risiko for en markant lavere dollar-kurs, højere rente og lavere vækst, hvilket i givet fald vil få globale konsekvenser.

Historisk har den amerikanske dollar haft store udsving over for de europæiske valutaer, hvor en faldende dollar-kurs og en lavere amerikansk vækst medfører et problem. Dels forringes den europæiske konkurrenceevne og eksporten til lande, som har knyttet deres valuta til dollaren, dels kommer den europæiske import under øget pres fra især asiatiske lande i takt med, at den amerikanske import indskrænkes.

For de asiatiske vækstøkonomier vil en lavere amerikansk vækst nødvendiggøre, at det indenlandske forbrug og de indenlandsk finansierede investeringer øges, så væksten kan fortsætte. Dette vil i givet fald få positive globale virkninger. Omvendt er den private opsparingstilbøjelighed især i Kina meget høj, hvilket bl.a. skyldes manglende sociale ydelser og forsikringer samt borgernes generelle usikkerhed om fremtiden. Hvis det i denne situation ikke lykkes at stimulere det private forbrug i disse lande, vil de næppe kunne opretholde den hidtidige høje økonomiske vækst, hvilket vil kunne få både politiske og sociale konsekvenser i flere af landene.

Hertil kommer, at højere amerikanske renter vil reducere den internationale likviditet og dermed vanskeliggøre finansieringsmulighederne for især nye vækstøkonomier. I det omfang disse økonomier ikke er robuste, kan de vanskeligere finansieringsforhold medføre økonomisk-finansielle kriser.

Blandt risiciene for den globale økonomiske vækst er også spørgsmål relateret til den økonomiske udvikling i Kina, der i de senere år har bidraget med en stadig stigende del af den globale handel. En afdæmpning af væksten i Kina vil derfor få afsmittende virkninger globalt. Derfor er holdbarheden af den kinesiske økonomiske vækst ikke kun et kinesisk anliggende, men af global interesse.

Ud over en svækkelse af den amerikanske økonomi er der en række andre forhold, som kan afbryde eller afspore især den kinesiske vækst. Et studie foretaget af Rand Corporation har forsøgt at kvantificere disse risici i forhold til deres betydning for Kinas økonomiske vækst.

**Figur 1.9: Usikkerhedsfaktorer vedrørende Kinas økonomiske udvikling**

Risikotype	Isoleret negativ effekt på Kinas økonomiske vækst % enh. pr. år.
Arbejdsløshed, fattigdom, social uro	0,3–0,8
Økonomisk effekt af korruption	0,5
Hiv/aids og epidemiske sygdomme	1,8–2,2
Begrænsede vandressourcer og forurening	1,5–1,9
Øget energiforbrug og energipriser	1,2–1,4
Statsvirksomhedernes og det finansielle systems skrøbelighed	0,5–1,0
Lavere udenlandske direkte investeringer	0,6–1,6
Taiwan og andre potentielle konflikter	1,0–1,3

Kilde: Charles Wolf, Jr., K. C. Yeh, Benjamin Zycher, Nicholas Eberstadt, Sung-Ho Lee: Fault Lines in China's Economic Terrain, 2003

Oversigten sammenfatter nogle af de mest åbenbare risici, som Kina står overfor i de kommende år. I hvilken udstrækning, disse risici bliver til realiteter, og i hvilken kombination og på hvilket tidspunkt, er meget vanskeligt at vurdere. Allerede nu er der indikationer på, at miljø- og ressourceproblemer kan udgøre en vis bremse på væksten.

Hidtil har den kinesiske vækst været drevet af øget indsats af alle produktionsfaktorer, herunder ikke mindst udenlandske direkte investeringer. Men når en eller flere af disse faktorer bliver knap, vil selv en øget indsats af andre faktorer kun i mindre omfang øge produktionen. Dette

gælder også for Kinas rigelige udbud af arbejdskraft, hvis produktivitet er afhængig af tilstrækkelig indsats af andre produktionsfaktorer som jord, kapital og energi.

Hertil kommer, at Kina vil stå over for en særlig udfordring i omstillingen af den hidtidige ekstensive økonomiske vækstmodel til en intensiv og vidensbåret økonomisk vækst, hvor stigninger i produktiviteten skal veje tungere. Til sammenligning havde Sovjetunionen svært ved at gennemføre et lignende skifte. I hvilken udstrækning en sådan model er forenelig med fortsat politisk stabilitet i Kina er på længere sigt en potentiel usikkerhedsfaktor.

### **Olieprisen**

En anden betydelig usikkerhed for verdensøkonomien er olieprisen. Den uforudsigelige og urolige udvikling i Mellemøsten kan på længere sigt sætte oliepriserne i vejret og begrænse væksten. Aktuelt har de høje priser i modsætning til tidligere dog vist sig kun at have mindre betydning for den globale økonomiske vækst. Dette skyldes bl.a. mindre løn- og prisinflation som følge af olieprisstigninger, lavere olieafhængighed, højere vestlig egenudvinding af olie og gas og højere energifgifter i mange lande. Endvidere skyldes de seneste års olieprisstigninger primært en øget efterspørgsel på olie, mens prisstigningerne i 1973 og 1981 var en konsekvens af et reduceret udbud fra OPEC's side. Mens prisstigningerne i 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne ødelagde væksten, så har de aktuelle prisstigninger i stedet blot kappet toppen af væksten, således at der er blevet bedre overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel.

Det må formodes, at den økonomiske vækst stadig er sårbar overfor fysiske eller politisk betingede begrænsninger i udbuddet af olie. Den tropiske orkan "Katrina" i 2005 viste, at der kun skal mindre afbrydelser af forsyningerne eller af raffinaderi-kapaciteten til, før det får store konsekvenser for olieprisen. Lignende uventede forsyningssvigt, sammenholdt med at udbud af og efterspørgsel på olie aktuelt er nøje afbalancerede, kan indebære, at der vil indtræffe perioder med muligvis drastisk forhøjede oliepriser, som kan få alvorlige konsekvenser for den globale vækst.

På den anden side er der også historisk belæg for, at olieprisen bevæger sig i "cykler". Det skyldes, at høje priser stimulerer øget udvinding og produktion, samtidig med at høje priser mindsker efterspørgslen gennem energibesparelser, substitution og teknologisk fornyelse. Et betydeligt prisfald inden for de næste 5-15 år anses derfor af nogle eksperter som sandsynligt, selvom der notorisk er stor uenighed mellem iagttagelserne om den fremtidige prisdannelse på oliemarkedet.

Det er, udover udviklingslande uden energiressourcer, særligt økonomier med en stor fremstillingsindustri, som typisk er mere energikrævende end servicefag, og med stor nettoimport af energi, som rammes hårdt af høje oliepriser. USA, Kina og Indien er derfor særlig udsatte – alle lande som i dag bidrager markant til den globale vækst – mens væksten i bl.a. Rusland og Brasilien samt naturligvis i landene omkring den Arabiske Golf relativt vil blive stimuleret.

Såfremt væksten fortsætter uden at blive ramt af hverken en amerikansk lavvækst, et tilbageslag i Kina eller i andre store vækstøkonomier eller af høje oliepriser, vil det kunne give fortsat øget velstand i Vesten. Dette forudsætter dog, at ikke mindst Europa magter at omstille økonomierne i takt med den øgede internationale arbejdsdeling. Hvis omstillingen ikke gennemføres, vil landene gradvist miste konkurrenceevne, opleve problemer med energiforsyningsikkerhed, få øget arbejdsløshed, lavere økonomisk vækst og i stigende udstrækning opleve problemer med at finansiere de sociale velfærdssystemer. I begge tilfælde – både med og uden omstilling – vil de rige lande opleve et betydeligt pres på virksomhederne, arbejdsstyrken, uddannelsessystemerne og de sociale systemer.

### 1.2.2. Frihandel og protektionisme

*Den internationale handel øges. Asiens andel vil stige markant, mens EU's og USA's andele vil falde. Virksomhederne vil i de kommende år opleve en skærpet international konkurrence, og den øgede internationale arbejdsdeling kræver tilpasning af de nationale økonomier. Liberaliseringen af handlen igennem først GATT og siden WTO, friere kapitalbevægelser og de stærkt reducerede fragtomkostninger har stimuleret den økonomiske vækst og øget velstanden i store dele af verden. På trods af debatten i flere lande, skønnes der kun at være mindre risiko for en tilbagevenden til egentlig protektionisme mellem de betydende handelsnationer. Men fremskridt kan bremses af stater, som ikke høster fordele af globaliseringen.*

Set over de seneste 10 år er den årlige internationale varehandel vokset mere end dobbelt så hurtigt som den årlige vækst i verdens BNP. Dette mønster forventes at fortsætte, og den internationale handel forventes derfor at fortsætte på et højt niveau, primært trukket af den økonomiske ekspansion i Asien og USA. Væksten i handlen fordelt på regioner vil, foruden den økonomiske vækst, bl.a. afhænge af udviklingen i råvarepriserne og energipriserne.

Udviklingslandene, hvor råvarer typisk udgør en relativt større andel af eksporten, har umiddelbart fordel af høje råvarepriser. I modsat retning trækker, at fremstillingsindustrien i udviklingslandene typisk er mere energiintensiv end i de rigere lande, hvilket forringer de fattigere landes konkurrenceevne, og gør dem sårbare overfor store udsving i råvarepriserne. Syd-Syd handlen forventes at øges også i de kommende år, men på trods af et betydeligt potentiale forventes den fortsat kun at udgøre omkring 1/3 af udviklingslandenes handel.

EU25, som i øjeblikket står for ca. 40% af den samlede verdenshandel, vil næppe kunne fastholde sin position, og andelen vil gradvist reduceres til formentlig omkring 1/3 af verdenshandelen frem mod år 2020. Ligeledes vil USA miste terræn, mens Asiens andel af verdenshandelen vil stige og frem mod 2020 formentlig nå omkring 40%.

Under forudsætning af, at globaliseringen fortsætter, vil virksomhederne i de kommende år opleve en skærpet global konkurrence. Denne vil indtræffe samtidig med store fremskridt indenfor IT, kommunikation og datahåndtering generelt samt formentlig helt nye tekniske gennembrud. Alle forhold trækker i retning af, at virksomhederne vil blive tvunget til betydelige omstillinger i forhold til tilrettelæggelsen af produktion, udvikling, kundekontakt og forretningsmodeller.

**Figur 1.10: Typiske fragtrater for oceantransport i 2003**

	Enhed	Hyldepris i dollars	Fragt i dollars	Fragt som andel af hyldepris
250 cc motorcykel	1	6.000	85,00	1,4 pct.
Fjernsyn	1	500	10,00	2,0 pct.
Båndoptager	1	160	1,50	0,9 pct.
Støvsuger	1	75	1,00	1,3 pct.
Whisky	Flaske	35	0,16	0,5 pct.
Kaffe	1 kg	12	0,14	1,2 pct.
Småkager	Dåse	3	0,05	1,7 pct.
Ost	200 g	2	0,03	1,5 pct.
Øl	Dåser	1	0,01	1,0 pct.

Kilde: European Liner Affairs Association 2003

Faldet i transportomkostninger og de forbedrede muligheder for effektiv kommunikation vil tvinge den løntunge produktion til lavtlønslande, i det omfang disse lande tilbyder økonomisk, politisk og socialt stabile forhold, og forudsat at den internationale handel forbliver fri. I dag viser opgørelser, at fragtomkostningerne ved oceangående transport kun udgør 1-2% af udsalgsprisen, og at disse omkostninger derfor kun har begrænset betydning for konkurrenceevnen.

Efterhånden som uddannelsesniveaet i lavtlønslandene øges, vil også en stigende del af det videnstunge arbejde samt forskning og udvikling flyttes til disse lande. Dette kan forenes med en fortsat høj beskæftigelse i de rige lande, men det stiller øgede krav til arbejdsstyrkens uddannelsesniveau, produktivitet og omstillingsevne i disse lande.

Den øgede kompleksitet og den geografiske spredning i virksomhedsstrukturen medfører, at kravene til interne IT-systemer bliver meget store.

Der er indikationer på, at den teknologiske udvikling styrker forbrugerens relative position i forhold til producenterne, og at der for virksomhederne er store konkurrencefordele forbundet med at have direkte kundekontakt. Dette skyldes den øgede gennemsigtighed, som internettet og handel via internettet medfører samt den generelt stigende internationale konkurrence. Hertil kommer, at store detailhandlere via online registrering af salget er i stand til direkte at analysere forbrugernes præferencer og dermed tilrettelægge indkøb og produktion med præcis de produkter, som forbrugerne ønsker.

Samtidig mindskes mange virksomheders geografiske og nationale tilknytning. Dette gælder på produktionssiden, hvor globale forsyningskæder bliver afgørende for at reducere omkostninger og sikre kvaliteten. Det gælder også på afsætningssiden, hvor globalt salg er vigtigt for at opnå tilstrækkelig volumen til at opnå lave enhedspriser, og det gælder på forsknings- og udviklings-siden, hvor virksomhederne vil søge de mest innovative miljøer. Endelig gælder det også på den finansielle og juridiske side, hvor mange virksomheder vil søge at placere sig, hvor disse rammebetingelser er bedst.

Liberaliseringen af handlen igennem GATT og siden igennem Verdenshandelsorganisationen WTO, samt friere kapitalbevægelser og de stærkt reducerede fragtomkostninger har tilsammen stimuleret den økonomiske vækst og øget velstanden i store dele af verden. I Europa er EU's indre marked et godt eksempel på effekten af disse liberaliseringstendenser.

Samtidig kræver den øgede internationale arbejdsdeling stor tilpasning af de nationale økonomier og stiller virksomhederne over for en skarpere global konkurrence. I forhold til tidligere er der især to ting, som springer i øjnene.

Den første er tidskompressionen. Hermed menes, at virksomheder og nationale økonomier i dag har kortere tid til at omstille sig end tidligere. Dette udgør en stress-faktor for virksomhederne, for arbejdsmarkedet, for uddannelsessystemerne og generelt for de politiske systemer.



### EU's indre marked

I følge Europa Kommissionen har EU's indre marked betydet:

- 1) EU's BNP i 2002 var 1,8% eller 164,5 mia. euro højere i kraft af det indre marked.
- 2) Der blev i perioden 1992-2002 skabt ca. 2,5 mio. arbejdspladser i EU, som ikke var blevet skabt, hvis grænserne ikke var blevet åbnet.
- 3) Der var i samme periode en samlet velstandsvækst på i alt 877 mia. euro. Det er i gennemsnit 5.700 euro pr. husstand.
- 4) Det indre marked har gjort virksomhederne i EU bedre rustede til konkurrencen på de globale markeder.
- 5) Det indre marked har gjort Europa meget mere attraktivt for udenlandske investorer. Tilgangen af udenlandske direkte investeringer fra lande udenfor EU er i perioden 1992-2002 mere end fordoblet målt i % af BNP.

Den anden er udhulingen af komparative og konkurrencemæssige fordele. Tidligere kunne virksomheder og nationaløkonomier hvile relativt trygt på naturlige eller tilegnede konkurrencefordele. Men med den øgede mobilitet af kapital og viden samt de lavere transportomkostninger kan hele produktionskomplekser flyttes fra land til land betydelig lettere end tidligere.

Både i Europa og i USA har dette givet anledning til en diskussion om udflytning til andre lande, især efter at denne også er begyndt at omfatte andre områder end fremstillingssektoren. I debatten er der tendens til at hæfte sig mere ved omkostningerne, som er koncentreret på enkelte personer, faggrupper, virksomheder og regioner, end på gevinsterne der er spredt ud over hele samfundet i et tyndere lag.

Et vigtigt spørgsmål er derfor, om der inden for de næste 10-15 år kan forventes en kortere eller længere afbrydelse af den hovedtrend, der hidtil har ført til øget global handel og økonomisk interaktion. Nogle iagttagere mener, at dette kan blive tilfældet. Vurderingen er, at det protektionistiske pres ikke – som i mellemkrigstiden – vil komme fra en alliance mellem virksomheder og lønmodtagere. Dette skyldes, at virksomhederne i dag er mere internationale, og deres interesser derfor ikke længere er snævert knyttet til nationalstaterne eller den arbejdsstyrke, som de beskæftiger i nationalstaten. Dette reducerer det politiske pres for protektionistisk lovgivning. Derimod peges der på, at visse lande ikke har nævneværdige fordele af globaliseringen og vil forblive fattige, hvis der ikke gøres en særlig indsats. Nogle af disse lande kan ønske at bremse globaliseringen. Endvidere kan en korrektion af de store amerikanske underskud føre til en amerikansk økonomisk opbremsning, som kan give vind i sejlene for protektionistiske dagsordener.



### 1.2.3. Strategisk håndtering af globale risici

*Med stigende global eksponering udsættes virksomheder i øget udstrækning for natur-, markeds- og menneskeskabte risici. Et godt beredskab og effektiv håndtering af sådanne risici, bl.a. ved fokus på brands og god virksomhedsledelse, vil i stigende grad indgå som konkurrenceparametre for virksomhederne. Også stater og internationale organisationer må forholde sig strategisk til de risici, der følger med globaliseringen.*

I takt med virksomhedernes bredere globale afsætning og længere forsyningskæder, bl.a. i politisk mindre stabile lande, øges de risici, som virksomhederne udsætter sig for. Det kan derfor forventes, at virksomhederne i stigende udstrækning vil fokusere på risikolethed ("risk management"), som karakteriseres ved et stærkt fokus på fremtiden og en organisering i forhold til fremtidige risici, herunder ikke mindst menneskeskabte risici. Blandt fordelene ved risikolethed er, at det åbner virksomhedernes øjne for ikke kun nye risici, men også nye muligheder. Den forbedrede planlægning giver mulighed for hurtig forståelse af og reaktion på nye markedsforhold, hvilket kan være af afgørende betydning i den skærpede konkurrence.

Det kan forventes, at værdien af et godt brand og god selskabsledelse (Corporate Governance) får større betydning. Dette skyldes bl.a., at udviklingen i kommunikationsteknologien har gjort verden mere gennemsigtig. Alle virksomheder må derfor være indstillet på, at deres aktiviteter overalt på kloden kan komme i offentlighedens søgelys og på få timer blive spredt globalt via internettet og de internationale nyhedsstationer.

Særligt for virksomheder, som kan blive udsat for en forbrugerboycot, stiller dette krav om ikke alene at "have rent mel i posen" og kontrol med sine underleverandører, men også om en proaktiv informationsindsats, så man undgår at blive fejlagtigt kritiseret. I takt med den øgede efterligning og piratkopiering, de lettere distributionsforhold og den kortere produktcyklus kan et godt brand være af afgørende betydning. I bedste fald vil god selskabsledelse kunne understøtte virksomhedens brand og dermed i sig selv give virksomheden konkurrencefordele.

Fordelene ved god selskabsledelse og et godt brand må forventes at øge virksomhedernes behov for stadig bedre ledelsesinformations- og business intelligence systemer, som må basere sig på informations- og erfaringsudveksling med alle relevante aktører.

En række europæiske virksomheder oplevede ulemperne ved ikke i tide at indarbejde behovet for risikolethed i planlægningen i 2005, da tekstilimporten fra Kina blev bremset. På tilsvarende vis udsætter globalt orienterede virksomheder sig for risici i forhold til udflytning af produktion, udvikling, distribution og afsætning og vil med fordel kunne opstille beredskabsplaner – rækkende fra fugleinfluenza, over IT-sammenbrud og tyveri af intellektuel ejendom til politisk og social uro i lande, som er vigtige for virksomheden.

Sådanne spørgsmål rykker typisk ind i den politiske sfære – både i de nationale politiske systemer og i de multilaterale og internationale organisationer som WTO og EU.

Globale risici er ligeledes en vigtig faktor for statslige aktørers internationale aktiviteter, og risikoledeelse må derfor nødvendigvis også indgå som styringsinstrument hos stater og internationale organisationer.

F.eks. er spørgsmålet om magt og politisk indflydelse en usikkerhedsfaktor for den økonomiske globalisering. En udfordring i den forbindelse er f.eks. de nye vækstøkonomiers og særligt Kinas stigende økonomiske og politiske vægt, som potentielt kan give anledning til international usikkerhed, der igen kan føre til en opbremsning af den økonomiske globalisering. Adgang til begrænsede naturressourcer, særligt fossile brændstoffer, er et potentielt nulsum-spil, som kan medføre risiko for konflikter og en bremse på den frie verdenshandel og globaliseringen.

### Shells scenarier

Shell har siden 1970'erne systematisk brugt scenarieteknikken som et centralt værktøj og supplement til koncernens strategi- og beslutningsarbejde. Hvert tredje år bliver der opstillet et nyt sæt scenarier. Scenariemetoden er således en vigtig del af Shells "*business intelligence*" og "*risk management*"-aktiviteter.

Shells seneste globale scenarier, der går frem til 2025, tager udgangspunkt i to kriser: Enron, som var USA's største konkurs nogensinde, og 11. september 2001. Disse begivenheder har efter Shells opfattelse haft stor indflydelse på national sikkerhed og tillid til markedet og har dermed afdækket den globaliserede verdens sårbarhed.

Shell opstiller tre scenarier for globaliseringens videre udvikling:

**Lav Tillid Globalisering**, der er en "lov og orden"-verden med vægt på sikkerhed og effektivitet. Global Governance vil være præget af "coalitions of the willing".

**De Åbne Døre**, som er en pragmatisk verden med fokus på de positive aspekter af globaliseringen gennem tro på og udbredelse af egne værdier. Sikkerhed skabes gennem forebyggelse og med stærkt fokus på multilateralisme.

**Flag**, som er en dogmatisk verden, hvor stater er i centrum. Tilgangen til globalisering er selektiv og afspejler et nulsum-spil med kun ringe tillid til multilaterale og overstatslige løsninger.

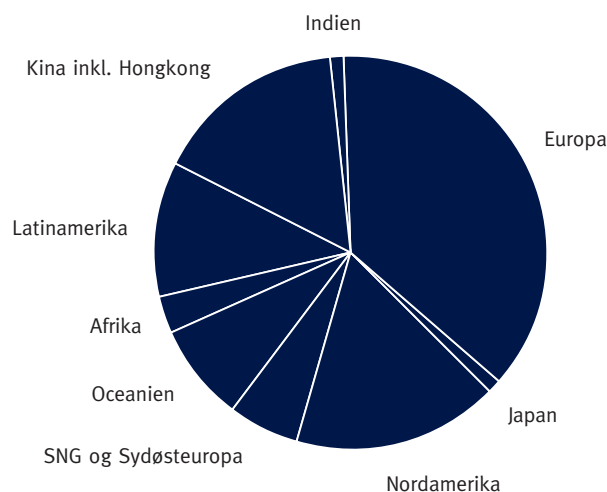
Udover Global Governance kan de tre generelle fremtidsscenarier også bruges til at opstille fremtidsscenarier i regioner (f.eks. Mellemøsten) eller vedrørende adfærd (f.eks. corporate governance).

#### 1.2.4. Konkurrence om internationale investeringer

*Et karakteristisk træk ved globaliseringen er, at de udenlandske investeringer udgør en fortsat stigende andel af BNP. Konkurrencen mellem de enkelte lande og regioner om tiltrækning af udenlandske investeringer ventes skærpet. Blandt de vigtigste hensyn ved lokaliseringen af investeringer er rammebetingelser og adgangen til markedet. I stigende udstrækning vil forsknings- og udviklingsorienterede investeringer henlægges til udlandet. Her vil de lokaliteter blive foretrukket, som kan tilbyde en kritisk masse af højt kvalificeret arbejdskraft til forskning og innovation.*

I 2004 sås en mindre stigning i de globale direkte investeringer, der samlet beløb sig til 648 mia. dollars, hvoraf de udviklede lande, herunder ikke mindst Europa, aftog omkring 2/3. Den samlede beholdning af udenlandske investeringer har FN-organisationen UNCTAD opgjort til i 2004 til at udgøre 9 billioner dollars, som kan henføres til omkring 70.000 transnationale virksomheder og deres ca. 690.000 udenlandske datterselskaber med en samlet omsætning på ca. 19 billioner dollars. Samlet genererer de omkring 53 mio. jobs.

**Figur 1.11: Direkte udenlandske investeringer i 2004**



Kilde: UNCTAD 2005

De enkelte lande og regioner i verden må antages fortsat at ville konkurrere om at tilbyde de mest favorable vilkår og betingelser for udenlandske investorer. For 2004 har UNCTAD opgjort, at der i alt blev gennemført 271 lovændringer, som havde til formål at gøre de enkelte lande mere attraktive for udenlandske investorer. 235 af lovændringerne indebar, at der blev åbnet for nye områder for udenlandske investeringer, og 20 lande reducerede selskabsskatten. I Afrika og Latinamerika gik en række lande imidlertid imod strømmen og gennemførte stramninger, som gjorde udenlandske investeringer mindre favorable (bl.a. investeringer rettet mod udvinding af naturressourcer). Et andet karakteristisk træk ved udviklingen er den fortsatte spredning af bilaterale investerings- og dobbeltbeskatningsaftaler, hvor antallet af førstnævnte i 2004 nåede 2.392 og sidstnævnte 2.559.

For udenlandske investorer afhænger lokaliseringsbeslutningen af en række faktorer. Som udgangspunkt skal modtagerlandet kunne tilbyde et økonomisk, politisk og juridisk stabilt investeringsklima. Hertil kommer, at markedet skal være interessant, og arbejdsstyrken skal præsentere sig fordelagtigt i forhold til andre destinationer. Ved vægtningen af disse to forhold ses der på, om investeringen primært har afsætning eller produktion som formål. I det omfang de to formål kan kombineres – dvs. gode afsætningsmuligheder samtidig med tilstedeværelse af en lønmæssigt konkurrencedygtig og produktiv arbejdsstyrke – vil der være tale om et meget attraktivt investeringsmål. I Europa opfylder de nye østeuropæiske medlemmer af EU på mange måder disse kriterier og har derfor også tiltrukket sig en stigende mængde udenlandske investeringer. På samme måde har det store kinesiske marked med lave produktionsomkostninger gjort Kina særligt attraktivt for udenlandske investeringer.

De forsknings- og udviklingsorienterede udenlandske investeringer må forventes fortsat at stige i de kommende år. Et øget konkurrencepres tvinger virksomhederne til at styrke innovationen. Samtidig vil tempoet i den teknologiske udvikling også øges, hvilket tvinger virksomhederne til at øge staben af forsknings- og innovationsmedarbejdere og placere F&U-centre, hvor den kvalificerede arbejdskraft er til stede. Kombinationen af en aldrende befolkning i Vesten (særlig Europa) og stigende uddannelsesniveau og forbedret infrastruktur i udviklingslandene vil indebære, at F&U-centre i øget udstrækning vil flytte til lande i hastig udvikling, f.eks. Kina og Indien.

I Europa har særlig Irland haft succes med at tiltrække direkte investeringer og stimulere vækst i de eksportorienterede virksomheder. Irland har nu, efter Luxembourg, EU's næsthøjeste (købekraftskorrigerede) BNP pr. indbygger. Den lempelige selskabsbeskatning har spillet en rolle, men er ikke en forklaring i sig selv. Snarere skal hovedårsagerne findes ved en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik, en god lønkonkurrenceevne, en uddannelsesreform, der har skabt en veluddannet og mobil arbejdsstyrke, samt engelsk som første sprog.

#### **1.2.5. Innovation, forskning og viden**

*Innovation, forskning og udvikling forventes at blive stadig vigtigere for konkurrenceevnen og velstandsudviklingen. Der ventes styrket forsknings- og innovationssamarbejde mellem virksomheder, forskningsinstitutioner, universiteter osv. Det internationale videnskabelige samarbejde skaber muligheder for at styrke den kommercielle innovation for de lande, som skaber de rette rammebetingelser herfor. Uddannelse og viden spredes over hele kloden, og USA's og Vestens forspring vil mindskes.*

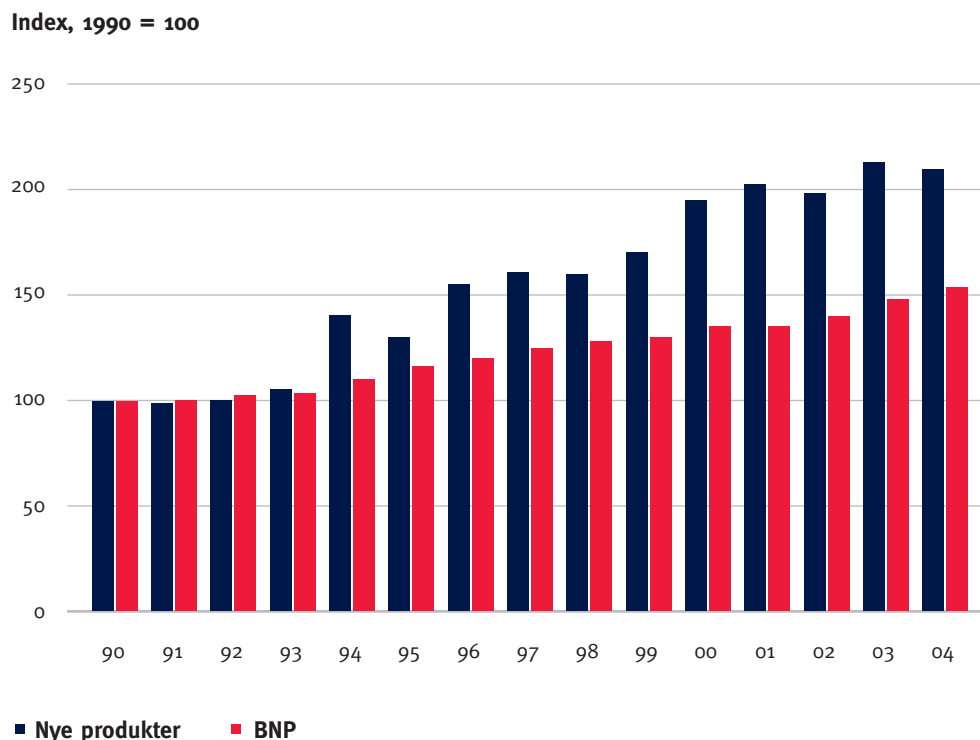
At Vesten trods markant højere lønomkostninger med succes kan konkurrere med vækstøkonomierne i Asien skyldes bl.a., at produktets værditilvækst og dermed markedsværdien er tilsvarende højere. Denne merværdi er kun mulig, fordi virksomhederne hele tiden formår at nytænke løsninger, der har en større værdi for kunden eller brugeren end konkurrenternes. Hvilket er det, der sammenfattende betegnes som innovation.

Innovation i form af bl.a. teknologiske fremskridt er derfor helt afgørende for fastholdelsen af de vestlige landes levestandard og forudsætter både faglige spidskompetencer og innovationskompetencer i verdensklasse. Nationale innovationssystemer såvel som virksomhedernes egne innovationsmodeller vil derfor indtage en stadig mere central rolle i den vækststrategiske debat. Det gælder i forhold til de fysiske produkter, hvis levetid forkortes, og som i stigende udstrækning udsættes for efterligninger og piratkopiering, og det gælder i forhold til forretningsmodeller og såkaldte business intelligence systemer, som dog kun vanskeligt kan kopieres.

Visse teknologier – som IT og nanoteknologi – er såkaldte ”enabling” teknologier, dvs. teknologier, som indarbejdes i andre produkter og kvalitativt forbedrer disse. Høje kompetencer og innovationsevne i forhold til sådanne ”enabling” teknologier er vigtige for, at virksomhederne kan udvikle nye konkurrencedygtige produkter. Faglig viden i verdensklasse bliver dermed en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at begå sig i konkurrencen.

Udviklingen stiller både lande og virksomheder over for nye strategiske udfordringer. For det enkelte land eller region gælder det om at være hjemsted for eller knyttet til så mange globalt førende innovative vidensmiljøer som muligt. Det er forudsætningen for at tiltrække de dygtigste virksomheder og stærkeste talenter og dermed for skabelsen af videnstunge jobs med højt lønniveau. Samtidig bliver det stadig vigtigere for både virksomheder og medarbejdere at være en del af et dynamisk, førende innovationsmiljø, hvor der konstant skabes ny spidspidsviden – og som for såvel arbejdstagere som arbejdsgivere udgør et attraktivt arbejdsmarked.

**Figur 1.12: Antal nye produkter i forhold til BNP (globalt)**



Kilde: Gengivet fra Innovationsrådets årsrapport 2005

Det afgørende nye i denne udvikling er, at Europa og USA i stigende grad vil blive udfordret på den vidensbase, som i mere end hundrede år har bidraget stærkt til at sikre deres kommercielle konkurrencekraft og skærmet for en direkte konkurrence på markedspladsen med fattigere lande. Japan var først til at aflive myten om Vestens teknologiske forspring. Derefter fulgte de sydøstasiatiske lande med Singapore i spidsen.

I Kina og Indien er en strategisk erkendelse af vigtigheden af innovation allerede omsat til nationale handlingsplaner for uddannelse, forskning og opbygning af specialiserede nationale innovationscentre. Allerede i 2003 uddannede Kina mere end 700.000 ingeniører om året, og antallet øges betydeligt år for år. Samtidig placerer et stigende antal udenlandske virksomheder forsknings- og udviklingsrelaterede opgaver i Kina. Dertil kommer tilsvarende fokuserede satsninger i lande som Indien, Malaysia, Singapore og Sydkorea.

Endelig udbyder vestlige landes universiteter og højere læreanstalter i stigende omfang kurser og kandidatforløb til udenlandske studerende, hvor en stor del kommer fra Asien. Salg af uddannelse til udenlandske studerende er blevet en vigtig indtægtskilde for især amerikanske, britiske og australske universiteter. Internettet medfører, at kurser i dag også tilbydes som fjernundervisning via internettet med eller uden et lokalt akkrediteret uddannelsesinstitut.

Som en del af EU's Lissabon-proces har EU besluttet, at man i 2010 vil bestræbe sig på at anvende i alt 3% af BNP på forskning og udvikling (privat og offentligt tilsammen) samt at tilpasse og udbygge uddannelsessystemerne til videnssamfundets krav. Målet tillægges stigende vægt blandt de fleste europæiske lande, men vurderingen er, at der stadig skal mere til, hvis F&U skal bidrage effektivt til EU's ambition om at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden i 2010.

Samlet set foregår forskning og innovation stadig helt overvejende i avancerede markedsøkonomier. Der kan dermed tales om en global videnskløft, hvor kernen er den omfattende ulighed i udbredelsen af teknologi.

### **1.3. Befolkningernes globalisering**

Befolkningernes globalisering har mange dimensioner. Demografiske, kulturelle, religiøse og sociale dimensioner. Grundlæggende indebærer denne globalisering, at der er øget kontakt og påvirkning mellem folkeslag og nationer. Befolkningernes globalisering bærer kimen til både øget dynamik og til øget konflikt.

I tiden frem mod 1. verdenskrig fandt der også en betydelig befolkningsmæssig globalisering sted i form af store emigrationsbølger især fra Europa til USA. Det var dog karakteristisk, at de emigrerende befolkningsgrupper ikke kunne opretholde kontakt til deres hjemlande i noget videre omfang. Den nuværende form for kulturel globalisering har en anden karakter, idet den især bæres af de elektroniske medier – satellit-tv, internet, radio, mobiltelefoni osv. – og af de forbedrede transportteknologier – biler og kommerciel flytransport – samt af en voldsom vækst i underholdningsindustrien – film, tv, popmusik m.v. Hermed får befolkningerne mere direkte kendskab til hinandens kulturelle referencerammer, samtidig med at udflyttere i højere grad kan bevare kontakten til familien i hjemlandet og hjemlandets kultur.

De befolkningsmæssige megatrends ventes at få stigende betydning i de kommende år. Fokus vil være på den demografiske udvikling i Mellemøsten og Afrika. Fokus vil også være på behovet for at udvise social ansvarlighed, og endelig vil der være fokus på de problemstillinger i forhold til bl.a. migration, der følger af den demografiske udvikling.

Også de kulturelle og religiøse strømninger, herunder radikaliserings-tendenser, i den arabisk/muslimske verden vil være genstand for øget opmærksomhed. De stadig hurtigere og mere globale kommunikationsstrømme og kravene til public diplomacy vil være af stigende betydning. Endelig vil ændrede og stadig mere individualiserede rejsemønstre, og de krav som dette fører med sig, sætte nye rammer for befolkningernes globalisering.

### 1.3.1. Den demografiske udvikling

*Befolkningsekspllosionen i verdens økonomisk mindre udviklede lande – især i Afrika, Mellemøsten og Sydøstasien – vil fortsætte. Verdens befolkningstal forventes at stige fra 6,5 mia. i dag til 7,6 mia. i 2020. Europa vil dog opleve en stagnation i befolkningstallet og en betydelig aldring. Øst- og Sydøstasien, herunder Kina og i særlig grad Japan, vil også skulle forholde sig til en stadigt ældre befolkning. USA's befolkning vil derimod øges og forblive relativt "ung". Fortsatte store migrationsstrømme og kraftig urbanisering vil stille myndighederne over for nye udfordringer.*

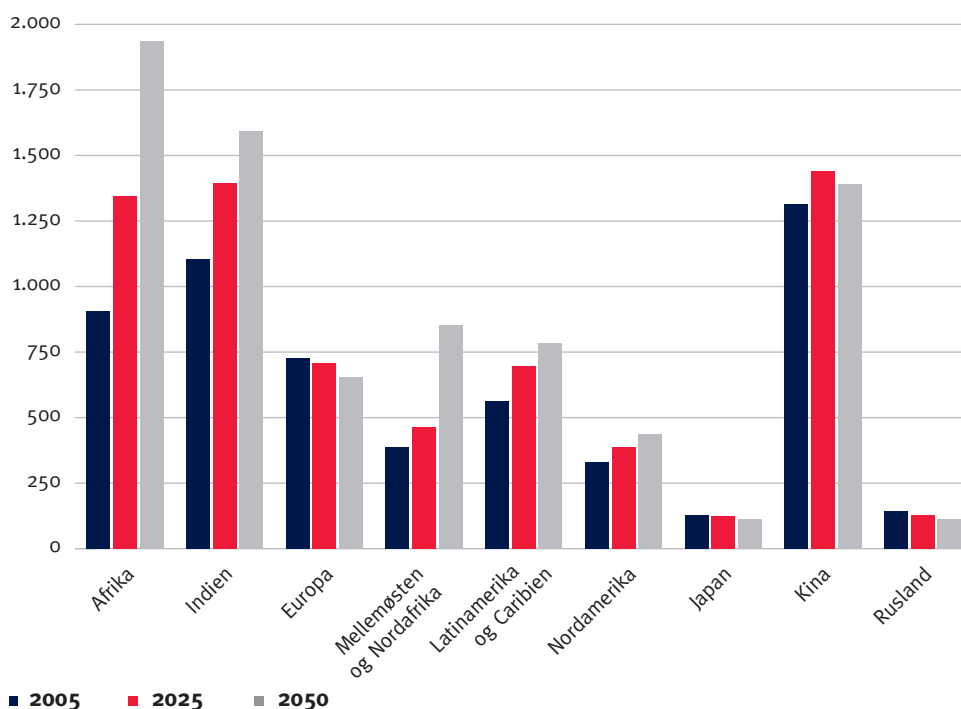
Ændringer i befolkningsstørrelser og alderssammensætninger vil få betydning for regionernes økonomiske vækstpotentiale, sociale og politiske konfliktmønstre, herunder de offentlige finanser, immigrationsstrømme, samt på magtforholdene mellem nationerne. Verdens befolkningstal forventes ifølge FN's beregninger at stige fra 6,5 mia. i dag til ca. 7,6 mia. i 2020. Der er tale om store regionale forskelle. Næsten hele befolkningstilvæksten (95%) vil ske i de mindre udviklede regioner. Otte lande vil stå for halvdelen af tilvæksten: Kina, Indien, Pakistan, Bangladesh, Congo, Uganda, Etiopien og endelig USA.

Siden 1950 er den forventede levealder øget med 25 år i Sydøstasien og med 30 år i Østasien, ligesom børnedødeligheden er faldet med mellem 2/3 og 4/5. Særligt i Indien, Pakistan, Bangladesh og Indonesien fortsætter den kraftige tilvækst, hvilket samtidig giver anledning til store forskydninger i befolkningstal mellem landene.

I Mellemøsten og Nordafrika vil der ske en fortsat befolkningstilvækst. Regionens befolkning ventes at stige fra 340 mio. i dag til ca. 570 mio. mennesker i 2020. Egypten og Iran forventes at have befolkningstal på henholdsvis 95 mio. og 85 mio. i 2020. Befolkningstilvæksten i regionen, der er en af de højeste i verden, tilskrives en lav dødelighed, en høj fertilitetsrate og stor tilstrømning af migrantarbejdere til regionen. Antallet af unge vokser med voldsom hast i Mellemøsten og i Afrika, jf. afsnit 1.1.4. Kombineret med en høj arbejdsløshed blandt unge med et deraf følgende pres på de eksisterende strukturer og et migrationspres vil dette kunne påvirke den regionale stabilitet.

Gennemsnitsalderen stiger markant i Asien. Især Japan berøres heraf. Forventningen er, at medianalderen (med medianalder angives, at den ene halvdel af befolkningen er yngre og den anden halvdel ældre end medianalderen) i 2025 vil være omkring 50 år, og at næsten 30% af befolkningen vil være over 65 år gammel.

**Figur 1.13: Befolkningerne i udvalgte lande og regioner, millioner personer**



Verden: 6.465 mio. i 2005, 7.905 mio. i 2025 og 9.076 mio. i 2050.  
 Kilde: FN Population Prospects. The 2004 Revision

I Kina forventes medianalderen at øges fra 30 til 39 år fra 2000 til 2025, hvorved den faktisk bliver højere end i USA. I og med at Kina ikke har samme økonomiske baggrund, vil aldringsprocessen stille landet overfor større problemer end de vestlige lande og Japan – som jo var rige, før de blev gamle, mens Kina bliver ældre, før det bliver rigt.

Det vurderes derudover, at et stort antal kinesiske statsborgere i stigende grad vil søge til udlandet for at søge arbejde. I særligt Indien, Pakistan, Bangladesh og Indonesien fortsætter den kraftige befolkningstilvækst. Dette giver anledning til nogle store forskydninger i befolkningstallet mellem landene, jf. tabellen nedenfor.

Befolkningstallet i Rusland ventes at falde fra 143 mio. i 2005 til 133 mio. i 2020. Faldet skyldes især den – i forhold til den vestlige verden – ringe folkesundhed og det relativt svage sundhedssystem. Dette betyder en reduktion af den arbejdsdygtige andel af befolkningen og dermed muligvis en opbremsning af væksten.



**Figur 1.14: Befolkning i udvalgte asiatiske lande i 1975 og 2020. Millioner personer.**

	Kina	Indien	Thailand	Vietnam	Japan	Korea	Pakistan	Rusland*
<b>1975</b>	927	620	41	48	111	35	70	134
<b>2020</b>	1.420	1.330	71	100	126	50	211	133

Kilde: FN Population Prospects. The 2004 Revision

\*Rusland er i FN's opgørelse medtaget som et asiatiske land. I denne rapport's geografiske analyser i kapitel 2 analyseres Rusland i sammenhæng med analysen af Europa.

I USA forventes befolkningen at vokse fra 285 mio. i 2000 til 358 mio. i 2025, hvilket er en højere stigningstakst end i de fleste lande i Asien. Væksten skyldes høj fertilitet og indvandring. Udviklingen medfører en opbremsning af aldringen, således at medianalderen kun forventes at øges med 2 år fra det nuværende niveau på 35,6 år til 37,6 i 2025. Hermed vil USA være ”yngre” end Kina og andre asiatiske lande.

I Europa forventes en stagnation eller et fald i befolkningstilvæksten med en samtidig aldring i befolkningen frem til 2025. Dette skyldes i første omgang en forventet lav fertilitet på 1,4–1,5 i sammenligning med den amerikanske på 2,0-2,1. Ser man på den erhvervsaktive del af befolkningen (15-64 år) bliver faldet hurtig. Mellem 2005 og 2030 forventes faldet at være på 20,8 mio. personer. EU har ikke længere nogle ”demografiske motorer”. Selvom Storbritannien og Frankrig ventes at opleve en positiv vækst – i kraft af indvandrerfamilierne, hvilket vil ændre befolkningssammensætningen – ændrer dette dog ikke det generelle billede. Situationen i kandidatlandene er også ganske kontrastfyldt, idet Tyrkiets befolkning ventes at stige med mere end 19 mio. personer fra 2005-2030, hvorimod Bulgarien og Rumænien vil opleve en negativ udvikling.

Det er vurderingen på globalt plan, at den demografiske udvikling vil føre til øget migration og mobilitet. Denne tendens vil forstærke den fortsatte urbaniseringstendens og skabe forskydninger i den kulturelle, religiøse, økonomiske og sociale sammensætning af de nationale befolkninger. Tendensen vil træde tydeligt frem i de kommende år.

Antallet af emigranter er vokset i de seneste 15 år. I 2005 udgjorde det samlede antal internationale migranter omkring 200 mio., hvoraf godt en fjerdedel levede i Europa. I OECD-landene er det især USA, Tyskland, Canada og Australien, som modtager mange immigranter, og hvor de derfor også udgør en betydelig del af arbejdsstyrken. I 2000 var ca. 86 mio. af verdens immigranter økonomisk aktive – mere end 50% af det samlede antal.

Hovedparten af immigranterne til de vestlige lande kommer fra forskellige afrikanske lande og Mellemøsten. Denne udvikling forventes at fortsætte. En stigende indvandring fra Kina og Asien i øvrigt er også en mulighed. Tilbageførsler af penge, som emigranterne sender til oprindelseslandet, udgjorde i 150 mia. dollars i 2004 og var dermed den næststørste kilde til ekstern privat finansiering af udviklingslandene efter udenlandske direkte investeringer.

Fra 1990 til 2000 udgjorde international immigration ca. 56% af den industrialiserede verdens samlede befolkningstilvækst, mens den i Europa udgjorde ca. 89% af befolkningstilvæksten. Som følge af den store befolkningstilvækst i de afrikanske lande og Mellemøsten uden tilsvarende beskæftigelsesmuligheder ventes immigrationspresset på de rige lande og mod by- og vækstcentre i syd at øges i de kommende år. Hertil kommer immigrationspres som følge af krige, naturkatastrofer og økonomiske kriser. Illegal immigration foranstaltet af internationale kriminelle organisationer vil formentlig også øges.

I de vestlige lande får immigrationen såvel positive som negative konsekvenser. På den ene side kan immigrationen afbøde nogle af virkningerne af den aldrende befolkning, men på den anden side vil immigranterne i alt fald i en periode øge presset på det sociale system og uddannelsessystemet.

Hertil kommer konflikter som følge af forskellig kulturel, sproglig og religiøs baggrund, som kan vanskeliggøre integration. Endvidere kan det forventes, at kriminelle netværk, herunder også terrorister, til stadighed vil forsøge at udnytte migrationsstrømmene både for selv at få ophold i modtagerlandet og for at rekruttere blandt emigranterne eller disses børn.

Bl.a. i Japan og Europa vil der formentlig være en vis modstand mod en øget immigration, selvom der vil være et betydeligt behov for at supplere arbejdsstyrken. Særligt i EU kan samarbejdet vedr. illegal immigration men også integration og lovlig indvandring forventes intensiveret. Der er en fælles erkendelse af behovet for at få nye indvandrere godt integreret som en forudsætning for samfundenes sammenhængskraft.

Det fælles problem med en ældre befolkningssammensætning fører til et større behov for og efterspørgsel efter arbejdskraft og lovlig indvandring, ikke mindst for at kunne opretholde den europæiske konkurrenceevne. Muligvis vil man opleve en målrettet indvandringspolitik, hvor man søger at begrænse indvandringen ved at give midlertidig ophold og ved at kræve særlige kvalifikationer. Det er dog usikkert i hvor stort omfang, dette vil kunne dæmme op for den illegale immigration.

Demografien og den økonomiske udvikling indebærer, at urbaniseringen forventes at fortsætte. I dag er der ca. 400 byer med mere end 1 mio. mennesker. I 2015 forventer FN, at der vil være over 100 byer med mere end 1 mio. indbyggere alene i Kina. FN forventer også, at ca. 60% af Jordens befolkning vil bo i byer i 2030 – mod 50% i dag. Allerede i dag er nogle af disse byer såkaldte "mega-cities" med mere end 10 mio. indbyggere. Tokyo ventes med ca. 37 mio. indbyggere også i 2020 at være det største bysamfund i verden. Især byer som Lagos, Dhaka, Delhi, Mumbai (Bombay) og Karachi vil opleve en betydelig befolkningstilvækst.

Nogle bysamfund er i realiteten af samme størrelse som ovennævnte byer, men er administrativt opdelt i flere byer. Dette gør sig bl.a. gældende for Chongquin i Kina, der i officielle statistikker har 5 mio. indbyggere, men som er vokset sammen med omkringliggende byer og derfor reelt indgår i et bysamfund med ca. 32 mio. indbyggere (af metodiske årsager er Chongquin dog ikke med i tabellen nedenfor).

De store bysamfund vil således fortsat vokse. Dette indebærer i sig selv store udfordringer med hensyn til infrastruktur, vand- og energiforsyning, affaldshåndtering m.v. Endvidere vil de store bysamfund i nogle tilfælde overskygge centralregeringerne både økonomisk, teknologisk og politisk, og det kan ikke udelukkes, at de i mange henseender vil stræbe efter selv at blive aktører på den internationale scene.

Figur 1.15: Verdens 25 største byer i 2006 og 2020.

By	Befolkning i 2006 (millioner)	By	Befolkning i 2020 (millioner)
Tokyo	35.53	Tokyo	37.28
Mexico City	19.24	Mumbai (Bombay)	25.97
Mumbai (Bombay)	18.84	Delhi	25.83
New York	18.65	Dhaka	22.04
São Paulo	18.61	Mexico City	21.81
Delhi	16.00	São Paulo	21.57
Calcutta	14.57	Lagos	21.51
Jakarta	13.67	Jakarta	20.77
Buenos Aires	13.52	New York	20.43
Dhaka	13.09	Karachi	18.94
Shanghai	12.63	Calcutta	18.54
Los Angeles	12.22	Buenos Aires	15.48
Karachi	12.20	Kairo	14.02
Lagos	11.70	Metro Manila	13.40
Rio de Janeiro	11.62	Los Angeles	13.25
Osaka, Kobe	11.32	Rio de Janeiro	13.23
Kairo	11.29	Istanbul	12.76
Beijing	10.85	Shanghai	12.63
Moskva	10.82	Moskva	11.73
Manila	10.80	Osaka, Kobe	11.53
Istanbul	10.00	Beijing	11.15
Paris	9.89	Lima	10.32
Seoul	9.52	Paris	10.18
Tianjin	9.39	Tianjin	10.14
Chicago	8.80	Lahore	10.10

Kilde: <http://www.citymayors.com/index.html>

### 1.3.2. Globaliseringens sociale dimensioner

*Globaliseringens sociale konsekvenser står også i fokus, og debatten herom vil kunne få indflydelse på, hvor kraftigt og hvor hurtigt flere af globaliseringens andre drivkræfter vil slå igennem. Antiglobaliseringsbevægelser spiller en dagsordenssættende rolle. Stater og internationale organisationer arbejder med at sikre minimumsstandarder for social ansvarlighed. Virksomhederne er som bærere af den økonomiske globalisering også vigtige aktører i arbejdet med social ansvarlighed (Corporate Social Responsibility).*

Parallelt med globaliseringens økonomiske udvikling får den sociale dimension i stigende grad opmærksomhed. Det gælder dels indenrigspolitisk, hvor den sociale reaktion i høj grad præger staters tilgang til globaliseringens udfordringer og dels internationalt, hvor især anti-globaliseringsbevægelser har vist sig som selvstændige og dagsordenssættende aktører, der ikke mindst i forhold til internationale topmøder i WTO har fremhævet de sociale aspekter.

Udviklingsforhold, fattigdom og ulighed er nok de mest dominerende sociale temaer i forhold til globaliseringen, men også på andre områder skabes der en større opmærksomhed om globaliseringens sociale aspekter og konsekvenser. Udover miljø og menneskerettigheder drejer det sig om utilstrækkelig forbrugerbeskyttelse, manglende arbejdstagerrettigheder, tvangs- og børnearbejde, handel med kvinder og børn, korrupsion og bestikkelse. Sidstnævnte emner falder i dag næsten udelukkende inden for nationalstatens reguleringsansvar, men tages nu også op på internationalt plan, især inden for FN og WTO, som en del af ønsket om en større global sammenhængskraft. EU har bl.a. i WTO søgt at få gjort handel og arbejdstagerrettigheder til et forhandlingsemne under Doha-Runden, hvor målet var forpligtende bestemmelser, men på trods af en ihærdig indsats lykkedes det ikke.

FN's Internationale Arbejdsorganisation, ILO, er i dag det centrale forum for at drøfte arbejdstagerrettigheder i relation til globaliseringsprocessen, bl.a. via Verdenskommissionen for den Sociale Dimension af Globalisering (WCSDG), der peger på Decent Work-konceptet, der behandler sammenhængen mellem økonomiske og sociale udfordringer.

I FN-regi har Generalsekretæren også taget initiativet Global Compact, som retter opmærksomhed på virksomheders sociale ansvarlighed. Global Compact understøtter dermed CSR (Corporate Social Responsibility), der udgør en samlebetegnelse for en række miljømæssige og sociale aspekter af dét at drive virksomhed. Overholdelse af menneskerettigheder og arbejdstagerrettigheder, godt arbejdsmiljø, gode arbejdsforhold, miljømæssig forsvarlig produktion og indkøb, dyrevelfærd mv. indgår i CSR. Undersøgelser viser, at især de vestlige forbrugeres interesse for virksomheders adfærd og engagement inden for CSR har betydning for deres køb af produkter og tjenesteydelser. Sammenhængen mellem social etik og image bliver således i stigende grad en del af virksomhedernes rammebetingelser.

Selvom international forpligtende regulering af alle de sociale dimensioner af globaliseringen, herunder CSR, næppe ligger lige for, vil der ikke desto mindre være tale om dagsordenssættende problemstillinger, som vil præge den politiske debat om globaliseringen. Dermed kan de få indflydelse på, hvor kraftigt og hvor hurtigt flere af globaliseringens andre drivkræfter vil komme til at slå igennem i de kommende år.

### 1.3.3. Kulturelle og ideologiske strømninger

*Globalisering fører til øget kontakt mellem kulturer. Dette sker ikke mindst gennem kommunikationsteknologien. Det er især en vestlig kulturel referenceramme, der formidles til andre dele af verden. Andre kulturer føler sig under pres og forsøger at ”genopfinde” deres kultur. Dette er i Mellemøsten ikke mindst sket på basis af religion. Det har også ført til radikalisering, hvor vold og terror legitimeres gennem religionen. De kulturelle modsætninger vil også i årene fremover vedblive med at have et iboende konfliktpotential. Deraf følger behov for målrettede indsatser bl.a. med sigte på forbedret dialog og samarbejde.*

Globaliseringen indebærer en øget kontakt mellem verdens folkeslag. Dette skyldes udviklingen af kommunikationsteknologien med satellit-TV, internet og mobiltelefoner, kombineret med den øgede migration. Den teknologiske udvikling indebærer også, at enkeltpersoner og mindre grupper af ligesindede etablerer netværk via internettet eller mobiltelefonen til formidling af egne nyheder og informationer. Dermed er det blevet muligt at få indblik i andre kulturelle referencerammer end den, man selv bekender sig til. Kulturelle referencerammer skal hér forstås som de forståelsesmønstre (religion, sprog, værdier, uddannelse, sociale og familiemæssige strukturer), der er fremherskende i en social gruppe eller et samfund.

Den kulturelle informationstrafik har ikke mindst gennem underholdnings- og nyhedsindustrien i mange år båret præg af, at det især har været en vestlig kulturel referenceramme, der er blevet formidlet til de øvrige dele af verden. En referenceramme, der bl.a. har sekularisme og ikke mindst den dominerende politiske ideologi i form af demokrati og markedsøkonomi som indhold. Det er også en kulturel referenceramme, der er forbundet med relativ økonomisk velstand, og markedsøkonomi er allerede globalt accepteret som et organiserende princip i udveksling af kapital, varer og tjenester. Diskussionen herom fokuserer ikke på det grundlæggende princip, men på en optimering af markedets funktion (f.eks. Doha-runden). Endvidere har man efter den kolde krig oplevet en demokratiudvikling i Europa, Latinamerika, Afrika og Asien og på det seneste til en vis grad i lande i Mellemøsten.

For den vestlige verden indebærer den øgede mobilitet og forbedrede kommunikation, at der opstår en stærkere fælles kulturel referenceramme. Dette gælder i første omgang mht. musik og film, mode og adfærdsnormer. Endvidere gælder det i forhold til mange uddannelser, hvor studieophold på udenlandske universiteter bliver mere almindeligt. Hertil kommer direkte og indirekte påvirkning fra de internationale nyhedsbureauer, som ofte er de første på pletten ved internationale begivenheder og kan indsætte flest ressourcer på nyhedsdækningen. Denne kulturelle konvergens må forventes at fortsætte i den kommende tid.

I nogle kulturelle referencerammer har globaliseringens øgede kontakt og gensidige påvirkning mellem kulturer ført til udbredelsen af en følelse af at være under pres og dermed et ønske om at ”genopfinde” og styrke sin egen kultur for at have et stabilt fikspunkt i tilværelsen. I denne proces har det i de senere år især været nationalisme, etnicitet og religion, som har stået centralt. Dette gælder ikke mindst i store dele af Mellemøsten samt i visse muslimske minoritetskredse i Europa, hvor religionen er blevet et væsentligt middel til at fastholde en selvstændig kulturel identitet. Også i andre dele af verden har religion en stærk mobiliseringskraft. Når dette ledsages af en stigende utilfredshed med de lokale regerings og politiske elites evne til at håndtere økonomiske og sociale problemer samt opfattelsen af vestlig dobbeltmoral, opstår risikoen for radikalisering. Når denne radikaliseringsproces først er sat i gang, kan religionen (mis)bruges til at skabe forventninger om en bedre verden og som middel til at legitimere brugen af vold og terror.

Sammenfattende er det vurderingen, at de stadigt tættere og hyppigere møder mellem verdens kulturer, som følger med globaliseringen, herunder navnlig forholdet mellem den vestlige verden og den muslimske verden, rummer væsentlige positive men også negative potentialer for udviklingen fremover. Positive i kraft af den udveksling af viden, ideer, mennesker osv., der sker med kulturmøderne, og som kan skabe udvikling. Måltrettede indsatser med sigte på dialog og samarbejde mellem kulturer vil kunne være elementer heri. Negative i kraft af de modsætninger, som kulturmøderne er med til at trække op og forstærke, og som i nogle tilfælde, hvor forudsætningerne i form af bl.a. økonomiske og sociale problemer er til stede, giver sig udslag i egentlige radikaliseringsprocesser med risiko for vold og terror til følge. På den baggrund er kulturelle og ideologiske strømninger et af de vigtigste omdrejningspunkter for den globale udvikling med et iboende konfliktpotentialer i årene fremover.

Forskellen mellem den kulturelle dimension af globalisering og de økonomiske aspekter af globalisering er, at sidstnævnte ofte kan gøres til genstand for forhandling og kompromis. I modsætning hertil ser nogle den kulturelle referenceramme som et udtryk for identitet, hvor man netop ikke ønsker kompromiset. Opfattelsen indebærer, at man anser identiteten for truet, hvis den ændres som følge af påvirkning udefra. Det er dette forhold, der gør det af Samuel P. Huntingtons introducerede begreb om ”kulturernes og civilisationernes sammenstød” til en ofte brugt betegnelse for disse meget vanskeligt håndterbare konfliktmønstre.

#### **1.3.4. Kommunikation og teknologi**

*Der ventes hurtigere og billigere kommunikation og hastigt stigende informationsstrømme. Den teknologiske udvikling i de kommende år vil få stor indflydelse på mange samfundsforhold – strækkende sig fra erhvervslivets forhold, over menneskers indbyrdes forhold, menneskers sundhed og levealder, til forholdet mellem borgere og myndigheder og myndighedernes indbyrdes forhold og forhold til udlandet.*

I de kommende år ventes den teknologiske udvikling at fortsætte i et særdeles højt tempo. Blandt de områder, hvor der allerede nu tegner sig en hastig udvikling, er nano- og bioteknologi og nye materialer med store konsekvenser for IT, kommunikation, sundhed osv. At forudsige i detaljer, hvorledes udviklingen vil forløbe, er naturligvis ikke muligt.

For så vidt angår kommunikationsteknologien, er der i løbet af de seneste 30 år sket en eksponentiel stigning i computerkraften samtidig med, at computerens fysiske størrelse og pris er formindsket. Dette vil formentlig også være tilfældet fremover, hvilket indebærer, at der kan indarbejdes intelligent design i stort set alle produkter. En stor mængde af viden vil stå til rådighed for alle med adgang til internettet. Da man samtidig må forvente en øget teknisk integration af PC'en med mobiltelefonen, vil en stadig voksende del af jordens befolkning have adgang til denne viden uafhængig af opholdssted. Den hastige udvikling på softwareområdet vil også bidrage hertil.

Informations- og kommunikationsteknologi (IKT) må i stigende udstrækning forventes indarbejdet i alle fremstillingsprocesser, lager- og distributionscentre, udsalgssteder osv., som hermed bliver stadig mere automatiserede. Dette stiller ikke kun øgede krav til arbejdskraftens kvalifikationer, men også til rammebetingelserne generelt for at understøtte en højteknologisk produktion. Nogle produktioner, som tidligere blev flyttet til lavtlønslande, vil måske med fordel kunne flyttes tilbage til et automatiseret produktionsmiljø i hjemlandet og dermed opnå fordelene ved stabile rammebetingelser og tættere markedsadgang.

Nano-teknologien og bioteknologien kan føre til store fremskridt i sygdomsbehandling og forlænge menneskers levetid og produktive alder med mange år. Dette vil stille store krav ikke kun til indretning af de sociale systemer, men også til arbejdspladser, karriereforløb, uddannelsessystemer, byplanlægning og meget andet.

Forholdet mellem myndigheder og borgere vil også blive påvirket af IKT-udviklingen, hvor mulighederne for gensidig overvågning vil blive meget store, og den demokratiske proces kan blive påvirket. Politiets og efterretningstjenesternes værktøjer vil blive mere omfattende, men der vil også opstå nye former for kriminalitet.

Den teknologiske udvikling indebærer forhåbninger om, at nogle af de store globale miljøproblemer kan løses, og at der kan udvikles nye energiformer. Samtidig indebærer videns- og teknologispredningen dog også risiko for, at kriminelle og terrorister får adgang til bl.a. masseødelæggelsesvåben.

De samfund, som får størst glæde af den teknologiske udvikling, vil formentlig være de, som bedst forstår at integrere og udnytte de teknologiske nydannelser i produktionen og bredt i samfundslivet. Dette synes at forudsætte stabile politiske og økonomiske makrostrukturer, et højt uddannelsesniveau og fleksible markedsstrukturer, også på arbejdsmarkedet. Da ikke alle lande formår at tilvejebringe disse betingelser, vil de nationale og regionale forskelle i velstand og teknologisk niveau formentlig øges i de kommende år.

#### **Siemens scenarier**

Den store tyske industri-koncern Siemens bruger scenarier til at optimere koncernens strategi for F&U. Dette sker gennem opstilling af fremtidsbilleder inden for koncernens forskellige aktivitetsområder. Disse fremtidsbilleder skabes gennem en kombination af fremskrivning af nutiden (ekstrapolation) og tilbageskrivning af fremtiden (retropolation).

I fremskrivningen af nutiden forsøger man at finde ud af, hvordan nutidens teknologier vil udvikle sig i fremtiden. Denne metode tager ikke højde for teknologiske blindgyder eller teknologiske udviklingsspring. For at fange disse ”overraskelser” udvikler man fremtidsscenerier, hvor der på basis af forventede sociale og politiske strukturer, miljøhensyn, teknologiske trends og forbrugerbehov opstilles fremtidsbilleder. Fra disse fremtidsbilleder forsøger man at bevæge sig tilbage til nutiden. Derved opnår man et indtryk af, hvor nutidens teknologi vil løbe ind i forhindringer, og hvor F&U ressourcerne derfor muligvis skal indsættes.

Et af fremtidsbillederne kaldes information og kommunikation. Her forventer Siemens bl.a., at alle genstande, som indgår i dagligdagen, vil være i stand til at kommunikere med hinanden. Realtidsinformation vil være standard i produktionen. Det vil f.eks. være muligt nøje at følge et produkts fulde livscyklus. Biler vil ikke kun være udstyret med sensorer og navigations- og kommunikationsudstyr. De vil også kunne kommunikere med hinanden for at undgå trafikuheld og trafikpropper.

I et andet fremtidsbillede, som Siemens kalder automatisering og kontrol, forestiller man sig en verden, hvor massefremstilling efterhånden vil forsvinde, og hvor kunder kan bestille ”skræddersyede” produkter. I laboratorierne vil der blive anvendt computersimulationer, der kan simulere sammensætning af genstande helt ned til de enkelte atomer, og robotter vil være i stand til at udføre tusindvis af simultane forsøg og analyser.

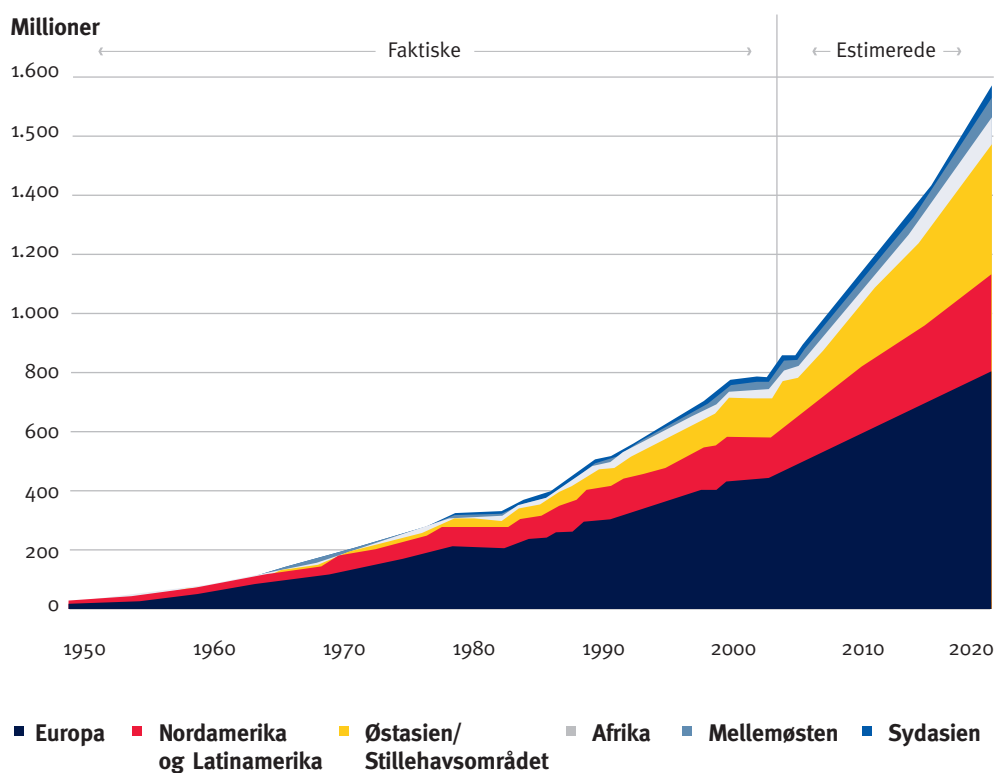
### 1.3.5. Rejsemønstre

Den økonomiske, teknologiske og kommunikationsmæssige globalisering medfører stadig nemmere og billigere rejser i fremtiden. De senere års naturkatastrofer og den generelle terrortrussel har ikke mindsket rejseysten på internationalt plan, men trusselsbilledet vil formentlig være mere styrende for, hvor i verden mennesker rejser hen.

Antallet af internationale rejser steg i 2005 med 5,5% til samlet 808 mio. Udviklingen skal ses på baggrund af en vækst i 2004 på 11% (763 mio.) og en langsigtet forventet vækstrate på gennemsnitligt 4,1% frem mod 2020. Stigningen i turistaktiviteten markerer turisme som et af de meste bemærkelsesværdige økonomiske og sociale fænomener i de seneste årtier. Internationale rejser er således steget markant gennem de seneste 55 år. Fra blot 25 mio. i 1950 til altså mere end 800 mio. i 2005. Udviklingen er drevet af den økonomiske, teknologiske og kommunikationsmæssige globalisering. For den rejsende bliver verden i kraft af ny teknologi stadig ”mindre”, og rejseysten er i stigende grad drevet af ønsket om underholdning, spænding og (ud)dannelse, samt for emigranters vedkommende besøg hos deres familie i oprindelseslandet.

I årene frem forventes antallet af internationale rejser at fordobles til over 1,56 mia. – ca. 1,2 mia. af disse rejser vil foregå indenfor geografiske regioner, medens ca. 0,4 mia. rejser vil være over længere afstande. De tre største modtagende regioner forventes i 2020 at være Europa med ca. 717 mio. turister, Østasien/Stillehavsområdet med ca. 397 mio. turister og Nord- og Sydamerika med ca. 282 mio. turister.

Figur 1.16: Internationale rejsemål frem mod 2020



Kilde: World Tourist Organisation, Tourism 2020 Vision.



På UNWTO's (UN World Tourist Organisation) top ti over verdens forventeligt mest besøgte destinationer i 2020 er Kina på førstepladsen med 8,3% og USA på tredjepladsen med 6,6%. Det er bemærkelsesværdigt, at 5 EU-medlemsstater er på denne liste (nr. 2: Frankrig, nr. 4: Spanien, nr. 6: Storbritannien, nr. 7: Italien og nr. 10: Tjekkiet).

Væksten i international turisme sker på trods af, at verden i de senere år har oplevet adskillige naturkatastrofer og en voksende terrortrussel. Denne type trusler har altid eksisteret, men har været særligt fremherskende de senere år. Hertil kommer, at det globaliserede mediebillede medfører en mere intensiv dækning af voldsomme begivenheder, der skaber grobund for frygt. Frygten for terrorangreb har dog, i alt fald indtil videre, ikke vist sig at have nogen synderlig betydning for, hvor meget folk rejser. Ligeledes synes terrorangreb, naturkatastrofer m.v. primært at have konsekvenser for valget af rejsemål på relativ kort sigt. Det udelukker dog ikke, at en væsentlig faktor for international turisme på sigt vil kunne blive følelsen af tryghed og sikkerhed.

De største usikkerhedsfaktorer i relation til den forventede vækst i international turisme udgøres af den generelle terrortrussel, risiko for stigende priser, inflation og rentestigninger og den videre udvikling af pandemiske sygdomme som fugleinfluenza. Disse er alle faktorer, som potentielt kan hæmme udviklingen fra dag til dag.





## KAPITEL 2

### GLOBALISERINGENS KONSEKVENSER FOR UDENRIGSMINISTERIET

Globaliseringen skaber nye muligheder for danske borgere og virksomheder i hele verden, men også – som beskrevet i kapitel 1 – en række globale udfordringer på tværs af landegrænser. Det 21. århundredes globalisering udfordrer nationalstaternes position som ramme for den globale udvikling og internationalt samarbejde. Globaliseringen betyder også, at eksisterende internationale organisationer sættes under pres, samtidig med at stadig flere udfordringer kalder på beslutninger, som bedst træffes i internationale fora.

Med den teknologiske udvikling foregår kommunikationen på tværs af landegrænser og kulturer på en helt anden måde end tidligere – ikke mindst hurtigere, langt mere intenst og omfattende. Der er tale om en særdeles positiv udvikling i et globalt perspektiv. Men udviklingen fører samtidig til øget risiko for, at informationer bl.a. om politiske forhold – også bevidst – fordrejes eller decideret får karakter af misinformation.

Globaliseringen ændrer således vilkårene og betingelserne for dansk interessevaretagelse i forhold til udlandet – og dermed for det danske udenrigsministerium. En dansk interessevaretagelse må nødvendigvis tilpasses disse realiteter.

Alt i alt skaber den stigende kompleksitet i de internationale relationer et øget behov for udenrigspolitisk sammenhæng gennem koordination på nationalt plan. Udviklingen stiller også krav til en stadig mere tværgående opgavevaretagelse, hvis man vil forsøge at få overblik over – og så vidt det er muligt – styre internationale processer i retning af dansk interessevaretagelse. Det er derfor Udenrigsministeriets opgave at bidrage til, at danske samarbejdspartnere kan løfte globaliseringens udfordringer i forhold til udlandet. Men det kræver nye instrumenter og nye kompetencer i Udenrigsministeriet. Det kræver et fintmasket netværk i andre lande, i EU og i andre organisationer – men også i Danmark – og det kræver en koordineret og målrettet indsats. I dette kapitel tegnes et billede af de nye krav og opgaver, som globaliseringen fører med sig for det danske udenrigsministerium.

I det første afsnit identificeres vilkårene for Udenrigsministeriets arbejde i en globaliseret verden samt hvilke generelle krav til instrumenter og kompetencer, der følger af globaliseringen – både i ministeriets direkte samspil med andre lande og i forhold til arbejdet i de internationale organisationer, som Danmark er medlem af. I det andet afsnit analyseres globaliseringens udfordringer og nye opgaver for Udenrigsministeriet i et geografisk perspektiv. I analysen tages der udgangspunkt i fem regioner: Europa, Nord- og Latinamerika, Asien, Mellemøsten/Nordafrika samt Afrika syd for Sahara. Det står klart, at globaliseringen slår uensartet igennem i de forskellige regioner, hvilket de udenrigspolitiske indsatser, herunder instrumenter og kompetencer, selvsagt skal afspejle.

#### 2.1 Udenrigsministeriet i en globaliseret verden

Der er mange opfattelser af, hvad diplomati egentlig er, men der kan dog identificeres to hovedopfattelser. Den kontinentaleuropæiske opfattelse betragter diplomatiet som et håndværk til udøvelse af udenrigspolitik. Der fokuseres primært på procedurer, formelle kompetencer etc., mens der er mindre fokus på mål. Den anden hovedopfattelse fokuserer mere på mål. Hvordan disse opfyldes, er i denne opfattelse derimod af mindre betydning, idet man er pragmatisk med hensyn til procedurer, retsregler osv. Denne sidste opfattelse hælder de angelsaksiske lande ofte til. Med globaliseringen udviskes forskellene mellem de to modeller. Diplomati må beskæftige

sig ligeligt med både udenrigspolitikken mål og dens midler. Europæisk diplomati må f.eks. i stigende grad koncentrere sig om samarbejdet om at opstille fælles udenrigspolitiske mål over en længere periode, og amerikansk diplomati må i en globaliseret verden i stigende grad forventes at vægte multilaterale aspekter.

I den globaliserede verden skal Udenrigsministeriets medarbejdere kunne operere i flere og flere – ofte uformelle og ikke-statslige – netværksbaserede samarbejdsstrukturer på tværs af landegrænser. Opgaven består i at fremme en politisk globalisering, som præges af et stærkt samspil med andre lande og kulturer samt et bredt og forpligtende internationalt samarbejde, hvor beslutninger i så høj grad som muligt træffes i overensstemmelse med internationalt aftalte spilleregler, således at globaliseringen ikke ”løber løbsk”. Samtidig med at nationalstaterne udfordres af globaliseringen, er en demokratisk håndtering af globaliseringen i vidt omfang afhængig af, at staterne engagerer sig internationalt. Det udenrigspolitiske arbejde er det væsentligste redskab hertil og bliver således et styringsredskab i globaliseringen.

Der er tale om en betydelig udfordring, bl.a. fordi den politiske globalisering er et nyere fænomen end den økonomiske og ikke er så gennemanalyseret og velkendt. Det gør billedet mere uklart og styringen vanskelig.

Det udenrigspolitiske arbejde er naturligvis afhængigt af de betingelser, som den omgivende verden stiller. På samme måde må det udenrigspolitiske arbejde tilpasses, så der bliver øget fokus på de områder, hvor udenrigspolitiske relationer skaber en merværdi. Dette gælder både i forhold til varetagelsen af nationale interesser, og når det kommer til løsning af globaliseringens store udfordringer.

### **2.1.1. Nye vilkår**

*Globaliseringen ændrer Udenrigsministeriets arbejdsvilkår: Den traditionelle adskillelse mellem interne og eksterne politikker udviskes, flere statslige og ikke-statslige aktører arbejder internationalt, uformelle netværk spiller en større rolle og flere beslutninger træffes uden for de formelle strukturer.*

Som det fremgår af kapitel 1, betyder det 21. århundredes globalisering væsentligt ændrede vilkår for udenrigstjenester og diplomati helt generelt. Fra de brede politiske, økonomiske og befolkningsmæssige megatrends kan der identificeres i alt fald fire selvstændige, men også tæt sammenvævede hovedtendenser, som vil forme det udenrigspolitiske arbejde i de kommende år.

*For det første* mindsker globaliseringen den traditionelle adskillelse mellem interne og eksterne politikker. Det gælder også i Danmark. En indenrigspolitisk dagsorden kan lynhurtigt – hvis den rammer en nerve i nogle af globaliseringens megatrends – blive til en global dagsorden. Nationale politikker udformes mere og mere i lyset af internationale aftaler og betingelser. Det sker ikke mindst i forhold til Europas udvikling, hvor en stigende andel af danske politikker og lovgivning udspringer af EU-lovgivning. Regeringens globaliseringsstrategi er også et eksempel på det øgede behov for, at den direkte udenrigspolitiske interessevaretagelse og internationale aftaler forhandles og fastlægges i lyset af klare indenrigspolitiske prioriteringer.

Globaliseringen betyder i det hele taget, at det bilaterale forhold til andre lande og de rammer, som skabes via internationale aftaler og alliancer, får større betydning for det nationale politiske råderum. Eller sagt på en anden måde: En af det udenrigsministerielle arbejdes væsentligste opgaver bliver at skabe så meget *indenrigspolitisk* råderum som muligt.

*For det andet* stiger antallet og betydningen af ikke-statslige aktører, der opererer over grænserne og globalt. Organisationer i de private sektorer opererer på tværs af grænser, og eksempelvis brancheforeninger og erhvervssammenslutninger etablerer generelle regelsæt, der kan få retslignende betydning på det nationale niveau. Medier, kulturpersoner og enkeltindivider optræder i stigende grad som opinionsdannere – nogle gange uafhængigt og nogle gange i samklang med stater. Globale, folkelige bevægelser kan opnå dagsordenssættende betydning, som f.eks. den internationale gældslettelseskampagne anført af rockstjernen Bono, der siden blev løftet af G8 og endelig formaliseret i regi af Verdensbanken og IMF. På det økonomiske plan er det vurderingen, at mere end halvdelen af verdens 100 største enheder i dag er virksomheder – ikke stater. Også inden for traditionelt udenrigsministerielle kerneområder ses en lignende udvikling. Private aktører – som f.eks. International Crisis Group – engagerer sig direkte i bl.a. mægling og monitorering af fredsaftaler mellem suveræne lande og oprørsgrupper. Også kommuner, regioner og storbyer kan forventes at ønske en stigende betydning på den internationale scene.

Fremvæksten af ikke-statslige aktører rejser spørgsmålet om demokratisk legitimitet og ansvarlighed i de internationale relationer. Også det danske civilsamfunds mange forskellige grupper engagerer sig i stigende grad i internationale netværk, hvilket bl.a. tegningesagen viste.

Med staters og dermed udenrigsministeriers engagement i sådanne grænseoverskridende problemstillinger, som tages op af det civile samfund, skabes der – bl.a. gennem ministeransvaret – en politisk legitimitet, som kan bære håndteringen af sagerne ind i internationalt accepterede og regulerede beslutningsstrømme. Dermed øges mulighederne for, at der etableres internationalt accepterede og eksplicitte normer som ramme for det internationale samspil.

#### **Handelspolitiske netværk**

Et af de steder, hvor netværk har vist sin store værdi for Danmark, er på det handelspolitiske område.

For at styrke den indenrigspolitiske debat og vidensdeling er der oprettet en række såkaldte “Beach Clubs” med deltagelse af bl.a. ministerier, organisationer og NGO’er. Her drøftes i en uforpligtende ramme de emner, der forhandles inden for Verdenshandelsorganisationen WTO med henblik på at udforme den danske forhandlingsposition, så den tager højde for de væsentligste handelspolitiske interesser. Netværket bidrager dermed til en bred afdækning af interesserne og til en tilsvarende bred opbakning bag det, der bliver den danske forhandlingsposition.

På den udenrigshandelspolitiske banehalvdel indgår Danmark i “Northern-lights” netværket af handelsliberale EU-lande. Der foretages her en vidtgående informationsudveksling og afstemning af synspunkter på det handelspolitiske område, så EU’s forhandlingsposition får en mere frihandelsvenlig karakter, end den ellers ville have.

*For det tredje* ses en generel tendens til, at beslutninger formes og nogle gange træffes i uformelle fora og netværk. Tendensen ses i form af uformelle ad-hoc grupperinger af lande og nogle gange internationale organisationer, som f.eks. Mellemøstkvartetten (se boks).

Denne type grupperinger har ikke officielle hovedsæder, og beslutninger træffes ofte på uformelle netværksmøder i verdens store beslutningscentre. Samme tendens ses i de internationale organisationer, som FN, WTO, EU osv. Også her sker et skifte i retning af uformelle beslutningsstrukturer og alliancedannelser, som baserer sig på konkrete interessefællesskaber fra sag til sag. I EU er der således daglige eksempler på, at sagen definerer interessefællesskabet og ikke omvendt.

Derfor er kontakt med og tidlig indflydelse i disse fora af vigtig dagsordenssættende betydning. I det hele taget er det kendetegnende for de uformelle beslutningsstrukturer, at det kræver god timing, argumentation, overtalelse og nære og fortrolige forbindelser til andre lande og organisationer at få indsigt i (og få adgang til) disse møder, som skaber rammerne for senere beslutninger og kompromisser.

Tidligere var det ”kongresser” eller formelle internationale forhandlingsfora etableret i internationale organisationer med nationalstater som eneste medlemmer, der på globalt plan udgjorde den væsentligste – hvis ikke eneste – forhandlingsramme. Diplomatiets fornemste opgave var i sådanne fora at repræsentere og varetage statens politiske og økonomiske interesser. I dette ”gamle” internationale system forhandlede nationalstaterne gennem diplomati om fastlæggelse af regler, der oftest mandede ud i traktater, der blev ratificeret af staterne. Denne procedure forudsatte, dels at staterne kunne betragtes som monolitiske, suveræne enheder, dels at tid stort set ikke spillede nogen rolle. Det kunne ofte tage mange år, fra man begyndte sonderinger og forhandlinger, at få en traktat til at træde i kraft. Ofte er der sanktioner forbundet med brud på traktater, enten økonomiske eller i givet fald legitime militære sanktioner (FN-Pagten).

I dag er situationen væsentligt ændret. Det internationale system er blevet diffust og usammenhængende. I dette system skabes der via de globale netværk ”best practices” (god fremgangsmåde), koordinerede løsninger uden formelt eller traktatligt grundlag, ”coalitions of the willing” (koalitioner af interesserede/villige) også på det civile område etc.

Begge fremgangsmåder eksisterer selvsagt side om side. Også sidstnævnte fremgangsmåde kan med tiden føre til egentlige aftaler eller en traktat. Denne fremgangsmåde bygger i høj grad på tilstedeværelse i netværk, og den bygger på overtalelse, argumentation, rådgivning mv. Den er også fleksibel og kan føre repræsentanter fra mange netværk sammen og ”gå lige til sagen” på samme måde som i ikke-statslige netværk. Ulempen er, at processen er mindre gennemsigtig og potentielt ansvarsforflygtigende. Men dog ikke i samme grad som hvis globaliseringen var uden institutioner som diplomati, hvorigennem processen sættes ind i et nationalt og internationalt politisk ”helhedsbillede”.

Det udenrigsministerielle arbejde skal indrettes, så det forøger råderummet for påvirkning og overtalelse. Dette arbejdes essens har netop været forhandling, argumentation, allianceskabelse, overtalelse, aftaler etc., og disse evner bliver der endnu mere behov for i et internationalt system, som bygger på, at der netop ikke i så høj grad som tidligere kan tales om, at ”tingene er sat i system” via internationale organisationer med nationalstater som (eneste) medlemmer.

*For det fjerde* ses en opblødning af grænserne mellem sektorer. Det indebærer, at det på nogle områder bliver sværere at sondre skarpt mellem bl.a. forskellige ministeriers sagsområder, både nationalt og internationalt. Det gælder især inden for fagområder som forskning og uddannelse, sundhed, energi, miljø og erhverv, der i særlig grad udfordres af globaliseringens megatrends.

### **Mellemøstkvartetten**

Det måske bedste eksempel på et uformelt netværk, hvor beslutninger og positioner formes og træffes, er Mellemøstkvartetten. I dette samarbejde mellem USA, Rusland, FN og EU nåede man under det danske EU-formandskab i 2002 til enighed om en såkaldt køreplan eller 'road map' for oprettelsen af en palæstinensisk stat og dermed en endelig fredsløsning mellem Israel og palæstinenserne. Israel og den palæstinensiske ledelse har formelt accepteret planen, og den har i form af Sikkerhedsrådsresolution nr. 1515 (2003) opbakning fra et enigt Sikkerhedsråd. Selvom fristen, for hvornår planen skulle være afsluttet, er overskredet, er der bred enighed om, at køreplanen forbliver et centralt element i fredsprocessen.

Mellemøstkvartetten er særlig interessant, fordi den på én gang rummer mange af de særtræk, som i større eller mindre omfang vil kendetegne fremtidens uformelle og fleksible netværk. Kvartetten er en sagsorienteret alliance. Den inddrager de lande og internationale organisationer, der af konflikten parter ses som de centrale eksterne parter til konflikten. Den indeholder den rette balance mellem stærk nationalstatsbaseret magt og international retsorden. Endelig illustrerer den, hvordan Danmark via EU kan sikre sig en plads i og indflydelse på en proces, der har stor global betydning og opmærksomhed.

Eksempelvis kan ressortgrænserne mellem sager af energipolitisk, miljøpolitisk, erhvervspolitisk, fødevarerpolitisk og udenrigspolitisk relevans være flydende. Som konsekvens heraf bliver internationale forhandlinger stadig mere sammenvævede. De mange aktører og sagernes kompleksitet betyder, at det bliver vigtigt at have et samlet overblik, så mulighederne for alliancedannelser på tværs af lande og i de internationale forhandlingsfora kan udnyttes optimalt.

Alt i alt indebærer globaliseringen og dens nye udfordringer en grundlæggende forandring af den måde, hvorpå internationale relationer håndteres. Udenrigsministeriet har en central rolle at spille i forhold til disse ændrede rammebetingelser. Med sin placering i krydsfeltet mellem nationale og internationale forhold. Med sin adgang til og deltagelse i formelle institutioner og uformelle internationale netværksdannelser. Som brobygger mellem danske interesser og aktører i udlandet. Og med en tværgående rolle i forhold til hjemlige spørgsmål med internationale aspekter – ikke mindst i forhold til EU, men også i forhold til en lang række andre emner og aktører.

### **Der stilles skarpt på merværdi**

Blandt andet for at Udenrigsministeriet bedst muligt kan bidrage til regeringens globaliseringsstrategi, er der behov for at stille skarpt på de områder, hvor Udenrigsministeriet i en globaliseret verden kan levere merværdi for danske samarbejdspartnere. Det gælder i særlig grad om at udnytte Udenrigsministeriets globale netværk med ambassader, repræsentationer ved internationale organisationer, generalkonsulater, handelskontorer osv. som samlingspunkt for en samlet dansk interessevaretagelse i udlandet.



Det står klart, at et lands muligheder for at virke internationalt i en globaliseret verden afhænger af evnen til at indgå i de rette netværk. Mulighederne for at påvirke et andet land, en udvikling eller en konkret forhandlingsituation i en gunstig retning vil afhænge af tilstedeværelsen i sådanne netværk og dér have den indflydelse, som flyder af viden, indsigt, evne til alliance-skabelse og forhandlingsevne. Det bliver en spidskompetence at operere i en verden med stadig flere – ofte uformelle og ikke-statslige – netværksbaserede samarbejdsstrukturer.

I det komplekse netværk af relationer, som opstår og udvikles mellem danske og internationale aktører, bliver det Udenrigsministeriets opgave at tilvejebringe de bedst mulige rammebetingelser for den samlede danske interessevaretagelse. Dette kræver et direkte kendskab til både de danske og internationale aktører, andre lande, deres interesser, strategier og ressourcer. Det forudsætter også, at Udenrigsministeriet har et effektivt kontaktnet i ind- og udland og deler dette netværk effektivt med sine samarbejdspartnere.

Ved en omskrivning af cogito ergo sum kunne man hævde, at hvis man ikke er en del af netværkene i den globaliserede verden, så "eksisterer" man ikke i denne verden – og jo større og vigtigere netværk, man er med i, jo bedre er mulighederne for indflydelse. Lande, der ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på de globale megatrends, og som ikke i tilstrækkelig grad er "koblet på" de globale netværksdannelse, vil uvægerligt komme til at stå svagt i globaliseringen. Netværksskabelse har i realiteten overtaget hierarki og bureaukrati som den primære organisations- og kommunikationsform. Koordinationsinstrumenterne er horisontale, og organisationsmåderne bliver det også.

Med den stadig større kompleksitet følger også krav til stadig mere sammenhængende og tværgående instrumenter. Her er det Udenrigsministeriets opgave at være samlingspunkt for danske udenrigspolitiske synspunkter. Det centrale spørgsmål bliver, hvordan Udenrigsministeriet kan sikre størst mulig indflydelse og bedst mulig placering for Danmark og danske interesser i det globale netværkssamfund.

### **2.1.2. Udenrigsministeriets instrumenter i globaliseringen**

*Udenrigsministeriets instrumenter og kompetencer skal tilpasses de nye behov, som globaliseringen skaber. Samtidig skal opgaverne i stigende grad håndteres gennem et styrket samarbejde med en bred kreds af danske såvel som internationale partnere.*

Regeringens globaliseringsstrategi "Fremgang, fornyelse og tryghed" er udtryk for en offensiv tilgang til de nye udfordringer og opgaver, som globaliseringen fører med sig. Det er et mål, at danske interesser til enhver tid skal varetages så effektivt som muligt på den globale scene – politisk, økonomisk, kulturelt og konkret for danske borgere og virksomheder.

Globaliseringen kræver således en bredspektret, sammenhængende og konsistent tilgang, i og med at de fleste emner er tværgående.

Den danske udenrigstjeneste er allerede en såkaldt enhedstjeneste, der samler hele paletten af internationale opgaver i én sammenhængende struktur. Enhedstjenesten gør det muligt – uden store organisatoriske og forvaltningsmæssige hindringer – at levere effektive svar på konkrete internationale og globale udfordringer på tværs af arbejdsområder. Udenrigsministeriet leverer inden for sin kunnen en lang række offentlige goder og værdier.

Det drejer sig om, at Udenrigsministeriet udfører dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik på en måde, der skaber størst mulig fred, sikkerhed, stabilitet og udvikling for Danmark i dets nærområder og i verden som helhed. Udenrigsministeriet varetager i forlængelse heraf en stor bevilling, for tiden på ca. 11,7 mia. kr., der går til udviklingsbistand i flere af verdens fattigste lande. Udenrigsministeriet skaber merværdi for danske virksomheder årligt anslået til ca. 3,5 mia. kr., og bistår danskere der kommer i nød i udlandet.

Den danske udviklingsbistandsorganisation Danida blev allerede i forbindelse med Udenrigskommissionen i 1991 samlet i en enhedsorganisation med direktøren som leder af den samlede udenrigstjeneste. I 2001 blev det samlede eksportfremmearbejde ved lov samlet i Danmarks Eksportråd indenfor rammerne af Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet må bedømmes på, hvor godt det udfylder disse rammer til gavn for landet og for den indflydelse, Danmark ønsker at have i verden.

#### **Indsatsen i Afghanistan viser styrken ved et integreret Udenrigsministerium**

Afghanistan er præget af en række udfordringer med global rækkevidde og relevans. Først og fremmest skal det sikres, at landet ikke igen bliver arnested for international terrorisme. Derfor skal den afghanske regerings bestræbelser på at opbygge et mere demokratisk og tolerant samfund – efter landets dyrekøbte erfaringer med et islamistisk Taleban-styre – støttes. Derudover skal den omfattende fattigdom bekæmpes, millioner af tilbagevendende flygtninge integreres, og der kræves også en mangesidet indsats for at reducere opiumsøkonomien.

Den danske enhedstjenestes muligheder for at kombinere virkemidler leverer konkrete og sammenhængende svar på udfordringerne. Ambassaden i Kabul understøtter det danske forsvars forbindelser til Afghanistans politiske ledelse og sikrer samtidig en aktiv samklang mellem de civile og militære initiativer til fremme af stabilitet og udvikling. Danmark har støttet valg og parlamentets funktionsduelighed samt opbygning af et civilt samfund, f.eks. menneskerettighedsorganisationer. Derudover anvendes den danske nærområdeindsats til at bistå med flygtningeintegration, samtidig med at grundskoleundervisning og udvikling i landområderne fremmes. Ambassaden hjælper også danskere fra private virksomheder og NGOer til at udføre deres daglige arbejde – som gennemføres trods et ikke ubetydeligt trusselsniveau.

I kraft af Udenrigsministeriets integrerede tilgang, tætte samarbejde med andre ministerområder og direkte tilstedeværelse i udlandet bliver det muligt at løfte og forfølge overordnede og tværgående danske interesser på tværs af sektorspecifikke politikområder. I takt med både den økonomiske og politiske globalisering får andre ministerområder samtidig stadig større betydning som selvstændige internationale operatører på deres egne fagområder. Dette styrker den danske interessevaretagelse i forhold til udlandet, og ikke mindst i forhold til EU-samarbejdet.

Princippet om en enhedstjeneste er videreført i forholdet til andre ministerområders internationale aktiviteter. Danske repræsentationer udgør samlet set en platform i udlandet i hele centraladministrationens tjeneste. Princippet kan bl.a. ses i bemanningen af de danske repræsentationer i udlandet. Allerede i dag er over 10% af udsendte akademiske medarbejdere specialattachéer fra andre fagministerier. Det er en udvikling, som globaliseringen forventes at forstærke, og som vil øge effektiviteten af den samlede danske interessevaretagelse på globalt plan.

Den integrerede udenrigstjeneste skal imidlertid løbende tilpasses og udvikles til at håndtere globaliseringsens udfordringer. Det gælder både med hensyn til Udenrigsministeriets klassiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter, udviklingsbistanden, eksport- og investeringsfremme, borgerservice og arbejdet med at udbrede kendskabet til Danmark og dansk kultur i udlandet.

### **Udenrigsministeriets klassiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter**

Udenrigsministeriets kerneopgave har traditionelt været knyttet til håndteringen af forholdet og forhandlinger mellem stater. Med globaliseringen ændrer de konkrete opgaver sig. Men det samlede behov for Udenrigsministeriets opgaver og kapacitet til at løfte dem øges.

Det siger sig selv, at hverken gårsdagens organisationsstruktur eller dens teknologi vil overleve i fremtidens komplekse omgivelser. Hvis Udenrigsministeriet skal være en stødpude i fremtidens turbulente, globaliserede verden og sikre fremskridt i, hvad man kunne kalde en ”dynamisk stabil” verden, kræver det nye redskaber og kompetencer.

Med globaliseringen følger et øget behov for, at Udenrigsministeriets klassiske udenrigspolitiske instrumenter og opgaver bredes yderligere ud og stilles til rådighed for danske samarbejdspartnere, der har udenrigspolitiske interesser. Det gælder særligt indsigt i, viden og rådgivning om andre lande, internationale forhold, forhandlinger og allianceopbygning. Men også at Udenrigsministeriet benytter sig af den viden, der findes i civilsamfundet om internationale forhold.

Udenrigsministeriet skal tjene til, at der skabes de bedst mulige resultater internationalt. Udenrigsministeriet skal i den forbindelse aktivt benytte sig af de muligheder, som den direkte tilstedeværelse i andre lande og ved centrale internationale institutioner som EU, FN, NATO og WTO giver.

Danmark har over en årrække opbygget et godt renommé som en saglig og troværdig samarbejdspartner både i forhold til andre lande og i forhold til de internationale samarbejdsfora med veludviklede netværk og stærke kompetencer. Disse instrumenter skal videreudvikles og fortsat benyttes aktivt i varetagelsen af danske interesser og håndteringen af globaliseringsens udfordringer.

Evnen til at rådgive regeringen, Folketinget, grønlandske og færøske myndigheder, erhvervsliv og civilsamfund afhænger af et professionelt udenrigsministerium. Et udadvendt og aktivt udenrigsministerium skal indgå i og trække på de netværk, der har indflydelse på eller kan præge den internationale udvikling som anført ovenfor.

Det kræver høj fleksibilitet og tilpasningsevne i Udenrigsministeriet for til stadighed at være til stede de rette steder i udlandet.

Selvom den hastige udvikling på kommunikationsområdet gør det stadig lettere at følge den generelle politiske og økonomiske udvikling i andre lande og ”holde kontakt” over lange afstande, spiller den personlige tilstedeværelse fortsat en afgørende rolle. Den løbende, personlige kontakt til andre landes beslutningstagere og meningsdannere er en vigtig del af det udenrigspolitiske arbejde. En troværdig dialog forudsætter indgående viden om de kulturelle normer og spilleregler, som skal respekteres. Det dygtige diplomati forstår dette og benytter denne viden til at opnå den fortrolighed og kontakt, som kan danne basis for, at danske beslutningstagere får et bedre grundlag for at træffe beslutninger og får den rette rådgivning.

Et af nøgleinstrumenterne til at formidle denne viden er indberetningsvirksomheden, der med globaliseringen således bliver endnu vigtigere, men som samtidig hele tiden skal være på forkant med den internationale udvikling. Indberetningerne skal tilpasses og fokuseres på merværdi og de konkrete behov hos de partnere i det danske samfund, navnlig ministerierne, som de tilgår. Hvis indberetningerne formår dette, vil de være et meget centralt instrument og kilde til viden for regeringen, Udenrigsministeriet og dets samarbejdspartnere i Danmark.

Også i internationale forhandlingsprocesser vil der være behov for med stor præcision og den rette timing at placere og indhente de rigtige budskaber på og fra det rigtige sted. I en globaliseret verden med en stadig stigende informationsudveksling vil det ofte tjene et værdifuldt filtrerings-hensyn, at disse budskaber udveksles ved personlig mellemkomst. Troværdige og politisk afstemte budskaber afleveret på rette sted danner – også i en globaliseret verden – grundlag for interessevaretagelse i forhold til andre lande. Effektiv håndtering af internationale møder og forhandlinger kræver direkte og aktiv tilstedeværelse både forud for, under og efter møderne. Man kan ikke nøjes med at sende en e-mail eller oplæse et hjemmefra forberedt indlæg eller en tale på selve mødet og derefter rejse hjem igen. Møder og forhandlinger består i forberedelse med påvirkning af holdninger og alliancedannelser forud for selve mødet, stadige omformuleringer og tilpasninger af tekster i den ønskede retning, og at kunne fornemme og se nye åbninger hos modparten, der kan drages fordele af.

Et bredt internationalt netværk af centralt placerede kontakter vil medvirke til at tilvejebringe grundlaget for analyser, vurderinger og indberetninger om lokale samfundsforhold og internationale politiske og økonomiske emner, der har indflydelse på danske forhold, eller hvor andre landes holdninger kan søges påvirket.

I det hele taget skabes der med globaliseringen og en aktiv dansk rolle i globaliseringens brændpunkter – såvel de positive som de negative – et øget behov for at udvikle og styrke ambassadernes traditionelle analyse- og indberetningsvirksomhed. Ambassadernes analyser og indberetninger kan med baggrund i et lokalt netværk skabe et uvurderligt grundlag for den nationale beslutningsproces i regeringen såvel som i Folketinget, blandt virksomheder og i civilsamfundet.

Udover aktivt og innovativt at bidrage til at forme den internationale meningsdannelse om Danmark har de danske ambassader med deres lokale direkte tilstedeværelse i de rette netværk en voksende opgave med at sikre kvaliteten og validiteten af de informationsstrømme, der skal danne grundlag for udformning af danske politikker. Hvor nyhedsmedier oftest fokuserer på ”dagens hændelser”, kan ambassaderne give et mere dybtgående billede af situationen. Det viser sig på stort set alle områder af udenrigspolitisk relevans, hvor Udenrigsministeriet har netværk og direkte kontakter til andre landes stedlige myndigheder og beslutningstagere. Den diplomatiske kodeks for gensidig fortrolighed skaber rammen for dette arbejde. Der vil derfor som hidtil være naturlige grænser for, hvilke oplysninger som kan deles bredere, men det vil være Udenrigsministeriets mål – indenfor rammerne af gensidig fortrolighed – at udbrede denne viden til gavn for andre.

Tilstedeværelsen i de brændpunkter, hvor Danmark er udenrigspolitisk, militært eller erhvervs-mæssigt engageret, er eksempler herpå. Den viden, som danske udsendte sammen med andre repræsentanter for danske myndigheder har i brændpunkter som Afghanistan, Irak og Mellem-østen, giver danske beslutningstagere et kvalificeret grundlag for at træffe beslutninger om f.eks. den danske militære og civile indsats disse steder. Eksempelvis kræver en effektiv udnyttelse af Det Arabiske Initiativ forskellige komponenter ligeledes en direkte dansk tilstedeværelse i regionen – og ofte ”ude i marken” blandt folkelige og religiøse organisationer.

Globaliseringens kompleksitet fordrer i det hele taget, at Udenrigsministeriet til stadighed skal have den faglige kapacitet til tidligt at indfange nye tendenser og politiske strømninger samt identificere og skabe kontakt til dagsordenssættende aktører. Det gælder også aktører i det civile samfund i bred forstand – bl.a. religiøse og kulturelle grupperinger – som ofte agerer udenfor de formelle beslutningsstrukturer. Med sådanne gruppers stigende muligheder for at påvirke den globale politiske dagsorden skal et moderne udenrigsministerium kunne håndtere kontakt, overvågning og informationsindsamling i nye sammenhænge. Det langvarige danske samarbejde i bl.a. udviklingslande med lokale menneskerettighedsorganisationer og andre folkelige bevægelser skaber et godt grundlag herfor.

Arbejdet kræver samtidig flere og nye sprogfærdigheder ikke mindst i forhold til lande i globaliseringens brændpunkter i Mellemøsten, Nordafrika og Asien, større viden om andre landes historie, kulturer og religioner, som via globaliseringens udvikling vil kunne påvirke danske forhold og interesser, samt IT-redskaber som kan sikre en hurtig og sikker kommunikation. Udenrigsministeriet samarbejder også i stadig stigende grad med den samlede danske ressourcebase bestående af forskere, myndigheder, virksomheder, organisationer og enkeltpersoner, som har særlig indsigt eller interesser i de pågældende lande og regioner, herunder danskere med anden etnisk baggrund. Globaliseringen betyder i det hele taget, at et stigende antal danskere ofte i længere perioder opholder sig rundt omkring i verden i erhvervs-, studie- og familiemæssige sammenhænge.

Med erhvervslivets internationalisering, flere studieudvekslingsordninger etc. vil der også være flere og flere udlændinge, som i deres hjemlande har direkte kontakter til og viden om Danmark. Men også mange danskere og personer, der opholder sig i landet, har indsigt i f.eks. mellemøstlige og asiatiske forhold som følge af deres etniske baggrund. For Udenrigsministeriet skaber denne udvikling øgede muligheder for, ikke mindst via ambassaderne, at skabe netværk med interesserede danskere og udlændinge og dermed et direkte samarbejde ”på stedet” for fremme af danske interesser, dansk eksport, dansk kultur og viden etc.

### **Udviklingsbistanden**

Globaliseringens megatrends vil også få betydelig indflydelse på dansk udviklingsbistand i de kommende år. Det fremgår af regeringens globaliseringsstrategi, at den danske udviklingsbistand skal yde et effektivt bidrag til at opnå den halvering af fattigdommen inden 2015, som FN har fastsat som mål. Afrika skal have særlig opmærksomhed som følge af kontinentets store udfordringer, herunder problemerne med at blive integreret i den globale økonomiske vækst. Derudover vil en væsentlig del af bistanden rette sig mod stabilisering af svage stater, der mangler evnen til at håndtere globaliseringens store udfordringer.

Globaliseringen forventes også fremover at sætte sit præg på implementeringen af dansk udviklingsbistand og mere konkret på de løbende 5-årige prioritetsplaner. Der ses to hovedtendenser. Nye bistandsprincipper med øget lokalt ejerskab, harmonisering af donorerens bistandsindsatser, resultatorientering og gensidig ansvarlighed vil også føre til et tættere samarbejde mellem donorerne og med multilaterale aktører, ikke mindst på landeniveau. Den anden tendens går i retning af en massiv opprioritering af støtten til kapacitetsopbygning og god regeringsførelse i modtagerlandene. God regeringsførelse og respekt for menneskerettigheder, inklusiv kvinders rettigheder, er nøglen til udvikling. Uden god regeringsførelse – kombineret med fornuftige økonomiske politikker og investeringer i menneskelige ressourcer – vil andre udviklingsindsatser kun have begrænset virkning.

Udviklingspolitikken og kampen mod fattigdom vil i det hele taget i højere grad skulle spille sammen med andre politikområder. Blandt andet i forhold til flygtninge-, handels- og miljøpolitiske overvejelser og i forhold til at fremme menneskerettigheder, demokrati og en international retsorden samt bekæmpe den internationale terrorisme. For globaliseringen har netop understreget disse problemområders tætte sammenhæng med de grundlæggende årsager til fattigdom, ligesom problemløsningen vil kunne bygge på synergien mellem de forskellige politiske virkemidler. Det vil samtidig være stadig vigtigere at anerkende kulturelle og religiøse forskelle mellem samarbejdslandene, hvilket understreger behovet for tilstedeværelse og et dybt kendskab til de lande, hvor der ydes støtte til f.eks. lokale reformkræfter.

På globalt plan taler meget for, at den samlede udviklingsbistand vil stige i fremtiden, efterhånden som flere og flere af især de større EU-lande øger bistanden. Derudover vil flere af globaliseringens vindere som Kina og Indien, men også olierige lande fra den arabiske kulturkreds slutte sig til kredsen af donorlande. Det vil være vigtigt at opretholde den danske udviklingspolitiske tyngde og indflydelse – og dermed også dansk ”blød magt”. Dette kan ske ved at sikre, at det danske engagement i det internationale donorsamarbejde styrkes. Danmark skal i endnu højere grad placere sig centralt i de netværk, hvor spillereglerne for fremtidens internationale udviklings-samarbejde fastlægges. Målet vil være at sikre dansk indflydelse på udviklingen af en transparent og regelbaseret bistandsdagsorden, der inddrager de nye donorlande, og som effektivt bidrager til at eliminere global fattigdom.

#### **Eksport- og investeringsfremme**

For den enkelte virksomhed har globaliseringen selvsagt store konsekvenser, ligesom det samlede danske erhvervsliv vil stå over for en række nye muligheder og udfordringer. Det er vigtigt, at eksport- og investeringsfremmeindsatserne, samlet i Danmarks Eksportråd inden for rammerne af Udenrigsministeriet, på bedst mulig måde understøtter dansk erhvervslivs internationalisering og konkurrenceevne.

Udover at fremme danske økonomiske og kommercielle interesser og derigennem stigende internationale handelsforbindelser for Danmark udgør Udenrigsministeriets eksport- og investeringsfremmearbejde et bidrag til udviklingen af stabile og fredelige internationale forhold.

Herved bliver eksportfremmearbejdet også et politisk-økonomisk virkemiddel, og det kan med andre ord siges, at stigende handelsmæssige forbindelser fremmer en fredelig verden. Wienerkonventionen af 1961 nævner således også som et af hovedformålene med diplomatiet, netop fremme af fredelige forbindelser mellem lande, herunder på det økonomiske og kommercielle område.

Statslig eksportfremme i en globaliseret verden må samtidig tilpasse sig globaliseringens udfordringer og vilkår. Eksportfremmeindsatsen i en globaliseret tidsalder er derfor helt anderledes end den traditionelle indsats, der i det væsentlige bestod i toldoplysning og andre reaktive opgaver. I dag foregår arbejdet på en helt anden måde. Specialiserede medarbejdere bistår virksomhederne på en række områder. Samspillet og synergien med handelspolitikken er et område, der ligeledes varetages af Danmarks Eksportråd.

Det tætte samspil mellem den politiske og den kommercielle indsats øger ikke blot ”døråbnerfunktionen” for danske virksomheder i udlandet, men er også en vigtig forudsætning for Udenrigsministeriets særlige virksomhedsrådgivning, hvor hård kommerciel viden om f.eks. afsætningskanaler kobles med analyser om de bagvedliggende politiske og økonomiske sammenhænge, påvirkningsmuligheder overfor centrale beslutningstagere mv. Dette bliver en vigtigere opgave i fremtiden.

Samlet vil globaliseringen øge betydningen af en stærk offentlig markedsføring af Danmark som led i en effektiv eksport- og investeringsfremmeindsats. Dette afspejles i regeringens globaliseringsstrategi og i Danmarks Eksportråds nye strategi ”Globalisering i praksis”.

Der er behov for en styrket indsats på flere felter. Et område er en øget indsats inden for de kreative og innovative erhverv med fokus på områder som ren energi, miljøeffektivitet, kobling af teknik og kreativitet og oplevelsesøkonomi. Også danske virksomheders innovation skal understøttes bedre. Der må sikres reel adgang til førende udenlandske forsknings-, innovations- og erhvervsmiljøer, bl.a. ved etablering af innovationsbrohoveder i tilknytning til danske repræsentationer i udlandet.

Vækstmarkederne skal også gives større prioritet med særlig fokus på vækstlande i bl.a. Asien, og særligt Kina og Indien, som det fremgår af regeringens globaliseringsstrategi. Koblet hertil skal der arbejdes for indgåelse af bilaterale handels- og investeringsaftaler mellem EU og lande, hvor dansk erhvervsliv har særlige interesser.

Som et særligt indsatsområde skal arbejdet med at tiltrække udenlandske investeringer, studerende, turister og værtskaber for større internationale konferencer styrkes. Både i intensitet, i form af mere fokuseret indsats i flere lande og sektorer, og i effektivitet, i form af stærkere samarbejde mellem de danske aktører.

### **Public diplomacy**

Med regeringens globaliseringsstrategi slås det fast, at det er nødvendigt at øge omverdenens kendskab til og viden om Danmark og danske forhold (public diplomacy). En sådan øget forståelse vil i en stadig mere globaliseret verden være af stor betydning for varetagelsen af danske interesser. Også fordi der med globaliseringen skabes øget konkurrence mellem staterne om positiv national markedsføring og omtale (”branding”). Ikke mindst formidlingen af viden om grundlæggende danske værdier og kompetencer til andre lande og kulturer fordrer koordinerede, troværdige og målrettede indsatser, som danske ambassader i høj grad vil skulle bidrage til. Public diplomacy er på denne måde et centralt element i skabelsen af et renommé og dermed ”blød magt” internationalt. Blandt hovedopgaverne er at viderebringe, bekræfte, afkræfte, komplementere og nuancere information om Danmark samt opbygge netværk og gensidig forståelse bl.a. gennem udveksling af mennesker og idéer.

At betydningen af public diplomacy er voksende, skyldes ikke mindst, at information og misinformation med globaliseringen spredes stadig bredere og med stadig større hastighed. Adgangen til information er blevet revolutioneret gennem moderne kommunikationsformer som ”blogs” og chatrooms på internettet, sms’er og den globale mediedækning. Betydningen af public diplomacy vokser også i takt med, at grænserne mellem indenrigspolitik og udenrigspolitik udviskes, og hjemlige politiske spørgsmål dermed i stigende grad får en ekstern dimension og omvendt. Endvidere retter public diplomacy sig netop mod en bred kreds af ikke-statslige aktører, der med globaliseringen spiller en stadig større rolle internationalt.



I globaliseringens tidsalder skal også ambassadernes repræsentative opgaver ses som public diplomacy og netværksskabelse med henblik på dansk interessevaretagelse i bred forstand. At engagere proaktivt, ikke kun politiske ledere i opholdslandet, men også pressen, civilsamfundet, herunder NGO'er, uddannelsesinstitutioner, erhvervslivet, religiøse og kulturelle repræsentanter m.fl. bliver stadig vigtigere fremover.

### **Borgerservice**

Via medierne skaber globaliseringen en "realtidsverden", hvor hændelser dækkes nærmest øjeblikkeligt. Det stiller store krav til Udenrigsministeriet at være konstant opdateret både om overordnede udviklinger i udlandet (ulykker, naturkatastrofer, krige, etc.) og om sager og hændelser, der berører danskere i udlandet. Ambassadernes rolle er central, fordi det er hér, danske borgere naturligt henvender sig, når uforudsete og svært håndterbare situationer opstår i udlandet. Det slås i regeringens globaliseringsstrategi fast, at instrumenter til kontakt med og beskyttelse og evakuering af danske borgere skal forbedres, bl.a. ved styrket samarbejde mellem EU-landenes ambassader. Der ses også muligheder for i nordisk regi at udnytte et godt lokalt samarbejde. Det må dog konstateres, at Libanonkrisen viste, at staterne i sidste ende måtte falde tilbage på nationale foranstaltninger.

Globaliseringen fører til, at flere danskere i kortere eller længere perioder opholder sig i udlandet. Samtidig betyder den øgede turisme, at behovet for bistand til danskere i udlandet er stigende, og at kravene til Udenrigsministeriets borgerservice vokser yderligere. Det gælder ikke mindst i forhold til fjernere lande og regioner, hvortil Danmark traditionelt ikke har tætte forbindelser. Terrorisme, naturkatastrofer eller globale sundhedsrisici kræver også et styrket beredskab. Tsunamien og de senere års mange terrorangreb samt Libanonkrisen har øget forventningerne til Udenrigsministeriets og ambassadernes kriseberedskaber og til en styrkelse af det internationale samarbejde.

Udenrigsministeriet skal være opmærksom på, hvor i verden danskerne er turister, arbejder, studerer og besøger familie eller vælger at trække sig tilbage. Kriseberedskabet og den danske repræsentationsstruktur skal afspejle dette, så der i videst mulige omfang kan ydes den nødvendige assistance. Der vil være behov for en fleksibel repræsentationsstruktur, der også afspejler masseturisme og store turistcentre.

Som følge af bl.a. terrortruslen efterspørger borgere, virksomheder og medier i stigende grad Udenrigsministeriets rejsevejledninger, som udarbejdes med ambassaderne som en af de vigtigste kilder.

Der stilles ligeledes krav til hurtig og korrekt behandling af ansøgninger om visa og opholdstilladelser. Der er desuden flere sager, der afspejler den ændrede befolkningssammensætning (f.eks. barnebortførelser og tvangsægteskaber). Immigrationen til Europa – legal såvel som illegal – er i vækst, og i årene fremover vil der være fokus på udstedelse af visum og opholdstilladelser. Der skal fortsat leveres effektiv og professionel service til ansøgere, samtidig med at der føres effektiv kontrol med de stadig mere avancerede, herunder teknologiske, metoder til at omgå reglerne. Udenrigsministeriets rolle består i dels behandling af ansøgninger om visum og opholdstilladelser, dels at sikre informationsudveksling, videndeling og koordinering i de centrale netværk, med de ansvarlige ressortmyndigheder, udlændingemyndighederne og Rigspolitiet.



Det stigende antal personer i Danmark med anden etnisk oprindelse betyder flere borgerserviceopgaver for de danske ambassader i oprindelseslandene. Det gælder såvel bistand under ophold i oprindelseslandet som flere opgaver med hensyn til bl.a. ansøgninger om visum og opholdstilladelse. Libanon-evakueringen viste dette.

### **2.1.3. Indsatsen i de internationale organisationer**

*I et internationalt miljø, hvor multilateralt samarbejde i eksisterende organisationer løbende udfordres af uformelle konstellationer og netværk, vil en hovedopgave være at effektivisere de internationale organisationers beslutningsprocesser og indsætter, så de kan fungere som effektive instrumenter for den globale opgaveløsning, hvor det er relevant.*

Dansk interessevaretagelse i forhold til de multilaterale globale og regionale institutioner vil også blive påvirket af globaliseringen. Først og fremmest fordi de centrale internationale organisationer i stigende grad står overfor, hvad der kunne kaldes et multilateralt dilemma: Selvom globale problemer logisk set bedst kan løses i en multilateral ramme, modvirker manglende interne reformer og organisationernes stigende og store antal medlemslande med ofte divergerende interesser effektive globale beslutningsprocesser. Denne konsekvens af globaliseringen træder tydeligst frem i FN og WTO, men også andre organisationer som EU påvirkes. Det gælder for alle internationale organisationer, hvor Danmark har vigtige interesser at forfølge, at betydningen af et udbygget kontaktnet i organisationerne på flere niveauer, bl.a. via sekunderede danskere, vil vokse i de kommende år.

I det følgende gives et billede af globaliseringens betydning for en række af de internationale og regionale organisationer, hvor Danmark er medlem. EU behandles i afsnit 2.2.1.

**FN** er formentlig den internationale ramme, hvor globaliseringens megatrends slår kraftigst igennem. FN's største aktiv er den legitimitet, som kun beslutninger truffet i enighed af alle verdens suveræne stater eller i Sikkerhedsrådet kan have. Men bl.a. det stigende medlemstal har gjort det stadig sværere at nå til enighed. FN's strukturer reflekterer heller ikke de nye magtkonstellationer, som er blevet etableret siden 2. verdenskrig, og som globaliseringen skaber. Centrale aktører som f.eks. Japan, Tyskland, Indien og Brasilien er ikke fast repræsenteret i Sikkerhedsrådet. Heller ingen lande fra den arabiske kulturkreds har fast sæde i Rådet, og den verdensdel, Afrika, som Sikkerhedsrådet beskæftiger sig mest med, har heller ikke et fast sæde.

Også som udviklingsaktør står FN i et vadeded. Med 2015 Målene – otte fælles pejlemærker for samarbejdet om at fremme en bæredygtig udvikling for hele verdens befolkning – har FN sat en overordnet normativ dagsorden for den globale udviklingsbistand i de kommende år. Men på det organisatoriske plan ser det vanskeligere ud. Der er bl.a. brug for at overveje, hvor mange FN-organisationer der er behov for, ikke mindst i lyset af den skiftende globale udviklingsdagsorden.

Der er i det hele taget usikkerhed mht. FN's udvikling. FN som sådan synes ikke at blive det centrale omdrejningspunkt og "regulator" af globaliseringens udfordringer, som mange har håbet på. Et sandsynligt scenario er, at FN vil fokusere på en række vigtige delområder af den globale udvikling og levere betydningsfuld merværdi på disse. Et særligt område med globalt perspektiv er menneskerettigheder. Oprettelsen af FN's Menneskerettighedsråd har været en mærkesag for Danmark, og der ses grundlag for en aktiv udenrigspolitisk indsats som et væsentligt element i arbejdet med at fremme respekten for menneskerettigheder overalt i verden. Også inden for post-konflikt og fredsopbygning, ikke mindst i Afrika, ses der muligheder for, at FN kan spille en central rolle. Bl.a. derfor har Danmark arbejdet aktivt på at oprette FN's Fredsopbygningskommission.

Danmark vil fremover fortsat have en grundlæggende interesse i et stærkt FN. Et bredt og forpligtende samarbejde om internationale regler og normer er et værn mod globaliseringens negative sider. Samtidig er FN på en lang række områder den bedste – og i nogle tilfælde eneste – multilaterale ramme for håndtering af globale emner. Danmark må derfor forholde sig konkret og pragmatisk fra sag til sag med hensyn til mulighederne for at finde løsninger via FN. Beslutninger i FN giver legitimitet, og sanktioner vedtaget i FN giver bredde i indsatsen. Men på grund af beslutningsprocesserne risikerer organisationen at blive blokeret (Kosovo) eller handle for sent (Rwanda). Derudover vil det langt fra i alle tilfælde kunne lade sig gøre at opnå den fornødne enighed blandt FN's lande, og i nogle tilfælde, hvor det faktisk kan lade sig gøre, kan fællesnævneren blive for lav.

Her kan en anden mulighed være en aftale i en bredere eller snævrere koalition, som i første omgang etableres uden for FN's formelle strukturer for måske på et senere tidspunkt at blive indplaceret i en FN-ramme. Et godt eksempel på et sådant samarbejde med dansk deltagelse, der på pragmatisk vis supplerer de etablerede multilaterale strukturer og internationale aftaler, er PSI, Proliferation Security Initiative, jf. afsnit 1.1.3.

**Verdensbanken** spiller en stadig større rolle som udviklingspolitisk aktør og sætter i stigende grad dagsordenen for den internationale politikformulering på udviklingsområdet. Dette skyldes ikke mindst Bankens udviklingsøkonomiske ekspertise og evne til at samle de rette kapaciteter. For Danmarks internationale indflydelse er det derfor vigtigt at fastholde de tætte relationer til Banken. Det bliver en stadig større udfordring at placere sig i forhold til de faglige netværk, som ligger til grund for Bankens politikudvikling – både for at øge den danske indflydelse i Banken og for at inspirere den danske strategiske tænkning. I kraft af det regionale ejerskab har **de regionale udviklingsbanker** potentialet til at spille en større rolle på de respektive kontinenter.

Også **WTO-samarbejdet** præges af vanskelighederne med at opnå fremdrift. Regeringens globaliseringsstrategi fastslår, at Danmark i WTO-regi skal arbejde for bedre handelsaftaler og overgangsordninger for de fattigste lande mv. Det står samtidig klart, at en offensiv handelspolitik fordrer bilaterale og regionale handels- og investeringsaftaler mellem EU og lande uden for EU. Strategien er udtryk for, at globaliseringen betyder, at de globale handelsforhold udvikler sig med en sådan hast, at der kan være behov for at gå videre, end tempoet i WTO skaber mulighed for. Men disse ekstra skridt skal tages, så de kan supplere og ikke erstatte WTO.

Den danske interessevaretagelse i **NATO** påvirkes også af globaliseringen. Selvom risikoen for et territorielt angreb for første gang i historien forekommer forsvindende lille, er der stadig behov for NATO som garant for Danmarks territoriale sikkerhed. Derudover vil NATO for Danmark være den vigtigste multilaterale ramme for anvendelse af våbenmagt til imødegåelse af de nye trusler. Samtidig taler meget for, at NATO fremover i stigende grad også vil blive set som en ramme for sikkerhedspolitisk samarbejde og konsultationer, der i både geografisk og emnemæssig forstand er bredere end hidtil.

USA vil sandsynligvis i stigende grad se NATO som del af et bredere udbud af alliance- og samarbejdsoptioner, der kan bidrage til indsatsen i ”den lange krig” mod terror. NATO er fortsat den eneste alliance, der kan løfte store og komplicerede opgaver, og Alliancen kan være en effektiv støtte for f.eks. FN og Den Afrikanske Union. Det er derfor i Danmarks interesse, at globaliseringen ikke medfører, at USA militært vender sig fra Europa og mod Asien, men at USA’s interesse i Europa og NATO fastholdes.

For Danmark vil det være en vigtig opgave aktivt at bidrage til at forme NATO’s politiske og militære dagsorden. Dette skal for Udenrigsministeriet ske i et tæt samarbejde med bl.a. Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen både i Danmark og i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles. Fokus vil være på at sikre, at alle nationale sikkerhedspolitiske kompetencer udnyttes effektivt og samordnes bedst muligt. Dette er ikke mindst af betydning i lyset af de nye opgaver NATO har og får udenfor sit område, f.eks. i Irak og Afghanistan.

Set fra en dansk synsvinkel vil **OSCE’s** primære styrke fremover ligge i den løbende dialog, hvor konkrete krænkelser af OSCE-forpligtelserne på menneskerettighedsområdet kan rejses over for den direkte berørte regering. Den permanente tilstedeværelse af feltmissioner i en række svage demokratier og potentielle eller reelle konfliktområder vil sikre løbende information fra områder og stater, hvor Danmark i mange tilfælde ikke er repræsenteret. Med EU’s udvidelse og stærkere engagement i Østeuropa må OSCEs betydning på dette område forventes at falde i årene fremover.

**OECD’s** potentiale fremover består først og fremmest i at bygge videre på organisationens høje anseelse og troværdighed med hensyn til landesammenligninger og analyser af internationale økonomiske spørgsmål. Derfor har også andre ministerier en interesse i at bevare en tæt tilknytning til organisationen for at kunne koble sig på de relevante netværk og indhente den fornødne information.

Også for OECD-samarbejdet rejser globaliseringen en række særlige udfordringer. Ikke mindst i forhold til en væsentlig udvidelse af medlemskredsen med nye EU-lande samt nye industrialiserede lande. Det skaber mulighed for at give disse lande den økonomiske rådgivning, som er et af OECD-arbejdets kendetegn, og som bidrager til at tilvejebringe fornuftige samfundsløsninger på stadig flere politikområder. OECD er stadig den eneste økonomiske samarbejdsorganisation, hvor både Danmark og USA er medlemmer.

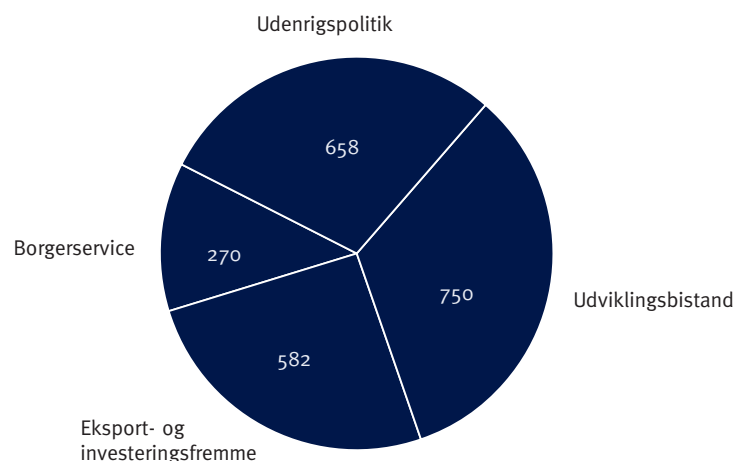
**Europarådet** spillede en positiv rolle ved ”indslusning” af nye europæiske demokratier og er fortsat relevant for grundfæstning af demokratiske værdier i disse lande. Fremover må Europarådets rolle i forhold til disse lande forventes at falde proportionalt med EU’s udvidelse og øgede engagement østpå. Domstolens rolle som vogter af menneskerettighederne er eksempelvis sættende for Europa og verden.

Det nordiske samarbejde, via **Nordisk Råd** og **Nordisk Ministerråd** skaber bl.a. vigtige rammer for den nordiske region til at videreudvikle de kilder til vækst, som p.t. gør regionen til en af de mest konkurrencedygtige i verden. **Østersørådets** største potentiale knytter sig til Ruslands medlemskab, der kan give mulighed for forpligtende aftaler om løsning af regionale spørgsmål. **Arktisk Råd** og **Barentsrådet**, hvor Danmark er medlem, er egnede til at drøfte spørgsmål relateret til det nordatlantiske og arktiske område, herunder Grønland og Færøerne.

## 2.2. Udenrigsministeriets opgaver i et regionalt perspektiv

I dag anvendes Udenrigsministeriets medarbejderressourcer på tværs af regioner som det fremgår af nedenstående figur baseret på Udenrigsministeriets fire hovedformål iht. finansloven.

### Antal medarbejdere på hovedområder (2005) – i alt ude og hjemme



Figuren omfatter alle medarbejdere i Udenrigsministeriet i København og på danske repræsentationer i udlandet.

I dette afsnit analyseres, hvordan globaliseringen slår igennem i verdens forskellige regioner – Europa, Nordamerika og Latinamerika, Asien, Mellemøsten og Nordafrika samt Afrika syd for Sahara. Fokus er på, hvordan globaliseringen påvirker Udenrigsministeriets opgaver i de forskellige regioner, og hvilke udfordringer og muligheder der følger heraf.

### 2.2.1. Europa

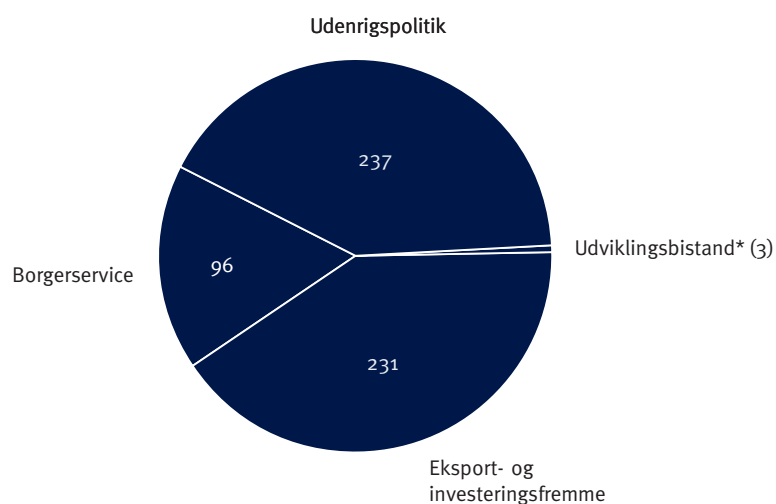
Også fremover vil de vigtigste økonomiske, politiske og kulturelle forbindelser for Danmark samlet set være i Europa. EU-samarbejdet er og vil i stigende grad være den vigtigste internationale ramme for Danmark i håndteringen af en række af globaliseringens udfordringer. EU kommer efter alt at dømme til at spille en endnu større rolle internationalt. Europa udvikler sig i stigende grad hen imod et netværkssamfund, hvor indflydelse opnås via tilstedeværelse og deltagelse i alliancer fra sag til sag. Indflydelse over for lande i og udenfor EU opnås i en kombination af bilaterale og multilaterale aktiviteter og strategier, herunder via public diplomacy.

Nøgletal for Europa	2005	2020*
<b>Global andel af BNP</b>		
- Europa	26%	22,1%
- Heraf EU25	21%	19,1%
<b>Global andel af befolkning</b>		
- Europa	14,3%	10,6%
- Heraf EU25	7,6%	5,7%
<b>Andel af dansk eksport</b>		
- Europa	78,9%	66,9%
- Heraf EU25	69,1%	56,3%
<b>Andel af dansk import</b>		
- Europa	79,8%	68,2%
- Heraf EU25	71,3%	61%
<b>Investeringer i Danmark</b>		
- Europa	76,7%	-
- Heraf EU25	60,2%	-
<b>Investeringer fra Danmark</b>		
- Europa	68%	65,9%
- Heraf EU25	53,7%	52,2%

\* Der er tale om estimater, udregnet på baggrund af en model, hvor forventet BNP-udvikling og befolkningsudvikling frem mod 2020 samt geografisk afstand udgør de centrale parametre. Denne forudsætning gælder for alle 2020-estimaterne i dette afsnits regionale "boxe".

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet.

### Antal medarbejdere på hovedområder på repræsentationer i Europa (2005)



\* Udviklingsbistand relaterer sig til arbejdet med EU's udviklingsbistand. Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale) på repræsentationer i Europa, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer. De multilaterale repræsentationer i Europa er, med undtagelse af EU-repræsentationen, ikke medtaget, da de ikke specifikt relaterer sig til Europa (jf. f.eks. FN-Missionen i Geneve).

### EU-samarbejde om globalisering

I en dansk globaliseringsprisme ventes EU – ved siden af nationale tiltag – fortsat at være det primære forum for håndtering af internationale udfordringer. Bestræbelserne på at give EU øget global vægt, herunder ved at tale med én stemme og handle i fællesskab, vil i sig selv trække i retning af, at danske interesser i forhold til globaliseringen i høj grad vil blive varetaget gennem et tæt europæisk samarbejde. Det samme gælder på det økonomiske område, hvor der er bestræbelser på at få den europæiske økonomi tilpasset og udviklet til globaliseringens krav, bl.a. via Lissabon-processen.

EU-lovgivningens retsvirkning i medlemslandene giver EU-samarbejdet en langt større og mere direkte gennemslagskraft end andre multilaterale samarbejdsfora. De fælles EU-regler og standarder, der vedtages på de mange områder, hvor EU er tillagt lovgivningskompetence, bidrager i dag og fremover til at forme det danske samfund og dermed de nationale rammer for håndteringen af globaliseringen. Det indre marked vil også fremover være grundlæggende for dansk økonomi og dansk erhvervsliv. Via samarbejdet om EU's interne politikker indfanges og håndteres en række påtrængende globaliseringsemner som globale miljøspørgsmål, energi, kommunikation og IT-spørgsmål, pandemier og globale sundhedsspørgsmål som fugleinfluenza og SARS. Det gælder også for krav til fødevarers kvalitet og sundhed samt for regler om varedeklaration og forbrugerbeskyttelse generelt. EU's indre politikker former således på en række områder rammerne for Danmarks internationale ageren.

Også på en række andre områder – bl.a. international terrorisme og kriminalitet, masseødelæggelsesvåben, fattigdom og udvikling, migration, konfliktforebyggelse og -løsning, handel (WTO) og forholdet til EU's naboer – styrkes Danmarks muligheder for at påvirke den generelle udvikling samt andre medlemslandes holdninger og beslutninger i vidt omfang gennem samarbejdet i EU. Denne udvikling ventes videreført i årene fremover.

### **Tættere dansk samarbejde om EU**

Europa vil således også i de kommende år være et udgangspunkt for mange danske samarbejdspartneres globaliseringsaktiviteter. Det gælder virksomheder – særligt små- og mellemstore virksomheder for hvem Europa ofte er første skridt i en internationaliseringsstrategi – organisationer, borgere, forsknings- og uddannelsesverdenen, kulturlivet, folkelige bevægelser og NGO'er m.v. Dertil kommer, at op mod 80% af alle danskeres rejser foretages i Europa. Et tal der formodes at forblive højt i fremtiden (jf. afsnit 1.3.5).

Det står også klart, at andre ministerier i højere og højere grad bliver europæiske aktører. Eksempelvis varetages de mere og mere sektoriserede og teknisk komplekse europæiske forhandlinger allerede i dag i vid udstrækning direkte af fagministerierne. I det hele taget er Europa den region, hvor udviklingen i retning mod opbygning af effektive netværkssamfund på tværs af landegrænser er mest fremskreden – og det gælder særligt i EU-samarbejdet.

Udenrigsministeriets opgave er i denne henseende særligt at fungere som samlingspunkt for de mange samarbejdspartnere og at benytte sine kompetencer og komparative fordele i form af netværk og adgang bl.a. til andre regeringer og offentlige myndigheder, kendskab til fremmedsprog, viden om EU's institutioner og arbejdsgange m.v. – til at rådgive, guide og påvirke. Udenrigsministeriets indsats skal fremover særligt rettes mod de stadig mere komplekse beslutningsprocesser, som ud over Rådet og Kommissionen omfatter andre politikformulerende enheder, herunder Europa-Parlamentet, den Høje Repræsentant og Rådssekretariatet. Betydningen af at have og aktivt bruge et udbygget kontaktnet i EU-institutionernes hjembyer (Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg mv.) på flere niveauer, bl.a. via danskere sekunderet til de europæiske institutioner, vil vokse i de kommende år.

I forhold til andre dele af centraladministrationen er det en særlig opgave at bringe Udenrigsministeriets horisontale overblik, mobilitet og spidskompetencer vedr. institutionelle spørgsmål, udvidelsesspørgsmål, juridisk ekspertise, herunder på EU-området, samt viden om hele beslutningskæden i EU (procedurer, agenturer, komitologi, m.v.) i anvendelse, og sikre at den stilles bredt til rådighed.

### **Den tidlige alliancedannelse**

Gode kontakter i Bruxelles er vigtige, men vil ikke kunne erstatte nære, fortrolige forbindelser til centralt placerede personer i de europæiske hovedstæders centraladministrationer. Det er her politikker fastlægges, og det er vigtigt at kunne påvirke beslutningstagere direkte, ikke mindst i den indledende og afsluttende fase af et beslutningsforløb. Det er vigtigt for at få adgang til den information og indgå i de alliancenetværk, der er nødvendige for at kunne agere strategisk og taktisk rigtigt. EU's udvidelse skubber i sig selv i denne retning.

Samtidig er det væsentligt at supplere med en aktiv, målrettet public diplomacy indsats i forhold til aktørerne i miljøerne omkring de formelle beslutningsstrukturer, herunder medier og opinionsdannere, organisationer, tænketanke m.v. for også ad disse kanaler at fremme danske interesser.

En aktiv alliancepolitik i forhold til andre medlemslande vil skulle baseres på en pragmatisk tilgang fra sag til sag. Det samlede mønster i alliancedannelsen i EU går i denne retning, og Danmark skal udnytte de muligheder, dette giver. For et mindre land som Danmark er den tidlige alliancedannelse af særlig betydning, og her vil den direkte tilstedeværelse i hovedstæderne ofte vise sig vigtig. En aktiv indsats skal understøtte mulighederne for alliancedannelse, ikke mindst over for de nye medlemslande, der endnu skal opbygge deres europæiske viden og erfaringer.

Den traditionelle grundige og brede danske EU-koordinationsprocedure i centraladministrationen og i forhold til Folketinget bidrager gennem en nøje prioritering af EU-sagerne til en betydelig dansk indflydelse på EU-politikken – og ofte en indflydelse, som rækker ud over den, som sammenlignelige lande formår at opnå. Fastholdelse af én klar linie øger desuden indflydelsesmulighederne væsentligt. En aktiv, substantiel EU-koordination vil fremover fortsat kunne spille denne betydningsfulde rolle for den danske interessevaretagelse. Ikke mindst når samarbejdet vokser i omfang, indhold og medlemstal og dermed bliver mere komplekst og tværgående.

Udenrigsministeriet vil da også i årene frem via sin lokale tilstedeværelse i Europa og med den brede indsigt, der erhverves gennem koordinationen af EU-beslutningsprocedurerne i København, i stigende grad skulle levere timede analyser og anbefalinger, som kan gå direkte ind i den danske politiske beslutningsproces. Ambassadernes dækning af de vigtigste EU-spørgsmål bidrager ikke mindst til kortlægning af forhandlingssituationen i lyset af de indenrigspolitiske forhold og bindinger i opholdslandet. Den giver et mere fuldstændigt billede og øger mulighederne for indflydelse.

Også alliancedannelsen i udenrigspolitiske spørgsmål vil være af stigende betydning efterhånden som EU's globale udenrigspolitiske rolle styrkes i de kommende år. Det vil være vigtigt for Danmark at have tætte kontakter med europæiske partnere om udenrigspolitiske spørgsmål. Det kan bl.a. gælde sikkerhedspolitiske eller menneskerettighedsspørgsmål, der behandles f.eks. i FN eller bilateralt i forhold til et land. Gennem en bedre koordination af EU's politikker kan den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i EU blive styrket og EU's samlede indsatser blive bedre. Dansk diplomati kan bidrage til, at dette kommer til at ske.

### **EU's fælles udenrigstjeneste**

Den danske udenrigstjeneste vil aldrig kunne dække verden lige så intensivt som f.eks. Storbritannien, Frankrig og Tyskland. Det gør det nødvendigt at fokusere på behovet for videns- og informationsudveksling med andre lande, herunder ikke mindst større, ressourcerstærke lande. Danmark kan få vigtige informationer og vurderinger af situationen i andre verdensdele gennem europæiske partnere. De informationer, man kan opnå på denne indirekte måde, vil naturligt nok være farvede af vedkommende landes egne holdninger til bestemte spørgsmål, ligesom mængden og detaljeringsgraden af disse informationer i lige så vid udstrækning vil afhænge af, hvad Udenrigsministeriet kan levere af information til gengæld – ikke nødvendigvis om det samme emne. I det udenrigspolitiske arbejde får man ikke ”noget for ingenting”.

Samarbejdet i Europa kan også angå rent bilaterale spørgsmål, hvor der er behov for at fremme danske synspunkter, løse konkrete sager, arrangere og gennemføre besøg m.v.



En af forfatningstraktatens nyskabelser er oprettelse af en fælles udenrigstjeneste (FUT), som understøtter og styrker den samlede europæiske interessevaretagelse i et samspil med de enkelte medlemslandes egne udenrigsministerier. De hidtidige overvejelser går i retning af, at FUT'en vil bestå af en organisation i Bruxelles og en EU-udetjeneste, som bl.a. oprettes ved at styrke Kommissionens nuværende ca. 120 delegationer med medarbejdere, herunder fra medlemslandene, på det udenrigspolitiske område. Også i en situation, hvor forfatningstraktaten ikke måtte blive vedtaget, er det forventningen, at overvejelserne på sigt vil blive videreført. Fra dansk side vil denne proces skulle påvirkes mest muligt, herunder mht. den konkrete organisering og bemanning. Men på kortere sigt skal man nok ikke vente fremskridt af betydning.

### **De danske forbehold**

Der er ikke tvivl om, at de danske forbehold har og i stigende grad vil få stor betydning for Danmarks europapolitiske placering og handlemuligheder fremover. Flere af globaliseringens drivkræfter viser sig netop på områder, der er dækket af forbeholdene. Det gælder på forsvarsområdet, hvor Danmark bl.a. ikke kan deltage i EU's fredsbevarende operationer eller i civilbeskyttelsesindsatser, hvor der er elementer af hård sikkerhed. Det gælder også på det retlige område, hvor der i årene fremover kan opstå problemer i forhold til deltagelse i EU's terrorismebekæmpelse og håndtering af immigrationsproblemer.

### **Immigration**

Immigrationen til Europa – legal såvel som illegal – er i vækst som resultat af globaliseringen. I de kommende år vil der være fokus på øget samarbejde med lande udenfor EU, herunder nabolande, der enten er transitlande eller oprindelseslande for immigranter, der kommer til Europa.

Behandling af ansøgninger om visa og opholdstilladelser i lande udenfor EU vil ligeledes få større opmærksomhed. Det kommende Visuminformationssystem (VIS), som skal være i funktion i løbet af 2007, stiller store krav til Schengen-landenes repræsentationer i lande udenfor Europa. Der er i det hele taget et betydeligt rationale for øget EU-samarbejde på visumområdet, som står over for omfattende teknologiske, ressourcemæssige og økonomiske udfordringer. Ikke mindst integrationen af de 10 nye medlemslande i Schengen-samarbejdet skaber et samarbejdspotential. På kort sigt vil de mest realistiske samarbejds muligheder være øget brug af bilaterale repræsentationsaftaler, som betyder, at enten en EU-partner eller nordisk partner påtager sig at behandle visumansøgninger i et tredjeland for et eller flere Schengen-lande. På længere sigt bør potentialet for øget EU-samarbejde på området udnyttes bedre. Også på dette område er og vil der fortsat være tale om reciprocitet.

### **Borgerservice**

EU-samarbejdet på borgerserviceområdet betyder, at en EU-borger kan få bistand fra et andet EU-lands repræsentation udenfor Europa, hvis borgerens eget land ikke har repræsentation på stedet. Denne rettighed er grundstenen i EU's borgerservicesamarbejde.

Borgerservicesamarbejdet mellem EU-landenes repræsentationer i tredjelande skal fortsat udvikles i de kommende år for at yde endnu bedre service overfor borgerne. Samarbejdet skal intensiveres i såvel de daglige bistandsopgaver som i krisesituationer. Allerede i dag samarbejdes der i tredjelande om eksempelvis erfaringsudveksling, besøg hos fanger, kontakten til de stedlige myndigheder. Samarbejdet i krisesituationer har også vist sig at være af betydelig værdi og vil blive yderligere forstærket i de kommende år. EU-samarbejdet i forbindelse med orkanen Katrina i USA var i denne henseende forbilledlig.

Også på dette felt gælder reciprocitetsprincippet – de fordele Danmark vil kunne opnå vil i vid udstrækning afhænge af en aktiv dansk deltagelse i samarbejdet, som også andre medlemslande vil kunne nyde gavn af. Der vil heller ikke på dette felt være grundlag for at tro, at der kan opnås fordele uden et aktivt dansk engagement.

### **EU's udvidelse og nabolande**

EU's nabolande er stærkt orienterede mod en tættere tilknytning til EU, hvilket er en væsentlig motivationsfaktor i deres reformprocesser. EU har skabt instrumenter, der vellykket har bidraget til stabilitet, demokrati og markedsøkonomi i disse lande. Der er lagt op til, at EU 1. januar 2007 udvides med Bulgarien og Rumænien. Derudover er optagelsesforhandlinger med Tyrkiet og Kroatien åbnet. For Tyrkiets vedkommende ventes forhandlingerne at løbe i mange år. Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien har fået tildelt status som kandidatland. De andre lande i Balkan-regionen – Albanien, Bosnien-Herzegovina samt Serbien og Montenegro – ventes at indgå Stabiliserings- og Associeringsaftaler med perspektiv om EU-medlemskab. Hertil kommer lande som Ukraine og Moldova.

EU's naboskabspolitik fokuserer på tættere tilknytning uden at et medlemskab foreløbig er stillet i udsigt eller afvist. Handlingsplanerne under EU's Naboskabspolitik indeholder bl.a. muligheder for skabelse af et fælles frihandelsområde og deltagelse i flere fællesskabsprogrammer. Naboskabspolitikken skal forhindre nye, dybe skel i Europa, og rummer perspektiver og muligheder for øget vækst og fremgang i Europa, hvorfor man fra dansk side skal arbejde aktivt herfor og i takt hermed styrke de bilaterale forbindelser med nye lande. Det danske bilaterale Naboskabsprogram skal også bidrage hertil.

**Rusland** er i denne sammenhæng af væsentlig betydning ikke mindst som dansk naboland, der i særlig grad kan påvirke udviklingen i Danmarks nærområde. En positiv økonomisk og politisk udvikling i Rusland vil åbne store muligheder, som det vil være en prioriteret opgave at udnytte. Gode og formelle politiske kontakter og netværk spiller en stor rolle i det russiske samfund, hvorfor tilstedeværelse og kontakter i Moskva er helt centrale for at kunne "åbne døre" til det øvrige russiske samfund. Fra dansk side er det også vigtigt at have særlig tilstedeværelse i de russiske Østersøprovinser især via Skt. Petersborg og dér opbygge særlige kontakter på relevante niveauer, ligesom det er af betydning at inddrage Kaliningrad i Østersøsam arbejdet.

**Ukraines** udvikling skal følges tæt både bilateralt, regionalt og via EU. Ukraine er et vigtigt land i Danmarks nærområde. De økonomiske muligheder og landets geografiske betydning vil i tiden fremover bidrage til at skabe interessante markeder for danske virksomheder. Det er i Danmarks interesse at bistå Ukraine i den fortsatte integration med resten af Europa.

EU's forbindelser til landene i **Kaukasus** vil ligeledes blive udviklet bredt og ikke mindst pga. deres geo-strategiske placering, uafklarede indbyrdes forhold og betydning på energiområdet. Landenes europæiske aspirationer vil kunne imødekommes i form af deltagelse i en styrket europæisk Naboskabspolitik, der på sigt kunne bevæge sig mod et egentligt paneuropæisk økonomisk område.

Parallelt med det økonomiske samarbejde med EU's naboer skal spørgsmål som grænsekontrol, immigration, visum og civilberedskab udbygges, hvorved der også kan skabes grundlag for en bedre borgerservice.

### De europæiske markedsmuligheder

På det kommercielle område ventes det europæiske eksportmarked også fremover at være det markant største for Danmark. Andelen af den samlede danske eksport er ca. 80%. Dette tal ventes at falde, men beregninger viser, at i alt fald 2/3 af den danske eksport i 2020 fortsat vil gå til Europa. Samtidig er det vigtigt at understrege, at eksporten i absolutte tal ventes at stige betydeligt til Europa – som til resten af verden – frem mod 2020. Europæiske direkte investeringer i Danmark udgør en meget betydelig del af de samlede udenlandske investeringer, og også dette tal ventes at forblive på et højt niveau i de kommende år.

Det vil til stadighed være en central opgave for den danske udenrigstjeneste og særligt ambassaderne i de europæiske lande at sikre en fortsat stærk dansk eksport- og investeringsfremmeindsats i Europa, samtidig med at indsatsen på vækstmarkederne udenfor Europa styrkes. Karakteren af Udenrigsministeriets rådgivning vil variere betydeligt fra traditionelle eksport- og investeringsfremmeindsatser til strategisk rådgivning af og sparring med danske virksomheder. Indsatsen vil være målrettet de små og mellemstore virksomheder, særligt i forhold til de nordiske lande, mens en offensiv satsning i forhold til vækstmarkederne i de nye EU-medlemslande med Polen i spidsen og SNG-landene med Rusland i spidsen er vigtig.

### Grønland og Færøerne

Ligesom for Danmark vil globaliseringen bringe Grønland og Færøerne tættere på resten af verden. Både Grønland og Færøerne vil dermed og i stigende grad blive påvirket af flere af globaliseringens fortsatte drivkræfter. Det gælder ikke mindst i forhold til de helt særlige udfordringer, som klimaændringerne kan medføre for Grønland, hvilket vil skulle håndteres i fællesskab. Generelt vil globaliseringen stille store krav til de to samfunds økonomiske og politiske tilpasningsevne, men den vil også give udviklingsmuligheder, som Grønland og Færøerne ikke har haft før.

I de kommende år vil de grønlandske og færøske hjemmestyrer i stigende grad søge at udfylde de bredere rammer for medvirken i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, som har udviklet sig i de senere år. For Udenrigsministeriet vil det være en vigtig opgave at rådgive og bistå i denne proces.

### 2.2.2. Nordamerika og Latinamerika

I dette afsnit rettes fokus på globaliseringens påvirkning af Udenrigsministeriets opgaver i forhold til Nordamerika og Latinamerika. Der er tale om store og indbyrdes heterogene områder, men i et globalt perspektiv eksisterer der dog grundlæggende et udbredt værdi- og interessefællesskab, og der tages flere initiativer til at bygge bro mellem Nordamerika og Latinamerika og mellem Europa og de to kontinenter. For Udenrigsministeriet vil der fortsat skulle anlægges forskellige tilgange til Nord og Syd. Selvom de økonomiske perspektiver for Latinamerika tegner mere positivt end tidligere, er der fortsat en fare for, at en række lande ikke formår at få del i globaliseringens positive økonomiske muligheder.

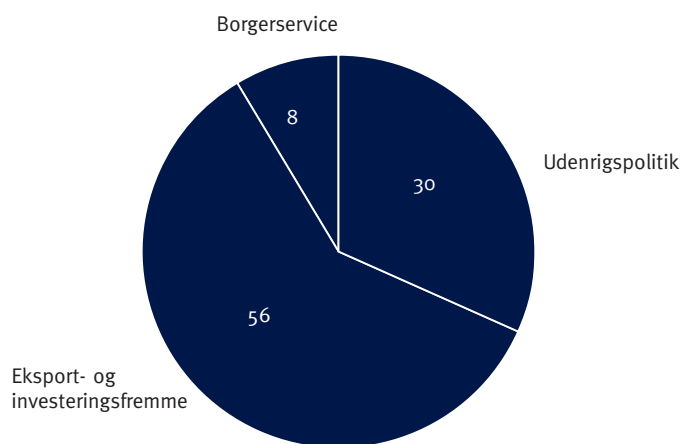
#### Nordamerika

*For Danmark vil forholdet til USA fortsat stå centralt i fremtiden. USA vil på de fleste områder være en afgørende aktør i forhold til at håndtere globaliseringens udfordringer. Med en aktiv indsats har Danmark gode muligheder for at fastholde den aktuelle gode adgang til amerikanske beslutningstagere. USA vil fortsat udgøre en betydelig økonomisk samhandelspartner og ikke mindst inspirator indenfor forskning og innovation. Globaliseringen indebærer, at Danmarks evne til at etablere netværk i alle relevante miljøer i USA vil være af stigende betydning for varetagelsen af danske interesser. Canada vil også være en væsentlig international aktør og relevant alliancepartner, og kontakterne til Grønland er ikke mindst vigtige.*

Nøgletal for Nordamerika	2005	2020
<b>Global andel af BNP</b>		
- Nordamerika	22,6%	20,7%
- Heraf USA	21%	19,3%
<b>Global andel af befolkning</b>		
- Nordamerika	5,3%	5,3%
- Heraf USA	4,6%	4,5%
<b>Andel af dansk eksport</b>		
- Nordamerika	7,3%	8,2%
- Heraf USA	5,9%	7,4%
<b>Andel af dansk import</b>		
- Nordamerika	5,5%	5,7%
- Heraf USA	5%	5,1%
<b>Investeringer i Danmark</b>		
- Nordamerika	14,47%	-
- Heraf USA	9,73%	-
<b>Investeringer fra Danmark</b>		
- Nordamerika	13,6%	13,3%
- Heraf USA	12,1%	11,8%

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet

#### Antal medarbejdere på hovedområder på repræsentationer i Nordamerika (2005)



Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale), på repræsentationer i Nordamerika, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer. FN-Missionen i New York er ikke medtaget, da den ikke specifikt relaterer sig til Nordamerika.

**Allianceopbygning**

USA vil på de fleste områder være en afgørende aktør i forhold til at håndtere globaliseringens udfordringer. Dette gælder især den sikkerhedspolitiske dimension af globaliseringen.

Danmark har ikke mindst efter terrorangrebet mod USA d. 11. september 2001 haft en god adgang til beslutningstagere i Washington. Det synes sandsynligt, at Danmark med en aktiv og konstruktiv diplomatisk indsats også i fremtiden vil have en sådan adgang. Danmark vil også have muligheder for at spille en brobyggende rolle bl.a. i forhold til at skabe grundlag for håndteringen af globaliseringens særlige udfordringer igennem eksisterende multilaterale rammer som FN, Verdensbanken og NATO eller på nogle områder gennem nye, mere uformelle koalitionsdannelser og aftaler.

Det er en opgave, der kræver stor opmærksomhed, fordi disse koalitionsdannelser ofte opstår uden nævneværdig forudgående planlægning. Det kan vise sig at være kostbart først at opdage en sådan proces for ”sent” i dens udvikling. I sager med transatlantiske meningsforskelle vil det endvidere være en vanskelig udfordring, men Danmark har komparative fordele i forhold til en række af de øvrige EU-medlemslande og andre lande. Der må anlægges en konkret og resultatorienteret tilgang til det amerikanske politiske system med henblik på at øge mulighederne for positive og synlige resultater af det gode forhold til USA.

Det transatlantiske samarbejde har gode muligheder for at løfte globale problemstillinger både på det politiske og økonomiske område, og Danmark spiller en selvstændig rolle for et godt transatlantisk forhold.

**Tættere kontakter og nye netværk**

Overordnet gør udviklingen i retning af et stadigt mere komplekst globalt netværkssamfund med USA som centralt omdrejningspunkt det relevant at overveje, hvordan man fra dansk side i højere grad deltager i og danner uformelle netværk med en bred kreds af aktører i det amerikanske samfund. Centrale aktører i den amerikanske forskningsverden, erhvervslivet, herunder energisektoren, og blandt interesseorganisationer og fremtrædende enkeltpersoner vil i høj grad være med til at sætte dagsordenen i forhold til globaliseringens hovedemner.

Derfor vil der være behov for, at de traditionelle kontakter på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område udbygges med aktiviteter i andre amerikanske beslutningscentre. Også gode forbindelser til den amerikanske medieverden, der i mange situationer spiller en central rolle i fastsættelsen af den globale politiske dagsorden, vil være værdifulde for varetagelsen af danske udenrigspolitiske interesser i forhold til USA såvel som globalt.

**Vidensøkonomien i fokus**

Også på det kommercielle område vil USA, både som dynamo og inspirationskilde for den globale økonomi, og som Danmarks vigtigste enkelte eksportmarked udenfor Europa, stå centralt for Udenrigsministeriet.

Inden for nye prioritetsområder, som samarbejde omkring forskning og innovation, er USA hjemsted for en række af verdens førende vidensklynger (clusters). USA vil i de kommende år fastholde en ledende position inden for de vigtigste videnstunge og forskningsintensive brancher. Kombinationen af mange og ledende forskningsuniversiteter, høj koncentration af venturekapital, et positivt erhvervsklima og en vis tilgang til arbejdsstyrken bl.a. gennem tilgang af mange højtuddannede immigranter, vil udgøre grundlaget for fortsat fremgang.

For Udenrigsministeriet ligger der derfor en stor opgave i at sikre dansk erhvervsliv gode muligheder for at skabe kontakter og netværk på disse områder. Det gælder også inden for traditionel eksport, hvor potentialet langt fra er udnyttet. Endelig vil investeringsfremmearbejdet i USA udgøre en vigtig opgave.

Der må med en øget globalisering af uddannelse, forskning, energispørgsmål m.v. forudses stigende efterspørgsel efter tilbundsgående analyse- og indberetningsvirksomhed på disse områder.

### Større viden om Danmark

Der må også forventes at opstå et øget potentiale for samarbejde og markedsføring af Danmark på nye områder i USA. Her vil gode public diplomacy instrumenter være en nødvendig forudsætning for at sikre det rette informationsniveau om Danmark.

Samlet set vil antallet af danske aktører med interesser i USA vokse. Udfordringen for Udenrigsministeriet bliver i høj grad at etablere netværk i alle relevante miljøer i USA og stille disse netværk til rådighed for danske aktører, der har brug for assistance. På *Borgerservice-området* ventes et stigende antal rejsende til USA at skabe en vis øget efterspørgsel efter Udenrigsministeriets ydelser.

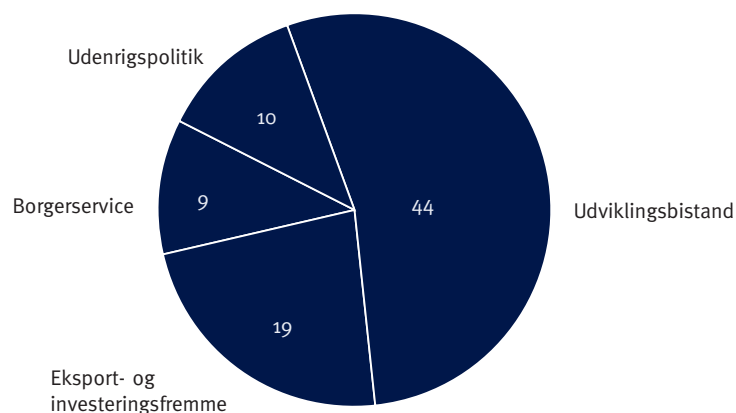
**Canada** vil som en af verdens større økonomier frem mod 2020 forblive en væsentlig international aktør, bl.a. via G8. Også for Danmark vil Canada være en vigtig og relevant samarbejdspartner. Dertil kommer kontakterne til Grønland og det arktiske omkringliggende område. Disse emner vil være påtrængende. Såvel politisk som erhvervsmæssigt knytter opmærksomheden sig til emner som bl.a. miljø, samarbejds muligheder indenfor innovation, forskning og udvikling. I takt med tendenserne til fragmentering af de internationale samarbejds mønstre og -strukturer vil alliancedannelsen mellem Danmark og Canada blive en stadig vigtigere opgave – f.eks. i forhold til indsatser i Mellemøsten.

### Latinamerika

*Bl.a. som følge af store naturrigdomme og fødevareresourcer, der i stigende grad kombineres med teknologiintensiv produktion, har Latinamerika mulighed for at få fordel af globaliseringen. Danske interesser vil dels være præget af en svagt stigende betydning af det latinamerikanske marked i den globaliserede økonomi samt ønsket om til fulde at udnytte potentialet for dansk erhvervsliv på hovedmarkederne i regionen. Også et fortsat bistandssamarbejde i forhold til regionens fattigste lande må påregnes at stå centralt. Samtidig ses muligheder for at styrke det politiske samarbejde, hvor Danmark bilateralt og via EU vil have mulighed for at opbygge netværk og skabe kontakter med henblik på effektiv dansk interessevaretagelse.*

Nøgletal for Latinamerika	2005	2020
<b>Global andel af</b>		
- BNP	7,7%	7,6%
- Befolkning	8,9%	9,1%
<b>Andel af dansk eksport</b>	1,2%	1,4%
<b>Andel af dansk import</b>	1,6%	1,8%
<b>Investeringer i Danmark</b>	3,46%	-
<b>Investeringer fra Danmark</b>	6%	6,4%

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet

**Antal medarbejdere på hovedområder på repræsentationer i Latinamerika (2005)**

Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale), på repræsentationer i Latinamerika, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer.

**Globaliseringen giver grundlag for styrket samarbejde**

Fra dansk og europæisk hold ventes samarbejdet med regionen i de kommende år at fokusere på styrkede kommercielle forbindelser, udviklingsspørgsmål, narkotikabekæmpelse og miljø, der alle er områder med voksende gensidig afhængighed. Information om – og påvirkning af – latinamerikanske landes (især Brasilien, Mexico og Argentina) ageren i internationale handelsforhandlinger og økonomiske fora vil sandsynligvis i stigende grad være væsentlig for dansk interessevaretagelse i forhold til globaliseringens temaer.

Det grundlæggende værdifællesskab, der i vidt omfang eksisterer mellem Danmark/EU og de latinamerikanske lande, skaber muligheder for styrket samarbejde i spørgsmål om konflikt-håndtering, sikkerhed, demokrati og menneskerettigheder, hvilket kan bidrage til at fremme overordnede danske målsætninger i multilateralt regi.

Mulighederne for i højere grad at engagere de latinamerikanske lande i bekæmpelsen af den internationale terrorisme og narkotikakriminalitet vil også blive søgt fremmet. Brasiliens aspirationer i forhold til FN's Sikkerhedsråd spiller ind i forhold til denne dagsorden relateret til global og regional sikkerhed og stabilitet. Politisk vil EU-samarbejdet være et vigtigt instrument for Danmarks tilgang til regionen.

**Bistand til regionen**

Bistandssamarbejdet vil være et væsentligt element i Danmarks relationer til Latinamerika. Selv i de mest optimistiske fremskrivninger vil de lande, hvor Danmark i dag yder udviklingsbistand – programsamarbejdslandene Bolivia og Nicaragua – i fremtiden stå overfor udfordringer, som ikke kan løses uden international bistand. Det gælder også for de øvrige lande i Centralamerika, hvor Danmark i dag yder bistand gennem større regionale programmer indenfor demokrati, menneskerettigheder og miljø.

Bistandsindsatsen må fortsat forventes målrettet regionens fattigste lande og delregioner og sigte på at fremme fattigdomsbekæmpelse, styrke demokrati og menneskerettigheder samt god regeringsførelse. Samarbejde om løsning af miljøproblemer med enkeltlande og regionale organisationer vil fortsat være dansk prioritet. Organisationen af Amerikanske Stater (OAS) spiller en stadig vigtigere rolle i forhold til stabilisering af demokratiske institutioner, f.eks. i forbindelse med vælgerregistrering og udsendelse af valgobservatører, hvorfor organisationen også må forventes at blive en stadig vigtigere dansk partner i regionen.

### **De kommercielle muligheder øges**

Landene i Latinamerika forventes udover den hjemlige efterspørgselsdrevne vækst også at kunne drage betydelig nytte af den globaliseringsdrevne råvareefterspørgsel i vækstøkonomierne i bl.a. Asien. Flere strukturreformer og større politisk stabilitet vil øge tiltrækningen af direkte udenlandske investeringer, herunder fra danske virksomheder.

I de kommende 15 år spås særligt Mercosur-landene Brasilien, Argentina, Uruguay og Paraguay samt Mexico og Chile at byde på nye muligheder. Brasilien og Mexico forventes i fremtiden fortsat at høre til de 15 største økonomier i verden. For Udenrigsministeriet ligger der derfor en vigtig opgave i at sikre, at danske virksomheder i årene fremover får bedre fodfæste på de latinamerikanske markeder, så dansk erhvervsliv sikres markedsandele svarende til sammenlignelige EU-lande.

Eksportfremme udgør allerede i dag en væsentligt arbejdsopgave for ambassaderne i Brasilien, Mexico, Chile samt handelskontoret i Buenos Aires, og forventes at stige yderligere i årene fremover.

På bistandsambassaderne fremmes samhandel via aktiviteter under privatsektorprogrammerne, og i takt med at landene udvikles, vil det være naturligt at udvide GoGlobal-samarbejdet mellem Danmarks Eksportråd, Eksport Kredit Fonden, Danida og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene og Østlandene til også at omfatte disse lande. Samarbejde om miljøproblemer, herunder klima og vedvarende energi, vil sandsynligvis blive styrket. Der vil være gode muligheder for, at Danmark kan spille en særlig rolle på disse områder – hvor danske udviklingspolitiske og erhvervsfremmeindsatser vil kunne virke gensidigt forstærkende.

Med et voksende netværk af associerings- og frihandelsaftaler mellem EU og landene i regionen vil der fremover være behov for, at ambassaderne er gearet til at fremme danske kommercielle interesser inden for rammerne af frihandelsaftaler.

### **Intensiverede kontakter**

En effektiv dansk interessevaretagelse i forhold til Latinamerika på de politiske og de erhvervs-mæssige områder vil forudsætte aktivt engagement i relevante EU-processer både i Bruxelles og i hovedstæderne i regionen. Dette vil igen forudsætte viden opnået bl.a. gennem tilstedeværelse og gennem intensivering af den bilaterale politiske dialog, opbygning af netværk og øget besøgsudveksling med de væsentligste lande i regionen. Indgåelsen af bilaterale samarbejdsaftaler kan blive et relevant og vigtigt instrument.

Endelig må Danmarks kulturelle og uddannelsesmæssige bånd til regionen forventes at blive styrket. Indgåelsen af aftaler på uddannelses-, forsknings- og teknologiområdet vil følgelig komme på tale. Det ventes, at et stigende antal danske turister, studerende, repræsentanter for virksomheder etc. vil rejse til og opholde sig i Latinamerika og Caribien i de kommende år, hvilket vil øge betydningen af en effektiv *borgerservice* i regionen, ikke mindst via direkte tilstedeværelse i de vigtigste centre.



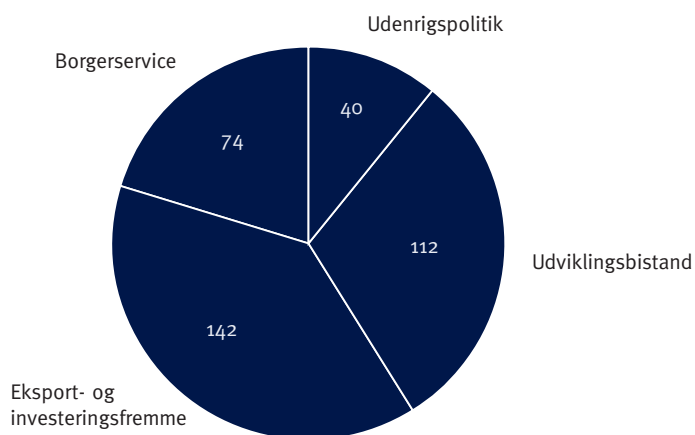
### 2.2.3. Asien

Økonomisk, politisk, sikkerhedspolitisk og formentlig også kulturelt og værdimæssigt vil Asien få en større global tyngde i fremtiden. En effektiv dansk deltagelse i globaliseringen vil være nært knyttet til styrkede politiske, kommercielle og investerings- og forskningsmæssige forbindelser til Asien. Endvidere vil det være en opgave at øge interessen i Asien om danske forhold. Danmark har mulighed for at bidrage positivt til udviklingen i Asien, både via EU og via bilaterale kontakter. Selv med meget gunstige vækstscenarier vil der fortsat være betydelig fattigdom i Asien, ligesom ikke alle lande i Asien vil have fået tag i globaliseringen. Der forudses også globale følgevirkninger af den økonomiske vækst på miljøet. Bistandssamarbejdet vil også i årene fremover være en del af det danske samarbejde med Asien, men tendensen er for nedadgående.

Nøgletal for Asien	2005	2020
<b>Global andel af</b>		
- BNP	37,7%	43,4%
- Befolkning	56,2%	55,3%
<b>Andel af dansk eksport</b>	9,8%	18,8%
<b>Andel af dansk import</b>	11%	21%
<b>Investeringer i Danmark</b>	8,53%	-
<b>Investeringer fra Danmark</b>	7,3%	9,7%

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet

### Antal af medarbejdere på hovedområder på repræsentationer i Asien (2005)



Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale), på repræsentationer i Asien, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer.

### **En sammenhængende satsning**

De kommende år ventes at åbne for nye milliardmarkeder i Asien og dermed skabe nye forretningsmuligheder, som ikke alene kan skabe vækst i eksisterende danske virksomheder og brancher, men føre til en helt ny generation af danske virksomheder og industrier. Med Asiens voksende økonomiske styrke, den begyndende økonomiske integration og det styrkede politiske samarbejde i regionen vil der følge nye bilaterale, regionale og globale politiske udfordringer.

Danmark har derfor en betydelig interesse i en bred og sammenhængende satsning for at fremme det politiske, økonomiske, udviklingspolitiske og kommercielle samt investeringsmæssige samarbejde med Asien. Udenrigsministeriet har på den baggrund i tæt samarbejde med danske samarbejdspartnere iværksat udarbejdelse af en samlet strategi for Danmarks forhold til Asien.

### **Det voksende marked**

Dansk erhvervsliv har en lang tradition at trække på i Asien. Interesserne vedrører både de asiatiske markeder som afsætningsmål for dansk eksport og de voksende asiatiske økonomier som en del af danske virksomheders forsyningskæde.

For Danmark vil det være af langsigtet betydning, at danske virksomheder formår at etablere et stærkt fodfæste i de største asiatiske vækstøkonomier, der i stadig højere grad udgør betydelige vækstcentre i den globale økonomi, og som tallene ovenfor viser forventes at udgøre en voksende andel af dansk eksport og import. De asiatiske regeringer er ofte helt centrale beslutningstagere på de samfundsøkonomiske og kommercielle områder. Personlige kontakter spiller ofte en central rolle, og der er behov for, at det officielle Danmark offensivt bidrager til at sikre dette fodfæste gennem hyppig besøgsudveksling og indgåelse af og opfølgning på statslige aftaler. Endvidere skal Udenrigsministeriet fortsat styrke indsatsen i regionen på det konkrete plan for alle typer af virksomheder.

Det må også forventes, at asiatiske investorer i øget udstrækning vil søge at etablere sig i Europa. I den forbindelse er det vigtigt, at Danmark fremstår som attraktivt investeringsland. I en række lande i Asien, særlig Japan, Sydkorea, Singapore og Indien, er der endvidere interessante højteknologiske forsknings- og innovationsmiljøer, som danske universiteter, forskningsinstitutioner og virksomheder med fordel kan udbygge samarbejdet med.

### **Tættere politisk samarbejde**

Der er samtidig behov for en stærkere placering af EU i Asien. Uden skærpet europæisk profil og styrket handlekraft i forhold til Asien, og særligt Kina, risikerer Europa at blive irrelevant og dermed taberen i regionen. Danmark lægger stor vægt på EU's rolle i Asien og bidrager til udbygningen af disse kontakter gennem ASEM, ASEAN og indgåelse af Strategiske Partnerskaber, som også varetager vigtige danske interesser. Samtidig står det klart, at de fleste EU-lande også satser stærkt på at udbygge de bilaterale forbindelser til de asiatiske lande. EU-samarbejdet kan således ikke erstatte en aktiv bilateral indsats.

Danmarks handelspolitiske interesser i forhold til Asien vil i vid udstrækning skulle varetages via aktiv deltagelse i EU-samarbejdet. Såfremt Doha-runden ender med et begrænset resultat, vil det blive afgørende for dansk erhvervslivs afsætning og markedsadgang, at der indledes forhandlinger om frihandelsaftaler med en række lande i regionen. Sådanne aftaler vil knytte landene tættere til EU politisk og samtidig sikre europæiske virksomheder samme vilkår som andre lande, der har indgået eller er i færd med at indgå sådanne frihandelsaftaler.

Danmarks overordnede sikkerhedspolitiske interesser i et stabilt og fremgangsrigt Asien i takt med den forstærkede økonomiske integration varetages ikke mindst gennem EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Danmark skal fortsat aktivt deltage i politikudviklingen, med det mål at EU kan bidrage til fredelige løsninger på potentielt vidtrækkende konflikter, som – hvis de bryder ud – vil kunne få afgørende betydning for vækst og udvikling også i Europa. Samtidig skal Danmark – også gennem EU – bidrage til løsning af en række andre konflikter, herunder Afghanistan, Nepal, Burma og Sri Lanka. Danmarks betydelige engagement i Afghanistan og Nepal giver grundlag for en aktiv dansk politik.

### **Integrationen i det globale politiske system**

Det er i det hele taget i dansk interesse, at Asien integreres yderligere i det internationale politiske system. Målet er bl.a., at landenes voksende økonomiske vægt matches af internationalt politisk ansvar og indflydelse, uden at der samtidig gives køb på Vestens værdier. Med den voksende integration mellem Asien og Europa bliver EU's og Danmarks direkte interesser i at bidrage til at fremme fred og stabilitet i Asien større. Også det strategiske og politiske samarbejde med bl.a. Australien, der bliver en stadig vigtigere aktør i Asien, skal udbygges i de kommende år.

### **Dansk bistand vil gradvist få en mindre plads i Asien**

Bistandssamarbejdet ventes fortsat at være en vigtig omend faldende del af Danmarks samlede indsats i Asien i de kommende år. Der vil fortsat være betydelig fattigdom i lande, som ikke har fået del i globaliseringen. Derudover vil der være et stort behov for at bidrage til at mindske konsekvenserne af stærk økonomisk vækst f.eks. indenfor miljøområdet og udvikling af teknologi til at håndtere kommende udfordringer. Den danske miljøbistand vil koncentreres om vækstlandene Vietnam, Indonesien og Kina, som har omfattende og voksende miljøproblemer. Samarbejdet med Kina ventes at blive videnstungt og bidrage til at give danske virksomheder et bedre fodfæste inden for vindenergi og teknologier, som kan reducere forurening og øge energieffektiviteten. Rationalet er både nationale og globale miljøbehov.

Danmark vil yde et væsentligt bidrag til fremme af menneskerettigheder, retssikkerhed, god regeringsførelse, antikorruption og en effektiv offentlig sektor for at imødegå marginalisering og radikaliserings. Støtte til bekæmpelse af terrorisme vil være på dagsordenen i en række asiatiske lande.

### **Opbygning af stærkere netværk**

Med en større international rolle for Asien fremover vil Udenrigsministeriet i stigende grad skulle etablere relevante og personlige netværk for at kunne levere overblik og relevant viden bl.a. til regering og Folketinget om de vigtigste asiatiske lande og udviklingen i regionen. Det er vigtigt, at Udenrigsministeriet selv skaber kontakter og opsøger informationer, som kan give forvarsel om større politiske, økonomiske eller sikkerhedsmæssige ændringer i regionen. Sådanne forvarsler kan være af strategisk værdi for regeringen, danske virksomheder og investorer med interesser i regionen.

De asiatiske regeringer og offentlige myndigheder spiller fortsat en meget aktiv rolle i de fleste asiatiske økonomier. Ministerbesøg, dialoger og aftaler er derfor væsentlige input til at sikre Danmark en styrket position i Asien. Personlige kontakter og netværk med asiater på højt niveau er særdeles vigtige.

### **Flere danske aktører i Asien**

Udenrigsministeriet skal bidrage til, at centraladministrationen bredt involveres i udbygningen af relationerne til Asien. Ambassaderne kan her fungere som spydspids og koordinerende ramme for danske officielle relationer til et givet land. Det forventes, at stadig flere danskere – både forretningsfolk og turister – vil rejse i Asien i de kommende år med et stigende antal

*borgerserviceopgaver* for Udenrigsministeriet til følge. Det er en særlig udfordring at opretholde et højt serviceniveau mht. udstedelse af visum og opholdstilladelser til asiatiske samarbejdspartnere for danske virksomheder etc. og samtidig effektivt imødegå stadig mere avancerede former for omgåelse af reglerne fra anden side.

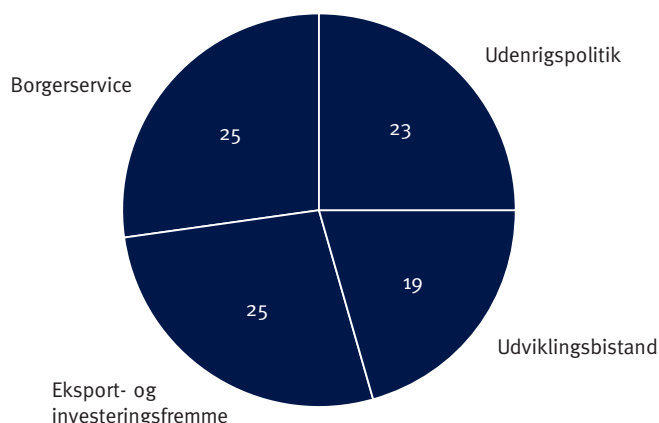
#### 2.2.4. Mellemøsten og Nordafrika

*Der er risiko for, at mange lande og store dele af befolkningerne i Mellemøsten og Nordafrika ikke får tilstrækkelige fordele af globaliseringen. Danmark og EU har en væsentlig interesse i at bidrage til at mindske konflikterne i landene og mellem landene i regionen samt i forhold til Vesten. Der vil bl.a. via EU blive arbejdet aktivt for fremdrift i den mellemøstlige fredsproces og en løsning på den israelsk-arabiske konflikt. Globaliseringen indebærer, at kontakten og friktionen øges på mange områder, men indeholder også muligheder for øget samarbejde og forståelse. En væsentlig opgave for Udenrigsministeriet er at opbygge solide netværk i Danmark og Europa af interesse for regionen, samt netværk i det mellemøstlige og nordafrikanske område. Information, kommunikation, gensidig kulturformidling, demokratiforståelse, erhvervsudvikling, bistand og mellemfolkelig kontakt vil være centrale indsatsområder, ikke mindst gennem Det Arabiske Initiativ.*

Nøgletal for Mellemøsten og Nordafrika	2005	2020
<b>Global andel af</b>		
- BNP	4,1%	4,5%
- Befolkning	5,5%	7,5%
<b>Andel af dansk eksport</b>	2,2%	4,0%
<b>Andel af dansk import</b>	0,9%	2,2%
<b>Investeringer i Danmark</b>	-	-
<b>Investeringer fra Danmark</b>	0,7%	0,7%

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet

#### Antal medarbejdere på hovedområder på repræsentationer i Mellemøsten og Nordafrika (2005)



Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale), på repræsentationer i Mellemøsten og Nordafrika, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer.

**Effekter på verdenssamfundet**

Den mellemøstlige region – fra Marokko i vest til Iran i øst – udgør i dag og de kommende år formentlig den væsentligste udenrigspolitiske udfordring for EU og for USA. Dette skyldes regionens geo-strategiske placering og den generelle politiske udvikling.

Regionens håndtering af en række globale udfordringer, såsom efterspørgslen på energiresourcer, den demografiske udvikling, socio-økonomiske forhold, international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben samt den politisk-kulturelle dynamik, kan have potentielt store effekter på resten af verdenssamfundet. EU's og USA's store engagement i regionen vil betinge, at regionen vil forblive højt på den europæiske og den transatlantiske – og dermed den danske – dagsorden. Danmark vil til stadighed skulle forholde sig aktivt til udviklingen i Mellemøsten.

Der forudses i det hele taget et betydeligt dansk engagement i forhold til regionen også i perioden fremover.

**Kvalificeret information om Danmark**

Udenrigsministeriet kan ikke mindst via ambassaderne i de kommende år bidrage med at give kvalificeret information om Danmark og dansk kultur, dansk integrationspolitik og vilkårene for muslimer i Danmark, således at misinformation løbende undgås og imødegås.

Samarbejdet med forskningsinstitutioner, herunder bl.a. DIIS, Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier på Københavns Universitet, Center for Mellemøststudier på Syddansk Universitet vil – som det tillige følger af regeringens globaliseringsstrategi – skulle udbygges med henblik på at opbygge et videncenter og styrke den danske ressourcebase. I det hele taget ventes stadig flere aktører i Danmark at engagere sig i forholdet til Mellemøsten og den arabisk-muslimske verden.

**Opbygning af nye netværk til regionens civile samfund**

Den politiske udvikling i regionen, hvor de islamistiske bevægelser og religiøse kredse må ventes at stå stærkt i civilsamfundene, vil udgøre en selvstændig udfordring for Danmark og EU.

Der ses således behov for en øget indsats for at opbygge viden om de islamistiske organisationers ideologier, metoder, mål og grundlaget for deres folkelige opbakning. Øgede danske kompetencer på dette område vil styrke Danmarks position som samarbejdspartner for EU og USA i forhold til at håndtere de strategiske udfordringer i de kommende år.

Det vil være et væsentligt strategisk indsatsområde for Danmark gennem øget netværksdannelse at bidrage til gensidig forståelse mellem den vestlige og arabiske/muslimske verden og understøtte udviklings- og reformkræfterne i regionen og dermed aktivt bidrage til at undgå sammenstød mellem civilisationerne. Den indsats, der allerede gennemføres via regeringens Arabiske Initiativ og en række tilsvarende programmer i EU- og G8-regi vil blive styrket og yderligere fokuseret i de kommende år. Øvrige indsatser – herunder øget udveksling af eksempelvis unge og studerende – vil kunne supplere denne indsats.

**Støtte til konflikthåndtering**

En nøgle til forbedring af Vestens, herunder Danmarks, samarbejde med regionen og muligheder i området ligger i en endelig, forhandlet og gensidigt accepteret aftale mellem Israel og palæstenserne, som flertallet i de arabiske lande ligeledes opfatter som varig og retfærdig. Der vil derfor bl.a. via EU blive arbejdet aktivt for en løsning af den israelsk-arabiske konflikt og for udbygning af en lokalt forankret palæstinensisk demokratisk struktur. EU's engagement må forventes fortsat i mange år fremover.

Regionale konflikter vil fordrø et aktivt dansk engagement i internationale mæglingstræbøelser og observatør- og krisestyringsindsatser. Der vil blive arbejdet for, at udviklingen i Irak stabiliseres og forbliver under demokratisk kontrol. Det må forventes, at Irak fortsat bliver et krævende arbejdsfelt for Udenrigsministeriet.

Forebyggelse og engagement – såvel bilateralt som multilateralt – skal bidrage til, at regionale konflikter forhindres eller begrænses mest muligt. Mellemøsten har historisk været kendetegnet ved fravær af en regional sikkerhedsstruktur. Der findes intet mellemøstligt modstykke til eksempelvis OSCE eller ASEAN. Det er på denne baggrund tiltag som det dansk-canadiske forslag om langsigtet udvikling af en regional sikkerheds- og samarbejdsstruktur i Mellemøsten skal ses. Dansk og international støtte til regionalt samarbejde vil kunne videreføres og udvides de kommende år til fremme af regionens stabilisering og fredelige udvikling.

Samarbejdet i Golf Cooperation Council med deltagelse af Saudi Arabien, De Forenede Arabiske Emirater, Kuwait, Qatar, Bahrain og Oman, Den Islamiske Konferenceorganisation (OIC) og Den arabiske Liga vil blive stærkere, og det vil derfor blive vigtigt at holde, og hvor relevant uddybe, kontakten med disse organisationer.

#### **Støtte til nationale reformprocesser**

Fremme af demokrati og reformer i regionen er i de senere år blevet en væsentlig prioritet for mange regeringer i regionen. At behovet er til stede, fremgår ikke mindst af UNDP's Arab Human Development rapporter, som har påpeget, at 1) mangel på frihed og god regeringsførelse, 2) mangel på uddannelse og information og 3) mangel på ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet umiddelbart er de centrale forhindringer i forhold til at skabe en positiv udvikling i regionen. USA's og EU's støtte til omfattende reforminitiativer står centralt i denne proces. Også G8-landenes engagement i mellemøstlige reformstræbøelser gennem Partnership for Progress and a Common Future med omdrejningspunkt i Forum for the Future spiller en vigtig rolle. Enkelte andre lande, herunder Danmark, er blevet optaget i Forum for the Future. Danmark deltager nu aktivt i dette samarbejde. Også andre internationale organisationer, som Danmark er medlem af, bl.a. NATO og OSCE, har lanceret vigtige samarbejdsinitiativer i forhold til Mellemøsten.

Danmark vil med Det Arabiske Initiativ samt bilaterale indsatser i Irak og de palæstinensiske selvstyreområder kunne tilbyde støtte til regionens, regeringers og de lokale civilsamfundsaktørers arbejde for demokratiske reformer.

Endelig vil de fattigste lande i årene fremover fortsat have behov for udviklingsbistand, ligesom den socio-økonomiske udvikling i en række lande gør, at der er behov for en indsats fra bl.a. EU i uddannelses- og sundhedssektorerne. Det må bl.a. forventes, at det palæstinensiske selvstyre, uanset om det er blevet omdannet til en selvstændig stat, eller om der fortsat er tale om en statsdannelse under udvikling, i mange år fremover ikke selv vil kunne sikre en økonomisk bæredygtig situation for den palæstinensiske befolkning.

Flere lande i regionen er i gang med demokratiske reformer og fremme af kvinders rettigheder. Det vil være af betydning at understøtte disse, så demokratiske, moderne samfund i den muslimske verden kan præge regionen mere i fremtiden.

### **Migrationen vokser**

Der er indtil videre ikke udsigt til, at de migrationsudløsende faktorer i Mellemøsten og Nordafrika vil blive reduceret i de kommende år. Det må forventes, at legal og illegal indvandring til Europa fra regionen (enten som oprindelses- eller transitområde) i årene frem fortsat vil være betydelig. Danmarks og EU's indsats til fremme af økonomisk vækst, sikkerhed og udvikling i regionen, der kan bidrage til bekæmpelse af de grundlæggende årsager til migration, vil således forblive særdeles vigtige opgaver. Migrationspresset forventes for Danmarks vedkommende at betyde et stigende antal *borgerserviceopgaver* i regionen i de kommende år, herunder særligt ansøgninger om visum og opholdstilladelser.

Intensiveret samarbejde på tværs af Middelhavet vedrørende migration, grænsekontrol og integration vil tilsvarende have prioritet for EU og Danmark. Samtidig vil de politiske og økonomiske relationer mellem herboende indvandrere med mellemøstlig baggrund og sociale netværk i oprindelseslandene fortsat have indflydelse på forholdet mellem Danmark, Europa og Mellemøsten.

### **De nye store udfordringer**

Udenrigsministeriet vil i samarbejde med bl.a. andre danske myndigheder bidrage til de samlede internationale og nationale bestræbelser for at sætte effektivt ind mod terrorbevægelser, som udspringer fra regionen. Netop fordi det ikke kan udelukkes, at der i de kommende år vil komme nye trusler fra islamistiske grupperinger, der har et yderliggående og samfundsomvæltende sigte for øje, rettet mod visse arabiske lande og mod vestlige interesser i og udenfor regionen.

Det vil være en fælles udfordring at modarbejde og begrænse denne radikaliseringsproces. Løsning af konflikter i og udenfor regionen, der involverer muslimske befolkninger, vil mindske rekrutteringsgrundlaget.

Landes eller – og mindst lige så bekymrende – ikke-statslige aktørers mulige bestræbelser på at erhverve masseødelæggelsesvåben, i særdeleshed atomvåben, vil kunne forandre de regionale politiske udviklingsforløb radikalt. Også på dette område vil der skulle søges et tæt internationalt samarbejde for at håndtere sådanne trusler.

### **Udnyttelse af det økonomiske vækstpotentiale**

Et styrket handelssamarbejde mellem EU og den arabiske verden vil kunne bidrage til at stimulere og styrke den sociale og økonomiske udvikling i regionen. I den forbindelse ventes Euro-Middelhavspartnerskabet at få stigende betydning. Der vil blive arbejdet for en egentlig frihandelszone i Middelhavsområdet og frihandelsaftaler med Golf-landene.

De høje vækstrater i landene omkring Golfen forventes grundlæggende fastholdt i årene fremover. Golf-landenes ambitioner inden for forskning og IT-teknologi vil også påkalde sig opmærksomhed i fremtiden. For Udenrigsministeriet vil det derfor være en vigtig og prioriteret opgave at sikre dansk erhvervsliv fuldt udbytte af de betydelige kommercielle muligheder i området, herunder også samarbejdsmulighederne med bl.a. Israel inden for områder som forskning, innovation og viden.

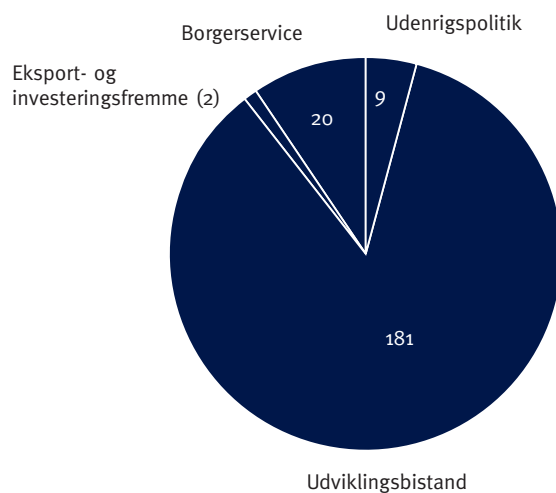
### 2.2.5. Afrika syd for Sahara

På trods af store naturrigdomme er hovedparten af de afrikanske lande syd for Sahara indtil videre hægtet af den økonomiske globalisering. I en årrække vil hovedprioriteten for Danmarks indsats i Afrika derfor være fattigdomsbekæmpelse. I kraft af globaliseringen indgår Afrika stadig tættere i det globale skæbnefællesskab. Svage staters manglende evne til at håndtere globaliseringens udfordringer som terrorisme, epidemier, konflikt og miljønedbrydelse påvirker det samlede trusselsbillede for resten af verden, herunder for Danmark. Derfor skal bistandsindsatsen tænkes sammen med handelspolitiske og sikkerhedspolitiske indsatser, som på længere sigt kan føre til en bæredygtig udvikling. For Udenrigsministeriet er udfordringen at bidrage til økonomisk og politisk udvikling i regionen og overfor danske aktører at tilvejebringe relevante analyser og informationer om den sikkerhedspolitiske, befolkningsmæssige og økonomiske situation i regionen.

Nøgletal for Afrika syd for Sahara	2005	2020
<b>Global andel af</b>		
- BNP	1,9%	1,6%
- Befolkning	9,8%	12,1%
<b>Andel af dansk eksport</b>	0,6%	0,8%
<b>Andel af dansk import</b>	1,1%	1,2%
Pålidelige investeringstal foreligger ikke	-	-

Kilde: Danmarks Statistik i samarbejde med Udenrigsministeriet

### Antal medarbejdere på hovedområder i Afrika syd for Sahara (2005)



Figuren omfatter alle medarbejdere, inkl. lokalt ansatte og støttepersonale (sidstnævnte er fordelt på ministeriets fire hovedområder på basis af hovedområdernes andel af udsendt personale), på repræsentationer i Afrika syd for Sahara, herunder ambassader, generalkonsulater og handelskontorer.



### **Afrika hægtet af globaliseringen**

Selvom forholdet mellem de naturgivne ressourcer og befolkningens størrelse er relativt gunstigt i mange afrikanske lande er antallet af mennesker i Afrika Syd for Sahara, der lever i ekstrem fattigdom (for under 1 dollar om dagen) steget fra 227 mio. i 1990 til langt over 300 mio. i dag. Samlet set vil Danmarks relationer til Afrika fremover derfor være domineret af indsatsen mod fattigdom. De fleste økonomier er små. Næsten halvdelen af Afrikas BNP tilvejebringes af Sydafrika og Nigeria. Sammen med Etiopien huser de to lande omkring en tredjedel af befolkningen i Afrika syd for Sahara.

### **Fattigdomsstrategier**

Årene frem ventes at byde på en fortsættelse af de langsigtede danske programindsatser i ca. ti fattige, men stabile og forholdsvis demokratiske, afrikanske programsamarbejdslande. Der vil dog løbende ske justeringer i de udviklingspolitiske værktøjer.

Der udarbejdes i stigende grad fælles landestrategier blandt donorlande baseret på de afrikanske landes egne fattigdomsstrategier. Der ses en stigende anvendelse af sektorbudgetstøtte og generel budgetstøtte, hvor en stor del af forvaltningsansvaret overlades til modtagerlandene indenfor aftalte rammer. Anvendelsen af budgetstøtte frem for traditionel projektbaseret bistand er udtryk for en offensiv måde at imødegå nogle af globaliseringens udfordringer. Harmoniseringsdagsordenen og dens langsigtede partnerskaber, nationalt ejerskab og generel budgetstøtte indebærer en væsentlig effektivisering af udviklingsbistanden og reduktion af de administrative byrder. Samtidig giver de nye bistandsformer donorerne en indgang til de politiske netværk i modtagerlandene. Derigennem opnås adgang til information samt bedre muligheder for at påvirke den generelle politiske og økonomiske udvikling i modtagerlandene i positiv retning.

Anvendelsen af de nye bistandsinstrumenter indeholder imidlertid også nye udfordringer. For Udenrigsministeriet vil det være vigtigt at kunne garantere, at danske bistandsmidler anvendes på en forsvarlig måde og på et gennemsigtigt grundlag. Udfordringen bliver her at forene ønsket om stærkere afrikansk ejerskab og større autonomi med kravet om ansvarlighed overfor danske skatteborgere og dansk synlighed for befolkningerne.

### **Udviklingen af demokratiske institutioner**

Udviklingen af stærkere og mere stabile demokratiske institutioner i de afrikanske lande vil i stigende grad blive en integreret del af den udviklingspolitiske dagsorden. I den forstand vil skellet mellem sikkerhedspolitik og udviklingspolitik i nogen grad udviskes.

Globaliseringen betyder, at Danmark har endnu større interesse i, at der udvikles stærke og stabile demokratiske institutioner i Afrika. Dermed skabes en bedre forudsætning for en langsigtet og bæredygtig økonomisk vækst og dermed for kampen mod globale problemer som terrorisme, epidemier, migration og nedbrydning af det fælles miljø.

### **Konflikthåndtering og støtte til svage stater**

Danmarks militære engagement i Afrika gennem især FN vil formentlig også øges, både i kraft af fredsbevarende indsatser og i kraft af arbejde med kapacitetsopbygning i den nye afrikanske sikkerhedsstruktur. En stigende men dog fortsat beskeden del af den danske bistand vil formentlig blive givet til regionale og sub-regionale organisationer. Efterhånden som den Afrikanske Union (AU) styrkes, vil den afrikanske sikkerpolitiske dialog i stigende grad foregå i Addis Ababa. Det vil derfor blive stadig mere væsentligt for danske aktører at få adgang til de netværk, der med udgangspunkt i AU's institutioner og medlemmer udgør de reelle afrikanske sikkerhedspolitiske magtstrukturer. Danmark kan bl.a. både gennem AU og FN yde et mærkbart bidrag til at konsolidere freden i Sudan gennem militært engagement samt humanitær- og genopbygningsbistand. Risikoen for eskalering og spredning af væbnede konflikter fra Sudan til nabolande er meget nærværende, og der må forudses behov for en ganske langvarig international indsats.

I dele af Afrika udgør migrationsspørgsmål et udviklingspolitisk problem såvel som et potentielt sikkerhedspolitisk problem ikke mindst for Nordafrika såvel som for Europa. Både vandringen mod de ressourcerstærke lande og områder med vækst og migrationen ud af Afrika – eller forsøgene herpå – vil vokse markant. Der er således et fortsat behov for at bidrage til udviklingen af de afrikanske staters kapacitet til at håndtere flygtningestrømme.

### **Markedsadgange**

Der forventes også at opstå langt tættere bånd mellem udviklingspolitiske hensyn og handelspolitikken som instrument. Handelspolitikken bliver et stadig mere væsentligt redskab i det internationale udviklingspolitiske samarbejde. Effektiv markedsadgang for produkter fra Afrika syd for Sahara skaber en anden og nok bredere form for økonomisk vækst end det traditionelle regeringssamarbejde. Samtidig vil udviklingsbistanden kunne bidrage til at integrere de afrikanske lande i den internationale økonomiske arbejdsdeling, f.eks. gennem en forbedring af infrastrukturen og dermed bidrage til en forøgelse af den internationale handel.

For Danmark ligger udfordringen ikke mindst i at bistå med integrationen af de afrikanske stater i det internationale handelssamarbejde, på en måde der er reelt udviklingsvenlig. Det bliver en stor udfordring for Danmark at påvirke de handelspolitiske relationer mellem EU og Afrika, blandt andet gennem de Økonomiske Partnerskabsaftaler.

### **Behovet for nødhjælp**

Nødhjælp vil formentlig også indtage en mere central og konstant plads i Danmarks forhold til Afrika, ikke mindst i de lande hvor der ikke er grundlag for et regeringsbaseret udviklings-samarbejde. Dette vil være en konsekvens af Afrikas stigende andel i menneskeskabte ulykker og naturkatastrofer og disse begivenheders større internationale bevågenhed.

Danske NGO'er og internationale organisationer vil tegne sig for en del humanitære indsatser i nogle af kontinentets mest plagede stater.

### **Bistanden vokser – koordineringsbehovet stiger**

Tendensen til at globaliseringen indebærer en kraftig stigning i antallet af internationale aktører, ses også i Afrika. Dette betyder, at forvaltningen af udviklingsbistanden bliver mere krævende. Siden den kolde krigs ophør har de traditionelle DAC-lande (OECDs komité for udviklingsbistand) leveret ca. 95% af den samlede udviklingsbistand. I de næste 10 til 15 år vil nye donorer komme til. Kina og Indien forventes at levere markante stigninger, og samtidig står netop disse lande pt. uden for det generelle donorsamarbejde. Det vil være i Danmarks strategiske interesse at integrere de nye donorer i de udviklingspolitiske netværk for dermed at opnå indflydelse på principperne og formålene bag den samlede udviklingsbistand i kampen mod den globale fattigdom.

### **Nye bistandskompetencer**

Danmark vil blive en relativt mindre aktør, efterhånden som bl.a. EU-landene nærmer sig målet om at yde 0,56% af BNP i udviklingsbistand i 2010 og 0,7% i 2015, og efterhånden som flere donorer kommer til. Det vil være et stadig mere relevant spørgsmål, hvordan den danske tyngde og indflydelse på den internationale udviklingsdagsorden kan opretholdes. En del af svaret skal findes i fokuseringen af den danske bistand i Afrika. Det vil samtidig være afgørende at opretholde den høje kvalitet i den danske bistand. Derudover vil der skulle ske en fortsat opgradering af de bistandsfaglige kompetencer, øget engagement og nærhed til de internationale koordinationsfora og muligvis også en øget specialisering og fokusering af den danske indsats.

### **Udenrigspolitiske analyser**

I forhold til de generelle udenrigspolitiske instrumenter ses et stigende behov for, at danske ambassader kan levere udenrigs- og sikkerhedspolitiske analyser af situationen i såvel opholdslandet som i evt. sideakkrediterede lande. Analyserne er vigtige for vurderingen af demokrati, menneskerettigheder, god regeringsførelse, stabilitet, terrorisme og den bredere udenrigspolitiske orientering, og når den afrikanske deltagelse i internationale forhandlinger og multilaterale fora skal vurderes. Det fordrer indsigt i, hvordan forholdet til Danmark og EU vurderes og bruges indenrigspolitisk, og hvilke alliancer der tegner sig på det afrikanske kontinent.

Opgaverne på ambassaderne vil også få flere politiske aspekter i forhold til EU-samarbejdet. EU's fælles politikker overfor landene i Afrika bliver stadig mere komplekse. EU's linie fastlægges i højere grad 'i marken' i en direkte dialog mellem EU-ambassaderne. Ved at flytte de første skridt i policy-formuleringen til landeniveauet opnås der mulighed for større konsistens i forhold til EU-landenes holdninger i andre fora.

### **Eksportfremmeinitiativer**

For at sikre dansk erhvervsliv kvalificeret rådgivning om de kommercielle muligheder i Afrika vil der være behov for en løbende udvikling – i takt med markedsmulighederne – af samarbejdet i regionen mellem Danmarks internationale erhvervsinstrumenter i regi af GoGlobal-samarbejdet mellem Danida, Danmarks Eksportråd, Eksport Kredit Fonden og Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene. Det land i Afrika, som Danmark har mest økonomisk samkvem med, bortset fra bistand og bortset fra Sydafrika, er Nigeria, der spiller en ganske central rolle i den afrikanske udvikling. Nigeria ventes i 2015 at have mindst 150 mio. indbyggere svarende til omkring 15% af befolkningen i Afrika syd for Sahara. Næsten 25% af den økonomiske aktivitet i Afrika syd for Sahara tilvejebringes i Nigeria. Både økonomisk og politisk er Nigeria en af Afrikas absolutte sværvægttere. Abuja, der også huser hovedkvarteret for de vestafrikanske landes samarbejdsorganisation ECOWAS, er næst efter Addis Ababa og Pretoria det vigtigste økonomiske og politiske centrum i Afrika syd for Sahara.

**Borgerservice**

Der ses tendenser til, at flere danske turister, forretningsfolk og især flere danske statsborgere med afrikanske rødder og familierelationer i fremtiden vil rejse til og i Afrika. Der imødeses på den baggrund en stigende efterspørgsel af borgerserviceydelser fra Udenrigsministeriet og i vidt omfang gennem lokale indsatser fra ambassadernes og konsulaternes side.



## KAPITEL 3

### ANBEFALINGER

Det 21. århundredes globalisering ændrer grundvilkårene for Danmarks samspil med andre lande og kulturer og for varetagelsen af danske interesser. Globaliseringen stiller nye krav til Udenrigsministeriet.

Det overordnede mål for Udenrigsministeriet i globaliseringen er at yde et afgørende bidrag til, at danske interesser varetages effektivt på den globale scene, og at Danmark internationalt kan føre en aktiv politik, der bidrager positivt til at håndtere globaliseringens udfordringer.

Der findes ikke enkle løsninger på, hvordan udfordringerne i det stadig mere komplekse globale netværkssamfund håndteres mest effektivt. For at håndtere de nye problemstillinger, tilpasse sig de nye rammer og gribe de nye muligheder er det nødvendigt med en bredtfavnende indsats, som skal afspejle de politiske, økonomiske og befolkningsmæssige megatrends (kapitel 1) og de nye vilkår for Udenrigsministeriets arbejde (kapitel 2).

Indsatsen skal tilpasses de forskellige betingelser, herunder kulturer, sprog, styreform og øvrige centrale problemstillinger, der karakteriserer forskellige regioner og lande. Men også til de eksisterende og nye internationale organisationer, uformelle netværk og koalitionsdannelse, der er centrale for at møde globaliseringens problemstillinger og udnytte dens muligheder.

Som beskrevet i kapitel 2 har Udenrigsministeriet et godt udgangspunkt for at håndtere globaliseringens udfordringer og opgaver.

For det første i kraft af den brede vifte af internationale opgaver, der varetages i ministeriet, og som giver muligheder for at kombinere og skabe sammenhæng i indsatserne, der netop i globaliseringens tidsalder bliver mere og mere tværgående.

For det andet er Udenrigsministeriet naturligt placeret i globaliseringens krydsfelter mellem nationale og internationale, formelle og uformelle samt statslige og ikke-statslige netværk, hvor interesser varetages og beslutninger formes og træffes. Ministeriets netværk af repræsentationer i andre lande og ved internationale organisationer giver påvirkningsmuligheder og kontakter i globaliseringens netværkssamfund. Kombineret med den departementale forankring i København, som kan sikre kontakten til den øvrige centraladministration og andre samarbejdspartnere i Danmark, skaber dette grundlag for en sammenhængende varetagelse af danske interesser.

Selvom udgangspunktet således er godt, udfordrer det 21. århundredes netværksbaserede globaliseringsprocesser på en helt ny måde nationalstaterne verden over og dermed også Danmark og det danske udenrigsministerium. Ved at Udenrigsministeriet omstiller sig i tide, øges evnen til at kunne varetage danske interesser i globaliseringen.

Det er på den baggrund, at regeringens globaliseringsstrategi slår fast, at det er nødvendigt at udvikle nye instrumenter og kompetencer, hvis Udenrigsministeriet skal sikre maksimal dansk interessevaretagelse. Det betyder, at Udenrigsministeriet på alle dets hovedområder skal nytænke sin indsats i overensstemmelse med konklusionerne fra analysen i kapitel 1 og kapitel 2.

Udenrigsministeriet opstiller følgende tre nye strategiske mål, som kan gøre ministeriet i stand til at håndtere globaliseringen effektivt:

Udenrigsministeriet **stiller skarpt på globaliseringens udfordringer**, som er analyseret i kapitel 1. Det drejer sig bl.a. om den internationale terrorisme, menneskerettigheder, den globale indsats mod fattigdom, post-konfliktløsning, globale miljø- og sundhedsspørgsmål, konkurrencen om internationale investeringer og eksport, innovation, forskning og udvikling, men også øget migration, kulturelle og ideologiske strømninger mv. Globaliseringen sætter i det hele taget nye dagsordener, som skal håndteres.

Udenrigsministeriet **skaber åbne, stærke partnerskaber**. Analysen i kapitel 2 viser, at det udenrigspolitiske arbejde forandres og udvikles, efterhånden som der opbygges et globalt netværkssamfund. Det kræver stærke partnerskaber at varetage danske interesser i udlandet samt levere tidlig varsling på og analyser af væsentlige internationale udviklingstræk, der har betydning for partnere i det danske samfund.

Udenrigsministeriet **skal være til stede i globaliseringens brændpunkter**. Analysen i kapitel 2 viser, at globaliseringen slår forskelligt igennem fra region til region og fra land til land. Dansk indflydelse og interessevaretagelse i udlandet forudsætter derfor tilstedeværelse i lokale og regionale beslutningsnetværk. Samtidig peger analysen på, at de internationale brændpunkter ikke er konstante, men løbende udvikler og flytter sig. Det stiller krav om en fleksibel og tilpasningsdygtig repræsentationsstruktur.

For at nå de tre strategiske mål må der gennemføres en række konkrete initiativer, som bliver beskrevet nærmere i afsnit 3.1. Samtidig skal der gennemføres en række tværgående initiativer, som skal understøtte de strategiske mål. Disse beskrives i afsnit 3.2. Det drejer sig om følgende:

**”Public diplomacy” gøres til et selvstændigt prioritetsområde i Udenrigsministeriet.** En stærk public diplomacy indsats understøtter alle tre strategiske mål og varetagelsen af danske interesser internationalt i bredere forstand. Navnlige er et troværdigt og effektivt public diplomacy arbejde i udlandet væsentligt for at opbygge stærke internationale partnerskaber, herunder i globaliseringens brændpunkter.

**Der opbygges en 24/7 Borgerservice.** Udenrigsministeriets Borgerservice står overfor væsentlige nye udfordringer som følge af den voldsomt voksende globale rejseaktivitet, flere menneske- og naturskabte trusler samt udviklingen i befolkningernes globalisering, herunder ikke mindst migrationsmønstre. Den stigende rejseaktivitet medfører øget behov for og forventning om assistance til danskere i nød i udlandet. Ændrede migrationsmønstre betyder nye krav til ambassadernes behandling af ansøgninger om visum mv. samt et stigende antal civile retlige sager.

**En global tilgang til Human Resources.** Globaliseringen stiller skærpede krav til Udenrigsministeriets medarbejdere og disses familier. Navnlige stiller de skærpede vilkår i de skiftende globale brændpunkter krav til kompetencer, mobilitet og fleksibilitet. Udenrigsministeriet vil sætte fokus på globaliseringens nye temaer, sprog og kulturkompetencer bl.a. i forhold til Asien og Mellemøsten. Dette er væsentlige forudsætninger for opbygningen af stærke internationale partnerskaber og en effektiv public diplomacy indsats.

**Informations- og kommunikationsteknologi skaber mulighed for effektive opgaveløsninger på tværs af landegrænser.** Ny teknologi muliggør omfattende, direkte kommunikation over hele kloden og kan bidrage til en effektiv håndtering af globaliseringens udfordringer, herunder de tre strategiske mål. Ny teknologi anvendes til at producere bedre, hurtigere og mere målrettede produkter og ydelser til brug for Udenrigsministeriets samarbejdspartnere og kunder.

Der vil til brug for implementeringen af initiativerne blive udarbejdet en handlingsplan, der fastlægger mål, ansvar, indsatser og tidsplaner.

Udenrigsministeriets ledelse vil forestå den overordnede koordinering af opfølgningen af rapporten, som vil blive gennemført med bred inddragelse af Udenrigsministeriets ansatte. Processen vil også blive gennemført i et åbent samspil med ministeriets samarbejdspartnere og kunder.

### **3.1. Udenrigsministeriets tre strategiske mål i globaliseringen**

På baggrund af analyserne af de globale politiske, økonomiske og befolkningsmæssige megatrends og de nye vilkår og udfordringer for Udenrigsministeriet opstilles tre strategiske mål, som vil sætte Udenrigsministeriet i stand til bedre at håndtere globaliseringen.

Det understreges, at rapporten alene omfatter opgaver og målsætninger, som er direkte relateret til globaliserings udfordringer og muligheder. Udenrigsministeriets øvrige, brede opgaveportefølje behandles ikke i denne rapport.

#### **3.1.1. Udenrigsministeriet stiller skarpt på globaliseringens udfordringer**

I kapitel 1 blev en række politiske, økonomiske og befolkningsmæssige megatrends og udfordringer identificeret. Det er en kerneopgave for Udenrigsministeriet at søge at håndtere disse udfordringer samt udnytte de muligheder, som de skaber.

#### **International terrorisme**

Med oprettelsen af Center for Terroranalyse (CTA) og i lyset af at det i stigende grad er klart, at ambassaderne kan være gode lytteposter og bl.a. bidrage til samarbejdet med myndigheder i lande, som deltager i bekæmpelsen af den internationale terrorisme, anbefales det at udvikle kapaciteten på dette område i samarbejde med andre myndigheder. Dette kan bidrage til en samtænkning af udenrigs- og sikkerhedspolitiske, europapolitiske, juridiske og bistandspolitiske aspekter, det Arabiske Initiativ og indsatsen over for svage stater, herunder bistand til bekæmpelse af radikaliserings.

Ambassadernes rolle som formidler af erfaringer og tendenser i andre lande samt bidragyder til de nationale analyser og indsatser bør øges. Samtidig bør der skabes bedre sammenhæng og synergi mellem denne indsats, deltagelsen i det nationale kriseberedskab, betjeningen af regeringens sikkerhedsudvalg og samarbejdet med Center for Terroranalyse. Også arbejdet med udviklingen af Udenrigsministeriets Rejsevejledninger indgår med stigende vægt i denne sammenhæng.

#### **Menneskerettigheder og internationale krigsforbryderdomstole**

Det internationale menneskerettighedsarbejde synes at have vundet nyt momentum med oprettelsen af det nye Menneskerettighedsråd som afløser for Menneskerettighedskommissionen. Rådet vil mødes året rundt i Genève i både ordinære og ekstraordinære samlinger. Det anbefales, at der udnævnes en menneskerettighedsambassadør (tematisk ambassadør), og at Udenrigsministeriets Menneskerettighedsenhed og indsatsen i forbindelse med menneskerettighedsarbejdet i overensstemmelse med regeringsgrundlaget vægtes højere.

Retsfølgelse af internationale krigsforbrydere er et af de områder under folkeretten og den internationale strafferet, som efter den kolde krigs afslutning har udviklet sig mest markant. Danmark har en klar international profil på dette område, herunder særligt i relation til Den Internationale Straffedomstol i Haag – hvor også Den Internationale Domstol, Europol og



Eurojust har til huse. For at understøtte den danske profil på området anbefales det, at den danske indsats inden for den internationale strafferet videreudvikles, bl.a. gennem ambassaden i Haag og samarbejdet med de internationale domstole og juridiske organer i Haag.

### **Bekæmpelse af global fattigdom og konflikter**

I overensstemmelse med regeringens prioriteter skal dansk udviklingssamarbejde fremover i høj grad medvirke til at stabilisere svage stater og lande, som har været eller er ramt af konflikter og dermed ofte mangler kapaciteten til på egen hånd at håndtere globaliseringens udfordringer. Udviklingssamarbejdet vil i disse sammenhænge primært fokusere på kapacitetsopbygning inden for vigtige politiske og forvaltningsmæssige områder. Denne type udviklingssamarbejde vil tit være politisk sensitivt og mere administrativt krævende end andre bistandsprogrammer, herunder de indsatser i programsamarbejdslandene, der forbliver kernen i den danske udviklingsindsats. I de konfliktramte lande vil der ofte være behov for at planlægge og iværksætte aktiviteter inden for snævre tidshorisonter, sådan som det også er tilfældet for de danske indsatser i Afghanistan og Sudan.

Det anbefales derfor, at Udenrigsministeriet opretter et 'korps' af terrængående medarbejdere, der både har et solidt fagligt kendskab til administration af udviklingsbistand under vanskelige vilkår og viden om de politiske, sproglige og kulturelle forhold i kriselandene. Samtænkningen mellem civile og i givet fald militære indsatser styrkes.

Analysen i kapitel 1 viser klart, at fattigdom vil vedblive at være et globalt problem fremover. Det anbefales derfor, at Udenrigsministeriet forbliver stærkt engageret i bestræbelserne på at yde et effektivt bidrag til at nå FN's 2015 mål om blandt andet en halvering af fattigdom og sult inden 2015. Regeringen har fastlagt, at dansk udviklingsbistand ikke vil komme under 0,8% af BNI i de kommende år, og at der gives særlig opmærksomhed til fattigdommen i Afrika og støtte til afrikanske landes bestræbelser på at blive integreret i den globale økonomiske vækst. Samarbejdet med de danske programsamarbejdslande vil fortsat udgøre hovedhjørnestenen i Udenrigsministeriets gennemførelse af regeringens udviklingspolitiske målsætninger.

I forhold til den bilaterale udviklingsbistand går den globale udvikling i retning af større harmonisering (jf. kap. 2). Den nye dagsorden vil sætte afgørende præg på implementeringen af dansk bilateral bistand i programsamarbejdslandene, hvor kampen mod global fattigdom i høj grad vil stå. For at fremtidssikre den stærke danske position i det internationale udviklingssamarbejde anbefales det, at Udenrigsministeriet – og i praksis ambassaderne i de danske programsamarbejdslande – fremover påtager sig funktioner som 'lead-donor' i 1-2 udvalgte sektorer i hvert programsamarbejdsland. Det vil typisk kunne være i de sociale sektorer, inden for "god regeringsførelse" eller i forbindelse med erhvervsudvikling. Ambassaderne vil ligeledes kunne styrke indsatsen på tværgående bistandsområder som reform af den offentlige sektor, finansiel styring og korruptionsbekæmpelse samt involvere sig langt mere aktivt i de formelle og uformelle netværk af bilaterale og multilaterale donorer, som fastlægger de overordnede internationale spilleregler for globalt udviklingssamarbejde. Det gælder også i samspillet mellem hovedstads- og felt-niveau.

### **Globalt miljø og sundhed**

Effektivt internationalt samarbejde på miljøområdet udgør ligeledes en af globaliseringens hovedudfordringer. Udenrigsministeriet vil – udover sin egen indsats for at fremme miljøhensyn bredt i udviklingssamarbejdet – også indenfor rammerne af det etablerede samarbejde med Miljøministeriet, Transport- og Energiministeriet samt andre danske myndigheder og organisationer på området arbejde for såvel fremme af internationalt bæredygtige løsninger på udfordringerne som fremme af danske interesser på disse områder. Det anbefales, at trådene internt i Udenrigs-

ministeriet og i forhold til ambassaderne samles hos en miljøambassadør. Udover at forvalte den internationale miljøbistand vil ambassadøren skulle stå for en slagkraftig og sammenhængende indsats, når det gælder ministeriets varetagelse af opgaver i relation til det internationale klimasamarbejde både i regi af FN's Klimakonvention og Kyoto-protokollen samt i EU-regi. Miljøambassadøren vil tillige kunne have ansvaret for de kommercielle aspekter relateret til handel med CO<sub>2</sub>-kvoter, eksport af dansk miljø- og energiteknologi mv.

Der er med globaliseringen behov for permanent og systematisk opmærksomhed omkring globale sundhedsspørgsmål. Det anbefales, at der etableres en permanent task force for pandemier og nye sygdomme (f.eks. fugleinfluenza) med deltagelse af alle relevante ekspertiser i Udenrigsministeriet. Task forcen vil bl.a. gennem koordination på det internationale område bistå de ressortansvarlige danske sundheds- og veterinærmyndigheder og øvrige eksterne partnere og på den måde være med til at sikre, at danske interesser varetages bedst muligt internationalt, herunder i EU. Task forcen kan endvidere medvirke til et beredskab til støtte for såvel danske borgere i udlandet som for varetagelsen af danske erhvervsinteresser.

### **Skærpet international konkurrence**

Den økonomiske globalisering øger betydningen af en effektiv offentlig eksport- og investeringsfremmeindsats i tæt samarbejde med virksomheder, erhvervslivets organisationer og Danmarks Eksportråds bestyrelse.

For at sikre danske virksomheder – og udenlandske virksomheder der ønsker at investere i Danmark – gode rammevilkår, lægger regeringen derfor op til en udvikling af eksport- og investeringsfremmeindsatsen, så den matcher fremtidens behov.

Konkret vil regeringen som led i udmøntningen af regeringens globaliseringsstrategi udarbejde en samlet offensiv, ambitiøs og målrettet plan for markedsføring af Danmark. Planen vil have fokus på 1) Danmark som investeringsland, 2) Danmark som kreativ nation, 3) Danmark som uddannelsesland, 4) Danmark som eksportland og 5) Danmark som turistmål og arbejdet med at tiltrække værtskab for flere internationale konferencer til Danmark, samt initiativer der går på tværs af disse områder, herunder public diplomacy.

Arbejdet med at udvikle strategien koordineres i en tværministeriel arbejdsgruppe under ledelse af Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udenrigsministeriet indgår aktivt i alle dele af arbejdet med fokus på håndgribelige tiltag, der kan styrke bl.a. Danmark som eksportland, Danmark som investeringsland, danske public diplomacy indsatser samt inden for andre områder af kommissoriet.

Det anbefales, at den samlede investeringsfremmeindsats effektiviseres ved stærkere samarbejde mellem de danske aktører, bl.a. Invest in Denmark og regionale investeringsfremmetiltag og organisationer. Udenrigsministeriet vil bl.a. støtte arbejdet for at udvide markedsførings- og salgsindsatsen til flere markeder og bistå med at danske spidskompetencer markedsføres i de lande, hvorfra de fleste udenlandske investeringer kommer.

Det anbefales, at der på nøglemarkeder udsendes flere sektoreksperter med særlige kompetencer inden for danske styrkepositioner, og at der oprettes innovationscentre i førende udenlandske forsknings-, innovations- og erhvervmiljøer.

### **Modernisering af Danmarks eksportfremme**

Analysen viser, at globaliseringen øger betydningen af en effektiv og moderne offentlig eksportfremmeindsats, der matcher virksomhedernes fremtidige behov.

I overensstemmelse hermed anbefales det, at indsatsen for danske virksomheder styrkes på de vækstmarkeder, hvis velstand forventes at stige hastigt i de kommende år. Samtidig er netop vækstmarkederne typisk kendetegnet ved langt flere formelle og uformelle barrierer end Danmarks traditionelle eksportmarkeder. Barrierer, der erfaringsmæssigt udgør en særlig udfordring for nye eksportører og de mange små og mellemstore danske virksomheder.

Det anbefales derfor, at den styrkede indsats gennemføres ved øget direkte tilstedeværelse, gennem handelskontorer mv., i vigtige og fremvoksende kommercielle centre i bl.a. Kina og Indien. Der vil også være grundlag for en styrket indsats på eksisterende repræsentationer i form af oprettelse af etableringsinkubatorer, som gør det muligt for virksomhederne lettere og hurtigere at få stærkt fodfæste på markedet, og endelig ved udsendelse af flere handelsspecialister med særlige kompetencer inden for danske virksomheders styrkepositioner.

I overensstemmelse med regeringens samlede globaliseringsstrategi anbefales det endvidere, at det såkaldte GoGlobal-samarbejde mellem Danmarks Eksportråd, Eksport Kredit Fonden, Danida, Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene og Investeringsfonden for Østlandene udvides.

Endelig anbefales det, at officielle erhvervsrejser med deltagelse af Kongehuset eller ministre fokuseres og målrettes yderligere.

#### **Strategisk håndtering af globale risici**

Som beskrevet i kapitel 1 vil en effektiv håndtering af markeds- og menneskeskabte risici samt fokus på brands og god virksomhedsledelse i stigende grad indgå som konkurrenceparametre for virksomhederne. Det bliver derfor vigtigere for de stadigt mere internationale danske virksomheder, at aktuelle markeds- og konkurrentoplysninger suppleres med højt kvalificerede vurderinger af økonomiske og politiske forhold i udlandet, som kan få strategisk indvirkning på deres markeds- og konkurrencesituation.

Det anbefales derfor, at Udenrigsministeriet styrker sin kapacitet inden for strategisk sparring med virksomhederne. Danske virksomheder skal nemt kunne trække på ambassadernes viden om bl.a. opholdslandets politiske og økonomiske udvikling, herunder arbejdsmarkedsforhold, og deres netværk til udarbejdelsen af lande-, sektor- og policyanalyser af betydning for virksomhedens vækst og konkurrenceforhold.

#### **Frihandel og protektionisme**

Regeringens globaliseringsstrategi slår fast, at der skal etableres en strategi for en offensiv handelspolitik, der målrettet identificerer og søger at nedbringe de barrierer, der begrænser danske virksomheders muligheder for at få fodfæste på vækstmarkederne.

Udover den fortsat aktive indsats i WTO vil et centralt element i strategien være, at Danmark skal arbejde for bilaterale og regionale handels- og investeringsaftaler mellem EU og de lande, hvor danske virksomheder har særlige økonomiske interesser, ikke mindst store vækstlande som Kina, Indien, Brasilien og Rusland. Udenrigsministeriet vil koordinere arbejdet i tæt samarbejde med bl.a. Økonomi- og Erhvervsministeriet. Det anbefales at udbrede også bilaterale hensigts-erklæringer om samarbejde til flere lande, der lægger vægt herpå. Udkastet til en aftale med Indien kan være en model herfor.

#### **Sociale aspekter af den økonomiske globalisering**

Regeringens globaliseringsstrategi fremhæver vigtigheden af, at danske virksomheder, der investerer i udviklingslande eller handler med udviklingslande, fuldt ud forstår og respekterer deres sociale, etiske og miljømæssige ansvar, der under ét betegnes ”Corporate Social Responsibility” (CSR).

Det anbefales, at der sker en videreudvikling af ”CSR-Kompasset”, så danske virksomheder let kan dokumentere deres CSR-indsats over for deres kunder. Konkret vil Udenrigsministeriet bl.a. støtte FN’s Global Compact initiativ og andre Offentlige-Private Partnerskabsindsatser på dette område samt yde et aktivt bidrag til bl.a. Økonomi- og Erhvervsministeriets arbejde. Indenfor udviklings samarbejdet vil fremme af CSR gennem Offentlige-Private-Partnerskabsindsatser med danske virksomheder og organisationer indgå som element i Udenrigsministeriets arbejde med fremme af erhvervssektoren i udviklingslandene.

### **Migration og handel med kvinder og børn**

Analysen i kapitel 1 peger på, at de fortsat store globale migrationsstrømme også vil stille danske myndigheder overfor nye udfordringer. Dette skyldes ikke mindst den hastige befolkningsudvikling i de relativt fattige lande i Afrika, Mellemøsten og Sydasiens, hvor mange mennesker må forventes at ønske at søge nye muligheder og bedre livsvilkår i bl.a. Europa.

Det anbefales, at Udenrigsministeriet sammen med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og andre nationale myndigheder, især gennem EU-samarbejdet, yderligere styrker den internationale dialog mellem oprindelses-, transit- og destinationslande for at nå frem til et grundlag for effektivt samarbejde om håndtering af de globale migrationsstrømme. De internationale udfordringer på migrationsområdet skal håndteres på den mest effektive og pragmatiske måde gennem de allerede eksisterende organer, herunder EU. Det vil samtidig være nødvendigt at gøre en særlig indsats for at bekæmpe menneskehandel.

### **3.1.2. Udenrigsministeriet skaber åbne, stærke partnerskaber i Danmark og i udlandet**

I en globaliseret verden er aktørkredsen større, bredere og mindre overskuelig, og det internationale system er til tider mere usammenhængende end tidligere. Samlet stiller dette større krav til dansk interessevaretagelse og diplomati. Det er nødvendigt at mestre globaliseringens nye spilleregler. Det gøres bl.a. ved at skabe partnerskaber i Danmark og i udlandet.

Udenrigsministeriet kan i denne forbindelse fungere som rådgiver, strategisk sparringspartner og koordinator vedr. internationale spørgsmål i bred forstand, i forhold til regeringen, Grønland og Færøerne, Folketingets internationale arbejde, og i forhold til den service som virksomheder tilbydes m.v.

Indenfor rammerne af Udenrigsministeriets strategi for udmøntning af regeringens handlingsplan ”Klare mål og mere åbenhed” opererer Udenrigsministeriet med flere måltyper – kendskabs-, service- og tilfredshedsmål, samt effektmål som er direkte samordnet med Udenrigsministeriets mål- og resultatstyringskoncept særligt indenfor Borgerservice og Eksportfremme samt kommunikationsområdet (for uddybning se Udenrigsministeriets Effektiviseringsstrategi). Det anbefales, at arbejdet med at opstille klare mål på alle områder videreføres med henblik på at skabe velfungerende netværk og samarbejdsrelationer generelt i forhold til offentligheden, at der løbende søges udviklet nye og bedre målemetoder, og at målingerne dækker flere af Udenrigsministeriets indsats typer.

Repræsentationernes bistand i forbindelse med delegationsbesøg fra Folketinget, myndigheder, organisationer mv. er et centralt redskab i forbindelse med skabelsen og fastholdelsen af det internationale samarbejde. Det anbefales, at denne indsats målrettes og effektiviseres, bl.a. gennem de nedenfor omtalte aftaler/resultatkontrakter, og at der sikres en ensartethed i Udenrigsministeriets og ambassadernes betjening.

### **Globaliseringsnetværk og -arbejdsgrupper**

For bedst muligt at kunne håndtere globaliseringens udfordringer og muligheder anbefales det, at Udenrigsministeriet tager initiativ til at etablere en række åbne, særlige globaliseringsnetværk og -arbejdsgrupper med deltagelse af partnere i det danske samfund, der har viden om og interesse for de mest centrale globaliseringstemaer, f.eks. de problemkomplekser, der relaterer sig til forholdet mellem Vesten og den muslimske verden, politisk, økonomisk, kulturelt, religiøst m.v. Den danske ressourcebase består bl.a. af personer fra universiteter og forskningsinstitutioner, DIIS, ministerier og myndigheder, virksomheder, organisationer, medier, folkelige bevægelser, og enkeltpersoner som har særlig interesse i globaliseringsemner, andre lande og kulturer.

Fra Udenrigsministeriet kan både medarbejdere i København og fra ambassaderne indgå i netværkene, der i høj grad vil være virtuelle. Omdrejningspunkterne vil være globaliseringstemaer som international terrorisme, global fattigdom og konflikter, økonomisk globalisering, globale miljø- og energispørgsmål, international sundhed, herunder hiv/aids, menneskerettigheder og god regeringsførelse, korrupsionsbekæmpelse, migration og udvalgte regioner og områder i verden. Der trækkes på erfaringerne fra bl.a. Det Arabiske Initiativ, Den Internationale Operative Stab og arbejdet med Udenrigsministeriets Asien-strategi og andre strategiprocesser.

### **Opbygning af nye internationale netværk**

Som beskrevet i kapitel 2, stiller globaliseringen nye krav til, at Udenrigsministeriets medarbejdere indgår mere fleksibelt i såvel formelle netværk – f.eks. internationale institutioner – som mere uformelle netværk mellem lande, nationale ministerier, virksomheder og til tider enkeltpersoner. Derfor anbefales det, at Udenrigsministeriet fremover opbygger, overvåger og fastholder gode internationale netværk indenfor særlige danske interesseområder, samt at Udenrigsministeriet stiller disse netværk til rådighed for danske samarbejdspartnere.

Formålet er at udvikle og koordinere danske holdninger samt varetage danske interesser ved at udnytte hele den danske ressourcebase med hensyn til analyse og netværksanvendelse. Der er ligeledes behov for at udvikle Udenrigsministeriets internationale samarbejde og partnerskaber med bl.a. udenlandske universiteter, forskningsinstitutioner, tænke-tanke, m.fl. Dette skal ikke mindst ske gennem ambassaderne.

På samme måde vil Udenrigsministeriet, bl.a. gennem ambassaderne, bidrage til, at udenlandske partnere kan få etableret et godt og direkte samspil med danske myndigheder, virksomheder, organisationer etc. Når kontakten er skabt, vil sådanne partnerskaber i en række tilfælde blive ”selvbårne”, og dermed i mindre omfang kræve indsatser fra Udenrigsministeriet i vedligeholdelsen af netværket.

Ved siden af det traditionelle tætte samarbejde med danske partnere i forhold til EU, FN, NATO og WTO, anbefales det, at Udenrigsministeriets arbejde opjusteres systematisk i forhold til organisationer og netværksstrukturer, som ventes at få voksende indflydelse i de kommende år. Dette gælder G8, ASEAN, ASEM, Den Arabiske Liga, Den Afrikanske Union, Organisationen af Amerikanske Stater m.v. og i forhold til en række uformelle netværk generelt.

Det anbefales, at der satses på at opbygge nye netværk på de områder indenfor EU-samarbejdet, hvor der i fremtiden ventes at ske den største og hurtigste udvikling. Det gælder formentlig ikke mindst inden for Retlige og Indre Anliggender (RIA), bl.a. migration, grænsekontrol, bekæmpelse af international kriminalitet og terrorisme og indenfor EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). EU-samarbejdet i lande i Asien, Afrika, Mellemøsten og Latinamerika

synes i den forbindelse at blive stadig vigtigere, og effektiv dansk indflydelse forudsætter tilstedeværelse og deltagelse i policy-drøftelser gennem EU-samarbejdet i disse lande, og ved udstationering til EU's delegationer, når dette måtte blive aktuelt.

#### **De internationale bistandsnetværk**

Det danske engagement i det internationale bistandssamarbejde skal fastholdes og øges, hvor målet er at få væsentlig indflydelse på udviklingen af den internationale bistandsdagsorden, så denne effektivt kan bidrage til at eliminere global fattigdom.

Konkret anbefales det at styrke den danske deltagelse i internationale faglige fora på forskellige områder, herunder ved at trække ambassaderne i de danske programsamarbejdslande yderligere ind i arbejdet med at oprette og vedligeholde lokale netværk. Også indsatsen for at integrere de nye donorlande, herunder de nye EU-lande samt Kina og Indien, i de eksisterende koordinationsfora for udviklingsbistanden øges med henblik på at sikre fastholdelse af fattigdomsbekæmpelse som det centrale strategiske mål for det internationale udviklingssamarbejde.

En stadig større del af den udviklingspolitiske konceptudvikling sker i multilaterale organisationer, ikke mindst Verdensbanken, FN-systemet og EU. Det anbefales derfor at opprioritere indsatsen for at påvirke politikformuleringen i de formelle såvel som uformelle multilaterale strukturer og udvælge de områder, hvor man fra dansk side kan spille en markant udviklingspolitisk rolle internationalt.

#### **Samarbejdet med andre ministerier**

Det er en central opgave at skabe stærke netværk for samarbejdet med andre ministerier og styrelser – ikke mindst om EU-spørgsmål.

Det anbefales, at Udenrigsministeriets opgave som hele regeringens udenrigstjeneste understreges og præciseres, først og fremmest således at ambassaderne kommer til at fungere som samlingspunkter og netværksskabere for regeringens interessevaretagelse i udlandet i tæt samarbejde med de berørte ministerier.

Det anbefales, at den allerede udviklede dialog, særligt på EU-området, opgraderes med regelmæssige konsultationer mellem fagministerier, Udenrigsministeriet, multilaterale repræsentationer og ambassader for løbende at udvikle samarbejdet. Det anbefales, at de ministerier, der har det tætteste samarbejde med Udenrigsministeriet, tilbydes at indgå aftaler/resultatkontrakter med Udenrigsministeriet. Heri fastlægges rammerne for fagministeriernes internationale prioriteter og Udenrigsministeriets ydelser. Det gælder bl.a. vedr. indberetningsomfanget på EU-området. Ministerierne vil ligeledes blive inddraget i de løbende overvejelser om ambassadernes opgavevaretagelse med henblik på at sætte fokus på hele centraladministrationens prioriteter.

Forskning, udvikling og innovation er et område, der også får stigende politisk opmærksomhed i EU, herunder budgetmæssigt, jf. resultatet af forhandlingerne om de finansielle perspektiver 2007-13. Det er sket ikke mindst efter dansk pres i EU. Det anbefales, at Udenrigsministeriet bistår Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling med at prioritere informations- og rådgivningsindsatsen i Bruxelles høje, herunder ved at udnytte relevante kontakter og netværk, for at give danske forskningsinstitutioner og virksomheder bedre mulighed for at få andel og indgå i de forsknings- og udviklingsprogrammer, der er under udvikling i EU.

Det anbefales, at der i det styrkede samarbejde generelt i øget udstrækning udnyttes nye teknologiske muligheder, herunder ved at anvende video-konferencer forud for møder i EU og andre internationale organisationer, f.eks. FN og WTO. Deltagerkredsen vil afhænge af mødet og sagen, men vil som oftest bestå af fagministerier, Udenrigsministeriet og ambassader.



For at sikre størst mulig videndeling om EU-forhold og procedurer anbefales det, at Udenrigsministeriet udvikler et elektronisk EU-extranet for hele centraladministrationen med henblik på at skabe en central og lettilgængelig indgang til al relevant uklassificeret information på EU-området, der komplementerer EU-oplysningen. Portalen skal bl.a. omfatte information produceret i regeringen og information fra EU-systemet.

Det anbefales, at der i relevante og større sager, som behandles i Europa-Parlamentet, udarbejdes en strategisk handlingsplan i dialog mellem Udenrigsministeriet, herunder EU-repræsentationen, og øvrige ministerier.

Med henblik på at sikre en meget direkte kobling mellem Udenrigsministeriets aktiviteter og regeringens og de øvrige ministeriers dagsorden anbefales, at Udenrigsministeriets interne planlægnings- og styringsinstrument (Mål- og Resultatstyring) videreudvikles og kobles direkte til regeringsgrundlaget.

#### **Samarbejdet med danske og udenlandske virksomheder**

Moderniseringen af eksportfremmeindsatsen, som beskrevet ovenfor, vil naturligt indebære både styrket samarbejde med og rådgivning af danske virksomheder vedr. eksport og internationalisering og rådgivning af udenlandske virksomheder, der overvejer at investere i Danmark. Konkret skal Udenrigsministeriet bl.a. styrke sin kapacitet inden for strategisk rådgivning til danske virksomheder.

Den viden om sektorøkonomiske og -politiske emner, som danske virksomheder, der har opereret i bestemte lande i længere tid, har opbygget, komplementerer ofte Udenrigsministeriets egen viden. Det anbefales derfor, at ambassaderne styrker det lokale samarbejde og sparring med danske og udenlandske virksomheder bl.a. ved øget deling af netværk. Samarbejdet vil i mange tilfælde kunne understøtte danske public diplomacy aktiviteter i udlandet, jf. nedenfor.

Også når det gælder spørgsmål vedrørende egen organisationsudvikling og udveksling af medarbejdere anbefales det, at Udenrigsministeriet indgår i samarbejde med danske virksomheder.

#### **Samarbejdet med Grønland og Færøerne**

Globaliseringen stiller store krav til Grønlands og Færøernes økonomiske og politiske tilpasnings-evne. Men globaliseringen vil også give udviklingsmuligheder, de to samfund ikke har haft før. På lang sigt ventes udfordringerne at blive særligt store for Grønland på grund af de globale klimaændringer. Generelt skaber Grønlands og Færøernes øgede engagement, i spørgsmål som behandles i internationale fora, herunder EU, FN og WTO, et behov for, at Udenrigsministeriet bistår med rådgivning, kontaktskabelse etc. Det anbefales, at Udenrigsministeriet tilbyder de grønlandske og færøske partnere en nærmere drøftelse af betydningen af globaliseringen for rigets udenrigspolitik med særlig henblik på konsekvenserne for Grønland og Færøerne.

#### **Sekunderinger og udvekslingsordninger**

Et centralt element i Udenrigsministeriets styrkelse af de danske og internationale netværk består i at øge udvekslingen af medarbejdere med de vigtigste samarbejdspartnere. Det anbefales at iværksætte initiativer, der dels sikrer udveksling af medarbejdere mellem Udenrigsministeriet og danske og internationale partnere på centrale områder og dels øger sekunderingen af medarbejdere til internationale organisationer som FN, EU og Verdensbanken og andre landes udenrigstjenester.

Det anbefales ligeledes, at Udenrigsministeriet i samarbejde med andre ministerier tilvejebringer gode og fleksible rammer for at øge udsendelsen af fageksperter på centrale globaliseringsemner af dansk interesse, bl.a. således at f.eks. deltids- eller midlertidigt udsendt personale kan arbejde

på danske repræsentationer. Endvidere anbefales det at fremme ansættelse af danskere i internationale organisationer, herunder FN, Verdensbanken og indenfor EU-samarbejdet, som både fastansatte og nationale eksperter. Det gælder både horisontale policyformulerende enheder i bl.a. kabinetterne, Rådssekretariatet og Kommissionen, herunder de juridiske tjenester, og på områder som FUSP/eksterne relationer, udviklingssamarbejde, terrorisme, forskning og udvikling samt energi.

### **3.1.3. Udenrigsministeriet skal være til stede i globaliseringens brændpunkter**

En styrket indsats inden for globaliseringens centrale temaer forudsætter en effektiv og stærk dansk tilstedeværelse i globaliseringens geografiske brændpunkter, hvor danske værdier og interesser i stigende grad er i spil, og hvor borgerne og virksomhederne mest direkte møder globaliseringens mange ansigter.

Som det er fremgået af analysen i kapitel 1 og 2, stiller globaliseringen krav om fleksibilitet, samtidig med at personlige netværk, nærhed og tilstedeværelse spiller en stadig større rolle for beslutningstagning. Det stiller store krav til den danske repræsentationsstruktur.

Som led i globaliseringsanalysen er der derfor iværksat et arbejde med at udvikle en ressourcemodel, der skal sikre, at den danske repræsentationsstruktur hele tiden er i overensstemmelse med behovene. Modellen vil – når den er færdigudviklet – kunne danne grundlag for beslutninger, der tilsigter en fleksibel tilpasning af det danske repræsentationsnetværk, så det både tilgodeser de eksisterende behov og de nye krav om øget tilstedeværelse i globaliseringens brændpunkter, inden for både det politiske område, eksport- og investeringsfremme, borgerservice, udviklingsbistand osv.

På baggrund af de enkelte landes rolle i globaliseringen samt en vurdering af bredere danske interesser vil modellen kunne indikere rammerne for den danske tilstedeværelse i de enkelte lande. Relevante ministeriers interesser vil blive indarbejdet i modellen og dermed i prioriteringen af Udenrigsministeriets ressourceanvendelse.

På baggrund af regeringens globaliseringsstrategi, overvejelserne i nærværende rapport og understøttet af de foreløbige resultater som ressourcemodellen har indikeret, foreslås følgende:

**Generelt** anbefales det, at der i de kommende år sker en vis gradvis omprioritering af ressourcer fra Europa til Asien, med særlig fokus på Kina og Indien.

#### **Vækstlande i Asien og Australien**

Kapitel 1 og 2 har i rigt mål illustreret, at Asien, og især Kina og Indien, på mange dimensioner – politisk, økonomisk, kommercielt og befolkningsmæssigt – må forventes at komme i centrum for globaliseringens fortsatte fremdrift.

Det anbefales, at indsatsen opprioriteres i forhold til de lande i Asien, som i disse år i høj grad udvikler sig med globaliseringen. Det gælder især Kina og Indien. I takt med landenes voksende betydning styrkes også den generelle politiske indsats med fokus på bl.a. analyse- og indberetningsvirksomhed, strategisk netværksopbygning, besøgsudveksling, aftaleindgåelser og indsatser inden for uddannelse, innovation og forskning. Ambassaderne i Beijing og New Delhi vil hurtigt blive styrket på medarbejdersiden, således at bl.a. ønsket om at opprioritere den politiske og analytiske indberetningsvirksomhed i Asien og særligt fra disse to nøglelande kan efterkommes. Den kommercielle indsats anbefales i øvrigt udviklet i overensstemmelse med de kommende anbefalinger fra arbejdsgruppen vedr. planen for offensiv global markedsføring af Danmark.



I Sydøstasien er Danmark aktuelt repræsenteret i Indonesien, Malaysia, Singapore og Thailand, hvor der, udover politiske opgaver, er betydelige borgerserviceopgaver og kommercielle interesser at varetage. I Indonesien er ambassaden blevet styrket med henblik på gennemførelse af det besluttede miljøbistandsprogram. En genåbning af ambassaden i Filippinerne, der blev lukket i 2002, overvejes løbende. Analyserne peger dog ikke umiddelbart på den højeste prioritering af dette.

Det hører med til en styrkelse i Asien, at der anbefales oprettet en ambassade i Australien, bl.a. med sideakkreditering til New Zealand. Særligt Australien får i disse år i højere og højere grad kommerciel, kulturel, turistmæssig og politisk betydning for Danmark. Australien udgør et strategisk politisk og økonomisk udgangspunkt for hele den asiatiske region og bliver en stadig væsentligere aktør i regionen. Australien har bl.a. påtaget sig rollen som noget nær eneste magtfaktor i forhold til de mindre østater i Stillehavet. Samtidig med, at Australien arbejder sammen med bl.a. USA og Japan for at afbalancere Kinas stigende vægt i regionen, søger Australien også at udbygge relationerne til Kina. Australien er samtidig en væsentlig sikkerhedspolitisk allieret, som deler grundlæggende udenrigspolitiske værdier med Danmark, og deltager bl.a. aktivt i bekæmpelsen af den internationale terrorisme. Det vil således være væsentligt i de kommende år på det strategiske såvel som det praktiske plan indenfor en række områder at udvikle og styrke relationerne mellem Danmark og Australien. Sammen med USA hører Australien til blandt verdens hurtigst voksende højt udviklede økonomier. Handelsmæssigt har væksten i eksporten til Australien og New Zealand i de senere år været meget høj med 33% alene i perioden 2001-2004. Også turismen og den kulturelle udveksling med Danmark forventes intensiveret i årene frem, bl.a. som følge af tilknytningen til Kongehuset.

### **Mellemøsten og Nordafrika**

Den samlede danske indsats og tilstedeværelse i Mellemøsten, der er et af globaliseringens væsentligste brændpunkter, styrkes, hvilket ikke mindst vil bidrage til en effektiv implementering af Det Arabiske Initiativ. I overensstemmelse med regeringens globaliseringsstrategi, der anfører, at Danmark skal være direkte til stede i flere lande i Mellemøsten og Nordafrika, anbefales det at oprette ambassader i Jordan, Marokko og Libanon. Med fast repræsentation i Marokko og Jordan vil Danmark kunne fastholde et højt dansk engagement i reformprocesser gennem Det Arabiske Initiativ i disse to nøglelande, og samtidig optimere den adgang, dette giver til centrale politiske aktører i regionen.

Også Libanon fremstår som et væsentligt indsatsområde i de kommende år. Med baggrund i vidtstrakt presse- og organisationsfrihed er Libanon centrum for NGO'er og ikke mindst medier med stor regional gennemslagskraft. Dertil kommer, at Libanon har erfaring med sameksistens mellem religiøse og etniske grupper. Endelig må der forventes at blive en stor og målrettet indsats fra det internationale samfund med hensyn til bl.a. genopbygning og fredsbevarelse, ligesom den gennemførte evakuering har indikeret et vist behov for borgerserviceydelser i landet.

Samtidig vil ambassader i disse lande kunne styrke dansk fokus og beredskab i forhold til nogle af globaliseringens presserende udfordringer i regionen, herunder presset fra illegal immigration på EU samt fremvæksten af politisk islam og den fortsatte trussel fra terrororganisationer med ideologiske rødder i regionen.

Det anbefales, at Danmarks tilstedeværelse styrkes i Golf-regionen, som i disse år udvikler sig hastigt økonomisk og spiller en voksende politisk rolle. Behovet for en styrket dansk tilstedeværelse i denne region understøttes af betydelige interesser på det kommercielle og erhvervsfremmeområdet. Det anbefales derfor, at der oprettes et handelskontor i Qatar.

### **Nord- og Latinamerika**

Latinamerika viser, efter nogle år med faldende vækst, nye lovende muligheder, som det er værd tidligt at gribe i de lande, der besidder det største potentiale. Den økonomiske udvikling, udsigterne til reformer i regionen og det grundlæggende værdifællesskab skal bredt set udnyttes bedre i det internationale samarbejde. Både kommercielt og politisk er der samlet set grundlag for at lave en offensiv satsning, således at Udenrigsministeriet rettidigt bliver bedre placeret i regionen. Ikke mindst Argentina vil være velegnet til dette. Argentina har, udover placeringen som væsentlig økonomisk og politisk magt i regionen, et historisk tæt bånd til Europa, herunder Danmark. Det anbefales på den baggrund, at der oprettes en ambassade i Buenos Aires, som samtidig vil kunne være akkrediteret til andre lande i regionen.

For Nordamerikas vedkommende vurderes den nuværende tilstedeværelse at have et hensigtsmæssigt omfang.

### **Afrika**

Den stigende danske udviklingspolitiske indsats i Afrika med fokus på bekæmpelsen af fattigdom har allerede betydet, at der er truffet beslutning om i år at åbne en ambassade i Mali i forbindelse med landets udnævnelse som nyt programsamarbejdsland.

Det brede danske programsamarbejde med en række fattige afrikanske lande understøttes af et øget fokus på grundlæggende regionale og politiske problemstillinger af betydning for globaliseringens store udfordringer som konflikter, migration, terrorisme, epidemier, naturressourcer, miljønedslidning osv. De positive erfaringer fra perioden med en dansk ambassade i Addis Ababa i Etiopien under det danske medlemskab af FN's Sikkerhedsråd i 2005-06 skaber grundlag for en anbefaling om, at ambassaden gøres permanent, således at Danmark også fremover kan sikre en direkte dialog med Den Afrikanske Union, som i disse år tiltager sig en stadig mere betydningsfuld rolle, hvilket Danmark støtter.

Samtidig vil det betyde, at Danmark er direkte placeret på Afrikas Horn, der er et af verdens uroligste områder, og hvor Danmark ofte er til stede med bistand, bl.a. i Etiopien, Eritrea og Sudan.

I et længere perspektiv vil spørgsmålet om en evt. tilstedeværelse i Nigeria kunne indgå i overvejelserne om Danmarks repræsentationsstruktur i Afrika.

### **Europa**

Som det fremgår af analysen vil Europa også fremover forblive central for varetagelsen af danske interesser. Det må fortsat afspejles i repræsentationsstrukturen. Arbejdet med at styrke Danmarks tilstedeværelse i globaliseringens brændpunkter og gennemførelsen af globaliseringsstrategien vil og bør således ikke ændre ved den faste tilstedeværelse i de europæiske hovedstæder, der er afgørende for en effektiv dansk interessevaretagelse i EU-samarbejdet. Asiens stigende betydning har ikke desto mindre i de senere år allerede givet anledning til rationaliseringer af ressourcerne anvendt i Europa ikke mindst på det kommercielle område, hvor ressourcer er blevet overført til vækstmarkeder i Asien.

Det anbefales, at ressourceanvendelsen i Europa i lyset af globaliseringen og udviklingen i det europæiske samarbejdes strukturer løbende underkastes en kritisk vurdering med henblik på yderligere styrkelse af fokus på Asien. Dette er ikke mindst relevant i lande i Europa, hvor Danmark har flere repræsentationer, herunder multilaterale repræsentationer. Den præcise form vil afhænge af de konkrete opgavers tyngde og betydning, men kan f.eks. være i form af en sammenlægning af enhederne, herunder ambassadørposter. Det øvrige personale, uanset

udsendelsessted, skal endvidere indgå i den samlede opgaveløsning, således at medarbejderressourcerne samlet set udnyttes optimalt.

### **Rusland og EU's nye nabolande**

Samarbejdet med Rusland og Ukraine, hvor Danmark allerede er repræsenteret, ventes i de kommende år fastholdt og måske videreudviklet, bl.a. på det kommercielle område. Det vil kunne skabe grundlag for overvejelser om styrket tilstedeværelse, enten gennem udvidelse af de nuværende repræsentationer eller, i Ruslands tilfælde, ved oprettelse af et handelskontor i en vækstregion.

I andre af EU's nye nabolande, hvor der pt. ikke er basis for etablering af en ambassade, men hvor det alligevel vil være fordelagtigt for Danmark at have en diplomatisk tilstedeværelse, anbefales det, at Udenrigsministeriet undersøger mulighederne for at indgå aftaler om placering af medarbejdere i tilknytning til f.eks. Europa-Kommissionens kontor eller andre EU-landes ambassader. I et lidt længere tidsperspektiv vil Danmark skulle udvikle sine interesser og relationer til landene i Kaukasus og Centralasien. Bl.a. er der i nogle lande muligheder for udvikling af samarbejdet på det kommercielle område, hvilket evt. kan skabe grundlag for en direkte dansk tilstedeværelse.

## **3.2. Tværgående initiativer**

Nedenfor fremlægges en række forslag til initiativer, der på tværs af de tre strategiske målsætninger kan styrke Udenrigsministeriets varetagelse af disse målsætninger.

### **3.2.1. Public diplomacy og markedsføring af Danmark**

Med regeringens globaliseringsstrategi slås det fast, at det er nødvendigt at øge omverdenens kendskab til og viden om Danmark og danske forhold gennem en aktiv public diplomacy indsats i udlandet. I en stadig mere globaliseret verden med skærpet konkurrence også mellem lande er dette af stor betydning for varetagelsen af danske interesser. Ikke mindst formidlingen af viden om grundlæggende danske værdier, politikker og kompetencer til andre lande og kulturer er vigtig og fordrer koordinerede, troværdige og oftest landespecifikke indsatser, som danske ambassader vil være ideelt placerede i forhold til at udføre.

Blandt hovedopgaverne er at viderebringe, bekræfte, afkræfte, komplementere og nuancere information om Danmark samt opbygge netværk og gensidig forståelse gennem kontakter mellem mennesker og institutioner og gennem udveksling af ideer.

### **Public diplomacy rykkes fra sidelinjen til et nyt prioritetsområde**

Det anbefales, at public diplomacy gøres til et nyt prioritetsområde i Udenrigsministeriet. Public diplomacy er et centralt element i skabelsen af et lands renommé og dermed også landets "bløde magt" internationalt. Det hører med til globaliseringens karaktertræk, at udenrigspolitiske beslutninger formes i mere eller mindre formelle netværk, og at endelige beslutninger først træffes, når de rette muligheder viser sig. Public diplomacy er et centralt instrument til at påvirke beslutningsmiljøet omkring og konturerne af en senere beslutning.

Public diplomacy kan også anvendes strategisk i tilknytning til eller omkring formelle internationale møder, som nyder opmærksomhed i medierne og offentligheden. Det er vigtigt at påvirke og forberede både den formelle dagsorden og dagsordenen uden for mødelokalerne. Det ligger heri, at den mest overbevisende og troværdige public diplomacy indsats er tæt knyttet til den faktisk førte politik og udenrigspolitiske ageren. Som et grundlæggende værktøj i dette arbejde

anbefales det, at der udarbejdes en virtuel håndbog i public diplomacy, som bl.a. repræsentationerne løbende kan anvende og videreudvikle.

#### **Ambassadernes kontakter til medierne**

Det er en berettiget forventning, at udstationerede danske diplomater er i stand til på stedet og med kort varsel i medierne at besvare spørgsmål og give nærmere redegørelser i forbindelse med konkrete begivenheder som terrorangreb, naturkatastrofer, store ulykker eller væsentlige begivenheder i øvrigt. For at kunne håndtere de situationer og begå sig godt til gavn for Danmark i forhold til den internationale presse og opholdslandets medier anbefales det, at chefer og medarbejdere, der i forbindelse med udsendelse forventes at få væsentlig berøring med pressen, fremover gennemfører professionelle medietræningskurser.

Det anbefales, at danske ambassader på hele regeringens vegne identificerer relevante public diplomacy aktiviteter i forhold til opholdslandets medier. Sådanne aktiviteter kan gennemføres i tæt samarbejde med andre danske myndigheder, kulturorganisationer, virksomheder etc.

Allerede i dag er danske ambassader aktive med hensyn til at informere om danske positioner i forbindelse med forberedelse af internationale møder og forhandlinger. Det anbefales, at repræsentationsnetværket i fremtiden anvendes til at informere om danske initiativer og styrkepositioner på områder, der ligger uden for den specifikke mødeforberedelse, men som har udlandets interesse.

#### **Markedsføring af Danmark**

Det fremgår af regeringens globaliseringsstrategi, at Danmark skal være et af de foretrukne lande, hvor internationale investeringer og talenter søger hen. Ikke mindst i lyset af den stigende internationale konkurrence kræver dette mål en ambitiøs, målrettet og offensiv markedsføringsindsats, der samler alle danske aktører.

Det anbefales derfor, at Udenrigsministeriets public diplomacy indsats tilrettelægges, så den bredt understøtter regeringens samlede plan for offensiv global markedsføring af Danmark, i tillæg til de specifikke tiltag til modernisering af eksportfremmeindsatsen, markedsføring af det kreative Danmark og styrket markedsføring af Danmark som investeringsland, der forestås af Udenrigsministeriet gennem Danmarks Eksportråd (jf. anbefalingerne i afsnit 3.1.1).

#### **Informations- og kulturarbejdet**

Der er som reaktion på den udenlandske efterspørgsel efter information om den danske regerings globaliseringsstrategi udarbejdet et koncept for, hvordan et sådant informationsarbejde i forhold til udlandet gribes an. Dette omfatter faktaark, udkast til artikler til lokale medier, hovedbudskaber og presselinjer mv. til ambassadernes brug. Det anbefales, at et sådant koncept lægges til grund for informationsindsatsen om andre danske initiativer og styrkepositioner.

Derudover anbefales, at ambassaderne løbende tager initiativer til faglige og kulturelle arrangementer om emner af væsentlig dansk interesse og med relevante lokale og regionale aktører med henblik på netværksskabelse og formidling af information. Kulturelle aktiviteter er et effektivt og fleksibelt instrument, der kan tiltrække stor lokal opmærksomhed om Danmark og bidrage til gode internationale kontakter for dansk kulturliv, meningsdannere, virksomheder etc.

En integreret del af den samlede danske public diplomacy indsats består i det internationale kultursamarbejde. Det anbefales at udvikle effektive danske kulturfremstød internationalt, bl.a. gennem tæt koordinering mellem de danske operatører på området og ved i endnu højere grad at samtænke kulturfremstød med politiske, økonomiske og kommercielle fremstød i udlandet.

### Nye kommunikationsformer

En ambitiøs public diplomacy og kommunikationsindsats kan gøre aktiv brug af de nyeste kommunikationsformer. Det anbefales derfor, at blogs, chatrooms, sms, videopressemeddelelser, podcasting m.v. tages i anvendelse i forbindelse med Udenrigsministeriets fremtidige kommunikationsindsats. Bl.a. i forbindelse med tegningesagen og evakueringen af danskere fra Libanon beviste en række af disse instrumenter deres værdi.

Udenrigsministeriets hjemmeside [www.um.dk](http://www.um.dk) og Danmarks-portalen [www.denmark.dk](http://www.denmark.dk), der har 1 mio. unikke brugere årligt, og som fungerer som den eneste samlede fremmedsprogede internetportal til Danmark, vil også kunne udgøre væsentlige redskaber i den samlede public diplomacy og kommunikationsindsats i årene fremover.

Særligt i forhold til den danske interesserede offentlighed anbefales det, at mulighederne afsøges for at indføre en elektronisk, ekstern ordning på "UM-papers" med analyser om udenrigspolitiske og -økonomiske temaer mv. til gavn for danske samarbejdspartnere, der arbejder med emner med internationale aspekter samt nærer interesse for det udenrigspolitiske felt i almindelighed.

### Pressekontaktpunkter

For at give god betjening til pressen anbefales det, at der i væsentlige sager etableres faglige pressekontaktpunkter i Udenrigsministeriet, der kan give danske og internationale journalister svar på deres henvendelser. De pågældende bør kunne besvare henvendelser fra alle typer af medier.

Indsatsen gennem Det Internationale Pressecenter (IPC) opgraderes. Bl.a. anbefales, at der i samarbejde med de øvrige ministerier indføres jævnlige drøftelser af emner, som regeringen gennem IPC kan orientere udlandet om. Det kan være såvel politiske, økonomiske som kulturelle og videnskabelige emner. Den løbende dialog med de herværende ambassader bruges også til at få danske budskaber formidlet klart til udlandet.

### En samlet kommunikationsstrategi

Med henblik på en samlet og systematisk tilgang til den fremtidige kommunikationsindsats på alle områder anbefales det, at der udarbejdes en treårig (2007-2009) kommunikationsstrategi for hele Udenrigsministeriets arbejdsområde.

Det anbefales endelig, at der som led i Udenrigsministeriets samlede kommunikationsstrategi tages initiativ til åbent hus-arrangementer og foredrag for virksomheder, folkelige og private organisationer mv., afholdelse af konferencer og seminarer i samarbejde med eksterne parter om aktuelle internationale emner.

#### 3.2.2. Borgerservice: 24/7

Borgerservice påvirkes stærkt af globaliseringen, bl.a. fordi danskerne i stigende grad rejser og bosætter sig i udlandet. Den globale nyhedsdækning gennem TV, radio, internet, mobiltelefoner etc. betyder samtidig, at befolkningen kan være konstant opdateret om begivenheder i verdens nære og fjerne egne.

Derfor medfører globaliseringen stigende krav til Udenrigsministeriets Borgerservice, der skal være i stand til at håndtere øgede krav og forventninger til omfanget og kvaliteten af bistanden til nødstedte danskere i udlandet. Det er således forventningen, at Udenrigsministeriet i enhver situation er i stand til at reagere med kort varsel og konstant være opdateret om relevante begivenheder i udlandet såsom terrorisme, ulykker, naturkatastrofer m.v.

Samtidig medfører befolkningernes globalisering og migrationsmønstre som beskrevet i kapitel 1 nye krav til ambassadernes pas- og visumhåndtering.

### **24/7 service**

Det anbefales, at der med udgangspunkt i eksisterende vagtordninger etableres et globalt dækkende 24 timers situationscenter i Borgerservice på Asiatisk Plads. Centeret kan bl.a. gennem anvendelse af moderne kommunikationsteknologi sikre en optimal og ensartet assistance til danskere i nødsituationer i udlandet samt overvåge hændelser som terrorisme, naturkatastrofer og andre uroligheder, som kan få konsekvenser for danskere, der opholder sig i de pågældende lande.

Endvidere anbefales det løbende at justere det nuværende danske netværk af ca. 450 honorære konsulater – der primært bistår nødstedte danskere – så danskerne også i nye og mellemstore turistdestinationer kan få hjælp af honorære konsulater.

### **Nye teknologiske muligheder**

Serviceniveauet over for borgerne vil desuden løbende kunne hæves, og det anbefales derfor at anvende den nyeste informations- og kommunikationsteknologi til at bistå danskere, som opholder sig i udlandet.

Eksempelvis vil der kunne skabes bedre adgang til Udenrigsministeriets rejsevejledninger i form af anvendelse af WAP, sms, kortservice mv. Den eksisterende hotline og database i Udenrigsministeriets kriseberedskab vil løbende kunne videreudvikles med henblik på at drage fordel af den seneste teknologiske udvikling på krisestyringsområdet. Som et yderligere eksempel vil udstedelsen af pas og kørekort på danske ambassader og konsulater kunne lattes gennem digitalisering af ansøgningsproceduren.

### **Brugerdreven innovation**

For at sikre en optimal service til danskere anbefales det at gennemføre regelmæssige brugerundersøgelser. Danskernes idéer og forslag til, hvordan Udenrigsministeriet og ambassaderne bedst muligt bistår danskere i udlandet vil dermed blive en integreret del af arbejdet, gennem hvad der kan kaldes ”brugerdreven innovation”.

Ikke mindst tegningesagen, tsunamien og Libanon-krisen har vist, at skandinaviske borgere er af den opfattelse, at velfærdsstatens principper også skal udstrækkes til udlandet i form af ambassadernes hjælp til nødstedte danskere.

Det anbefales at benytte oplysningskampagner for at forebygge, at danskere kommer i problemer i udlandet og for at udbrede kendskabet til Borgerservices muligheder for at hjælpe danskere i udlandet.

### **Det nordiske og EU-samarbejdet gives prioritet**

Behandlingen af visumansøgninger lægger beslag på en endog betydelig del af de ressourcer, der anvendes på borgerserviceområdet på danske ambassader og konsulater. Der er et betydeligt rationale for øget EU-samarbejde med henblik på at indhøste stordriftsfordele f.eks. gennem fælles ansøgningscentre i lande uden for EU. Også internt i EU er der rationaliseringsgevinster at hente gennem øget samarbejde, og det anbefales, at Udenrigsministeriet i samarbejde med relevante ressortmyndigheder arbejder for et tættere EU-samarbejde på visumområdet.

I det hele taget har et lille land som Danmark en interesse i et omfattende internationalt borgerservicesamarbejde. Det anbefales derfor, at Udenrigsministeriet arbejder for øget

samarbejde i EU-kredsen og i den nordiske kreds på ambassadeniveau, for at hjælpen til danskere i nød kan forbedres, samt at Udenrigsministeriet søger at indgå flere repræsentationsaftaler med EU-lande og nordiske lande om krisesamarbejde, herunder evakueringsplaner i problemområder uden for Europa.

Inden for EU anbefales det, at Udenrigsministeriet arbejder for bedre muligheder for at trække på civilbeskyttelses- og militære ressourcer til assistance til nødstedte EU-borgere i lande uden for EU. Ligeledes anbefales samarbejde om ”situationsrum” i internationale organisationer f.eks. i EU og NATO om overvågning af krisesituationer, samt med større EU-lande om overvågning af krisesituationer. Endelig anbefales et øget EU-samarbejde om rejsevejledninger i tredjelande.

### **Kriseberedskabet**

Det anbefales til styrkelse og vedligeholdelse af Udenrigsministeriets krisebereidskab bl.a. at skabe et tæt samarbejde med Beredskabsstyrelsen om anvendelse af logistiske ressourcer til bistand til danskere, der rammes af større krisesituationer i udlandet, som det f.eks. sås i forbindelse med Libanon-krisen.

Det anbefales løbende at gennemføre beredskabsøvelser, bl.a. sammen med eksterne partnere, så Udenrigsministeriet og ambassaderne til enhver tid er rede til at hjælpe danske statsborgere i krisesituationer i udlandet bedst muligt.

### **Legalisering**

Det er besluttet, at Udenrigsministeriet i fremtiden skal være den eneste danske institution til myndighedsgodkendelse af dokumenter til brug i udlandet (legalisering). Det betyder, at borgere og virksomheder kun skal henvende sig i Udenrigsministeriet for at få myndighedsgodkendt dokumenter til brug i udlandet. Dette er en administrativ lettelse for virksomheder og borgere.

Det anbefales, at yderligere administrative lettelser såsom digitalisering af hele processen med anvendelse af digital signatur uden personligt fremmøde m.v. gennemføres i takt med, at øvrige involverede myndigheder indfører den nødvendige teknologi.

### **3.2.3. En global tilgang til human resources: Medarbejder- og familiepolitik og kompetencer**

Udenrigsministeriet vil også fremover være en vidensorganisation, hvor indsamling, bearbejdning og formidling af viden internt og eksternt vil stå centralt. Højt kvalificerede og globalt orienterede medarbejdere er helt afgørende for, at Udenrigsministeriet kan udføre sine opgaver. Der vil også blive gjort en særlig indsats for at øge rekrutteringen af danskere med anden etnisk baggrund.

Fleksibilitet og mobilitet bliver et nøgleord for fremtidens medarbejdere. Dette gælder ikke mindst vilje og fleksibilitet til at ”være på”, når en begivenhed, der flyder af globaliseringens megatrends, pludselig – i både tid og sted – viser sig på overraskende og uventet vis. Det er begivenheder, som ofte er intense og arbejdskrævende, og som ofte skal løses i lande og områder præget af konflikt, uro og vanskelige levevilkår.

Trendanalyser og fremskrivninger viser, at konkurrencen om fremtidens kompetente medarbejdere kan blive hård. Et konkurrenceparameter for Udenrigsministeriet har historisk set været alsidige arbejdsopgaver og dette at repræsentere Danmark internationalt. Med globaliseringen vil alsidigheden i opgaverne blive yderligere styrket, men samtidig vil der være øgede muligheder for at arbejde internationalt gennem andre myndigheder, erhvervslivet og organisationer m.fl.



Forventningen om, at Udenrigsministeriets medarbejdere skal være klar til at ”kaste sig ud” i brændpunkterne, når behovet opstår, må modsvares af en attraktiv medarbejderpolitisk profil i ministeriet. På fremtidens arbejdsmarked vil dette være et uomgængeligt konkurrenceparameter.

En anden betydelig usikkerhedsfaktor er det danske familiemønster, hvor den absolutte hovedregel i dag er, at begge ægtefæller har eget job og karriere, hvilket vanskeliggøres ved den ene ægtefælles udstationering. Udenrigsministeriets medarbejderpolitik må omfatte en troværdig familiepolitisk dimension.

Med de særlige arbejdsmæssige rammebetingelser i Udenrigsministeriet kan det være svært at definere den grænse, hvor arbejdslivet slutter, og familielivet begynder. Dette gør sig i særlig grad gældende, når medarbejdere og familier ved udstationeringer flyttes fra de mere vante omgivelser og f.eks. placeres i et af globaliseringens brændpunkter.

### **En samlet medarbejder- og familiestrategi**

Udenrigsministeriet står på dette område over for vedvarende og strukturelle udfordringer, der fordrer en samlet og langsigtet tilgang. Det anbefales derfor, at ministeriet i samarbejde med medarbejderrepræsentanterne udarbejder en strategi for indsatsen i de kommende år, der skal gøre det muligt at være mobil og fleksibel.

Strategien vil bl.a. omhandle bestræbelser på at løse problemet med ægtefællers tabte dagpenget ved hjemkomst, etablering af beskæftigelsesaftaler med andre lande, muligheder for at sikre medfølgendes pensionsopsparing, muligheder for videreuddannelse i løbet af udstationeringen, tilbud om professionel assistance til afsøgning af jobmuligheder for medfølgende ved udstationering og ved hjemkomsten til Danmark. Ministeriets ledelse vil give særlig prioritet til dette arbejde.

Især problemet med udsendte ægtefællers tabte dagpenget har Udenrigsministeriets ledelse og udenrigsministeren allerede viet betydelig opmærksomhed. I lyset af regeringens globaliseringsstrategi og den vægt der lægges på globalisering, anbefales det, at der findes en hensigtsmæssig ordning, således at der etableres rimelige vilkår for medfølgende ægtefæller, hvis globale mobilitet dermed forbedres.

Det vil være et vigtigt selvstændigt hensyn at skabe trygge vilkår for udsendte medarbejders børn. Det anbefales, at det sikres, at vilkår for udsendte medarbejders børn reflekterer de muligheder, der tilbydes børnefamilier i Danmark.

### **Globaliseringens muligheder udnyttes**

Udenrigsministeriet vil også vide at udnytte de muligheder, som globaliseringen skaber bl.a. i forhold til at løse nogle af de traditionelle problemer med at finde attraktiv ansættelse til medfølgende ægtefæller, bl.a. gennem hjemmearbejdspladser og øget mobilitet.

Det anbefales, at Udenrigsministeriet generelt udnytter den teknologiske udviklings nye muligheder for fjernarbejdspladser til medarbejderne samt mobile, virtuelle og mere fleksible arbejdsformer, der bedre kan forenes med medarbejdernes ønsker og krav om familieliv.

### **Fleksibilitet og netværk**

I lyset af de stigende krav til en sammenhængende medarbejder- og familiepolitik, som også har fokus på ligestilling, anbefales det, at der gøres en særlig indsats for at sikre ikke blot fastholdelse af, men også reelle karrieremuligheder for de medarbejdere, der i perioder måtte have behov for eller ønske orlov eller nedsat ugentlig arbejdstid (deltid). F.eks. i forbindelse med barsel eller for at tilgodese andre familiære hensyn, men også ved orlov i forbindelse med ansættelse i andre



virksomheder, ministerier, internationale organisationer osv. Ministeriet vil give tilbud om løbende informationer og netværksaktiviteter med henblik på at fastholde tilknytningen til Udenrigsministeriet i løbet af orlovsperioden. Der vil også blive etableret et pilotprojekt med en mentorordning for potentielle kvindelige chefer.

Globaliseringen øger behovet for, at ressourcerne anvendes dér, hvor de til enhver tid gældende behov er størst. Medarbejderne og deres familier har samtidig en berettiget forventning om, at de grundlæggende vilkår for en udstationering er klare. For at imødekomme de to – i nogen grad modsatrettede – behov, anbefales det, at der skabes øget fleksibilitet i forbindelse med udstationeringer. Bl.a. søges der for medarbejdere under chefsniveau fastlagt en udsendelsesnorm på tre år, der kan forlænges eller forkortes med et år, såfremt såvel medarbejderen som Udenrigsministeriet ønsker det. Reglerne udarbejdes i samarbejde med medarbejderrepræsentanterne.

Som det fremgår nedenfor gøres der en særlig indsats for lokalt ansatte medarbejders muligheder for at skabe sig attraktive karriereløb, idet disse medarbejdere bl.a. kan tilføre Udenrigsministeriet værdifulde kulturelle og sproglige kompetencer.

#### **Ekspertviden om lokale forhold opprioriteres**

Globaliseringen øger kravene til Udenrigsministeriets kompetencer i verdens brændpunkter, ikke mindst de sproglige og kulturelle kundskaber.

Det anbefales, at ministeriets faglige kompetencer udvikles gennem bl.a. tidsbestemt ansættelse af – og samarbejde med – flere eksterne specialister inden for de områder, der kræver særlige sprog-, kultur- eller historiske kundskaber. Det gælder ikke mindst i forhold til landene i Asien, Mellemøsten og Afrika. Specialisterne komplementerer Udenrigsministeriets allerede voksende brug af chefkonsulenter med ansvar for tematiske emneområder.

Specifikt i forhold til Mellemøsten og den muslimske verden vil Udenrigsministeriet sammen med andre ministerier som led i regeringens globaliseringsstrategi udarbejde et forslag til oprettelse af et Videnscenter vedrørende Mellemøsten og den muslimske verden, der skal samle og udvikle viden og kompetencer i forhold til denne del af verden.

Det anbefales videre, at den faglige professionalisering på de danske ambassader samtidig forstærkes gennem øget ansættelse af højt kvalificerede lokalt ansatte medarbejdere. De lokalt ansattes aflønnings- og karrieremuligheder vil blive udvidet, så de – afhængigt af kompetencer og resultater – f.eks. kan bestride ledende stillinger i delfunktioner på ambassaden.

Lokalt ansatte medarbejdere ansættes af de enkelte repræsentationer og har ikke samme praktiske muligheder for organisering og valg af tillidsrepræsentanter, der dels kan støtte medarbejdergruppens udvikling, dels påtage sig støtte og repræsentation i enkeltsager om f.eks. afskedigelse. På den baggrund er der allerede taget skridt til, at de lokalt ansatte repræsenteres i Udenrigsministeriets centrale samarbejdsudvalg. I fortsættelse heraf anbefales det, at der udpeges en særlig ”ombudsmand” for de lokalt ansatte, som kan varetage mægling i konkrete sager og fremsætte forslag til ændringer i regelsæt mv., hvor der findes behov herfor.

#### **Sprog- og kulturkundskaber**

Det anbefales i overensstemmelse med regeringens globaliseringsstrategi, at antallet af udsendte medarbejdere, der mestrer de væsentligste sprog og kender kulturene i globaliseringens brændpunkter, herunder i Asien, Mellemøsten og Afrika, øges markant. Det nuværende krav er, at generalister skal beherske engelsk på højt niveau samt enten arabisk, fransk, japansk, portugisisk, russisk, spansk eller tysk på mellemniveau. Pr. september 2006 tilbydes også kinesisk.

Samtidig anbefales det at gennemføre en generel diversificering af sprog- og kulturkompetencerne, så Udenrigsministeriet fremover vil dække væsentligt flere sprog og kulturer end i dag. For at nå et så krævende mål anbefales det, at der skabes et tæt samarbejde med universiteter, tænketanke og andre videnscentre. I de kommende år vil der være særlig fokus på kinesisk og arabisk.

#### **Teknisk-administrative kompetencer**

Det anbefales, at en mere offensiv udvikling og anvendelse af kontorfunktionærgruppens kompetencer søges opnået gennem udbygning og løbende tilpasning af attacheuddannelsen til også at indeholde kendskab til interkulturel ledelse og kommunikation og specielle sprog som kinesisk og arabisk. Teoretiske uddannelsesforløb suppleres med praktik både i ministeriet i København og på udeposter.

Endvidere vil den målrettede opkvalificering af attacheerne mellem udeposterne, så de pågældende fastholder et højt kompetenceniveau over tid, blive prioriteret. Der etableres et grunduddannelsesforløb for nyansatte kontorfunktionærer samt et substantielt og målrettet videreuddannelsesforløb for generalister og specialister i hjemmetjenesten med fokus på bl.a. prioriterede sprog, kulturforståelse og kommunikation.

Der skabes et jobudviklingsprojekt for medarbejdere med administrative opgaver til støtte for chefgruppen mhp. at sikre en bedre udnyttelse af disse medarbejders kompetencer og en mere effektiv varetagelse af støttefunktioner. Endelig udarbejdes en plan for håndteringen af generationsskift indenfor kontorfunktionærgruppen, herunder etablering af elevpladser, markedsføring af Udenrigsministeriet i forhold til relevante uddannelsesinstitutioner samt praktikophold.

#### **Kompetencecenter**

Med henblik på den løbende og sammenhængende kompetenceudvikling af den enkelte medarbejder i Udenrigsministeriet, bl.a. ud fra de behov for kompetencer der følger af globaliseringen, anbefales etableringen af et UM-kompetencecenter ved sammenlægning af relevante enheder. Der udarbejdes en samlet strategi for kompetenceudviklingen.

Det anbefales, at den særlige kompetenceudvikling i relation til borgerserviceopgaver indgår i tæt sammenhæng med kompetencecenteret.

Endvidere anbefales det, at det kommende center som led i en samlet strategi også kortlægger mulighederne for etablering af uddannelses- og udvekslingsnetværk med bl.a. andre landes udenrigsministerier, hjemlige og udenlandske universiteter, DIIS og andre forskningsinstitutioner. Formålet er at sikre uddannelse af Udenrigsministeriets medarbejdere vedr. emner, som har særlig betydning for at kunne løfte de udfordringer, der følger af globaliseringen, men som ikke i tilstrækkelig grad er omfattet af de videregående uddannelser på f.eks. universiteter og handelshøjskoler. Endvidere kan centeret udbyde kurser til medarbejdere fra centraladministrationen, regioner og kommuner, organisationer, de grønlandske og færøske hjemmestyre etc., som arbejder internationalt.

Det anbefales, at centeret fokuserer på at opnå en mere offensiv udvikling og anvendelse af kontorfunktionærgruppens kompetencer gennem udbygning og løbende tilpasning af Udenrigsministeriets attacheuddannelse, jf. ovenfor.

Endelig anbefales det generelt at anvende ny teknologi til virtuel træning, internetbaserede undervisningsforløb og selvstudier mv.

### Viden om indenrigspolitiske dagsordener og EU-samarbejdet

Globaliseringens udvaskning af grænserne mellem indenrigs- og udenrigspolitik medfører et klart behov for, at alle udsendte medarbejdere har et direkte og højt kvalificeret kendskab til den danske indenrigspolitiske kontekst og EU-samarbejdet.

For yderligere at sikre det danske repræsentationsnetværks faste forankring i den danske indenrigspolitiske virkelighed og for at øge vekselvirkningen mellem hjemme og ude i øvrigt, anbefales det, at udsendte ambassadører regelmæssigt og under hensyntagen til Udenrigsministeriets samlede behov gør tjeneste på Asiatisk Plads efter en vis tid i udetjenesten.

Indgående kendskab til EU's institutioner, beslutningsprocedurer og dagsorden er i stigende grad en forudsætning for effektivt at kunne varetage posten på danske ambassader. Det anbefales derfor, at ambassadører og relevante medarbejdere inden udstationering får mulighed for at gennemføre besøg og samtaler på EU-repræsentationen, i Kommissionen, Rådsekretariatet og andre relevante EU-institutioner. Udenrigsministeriets Kompetencecenter koordinerer denne opgave.

I forhold til EU-koordinationsarbejdet i København anbefales det, at kompetenceudviklingen i højere grad fokuseres på medarbejdernes forhandlingstekniske kompetencer. Formålet er, at Udenrigsministeriet også i de tidligere forhandlingsfaser kan koordinere og se på tværs af sektorfaglige sagskomplekser, finde kompromisser og opstille tværgående forhandlingsprospekter, så regeringen fra start og samlet set kan forhandle vanskelige sager gennem hjemlige og europæiske beslutningsprocesser.

### Eksport- og investeringsfremmeindsatsen

Der lægges med regeringens samlede plan for offensiv global markedsføring af Danmark, som beskrevet ovenfor, op til en væsentlig styrkelse og modernisering af Danmarks eksport- og investeringsfremmeindsats.

I overensstemmelse hermed anbefales det, at der afsættes ressourcer til en yderligere professionisering af Udenrigsministeriets eksport- og investeringsfremmeindsatser. Udenrigsministeriets Kompetencecenter koordinerer arbejdet. På investeringsfremmeområdet anbefales udsendelse til prioritetslande og lokalansættelse af flere medarbejdere med professionelle salgskompetencer samt intensiveret træning af Invest in Denmark nuværende medarbejdere.

På eksportfremmeområdet anbefales ansættelse og udsendelse til prioritetslande af flere handelsspecialister med særlige kompetencer inden for bl.a. de innovative erhverv. Der anbefales endvidere en stærk kompetenceudvikling af såvel de udsendte som de lokalt ansatte medarbejdere – bl.a. ved øget erfaringsudveksling i globale og delvist virtuelle netværk organiseret omkring dansk erhvervslivs styrkepositioner indenfor områder som miljø og energi, informations- og kommunikationsteknologi samt møbler, design og tekstiler.

### Udviklingsbistanden

Analysen i kapitel 2 viser, at der i de kommende år forventes at være et voksende fokus på nye bistandsformer, der stiller øgede krav til medarbejdernes kompetencer og til kompetencemikset på de enkelte ambassader. Det anbefales derfor, at der i administrationen af udviklingsbistanden efter konkrete behov ansættes flere tekniske eksperter i tidsbegrænsede stillinger til varetagelse af sektorfaglige funktioner på ambassaderne, samtidig med at de bistandsansvarlige medarbejdere fagligt styrkes på de tværgående reformområder. Dette gælder både i forhold til bekæmpelsen af korruption, opbygning af god regeringsførelse osv., men også i forhold til at støtte samarbejdslandenes indsatser i forbindelse med globaliseringstemaer som f.eks. migration.

De danske udviklingspolitiske indsatser til stabilisering af svage stater og genopbygningsbistand betyder, at medarbejderne i længere perioder skal opholde sig i områder, hvor konflikt og vold udgør en reel trussel mod den personlige sikkerhed. Det anbefales, at der sker en opprioritering af de udsendte medarbejders uddannelses- og forberedelsesforløb i forhold til disse problemstillinger. Udenrigsministeriets Kompetencecenter koordinerer indsatserne.

#### **3.2.4. Ny teknologi giver nye arbejdsformer**

En af globaliseringens primære drivkræfter er ny teknologi. På blot ti år er afstandene i tid og rum reduceret dramatisk, og det er nu muligt med lave omkostninger at overføre store datamængder og kommunikere direkte og øjeblikkeligt mellem snart sagt alle steder på kloden. Det betyder også, at den diplomatiske telex-arbejdsform og -kultur er afløst af digitale arbejdsformer og -kulturer.

Generelt gælder, at de nye teknologier åbner mulighed for helt nye arbejdsprocesser i Udenrigsministeriets globale organisation. For en lang række opgaver – politiske såvel som administrative – gælder, at de tidligere reelt kun kunne løses enten centralt i ministeriet på Asiatisk Plads eller decentralt på repræsentationerne. De teknologiske landvindinger muliggør en nytænkning af eksisterende procedurer og arbejdsformer. Opgaverne kan – og skal – løses dér, hvor det sker bedst og mest effektivt. I nogle tilfælde, f.eks. på det administrative område, vil konsekvensen kunne være en centralisering af visse opgaver i København. I andre tilfælde vil flere funktioner kunne varetages af repræsentationerne. Og på de – efterhånden få – områder, hvor praktiske forhold har medført dobbeltarbejde, vil dette være muligt helt at eliminere.

#### **Ambassadernes vigtigere rolle**

”Grænserne” mellem ministeriet på Asiatisk Plads og ambassaderne nedbrydes, og det anbefales at skabe en fuldt udfoldet enhedstjeneste, hvor den nærmeste kollega og sparringspartner meget vel kan befinde sig ”på den anden side af Jorden”. Tværgående arbejdsgrupper og task-forces etableres ud fra emnet og forankres hos de arbejdsgruppemedlemmer, der har flest interesser i de konkrete sagsområder. Det betyder også, at sagen ikke nødvendigvis styres fra København, og at samarbejdet ofte vil være tættest mellem kolleger på forskellige repræsentationer. Samtidig er det dog vigtigt, at København hele tiden holdes tæt orienteret om den seneste udvikling. Der vil i arbejdet med at etablere de tværgående netværk blive trukket på erfaringerne fra de virtuelle netværk, som blev etableret i forbindelse med Sikkerhedsrådsmedlemskabet.

En række opgaver, der hidtil er udført i ministeriet på Asiatisk Plads, løses fremover bedst og mest effektivt direkte på ambassaderne. Konkret anbefales det, at landespecifikt analysearbejde, forberedelse af bilaterale besøg, herunder udarbejdelse af materiale, i videst mulige omfang håndteres direkte af ambassaderne. Decentraliseringen vil ikke kun skabe bedre muligheder for fokus på tematiske indsatsområder i ministeriet i København, men vil også reducere ambassadernes arbejdsbyrde med løbende underretning af og rapporter til ministeriet i København om den lokale udvikling. Der ses i denne forbindelse på muligheder for, at ambassadernes interne organisation forbedres i takt med globaliseringen.

Som en forudsætning for den øgede delegering af opgaver og kompetencer til ambassaderne, anbefales det, at Udenrigsministeriets ledelse løbende prioriterer den kommende periodes væsentligste emneområder og dermed angiver, hvor og hvordan kontorer og ambassader med analyser og rapportering bedst muligt kan skabe merværdi i forhold til regeringen, den samlede centraladministration og andre væsentlige samarbejdspartnere. Det anbefales endvidere, at relevante møder sendes direkte eller ’streames’ elektronisk til repræsentationerne. For at understøtte det tværgående samarbejde mellem enhederne, herunder repræsentationerne, anbefales det endeligt, at der etableres et direktionssekretariat.

En effektiv opgavevaretagelse i globaliseringen, herunder udnyttelse af nye muligheder for stordriftsfordele og delegering af arbejdsopgaver, forudsætter, at Udenrigsministeriets IT-struktur løbende er på niveau med den teknologiske udvikling. Det anbefales bl.a., at der etableres videokonferenceudstyr på alle ambassader, og at Udenrigsministeriets medarbejdere får adgang til arbejdspladsen med e-post, internet/intranet og videolink fra bærbare pc'er eller håndholdte enheder, uanset hvor de måtte befinde sig. Videokonferencers betydning vil med tiden øges, efterhånden som omkostningerne hertil falder.

### **Regionalisering**

Den teknologiske udvikling skaber også muligheder for at drage nytte af et tættere regionalt samarbejde mellem de enkelte ambassader, konsulater, handelskontorer og styringsenheder lokalt. Det anbefales, at den regionalisering af Udenrigsministeriets arbejde, der allerede er igangsat på det kommercielle område – f.eks. i de baltiske lande – udvides til også at omfatte andre områder. Formålet er opbygning af faglig kompetence inden for globaliseringens strategiske temaer samt en indsats i forhold til regionale organisationer i globaliseringens brændpunkter som f.eks. ASEAN, Den Afrikanske Union, Den Arabiske Liga etc.

Det anbefales, at regionaliseringen sker enten ved en formaliseret fastlæggelse af ansvar for tematiske ansvarsområder eller ved opbygning af egentlige regionale knudepunkter, således at eksempelvis en styrkelse af den regionale indsats kan koncentreres om én lidt større ambassade i regionen med ansvaret for en række tværgående forhold.

De regionale knudepunkter kan dog ikke erstatte den direkte tilstedeværelse i de pågældende lande, idet en effektiv opgaveløsning i globaliseringen netop forudsætter et stærkt og levende netværk i hvert af regionens lande. Det anbefales, at Udenrigsministeriets ledelse indgår direkte i det regionale samarbejde ved deltagelse i et pilot-projekt med afholdelse af jævnlige, virtuelle regionalmøder med deltagelse af repræsentationerne i de geografiske hovedområder. Regionaliseringen komplementerer en øget brug af eksperter i hjemmetjenesten, idet en række kompetencer og opgaver kun kan opbygges og løses professionelt med base i den pågældende region.

Også på det kommercielle område ses der muligheder for fortsat øget regionalt samarbejde. Det anbefales, at f.eks. sektoreksperter kan arbejde regionalt, såfremt det sprogligt og fagligt i øvrigt giver mening.

### **Virtuel vidensopbygning**

Øvrige hovedelementer i indsatsen for at skabe en tæt integration mellem Udenrigsministeriets geografisk spredte enheder vil desuden være styrket videndeling. Det anbefales – bl.a. med udgangspunkt i Udenrigsministeriets elektroniske arkiv – at mulighederne for at etablere et fagligt og primært IT-baseret videnscenter, der kan sikre en effektiv intern videnshåndtering og rådgivning, undersøges nærmere. Der kan også arbejdes for at etablere et samarbejde og vidensudveksling med den øvrige centraladministration og danske og udenlandske vidensinstitutioner i øvrigt.

Det anbefales endvidere, at der implementeres IT-værktøjer, der gør det muligt at identificere og trække på alle medarbejderkompetencer, når der opstår konkrete behov, uanset hvor i organisationen de fysisk er placeret.

Undersøgelser viser, at netværksanalyser kan beregne bl.a. mængden af udveksling og overlapning af informationer i netværkets knudepunkter. Derfor anbefales det, at Udenrigsministeriet løbende gennemfører netværksanalyser af ministeriets elektroniske interne og eksterne netværk, der, set både udefra og fra hver enkelt repræsentation og enhed, skal bidrage til at danne et overblik over ministeriets partnere og efterspørgslen på ministeriets analyser, rapporter osv.

#### **Lettelser af administrative byrder**

Endelig anbefales det, at de teknologiske muligheder for at effektivisere Udenrigsministeriets administration udnyttes. Der vil blive draget nytte af de muligheder for decentralisering og stordriftsfordele, som nye teknologier skaber. Der vil blive søgt globale løsninger på globale administrative udfordringer.

Der vil blive foretaget en kortlægning af administrative arbejdsopgaver som regnskabs- og bogføringsfunktioner, boligrapporter mv., der i dag foretages decentralt på repræsentationerne. Formålet er at identificere muligheder for centralisering af sådanne opgaver i København eller, hvor f.eks. sproglige forhold taler for det, i regionale centre som f.eks. i Beijing for repræsentationerne i Kina og f.eks. Berlin for repræsentationerne i Tyskland, Schweiz og Østrig. Mindre repræsentationer vil blive tilbudt, at opgaver som regnskab, budgetopfølgning, bygningsadministrative opgaver mv. løses i København. Dermed forbedres ikke mindst de mindre ambassaders muligheder for at fastholde fokus på de politiske og økonomiske opgaver, ligesom der enkelte steder dannes grundlag for udsendelse af ambassadører med særligt prioriterede og afgrænsede opgaver, efter den model der allerede er indført i Cypern.

Decentraliseringen vil blive styrket ved at give repræsentationerne voksende ansvar for og frihed til at prioritere ressourcerne, således at der opnås den størst mulige effekt for Danmark. Konkret sker det i form af den såkaldte 'udvidede rammestyring', der allerede er påbegyndt, og som søges fuldt implementeret ved samtlige repræsentationer inden udgangen af 2008. Samtidig opstilles på det samlede administrative område flerårige måltal for effektiviseringer og rationaliseringer. Decentraliseringen kombineres med en central controllerfunktion.

I tillæg til ovenstående anbefales etableringen af en tværgående IT-arbejdsgruppe, der sikrer, at IT-løsninger reelt og fuldt understøtter alle områder af Udenrigsministeriet. Også samarbejdet og erfaringsudvekslingen med andre landes udenrigstjenester og private virksomheder om implementering af tidssvarende administrative løsninger mv. skal udvides.

Endvidere anbefales det, at der arbejdes videre med muligheden for etablering af en global bankaftale for repræsentationerne i udlandet med henblik på bl.a. at opnå besparelser og understøtte enhedsorganisationen med en global løsning på en global udfordring.

Endelig anbefales det, at Udenrigsministeriets udbudspolitik, som gælder hele organisationen og dermed både for ministeriet i København og repræsentationerne i udlandet, fortsat medvirker til at sikre, at det danske Udenrigsministeriums kvalitet og omkostningseffektivitet er blandt de bedste i en international sammenligning, og at samarbejdet med den private sektor fortsat udbygges.

Til at rådgive Udenrigsministeriet i analysen af globaliseringens udfordringer blev der nedsat et rådgivende panel bestående af danske og internationale eksperter.

#### **Medlemmer af Det Rådgivende Panel om Globalisering:**

**Ian Beesley:** Rådgiver og tidligere topembedsmand i bl.a. den britiske premierministers kontor og partner i PricewaterhouseCoopers.

**Geeteara Safiya Chowdhury:** Præsident for Adcomm Ltd., en førende virksomhed i IT/reklamebranchen i Bangladesh.

**Carly Fiorina:** Direktør for Revolution Health Group og bestyrelsesmedlem i Cybertrust. Tidligere chef for Hewlett-Packard.

**Charles Grant:** Direktør ved Centre for European Reform og tidligere bl.a. ansat ved 'The Economist'.

**Brian Hocking:** Professor i International Politik ved Department of Politics, International Relations and European Studies, Loughborough University.

**Thierry de Montbrial:** Direktør og grundlægger af l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI) i Paris. Tidligere chef for det franske udenrigsministeriums policy- og planlægningsenhed. Forfatter.

**Joseph S. Nye:** Professor ved Harvard University og tidligere amerikansk viceforsvarsminister. Forfatter til bl.a. "Soft Power – the Means to Success in World Politics" (2004).

**Erik R. Peterson:** Professor ved Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. og tilknyttet en række amerikanske tænketanke. Forfatter.

**Kishan Rana:** Ambassadør og indisk diplomat og forsker. Specialiseret i økonomisk diplomati og effektivisering af udenrigstjenester. Forfatter.

**Abdel Moneim Said:** Direktør for Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo. Bestyrelsesmedlem for det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut.

**Anne Marie Slaughter:** Dekan ved Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University. Forfatter, bl.a. til bogen "A New World Order" (2004).

**Abdoulaye Bio Tchané:** Afrika-direktør i IMF. Tidligere finansminister i Benin (tilknyttet panelet som særlig ekspert).

**Ngairé Woods:** Professor ved Oxford University College's 'Global Economic Governance'-program. Forfatter til bl.a. "The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers" (2006). Tilknyttet UNDP.

**Michael Treschow:** Bestyrelsesformand for Ericsson og AB Electrolux samt formand for svensk erhvervslivs brancheorganisation.

**Lykke Friis:** Prorektor ved Københavns Universitet. Tidligere Europapolitisk chef i Dansk Industri og adjungeret professor, Copenhagen Business School. Tidligere forsker ved DUPI.

**Christian Friis Bach:** International chef, Folkekirkens Nødhjælp. Initiativtager til dannelsen af Max Havelaar Fonden og tidligere formand for Mellempolkeligt Samvirke.

**Lise Kingo:** Executive Vice President and Chief of Staffs, Novo Nordisk. Bestyrelsesmedlem for Business for Social Responsibility (USA) og for GN Store Nord.

**Anne Knudsen:** Chefredaktør og adm. direktør på Weekendavisen. Antropolog, forfatter og tidligere forsker og universitetslærer, kronikredaktør på Politiken, programvært på DR2.

**Ida Nicolaisen:** Nordisk Institut for Asien Studier (NIAS), Københavns Universitet. Kultursociolog og seniorforsker. Medlem af FN's Permanente Forum for Oprindelige Folk.

**Georg Sørensen:** Professor ved Institut for Statskundskab, Århus Universitet. Formand for bestyrelsen for Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). Forfatter.

**Birgit Aagaard-Svendsen:** Executive vice-president og CFO i J. Lauritzen rederiet. Medlem af Danske Banks og Danmarks Radios bestyrelser.

**Titel:** Den Grænseløse Verden – Udenrigsministeriet og Globaliseringen. **Udgiver:** Udenrigsministeriet, Asiatisk Plads 2, DK-1448 København K. **Ansvarlig institution:** Udenrigsministeriet. **Sprog:** Dansk.  
**URL:** [www.um.dk](http://www.um.dk). **Design:** Win Win Agency. **ISBN nr:** 87-7667-606-4. **Digital ISBN nr:** 87-7667-607-2.  
**Version:** 1. **Udgivelse:** Oktober 2006. **Dataformat:** Pdf. **Udgiverkategori:** Statslig.



**UDENRIGSMINISTERIET**

---