

Embargo og embargoledere

Gustav Kristensen

I de senere år har embargo været et hyppigt anvendt middel i internationale konflikter. I denne artikel fremdrages nogle hovedlinier i international embargo-politik, og det vises, hvorledes magtcentrene er skiftet efter Anden Verdenskrig. Desuden diskuteres embargolederens rolle ved at drage paralleller mellem embargo-magt og markedsmagt.

1. Embargo

Ordet embargo betyder anholde eller spærre og anvendes specielt ved handelsforbud mellem lande. Handelsforbud kan indføres af flere grunde. For det første kan f. eks. et udførselsforbud være begrundet af ønsket om at sænke priserne på en bestemt vare inden for et lands grænser. Udførselsforbud er dermed et led i inflationsbekæmpelsen, forsyningspolitikken samt i indkomstfordelingspolitikken, idet de, der producerer den pågældende vare, vil få en indtægtsnedgang, mens forbrugerne vil få en realindkomstfremgang.

En anden grund til handelsforbud kan være, at de varer, der handles, betragtes enten som umoralske eller skadelige. Det gælder f. eks. for pornografiske blade og narkotika. Mange lande kontrollerer desuden handel med våben og sprængstoffer dels for at sikre sig, at disse ikke bliver brugt mod landet selv og dels for ikke indirekte at blive involveret i en militærkonflikt. I Danmark kan våbeneksport kun ske med licens fra justitsministeriet.

Den sammenhæng, i hvilken embargo inden for de seneste år oftest er blevet anvendt, er imidlertid i forbindelse med tilbageholdelse af normale handelsvarer som en sanktion mod et andet land eller grupper af lande. Af eksempler kan inden for de sidste år (jan. 1979 til juli 1980) nævnes Irans olieembargo af Israel og Sydafrika, de arabiske landes afbrydelse af de politiske og økonomiske forbindelser med Ægypten efter den israelsk-ægyptiske fred i april 1979, USA's kornembargo af Sovjet samt Irans og USA's gensidige olieembargo på henholdsvis sælger- og køberside.

Anvendelse af embargo som middel i en konfliktsituation mellem lande er almindeligt anerkendt i folkeretten. I FN pagtens art. 41 nævnes »fuldstændig

eller delvis afbrydelse af økonomiske forbindelser« med en stat som et middel, der kan tages i anvendelse af FN efter Sikkerhedsrådets vedtagelse. FN vedtog handelsembargo mod Rhodesia i 1968 og våbenembargo mod Sydafrika i 1977.

1. Embargo og de økonomiske samfundssystemer

Embargo er som nævnt et handelsforbud mellem lande. Begrebet er særlig meningsfyldt, når det anvendes på lande, der normalt har frihandel, og som bygger på en liberalistisk økonomi. For en centraldirigeret planøkonomi er begrebet mindre relevant, fordi salget til udlandet kan standses allerede ved, at produktionsleddet indstilles til f. eks. kun at producere for hjemmemarkedet. Salget kan desuden uden særlig lovgivning standses i eksportleddet, idet staten principielt har monopol på udenrigshandel.

Begrebet embargo får dog også betydning i relation til f. eks. de østeuropæiske lande, når den pålægges af FN's sikkerhedsråd (våbenembargo af Sydafrika, generel embargo af Rhodesia, evt. embargo af Iran o. s. v.).

I 60'erne har en række virksomheder i Østeuropa, som et led i den økonomiske liberalisering fået ret til selvstændigt og direkte at handle med udlandet. Denne udvikling vil gøre embargoet relevant også for de østeuropæiske lande.

2. Embargo som våben i international konflikt

Hovedformålet med at anvende embargo i internationale konflikter er at ændre et andet lands politik. Embargoen antages i den forbindelse at have tre virkninger: For det første at mindske modpartens militære potentiel. For det andet at mindske modpartens økonomiske vækstrate. For det tredje at bringe modpartens regering i miskredit hos dens egen befolkning ved at påføre den afsavn.

Ligesom told vil en embargo mindske den globale velfærd. Ved anvendelse af f. eks. en eksporttold vil omfordelingseffekten imidlertid kunne give det toldpålæggende land en *absolut* fordel. En embargo vil skade begge, men kan forbedre det ene lands *relative* stilling.¹⁾ Mens en optimal told således giver størst *absolut* fordel, vil en »optimal« embargo give størst *relativ* fordel (mindste *relative* byrder) til det land, der pålægger den.

En embargo kan omfatte en vare, en serie af varer eller alle varer. Jo flere varer der inddrages, deso mere byrdefulde bliver embargoen for den, der pålægger den, idet de relative byrder øges for denne, når mindre fordelagtige varer inddrages.

Eksistensen af et anonymt verdensmarked, hvor producenten og den endelige forbruger ikke kender hinanden, mindsker muligheden for at anvende embargo som våben.

1) Wilczynski (1967) om den strategiske embargo af Østblokken: »The West had been convinced that its exports are of greater strategic value of the Bloc than the other way round«.

Jo større et land (eller en gruppe af lande) er på markedet som helhed eller på et bestemt delmarked, desto større er den optimale told. Tilsvarende jo større et land er på hele markedet eller på et bestemt delmarked, desto mere effektivt kan det pålægge et andet land embargo.

Mens en optimal told forbedrer betalingsbalancen, vil en eksportembargo tendere mod at forringe betalingsbalancen. Betalingsbalancen i udgangssituationen spiller derfor en vis rolle for et lands evne til at pålægge et andet land embargo.

Diskussionen af evnen til at anvende embargo som et våben er i vid udstrækning en parallel til diskussion af markedsmagt, (jfr. G. Kristensen 1979). En virkningsfuld embargo forudsætter markedsmagt. Via embargo eller trussel om embargo omsættes markedsmagt til politisk magt. Som tiden går, udtømmes råstofkilder og nye findes. Samtidig ændres de politiske konstellationer. Derved opstår og forgår centre for markedsmagt, og derved ændres til stadighed den politiske magtstruktur.

3. Embargo som en kollektiv foranstaltning

Et land, der kan tage initiativet til en embargo, må være betydningsfuld enten på hele markedet eller det afgørende delmarked. »Embargolederen« bliver ligesom prislederen på et oligopolitisk marked den største udbyder. Udover at have en dominerende indflydelse på det relevante marked må embargolederen være i stand til at beskytte og støtte sine allierede i embargoen ved øget samhandel og leverancer af strategiske varer. Embargolederen er desuden den, der har det primære ansvar for kontrollen med embargoens overholdelse samt sanktionering af overtrædelser. Hertil kommer naturligvis, at embargolederen ikke selv må være sårbar overfor en evt. modembargo.

Det kollektive gode, embargoen frembringer, er den større sikkerhed ved den større relative styrke eller de indrømmelser, der evt. kan presses ud af modstanderen.

Ved frembringelsen af det kollektive gode, der automatisk tilfalder alle, vil der være tendens til, at de små deltagere unddrager sig byrderne ved dets fremskaffelse (jfr. Mancur Olson 1965 og P. E. D. Kristensen 1976). Ved vurderingen heraf må det dog bemærkes, at et ligeligt procentvis bidrag ikke nødvendigvis er forbundet med et ligeligt fordelt offer.²⁾

Hvis embargoen er omfattende, f. eks. en totalembargo, vil offeromkostningerne (ved en sådan procentvis indskrænkning af handlen) være relativt størst for de små lande, fordi det er mindre sandsynligt, at disse har en faktorudrustning, der modsvarer landets behovsstruktur. Disse vil derfor være relativt mere afhængige af udenrigshandel end de store lande.

2) For en diskussion af de små landes relative offeromkostninger se desuden G. Kristensen (1978).

Omvendt vil en embargo (eller modembargo) mod en gruppe af lande tendere mod at ramme de mindste lande hårdest.

For begge grupper gælder det, at de små lande bliver mere afhængige af det store land ved en embargo.

4. Strategiske varer i embargopolitikken

En strategisk vigtig vare i relation til en embargo er en vare, der har en relativ høj nytteværdi for køberen og hvor substitutionstiden er lang. Prisen på disse varer er ofte lav i relation til køberens betalingsvillighed. I den offentlige debat har man i de senere år talt om »olievåbnet« og »kornvåbnet«, hvilket refererer til henholdsvis olie og korn som strategisk vigtige varer. Et andet eksempel på en strategisk vigtig vare er f. eks. kobolt. Da Shabab provinsen (i Zaire) blev invaderet i 1978, skrev Economist således: »En akut bekymring om udbudet af kobolt og eksplosive prisstigninger giver verdens fabrikanten af jetmotorer en hård tid. Kobolt anvendes til at hærde de legeringer, der anvendes i motorfabrikationen. Selv om substitutter forholdsvis nemt kan findes, vil det tage adskillige års afprøvning at bevise, at den nye legering kan leve op til sikkerhedskravene.

Kun små mængder af kobolt medgår til at fremstille en jetmotor, derfor er en prisstigning på 700 pct. på det frie marked mere et irritationsmoment end et reelt problem. Regelmæssige forsyninger er vigtigere end prisen . . .« (Economist Nov. 11 1978 p. 95).

Citatet viser den strategisk vigtige vare som en nødvendig del af en større sammenhæng, hvor substitutter ikke kan frembringes inden for den periode, for hvilken embargoen finder sted. For de allerfleste varer gælder det, at substitutter vil kunne frembringes inden for en årrække.

Embargo er undertiden drivkraft i en produktudvikling (sukkerroen under Napoleonskrigen, olie fra kul i Tyskland under Anden Verdenskrig.)

5. Embargo anvendt i Øst/Vest-konflikter

5.1. Strategisk embargo

Den strategiske embargo af Østblokken var et led i den kolde krig. Den begyndte i forbindelse med Berlinblokaden i 1948–49 og er delvis i kraft endnu i dag 1980. Deltagerne i embargoen var fra dens start alle Nato-lande undtagen Island. Desuden deltager Japan i embargoen fra dens start. Gruppen betegnes COCOM, Coordinating Committee.

Embargoen skærpes i forbindelse med Koreakrigen (1950–53). I 1952 indføres en speciel embargo af det kommunistiske Kina og Nordkorea senere udvidet til også at omfatte Nordvietnam. Denne embargo (The Special China Embargo 1952–1957) var langt mere omfattende end embargoen overfor Østblokken. Sanktioner mod lande, der ikke overholdte den, skete fra 1952 ved den amerikanske »Battle Act«, der forbød hjælp fra U.S.A. til lande, der ikke kun-

ne garantere, at de fulgte blokadens bestemmelser.

Efter Koreakrigen er embargoen gradvist blevet lettet. Lettelserne er først kommet de små østeuropæiske lande til gode (Polen og Rumænien) for at frigøre disse fra Sovjet (Jugoslavien har siden 1948 haft en særstilling). Det er især de middelstore vestlige lande England, Frankrig og Japan, der har ønsket embargoen lettet.

Det store gennembrud for forøgelsen af samhandlen mellem Øst og Vest kom i relation til de mellemstore europæiske nationer i efteråret 1970 og i U.S.A.-Sovjet relationerne i sommeren 1971. Der var for U.S.A. især tre grunde til at øge samhandlen med Sovjet i 1971. For det første at skabe afspænding. For det andet at ligestille Sovjet og Kina i relation til U.S.A. For det tredje hensynet til U.S.A.s betalingsbalance.

Embargolisten³⁾ indeholder i 1971 poster som våben, atomenergimateriel, herunder metaller som uran, plutonium, thorium, zirkonium, nikkel, beryllium, fluor, lithium, hafnium, calcium, tritium, under overskriften »Metaller, mineraler og frembringelser heraf« nævnes: wolfram, molybden, niobium, tantal, titan og bor samt en række nærmere specificerede legeringer. Desuden nævnes syntetisk gummi.

Den udførselsbevilgende myndighed (i Danmark) er for disse varer handelsministeriets licenskontor (for krigsmateriel justitsministeriet).

Også elektronisk udstyr er med på listen. Således standsede præsident Carter i 1979 salget af en computer til det sovjetiske nyhedsbureau TASS. COCOM landene har efter oktober 1978 igen drøftet definitionen på strategiske varer (Economist Jan 6 1979) med henblik på en nedtrapning. I februar 1980 efter Afghanistan-invasionen er en optrapning blevet overvejet (Newsweek Feb. 11 1980).

5. 2. U.S.A.s Cubaembargo

Som følge af udviklingen på Cuba i 1961-63 (Castros magtovertagelse og missilkrisen) pålagde U.S.A. i denne periode Cuba en næsten total embargo, der stadig er i kraft. De kubanske troppers tilstedeværelse i Angola og Etiopien har givet fornyet motivering for embargoen. Udover at påføre Cuba tab er embargoen kostbar for Sovjet, der i væsentlig grad bidrager til opretholdelse af den cubanske økonomi.

5. 3. Kornembargoen af Sovjet i 1980 var fremkaldt af den sovjetiske invasion i Afghanistan i december 1979. Om de forventede virkninger af at anvende kornembargo fremfor anden embargo skrev Wilczynski 1967: »Østblokøkonomiens bløde underliv er og har altid været dets landbrug. Hvis Vesten ønsker

3) I Lovtidende benævnt som »Varefortegnelse A« omfattende varer, der ikke må udføres uden særlig tilladelse.

at ramme Østblokken, hvor det skader mest, ville en embargo for korn være mere smertefuldt end for våben, stål og maskinel. Man er fristet til at overveje, hvilken effekt et sådant totalforbud ville have haft på almindelige mennesker, på deres moral og tillid til regimet i Kina, Nordkorea, Østeuropa og USSR«.

Hvorvidt »kornvåbnet« er anvendeligt overfor Sovjet afhænger i høj grad af den sovjetiske høst. I perioden 1960–1976 har Sovjet haft *nettoimport* af korn i 1963, 1965, 1971, 1972, 1973, 1975 og 1976. D. v. s. i 7 år ud af 17. *Nettoeksport* har Sovjet haft i årene 1960, 1961, 1962, 1964, 1966, 1967, 1968, 1969 og 1970. Sovjet var altså nettoeksportør i 9 ud af 17 år. I 1974 var der balance. Disse tal må dog ses i relation til Sovjets leveranceforpligtelser over for dets allierede.

U.S.A. solgte korn til Sovjet i 1963, men samhandlen med korn mellem U.S.A. og Sovjet fik først et opsving i 1971, hvor præsident Nixon meddelte, at han havde »besluttet at ophæve kravet om handelsministeriets tilladelse til at eksportere hvede, mel og andre kornsorter til Kina, Østeuropa og Sovjet«. De enkelte amerikanske selskaber kunne herefter handle direkte med sovjetiske opkøbere.

Det var Nixons/Kissingers opfattelse, at øget samhandel kunne være et middel til forbedring af det sovjetisk-amerikanske forhold.

Den frie adgang til opkøb førte til så store sovjetiske opkøb i 1972–73, at der opstod mangel på korn i U.S.A. med store prisstigninger til følge (disse store sovjetiske opkøb blev senere sarkastisk betegnet som »the great grain robbery«).

For at forhindre en gentagelse heraf indgik den amerikanske regering en femårig kornaftale med Sovjet med virkning fra oktober 1976 til september 1981. Indenfor hvert høstår er Sovjet ifølge denne forpligtet til at købe mindst 6 mill. tons korn og kan efter konsultationer med Washington købe yderligere 8 mill. tons. Grænsen for ekstra køb blev fra høståret 1977–78 øget til 15 mill. tons.

Kornembargoen fra januar 1980 begrænser Sovjets opkøb af foderkorn til 8 mill. tons i perioden oktober 1979 til september 1980. Sideløbende med denne vil U.S.A. undlade at give licens til eksport af avanceret teknologi og en række strategiske varer til Sovjetunionen.

5.4. Embargoledere i Øst-Vest konflikter

I Øst-Vest konflikter efter Anden Verdenskrig har U.S.A. klart stået som embargoleder. U.S.A. er det land i vesten, der i størst omfang har begrænset sin samhandel med de kommunistiske lande og mest effektivt kontrolleret at egne virksomheder herunder datterselskaber uden for U.S.A. overholdt embargoen. U.S.A. har desuden været det land, der har sanktioneret andre landes overtrædelse af embargoen.

På den modsatte side har Sovjet stået som leder mod embargoen d. v. s.,

den der kan levere det, U.S.A. og dets allierede ikke vil levere. Dette fremgik klarest af Cubakrisen, hvor Sovjet i spidsen for Østblokken besluttede sig til at købe de varer, som U.S.A. ikke ville købe fra Cuba (hovedsagelig sukker og tobak). Sovjets forpligtelser som ledernation fremgår desuden af Brezhnev's udtalelse på partikongressen februar 1976, hvor han giver topprioritet⁴⁾ til mindskelse af afhængigheden af import af korn fra Vesten samt at kunne opfylde de stigende forpligtelser på dette område overfor allierede i Østeuropa.

Den vestlige embargo af Østblokken styrker Sovjets lederstilling indenfor denne, idet afhængigheden af det mest ressourcerige land øges.

6. Olieembargo

6.1. U.S.A. anvender olievåbnet mod Japan ved udbruddet af Anden Verdenskrig

Med benzinmotorens udbredelse får olien stor strategisk betydning. Ved Anden Verdenskrigs begyndelse pålægger U.S.A. Japan olieembargo. U.S.A.s andel af det samlede verdensmarked udgjorde dengang knap 60 pct. Dette er en større andel af verdensmarkedet end OPEC nogensinde nåede op på.

6.2. Mod England 1956

Ved forberedelsen af den engelsk-franske-israelske aktion mod Ægypten i 1956 i forbindelse med præsident Nassers nationalisering af Suez-kanalen satte England og Frankrig deres lid til at U.S.A. i nødstilfælde ville levere dem olie.

U.S.A. ville imidlertid ikke støtte aktionen mod Ægypten, men pressede i stedet England, Frankrig og Israel til at trække sig tilbage bl. a. ved at true med at afbryde olieforsyningerne⁵⁾ til England.

6.3. Den arabiske olieembargo 1967

Ved udbruddet af den arabisk-israelske krig 1967 (Seksdages Krigen) samledes de arabiske olieproducerende lande i Baghdad for at fordømme den israelske »aggression« og vedtog at standse olieleverancerne til U.S.A., England og Vesttyskland. Embargoen havde ingen effekt, fordi andre lande (deriblandt U.S.A. selv) kunne øge deres produktion og eksport og dermed opveje de arabiske landes boykot.

I januar 1968 stiftedes the Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC). Baggrunden for dannelsen af denne organisation var dels ønsket om at skabe arabisk økonomisk integration på olieområdet og dels ønsket om at bruge olien som et våben i kampen mod Israel.

4) Ifølge nogle iagttagere (Economist, March 15, 1980) har Sovjet dog siden 1975 satset på den internationale arbejdsdeling og opgivet dyrkningen af de dårligste arealer. Disse geninddrages i 1980 i dyrkningen af korn og øger det samlede kornareal med ca. 7 pct.

5) Hugh Thomas (1979) p. 167.

6.4. Olieembargoen 1973

Den direkte anledning til olieembargoen var Yom Kippur krigen mellem Israel og dets arabiske nabostater den 7. oktober 1973 til den 25. oktober 1973.

Diskussionen i den arabiske verden om anvendelse af olievåbnet som pressionsmiddel over for Vesten begyndte i april/maj 1973, hvor Saudi Arabien nægtede at tillade en større udvidelse af olieproduktionen med mindre U.S.A. opgav sin pro-israelske holdning. I juni truer Libyen med produktionsnedsættelser i forbindelse med participationsforhandlingerne. Også Irak truer med at anvende olieboykot som politisk våben i juli. Mens de arabiske lande (OAPEC) lægger hovedvægten på olieembargoen som et politisk pressionsmiddel, lægger de øvrige OPEC medlemmer først og fremmest Iran hovedvægten på anvendelsen af produktionsindskrænkninger som et middel til prishævning.

Embargoen begynder at blive en realitet den 16. oktober, hvor olielandene ved Den persiske Golf hæver prisen med 70 pct. Dagen efter vedtager OPEC ministrene, at olieproduktionen skal reduceres med 5 pct. i forhold til septemberproduktionen og udtaler, at:

»Den samme procentsats vil blive anvendt hver måned i forhold til den foregående, indtil den israelske tilbagetrækning fra alt arabisk territorium besat i juni 1967 er fuldført, og det palæstinensiske folks rettigheder er genoprettet.«

I samme forbindelse lover de arabiske lande, at blokaden ikke skal gå ud over u-lande eller »venligsindede« lande.

I forsøg på at sondre mellem forskellige forbrugerlande opdeles disse i fire kategorier:

1. »Mest begunstigede – dækning af løbende efterspørgsel.
2. »Præference« – leveringer svarende til niveauet for september 1973 eller gennemsnittet for januar–september.
3. »Neutrale« – modtager den resterende produktion.
4. »Boykottet« – ingen olieleverancer.

Under punkt 4 stod først og fremmest U.S.A. og Holland. Embargoen blev ophævet i marts 1974. Officielt for en midlertidig periode, indtil 1. juni 1974.

6.5. Irans olieembargo af Sydafrika, Israel og U.S.A.

Principielt har Israel været pålagt en totalembargo fra Den Arabiske Liga siden dets oprettelse.⁶⁾ Sydafrika er ligeledes principielt boykottet af de arabiske lande med hensyn til olie, hvilket dog ikke forhindrer multinationale *selskaber* at sælge olie til Sydafrika. Indtil 1979 fik Israel og Sydafrika størstedelen af deres olie fra Iran, men efter 1980 er Iran ophørt med at sælge til disse to lande. I stedet sælger Iran olien til det frie marked, hvor alle kan købe den.

6) Embargoen er total og sker desuden ved pression mod virksomheder, der handler med Israel. Virksomheder, der handler med arabiske lande, bliver til tider udspurgt, om de handler med Israel. Detaljerede beskrivelser af andre fremgangsmåder findes i litteraturlistens pkt. 29.

I forbindelse med gidseltagningen af medlemmer af den amerikanske ambassade i november 1979 pålagde U.S.A. Iran en køberembargo for olie primært for at fratage Iran olievåbnet i U.S.A.-Iran konflikten. Køberembargoen blev umiddelbart efter besvaret med en tilsvarende sælgerembargo fra Irans side. En embargo af Iran virker forstyrrende på handlen, fordi gældende kontrakter afbrydes, og fordi det kan være svært umiddelbart at finde andre købere. Det har i denne forbindelse været vigtigt for U.S.A. at sikre, at andre vestlige lande ikke meldte sig som aftagere. (Japan købte en del af den ledige olie, men indstillede købene efter pres fra U.S.A., og besluttede i december 1979 at begrænse sin import fra Iran i 1980 til 1979 niveauet indtil U.S.A./Iran krisen er løst). Hvis U.S.A. ikke vil købe den samme olie på det frie marked, må U.S.A. enten spare på olien eller bruge af lagrene. Ifølge pressen rummer de strategiske olielagre i U.S.A. d. 10. marts 1980 kun olie til 12 dages forbrug. Genopbyggelsen af lagrene støder på modstand fra Saudi Arabien. Hvis disse informationer er rigtige ser det ud, som om U.S.A. ikke har haft tilstrækkelig styrke til en køberembargo af Iran (eller er sårbar overfor Irans sælgerembargo).

6.6. Embargoledere i olieembargo

Som det fremgår af det foregående er olieembargo et hyppigt anvendt våben. U.S.A. kunne bruge olievåbnet mod Japan ved udbruddet af Anden Verdenskrig. U.S.A. kunne desuden anvende det som pressionsmiddel mod allierede i 1956 og beskytte sine allierede mod olieembargo frem til 1971. Efter 1971 glider olievåbnet over i hænderne på staterne ved Den persiske Golf og Saudi Arabien støttet af Kuwait og Emiraterne bliver embargoledere⁷⁾ på olieområdet både når det gælder om at skade modparten og beskytte allierede.

Efter 1971 synes U.S.A. selv at være blevet sårbar overfor olievåbnet og må efter 1973 søge støtte hos Saudi Arabien.

7. Strategiske metaller

7.1. Rhodesiaembargoen

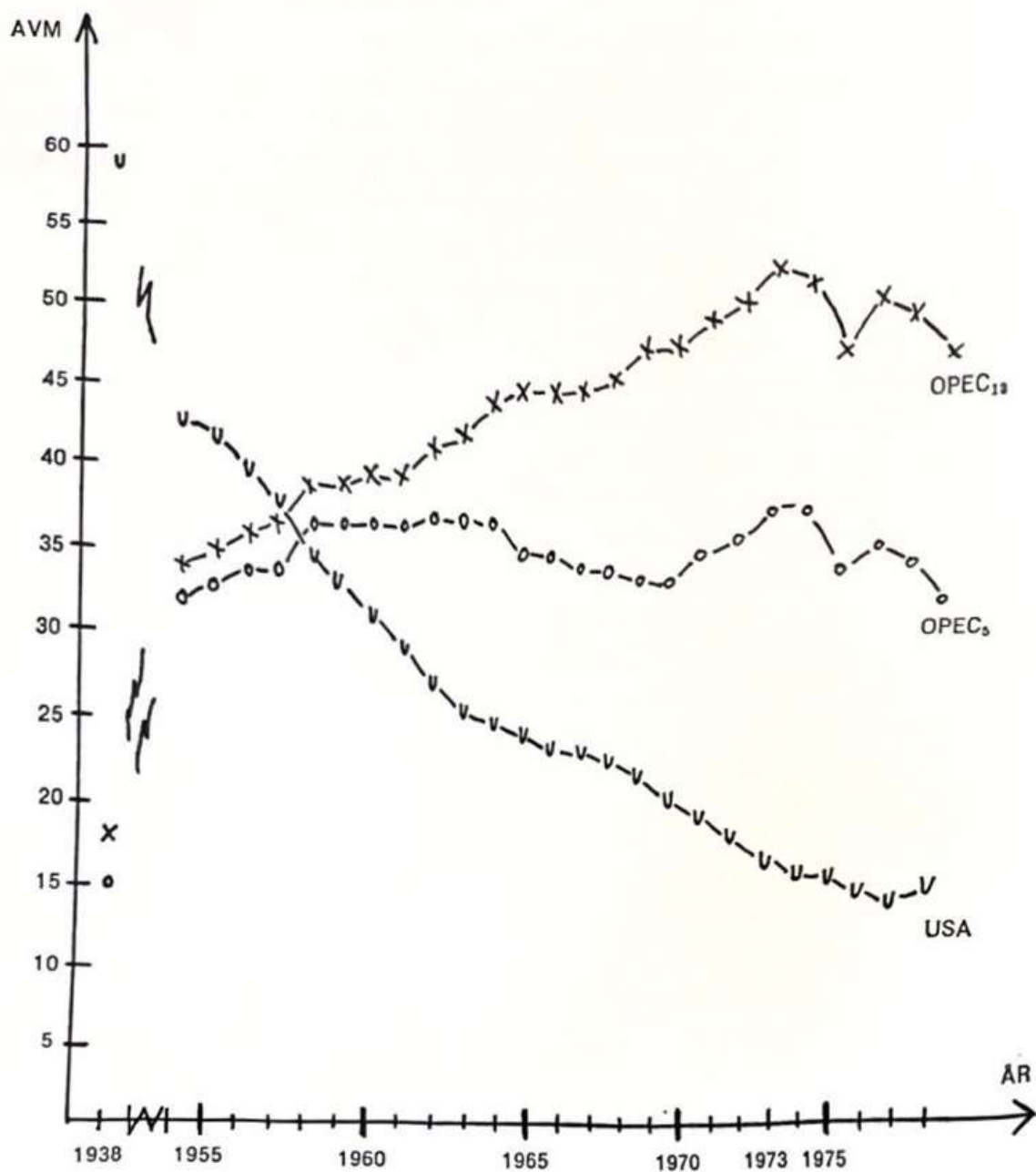
I 1965 erklærede det hvide mindretal Rhodesia uafhængigt. England reagerede ved at pålægge Rhodesia en embargo for krom. Denne embargo følges af Sverige, Canada, Australien og enkelte andre lande.

Rhodesia eksporterede krom, nikkel, asbest, sølv, kobber, guld og tobak. Ved blokadens start forsøger Rhodesia at omlægge sin produktion til varer der ikke kan spores tilbage til oprindelseslandet (d. v. s. bort fra tobak og krom over mod nikkel og sølv).

Krom er nødvendigt ved fremstilling af rustfrit stål. Hovedparten af verdens

⁷⁾ Dette er dog meget svært at vise ved tal. Saudi Arabien har en stor vækst i olieproduktionen i 1972, 1973 og 1974. Det store fald i 1975 bringer kun produktionen lidt under 1973 niveauet. Kuwaits produktion toppede i 1972.

Figur 1. Magtskiftet mellem U.S.A. og OPEC på oliemarkedet



AVM – andel af verdensproduktionen

OPEC₅ – de fem lande der stiftede OPEC i 1960

OPEC₁₃ – de 13 medlemmer af OPEC i 1978

krom produceres i tre lande nemlig USSR (28 pct.), Sydafrika (19 pct.) og Rhodesia (8 pct.) i 1974.

For at presse det hvide mindretal til at overdrage magten til det sorte flertal pålægger F.N. resolutionen nr. 253 af 29. maj 1968 medlemslandene at indstille samhandlen med Rhodesia. Embargoen fører til at U.S.A. i 1971 må indføre 60 pct. af sit kromforbrug fra Sovjet til priser, der er ca. tre gange så høje som før embargoen. Fra 1972 ophæver U.S.A. embargoen for krom. I 1975 opkøber Sovjet en stor del af Rhodesias krom for at holde priserne på verdensmarkedet oppe.

Rhodesias strategiske beliggenhed bevirker desuden at Zambia ved flere lejligheder delvist må opgive embargoen.

Under hele Rhodesia konflikten 1965–1980 var Sydafrika stort set i stand til at levere de varer Rhodesia manglede enten ved egen produktion eller ved importerede varer. Sydafrika-området (Sydafrika, Namibia og Rhodesia) fremstår i perioden 1965–80 som et magtcenter for en række metaller jfr. tabel 1.

Tabel 1. Sydafrika, Namibia og Rhodesias andele af verdens produktion og reserver af en række råvarer

	<i>Produktion</i> Andel i 1977 (%)	<i>Reserve</i> Andel i 1978 (%)
Guld	57	49
Platinmetaller	47	71
Vanadium	35	19
Krom	36	96
Diamanter	24	12
Antimon	16	7
Manganmalm	23	37
Lithium	6	3
Blåasbest	ca. 95	ca. 95

Vesttyske eksperter har forsøgt at udregne en risikofaktor for en lang række metaller. Tabel 2 viser rækkefølgen samt de tre lande, der har de største reserver af de pågældende metaller. Det bør bemærkes, at reserver og faktisk produktion er meget forskellige. Cuba har således i dag kun en meget lille nikkelproduktion, mens Sovjet har en væsentlig større kromproduktion i dag end Rhodesia/Zimbabwe. Tabellen tager ikke højde for, at der er meget store forskelle i lødigheden af de pågældende forekomster, men siger dog en del om, hvem der vil have den største indflydelse på markedet over de næste 20 år.

7.2. Sydafrika som embargoleder

Som det fremgår af tabel 1 og 2 har Sydafrika mulighed for at optræde som

embargoleder for en række metaller. Denne stilling ændres som det fremgår af tabel 2 ikke meget af, at Rhodesia under navnet Zimbabwe efter 1980 glider ud af Sydafrikas kontrol.

Sydafrikas strategiske stilling styrkes desuden af, at mængden af olie, der går syd om Afrika, har været stærkt stigende siden 1956, da Suezkanalen blev lukket første gang. Sydafrikas stilling svækkes ved, at det ikke selv producerer olie (udover syntetisk olie fremstillet af kul).

II. Strategiske lagre

1. Metaller

Som en forholdsregel imod en eventuel blokade foretages der i nogle lande oplagringer af strategisk vigtige varer.

U.S.A. oplagrer ifølge Economist 25. dec. 1976 93 råvarer (metaller) i strategiske lagre (efter bestemmelse i the Strategic and Critical Materials Stockpile Act fra 1946). Hovedintensionen med disse lagre er at sikre U.S.A. i krigstid.

Tabel 2. Klassifikation af råvarer efter risiko for politisk bestemt afbrydelse af forsyningerne (beregnet for Vesttyskland) samt fordelinger af reserver på de tre største lande (1977)

	Mulig risikofaktor (500-100)	Reserver (3 største lande)
1. Krom	365	S. Afrika (73.9), Rhodesia 19.7), USSR (2.8)
2. Mangan	300	S. Afrika (43.6), USSR (38.5), Gabon (5.7)
3. Asbest	298	Canada (35.0), USSR (28.2), S. Afrika (10.0)
4. Niobium/tantalum	295	Brasilien (75.8), Canada (7.6), USSR (6.3)
5. Tungsten	288	Kina (46.9), Canada (12.0), USSR 10.6)
6. Kobolt	283	Cuba (21.8), Indo. (15.4), Zaire (12.3)
7. Vanadium	281	USSR (74.8), S. Afrika (18.7), Aust. (1.4)
8. Titan (Rutile)	278	Brasilien (64.8), Indien (21.6), Aust. (5.1)
9. Platin	270	S. Afrika (71.1), USSR (26.7), Canada (1.8).
10. Boron	256	..
11. Mica	235	..
12. Fluorspat	235	..
13. Aluminium (Bauxite)	233	Aust. (30.3), Guinea (20.7), Jamaica (11.6)
14. Nikkel	228	Ny Cal. (18.8), Cuba (17.8), Can. (12.2)
15. Molybden	228	U.S.A. (40.0), Chile (24.0), USSR (11.4)
16. Titan (Ilmenite)	227	..
17. Kobber	226	U.S.A. (18.5), Chile (18.5), USSR (8.00)
18. Antimon	225	..
19. Tin	218	Indo. (23.5), Kina (19.7), Thailand (11.8)
20. Zircon	197	..
21. Grafit	189	..
22. Bly	185	U.S.A. (32.0), USSR (10.3), Aust. (10.3)
23. Zink	182	Can. (20.3), U.S.A. (17.2), USSR (13.2)
24. Magnesium	165	..
25. Sølv	161	USSR (26.6), U.S.A. (25.0), Mex. (13.3)

(Kilde: Der Bundesminister für Wirtschaft).

Efter OPEC's embargo har der yderligere været overvejelser i gang om udvidelse af disse lagre til at imødegå eventuelle trusler i *fredstid* fra andre råvarekarteller end OPEC. De metaller, det har været på tale at oplagre til værn mod kriser i fredstid, er kobber, bauxite, krom, mangan og kobolt.

Også Japan og Frankrig har programmer til (på delvis privat basis) at sikre forsyningerne af vigtige råvarer ved hjælp af lagre.

For at sikre sig arbejder Japan desuden med planer om et pilot anlæg til udvinding af uran fra havvand. Udvidingen forventes at starte i 1984 (*Economist* Dec 1 1979 p. 106).

Schweiz og Sverige opretholder strategiske lagre af metaller for at sikre deres neutralitet.

I en diskussion i 1978 af den vesttyske råvarepolitik blev der spurgt, hvorfor Vesttyskland ikke havde strategiske lagre som f. eks. U.S.A. Forbundsregeringens svar var, at de amerikanske lagre tjente militærstrategiske formål for den ledende vestlige magt, og at Vesttyskland havde tillid til, at de vesttyske industriledere selv ville sørge for at sikre sig med hensyn til de varer, der er belastet med risiko.

I 1979 ændres denne politik, og den vesttyske regering beslutter at oprette strategiske lagre af krom, kobolt, mangan, vanadium og asbest. Lagrene skal ifølge forslag enten oprettes i snævert samarbejde med den vesttyske industri eller på rent statslig basis alt efter, hvordan forhandlingerne med industrien forløber. Lagrene skal kunne dække et års import (*Metal Bulletin* 26. juni 1979).

Vesttyskland har i Gatt arbejdet for at embargo ikke kunne anvendes i internationale konfliktsituationer. Dette er imidlertid blevet afvist af såvel industrialiserede lande som u-lande.

2. Olie og gas

Som følge af olieembargoen i 1973 oprettes i 1974 det Internationale Energi Agentur (IEA). I aftalens præambel hedder det, at deltagerlandene »er besluttede på i fællesskab at tage effektive skridt til at imødegå olieforsyningskriser ved at udvikle deres selvforsyningssevne på olieområdet i krisesituationer«. I IEA's energiprogram bestemmes det, at medlemmerne skal opretholde krisereserver af olie svarende til 90 dages forbrug uden nettoimport.

Af hensyn til forsyningssikkerheden har stærke kræfter i U.S.A. arbejdet for at Alaska-olien ikke kunne sælges til Japan, men skulle med skib eller via rørledning føres til det øvrige U.S.A.

Også hensynet til forsyningssikkerheden har været anvendt i den danske debat om ilandføringen af olie og gas fra Nordsøen via rørledninger. I Holland er det store gasfelt ved Groningen i dag reserveret som en strategisk reserve og Hollands forbrug af gas dækkes af Nordsøfelterne. Sydafrika, der synes at være et af de lande, der er mest truet af en olieembargo, har beredskabslagre

af olie til 18 måneders forbrug. Sydafrika arbejder desuden på at dække en stor del af sit olieforbrug ved omdannelse af kul til olie. Et planlagt projekt skulle med den udvinding, der foregår i dag, give Sydafrika en selvforsyningsgrad på 55 pct. for flydende brændstof (Metal Bulletin July 10 p. 22).

3. Strategiske lagre (beredskabslagre) og forsyningssikkerhed i Danmark

Danmark har »strategiske lagre« i forbindelse med energiforsyningen. Lagrene blev oprindeligt oprettet efter Lov om det civile beredskab af 23. dec. 1959. Disse lagre skulle »have til formål at fremme landets samlede forsvar«.

Under henvisning til denne lov kom i 1961 »Bekendtgørelse om opretholdelse af minimumslagre af kul på kulgasproducerende gasværker«. Denne bekendtgørelse siger i § 1 at »Kulgasproducerende gasværker på ethvert tidspunkt skal opretholde beredskabslagre af gaskul svarende til de kommende 3 måneders forbrug baseret på forbruget i den tilsvarende periode i det nærmest foregående år«.

I 1973 kommer også med henvisning til loven af 23. dec. 1959 »Bekendtgørelse om beredskabslagre af mineralolieprodukter«, der pålægger bl. a. importører og raffinaderier at opretholde beredskabslagre af disse produkter i et omfang, der fastsættes af handelsministeren.

De to bekendtgørelser opretter altså beredskabslagre efter en lov, der tager sigte på en *krigssituation*. Med medlemskabet af Det Internationale Energi Agentur får vi lagre, der oprettes med henblik på kriser i *fredstid*.

Aftalen bestemmer som nævnt, at alle deltagerne skal holde krisereserver af råolie svarende til (fuldt udbygget) 90 dages nettoolieimport.

III. Sammenfatning og konklusion

Embargo eller blot frygt for embargo er en belastning for verdenssamfundet, fordi det giver en dårligere ressourceanvendelse ud fra en traditionel økonomisk opfattelse.

I tiden efter Anden Verdenskrig var der to magtcentre U.S.A. og Sovjet, der enten kunne iværksætte embargo eller beskytte allierede mod embargo. I 60'erne gled markedsmagten for en række metaller og dermed embargomagten udenfor disse to magtcentre og Sydafrika fik en stilling som magtcenter på dette område. I begyndelsen af 70'erne gled også olien ud af den vestlige verdens magtsfære og et nyt magtcenter dannedes omkring Saudi Arabien.

Ændringen i magtstrukturen frem til 1973 var dog ikke alvorlig for Vesten, fordi der skete en stadig liberalisering af samhandlen over det meste af verden. Sovjet fremstod som en potentiel leverandør af de varer, der ellers kom fra OPEC eller Sydafrika. Efter 1973 synes begreber som »selvforsyning« og »beredskabslagre« at blive aktuelle igen.

De nuværende magtcentre vil næppe blive permanente, fordi de potentielle

kilder til de knappe ressourcer på langt sigt synes store. I kontinentalsoklen findes udover olie og gas også tin, titan, zirkonmalm, guld, platin og diamanter. I Det Røde Hav findes zinkslam, der ud over zink indeholder jern, mangan, kobber og bly. De samme forekomster findes antagelig i oceanernes højderygge.

I dybhavsmodulerne findes mangan, nikkel, kobolt og kobber. Endelig vil den tekniske udvikling til stadighed mindske vor afhængighed af bestemte råvarer.

Litteratur

1. *Al-Otaiba M. S. 1975: OPEC and the Petroleum Industry* (London).
2. *BP statistical review of the world oil industry* (1978, 1976).
3. *Der Bundesminister für Wirtschaft 1979: Metals and minerals – Markets and trends –* (Bonn).
4. *Deutscher Bundestag: Rohstoffpolitik der Bundesregierung* (Drucksache 8/1981, 07.07.78).
5. *Economist* (løbende numre).
6. *Hopkins R. F. and D. J. Ruchala ed.: The Global Political Economy of Food* (Wisconsin).
7. *Kristensen, G. 1978: Markedsandelen og byrdefordelingen ved producent- og råvareaftaler.* (Nationaløkonomisk tidsskrift 2/1978 pp. 208–216).
8. *Kristensen G. 1979: Markedsmagt på råvaremarkedet belyst med OPEC og andre eksempler* (Økonomi og Politik 1/1979 pp. 25–35).
9. *Kristensen P. E. D. 1976: Producentalliancer og internationale råvareaftaler* (Århus, duplikeret).
10. *Lovtidende A 1951: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (9. februar 1951 pp. 73–89).
11. *Lovtidende A. 1959: Lov om det civile beredskab* (pp. 1068–1069).
12. *Lovtidende A 1961: Bekendtgørelse om opretholdelse af minimumslagre af kul på kulgasproducerende gasværker* (p. 509).
13. *Lovtidende A 1965: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (21. maj 1965, pp. 765–797).
14. *Lovtidende A 1967: Lov om visse forholdsregler i henhold til De Forenede Nationers pagt* (p. 699).
15. *Lovtidende A 1968: Anordning om forholdsregler mod Sydrhodesia* (pp. 1069).
16. *Lovtidende A 1971: Bekendtgørelse om forbud mod udførsel af visse varer* (2. marts 1971, pp. 142–176).
17. *Lovtidende A 1973: Bekendtgørelse om beredskabslagre af mineralprodukter* (pp. 163–164).
18. *Lovtidende A 1976: Bekendtgørelse af aftale af 18. november 1974 om et internationalt energiprogram* (pp. 199–235).
19. *Lovtidende A 1978: Anordning om visse forholdsregler mod Sydafrika* (p. 156).
20. *Lovtidende C 1945: De Forenede Nationers Pagt* (pp. 71–145).
21. *Metal Bulletin* (løbende numre).
22. *Newsweek* (løbende numre).
23. *Olson M. 1965: The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass., 5. ed. 1975).
24. *Olson, M. and Zeckhauser 1966: »An Economic Theory of Alliances«.* (Review of Economics and Statistics 48, pp. 266–279).
25. *Platt's Oilgram Price Reports* (løbende numre).
26. *Shaffer S. M. 1978: Alliance politics: A model based on deviseability of pays offs.* (W. Ioch and Tod Sandler (ed.): Public goods and public policy, London).
27. *Thomas H. 1970: The Suez Affair* (London, Penguin Books).
28. *Wilczynski J. 1967: Strategic embargo in perspective.* (Sovjet Studies, July, pp. 74–86).
29. *U. S. Department of Commerce Industry and Trade Administration 1979: Restrictive trade practices or boycotts.* Reprinted from Export Administration Regulations.