



Redegørelse nr. R 14 (12/5 2010)

Folketinget 2009-10

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Regeringens sikkerhedspolitiske redegørelse 2010 af 12/5 2010

(Redegørelse nr. R 14).

Udenrigsministeren (Lene Espersen):

INDLEDNING

Det blev i forbindelse med det nuværende forsvarsforlig besluttet, at regeringen årligt skal udarbejde en sikkerhedspolitisk redegørelse for at sikre at den danske sikkerhedspolitik forankres i befolkningen. Redegørelsen skal belyse mål og midler i dansk sikkerhedspolitik. Den sikkerhedspolitiske redegørelse 2010 har samtænkte militære og civile indsatser i skrøbelige stater som overordnet tema.

1. UDFORDRINGER, MÅL OG MIDLER**Udfordringer**

Danmark har siden afslutningen på Den Kolde Krig været i den privilegerede situation ikke at være konfronteret med direkte, konventionelle militære trusler.

Danmarks sikkerhed, frihed og velstand er måske i højere grad end nogensinde før afhængig af den globale udvikling. Her tegner konturerne sig af et mere dynamisk internationalt system, hvor andre trusler, såsom international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, angreb i cyberspace samt skrøbelige og sammenbrudte stater alle på forskellig vis kan påvirke den danske samfundsudvikling og varetagelsen af danske interesser i negativ retning. Samlet set indebærer denne udvikling, at Danmarks sikkerhedspolitik skal udnyttes i en international sammenhæng, som er mere uforudsigelig og kompleks end tidligere.

I dele af verden vil demografiske, økonomiske, klimatiske og ressourcemæssige faktorer fortsat give grobund for radikaliserende, ustabilitet og konflikt. Globaliseringen indebærer, at sådanne lokale eller regionale sikkerhedsproblemer hurtigere kan udvikle sig til globale risici og trusler som f.eks. pirateri, terrorisme og menneskehandel og dermed sætte vores grundlæggende værdier under pres flere steder i verden.

Samtidig udfordres staterne som de primære aktører i det internationale system. Nye kommunikationssystemer og netværksmuligheder forbedrer de ikke-statslige aktørers mulighed for at operere uden for staternes kontrol. Skrøbelige og sammenbrudte stater kan i visse tilfælde fungere som frirum for ikke-statslige aktører. På det sikkerhedspolitiske område betyder det, at terrornetværk, militser og organiserede kriminelle kan påvirke den globale udvikling og trusselsbilledet.

Globaliseringen omfordeler også magt mellem staterne. I de senere år har der således kunnet spores en magtforskydning i det internationale system mod Asien, hvor særligt Kina har gjort sig bemærket som en global aktør af stigende betydning. Denne dynamik, hvor flere aktører melder sig på banen med et velbegrunder krav om indflydelse, kan gøre det vanskeligere for det internationale samfund at nå til enighed om håndteringen af internationale problemer, selv når disse er universelt erkendt, som f.eks. på klimaområdet.

Siden terrorangrebet mod USA den 11. september 2001 har international terrorisme baseret på en militant udlægning af islam været et markant element i det samlede sikkerhedspolitiske trusselsbillede. Den trussel Danmark står over for, og som ikke ser ud til at blive væsentligt mindre i de kommende år, stammer hovedsageligt fra al-Qaida og andre militante sunnikstremistiske netværk.

Risikoen for spredning af masseødelæggelsesvåben, herunder især kernevåben og deres fremføringsmidler, udgør fortsat en trussel på globalt niveau. En række lande har i dag kapacitet til at udvikle masseødelæggelsesvåben, og flere følger også programmer for udvikling af ballistiske missiler. Samtidig er der risiko for, at biologiske, kemiske eller nukleare våben falder i hænderne på terrorister eller andre ikke-statslige aktører. Højt på den internationale dagsorden står særligt spørgsmålet om Irans og Nordkoreas atomprogrammer. Iran er under mistanke for at udvikle nukleare kapaciteter til militære formål, mens Nordkorea bekræftede sin nukleare våbenkapacitet, da landet den 25. maj 2009 gennemførte sin anden atomprøvesprængning. Desuden råder begge lande over avancerede missilprogrammer med kort- mellem- og lang-distance missiler.

Væbnet konflikt og regional ustabilitet er ofte forbundet med skrøbelige eller sammenbrudte stater, det vil sige stater, der i varierende grad er ude af stand til at tilvejebringe lov og orden, territorial kontrol samt levere beskyttelse og basale serviceydelser til befolkningen som følge af ineffektiv og/eller illegitim regeringsførelse. Skrøbelige eller sammenbrudte stater forårsager armod og menneskelig ulykke lokalt og regionalt, og udgør tillige ofte en global sikkerhedspolitisk trussel, da ustabiliteten og den svage statslige kontrol gør det lettere for terrorister og andre kriminelle at operere. Hvor problemet tidligere var, at nogle stater var for stærke, er det i dag snarere, at mange stater er for svage.

Afghanistan under Taliban er et eksempel på, hvorledes fattigdom, etniske og religiøse spændinger, politisk radikaliserende og lokal konflikt kan resultere i en sammenbrudt stat, der udvikler sig til en global trussel. Pirateriproblemet i farvandet ud for Somalias kyst er et andet eksempel på, hvordan globaliseringens negative konsekvenser skaber udfordringer for det internationale samfund. I situationer som disse er sikkerhed og udvikling hinandens forudsætninger: Ingen sikkerhed uden udvikling og ingen udvikling uden sikkerhed.

Det er kendetegnende for disse trusler og tendenser, at de i høj grad er transnationale af natur, og at ikke-statslige aktører spiller en væsentlig rolle. Hertil kommer den gensidige af-

hængighed mellem de forskellige trusler og tendenser. Tilpasning af sikkerhedspolitikken til fremtidige udfordringer forudsætter, at der tages højde for de potentielle forbindelser, der eksisterer mellem for eksempel dårlig regeringsførelse, manglende økonomisk udvikling, regional konflikt og international terrorisme. Samtidig er det nødvendigt at fokusere på, hvorledes bredere tendenser såsom demografiske og klimatiske ændringer kan spille afgørende ind. Dette gør sig også gældende i forhold til mulige forbindelser mellem sammenbrudte stater og regional konflikt samt mellem regional konflikt og spredning af masseødelæggelsesvåben. Dette stiller nye krav til sikkerhedspolitikens horisont og virkemidler.

Udviklingen i trusselsbilledet betyder, at fokus for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i stadig højere grad forskydes fra Danmarks nærområde over mod handling rettet mod udspringet for de nye trusler og destabiliserende faktorer i en globaliseret verden. Det er således kendetegnende for de nuværende sikkerhedspolitiske udfordringer, at håndteringen heraf i betydeligt omfang finder sted langt væk fra Danmarks egne grænser. Samtidig betyder udfordringernes karakter, at sikkerhedspolitikken skal råde over en bred vifte af instrumenter – såvel civile som militære.

Målsætninger

Truslerne og udfordringerne i en globaliseret verden er for komplekse til, at de kan håndteres af noget enkelt land. De går på tværs af grænser og nødvendiggør frem for alt et effektivt internationalt samarbejde og multilaterale løsninger. Danmarks sikkerhed afhænger med andre ord i høj grad af vores fællesskab og samarbejde med andre lande. Danmark skal derfor have evnen, viljen og kapaciteten til som en aktiv og loyal partner at bidrage til at løse disse fælles udfordringer.

Det primære formål med dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik er at fremme Danmarks sikkerhed og velstand med udgangspunkt i et sæt af grundlæggende værdier, herunder frihed, demokrati og menneskerettigheder. Det er ligeledes i Danmarks interesse at videreføre en udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på idealer og normer for, hvordan et velfungerende internationalt samfund bør indrettes. Danmark bør arbejde for at fremme en verden karakteriseret ved bæredygtig udvikling, frihed, demokrati, menneskerettigheder, kulturel sameksistens og en international retsorden. Dette indebærer parathed til at påtage sig medansvar for handling.

FN, NATO, EU og OSCE udgør på forskellig vis rammen for varetagelsen af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser og værdier.

Det er en strategisk målsætning for Danmark at arbejde for en stærk international retsorden. Særligt i relation til anvendelse af militære magtmidler bidrager en klar folkeretlig ramme til retssikkerhed og forudsigelighed samt til beskyttelsen af individet. Også dialogen herom med andre stater har et praktisk sigte i relation til at skabe et solidt grundlag for sam-

arbejdet om såvel terrorbekæmpelse som internationale militære operationer og pirateribekæmpelse.

Truslerne og udfordringernes sammensatte og transnationale karakter sætter i stigende grad de internationale institutioner under pres. Samtidig er der risiko for, at tendenserne i retning af øget global magtspredning kan gøre det vanskeligere at opnå den politiske enighed, der skal til for at give institutionerne den nødvendige handlekraft. Det er derfor i Danmarks interesse at yde en aktiv indsats for at styrke det multilaterale samarbejde særligt i de internationale institutioner, der fra et dansk perspektiv har størst betydning for den globale sikkerhed og stabilitet: FN, NATO, EU og OSCE.

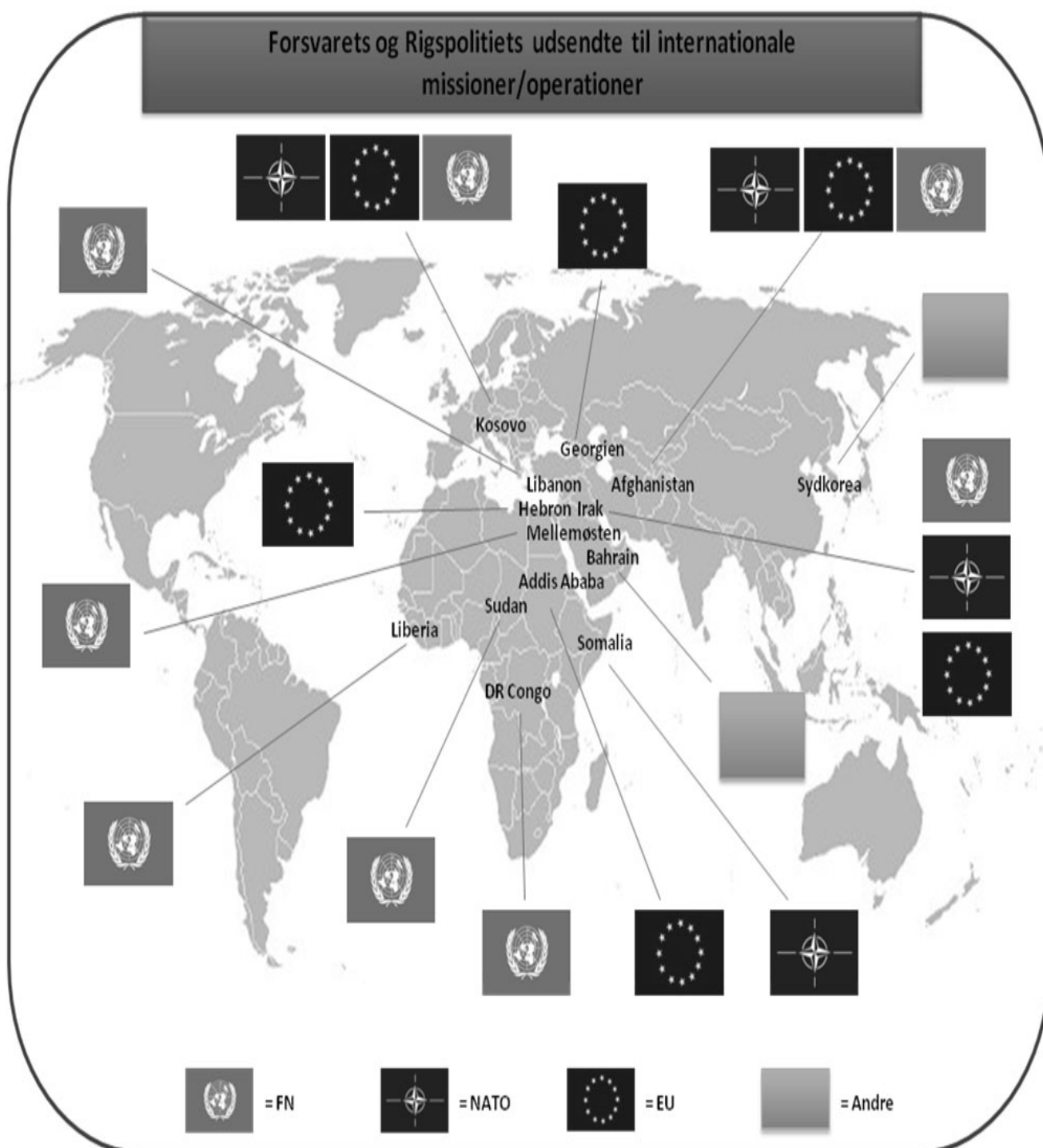
Den internationale indsats

For fortsat at opfylde målsætningen om at Danmark skal være en aktiv og loyal partner i det multilaterale samarbejde og tage medansvar for håndteringen af globale sikkerhedsudfordringer, skal vi bidrage konstruktivt på flere niveauer – både politisk og operativt. Derfor skal Danmark levere troværdige bidrag til internationale operationer. Dette fordrer viljen og evnen til at stille militære og civile kapaciteter til rådighed i nødvendigt omfang, og af den rette karakter, sammensætning og kvalitet.

I forbindelse med udvikling af militære kapaciteter efterstræbes en balance mellem løsning af nutidige opgaver og dækning af fremtidige behov. Det nuværende forsvarsforlig fortsætter omstillingen af militære styrker til i væsentlig højere grad end tidligere at kunne deltage i internationale operationer. Såvel forsvarsforliget som regeringens arbejdsprogram (Danmark 2020) fremhæver en målsætning om, at Danmark skal kunne udsende militære kapaciteter svarende til op til 2.000 soldater. Forliget slår fast, at det danske forsvar fortsat skal kunne udkæmpe konventionelle kampe, men at der i stigende omfang vil være behov for at kunne deltage i løsningen af andre typer opgaver, herunder oprørsbekæmpelse.

Forsvarsforliget styrker endvidere forswarets evne til at løse kapacitetsopbygningsopgaver og indfører for første gang i Danmark dedikerede kapaciteter til militær kapacitetsopbygning. Forsvaret skal også fortsat i begrænset omfang kunne bidrage til genopbygning – især i operationsområder, hvor civil genopbygning har vanskelige vilkår på grund af sikkerhedssituationen. Det kan typisk være tilfældet, hvor sikkerhedssituationen i en overgangsperiode vanskeliggør, at civile aktører kan operere.

Danmark bidrager til militære og civile operationer i FN-, NATO- og EU-regi. Danmark havde pr. 11. marts 2010 udsendt 1.290 personer i internationale militære operationer, hvoraf de største bidrag var til de NATO-ledede operationer i Afghanistan (751) og Kosovo (180) samt til FN's internationale styrke i Libanon, UNIFIL (144). Medregnet heri er også den danske deltagelse i NATO's antipirateriindsats i farvandet ud for Somalias kyst (142). Herudover stiller vi observatører til en række af FN's fredsbevarende operationer.



De danske civile kapaciteter omfatter godt og vel 1.000 personer fra de humanitære beredskaber i Dansk Røde Kors, Læger uden Grænser, Dansk Flygtningehjælp og Beredskabsstyrelsen. Disse eksperter udsendes først og fremmest til katastrofeindsatser. Det Internationale Humanitære Beredskab (IHB) og Rigspolitiet udsender desuden eksperter primært til EU's krisestyringsindsatser i Afghanistan, Kosovo, Georgien, Irak og Mellemøsten. Danmark bidrager endvidere med civile eksperter til Den Afrikanske Union (AU) i Addis Ababa.

FN, NATO og EU udgør på forskellig vis udgangspunkterne for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Institutionerne

står imidlertid overfor en række udfordringer, der vil skulle håndteres, hvis de fortsat skal kunne fungere som rammer for krisehåndtering. Derfor støtter Danmark reformprocesserne i disse institutioner med henblik på at styrke deres evne til i samspil – og med blik for en hensigtsmæssig arbejdsdeling – at levere effektive og samtænkte indsatser til internationale operationer.

FN er i dag den største multilaterale fredsbevarende aktør med op mod 120.000 civile og militære udsendt i 15 fredsbevarende operationer, hvilket næsten er en tidobling over det seneste årti. Hovedparten af FN's fredsbevarende aktiviteter

foregår i Afrika. Aktuelt er der dog tegn på, at kapacitetsgrænsen for FN's fredsbevarende operationer er ved at være nået. En del af kapacitetsproblemet søges løst via tættere samarbejde med regionale organisationer såsom NATO, EU og AU. Fra dansk side arbejder vi fortsat for en styrkelse af samarbejdet mellem FN og regionale organisationer, ligesom vi støtter de generelle reformtiltag internt i FN, som bl.a. har til formål at styrke Sikkerhedsrådets evne til at formulere klare og gennemførlige mandater.

Danmark støtter aktivt den krævende omstillings- og tilpasningsproces, som NATO aktuelt gennemgår, herunder det arbejde med et nyt strategisk koncept, der blev besluttet på NATO-topmødet i april 2009 og forventes afsluttet inden årets udgang. I dette arbejde er det en væsentlig prioritet for Danmark, at styrke NATO's evne til at gennemføre samtænkte militære indsatser.

Med Lissabontraktatens ikrafttræden intensiveres arbejdet med at styrke EU's krisestyringskapacitet. Også her er der fokus på at styrke samspillet mellem militære og civile instrumenter. Som konsekvens af forsvarsforbeholdet deltager Danmark ikke i EU's militære operationer eller den institutionelle opbygning af EU's militære kapaciteter. Det er en prioritet for Danmark at styrke EU's krisestyringskapacitet gennem indførelse af fælles regler for rekruttering, træning og udsendelse af civile kapaciteter.

Danmarks arbejde fortsat for at imødegå truslen fra masseødelæggelsesvåben gennem en styrkelse af ikke-sprednings- og nedrustningsregimerne. Med Obama-administrationens ambitiøse udmeldinger om en verden fri for atomvåben er der efter længere tids stilstand kommet ny dynamik på ikke-sprednings og nedrustningsområdet. Dette momentum blev senest understreget, da USA og Rusland den 8. april i år underskrev den såkaldte »new-START« aftale om reduktion af strategiske atomarsenaler. Danmark bakker helhjertet op om præsident Obamas visioner og har engageret sig aktivt i internationale ikke-sprednings- og nedrustningsdrøftelser indenfor rammerne af multilaterale fora som bl.a. FN, EU og NATO. Danmark har i den kommende tid særlige muligheder herfor gennem sit medlemskab af styrelsesrådet i såvel Det Internationale Atomenergiagentur, IAEA, som kemivåbenorganisationen, OPCW.

Hvad angår indsatsen mod den internationale terrortrussel, er den danske indsats blevet målrettet mod områder, som har direkte betydning for Danmarks og vore partners sikkerhed, men også for vore partners sociale og økonomiske udvikling. Ud over den markante danske indsats i Afghanistan har det danske fokus i 2009 navnlig været på Sydøstasien herunder Pakistan samt på Afrikas Horn og Sahel-området i Vestafrika. I alle tre regioner har Danmark aktivt bistået med kapacitetsopbygning på terrorbekæmpelsesområdet til lande, der har viljen til at imødegå terror og voldelig ekstremisme, men ikke de nødvendige instrumenter og ressourcer hertil. Hertil er kommet et stigende fokus på udviklingen på den arabiske halvø og i særlig grad Yemen, navnlig efter forsøget på at sprænge et fly i luften over Detroit juledag 2009. Fra dansk side har vi optrappet indsatsen i takt med den stigende trussel, der er udgået fra Yemen.

En væsentlig del af den danske indsats har også fokuseret på styrkelse af den multilaterale ramme for terrorbekæmpelse. Det er sket i forhold til FN og EU, og et konkret udslag heraf har været etableringen af en ombudsmand, der skal styrke retssikkerheden i forbindelse med terrorismebekæmpelse samtidig med, at effektiviteten i terrorbekæmpelsen fortsat fastholdes.

2. TEMA: SAMTÆNKTE MILITÆRE OG CIVILE INDSATSER I SKRØBELIGE STATER

Et styrket engagement i skrøbelige og konfliktramte stater er afgørende. I en sikkerhedspolitisk optik er skrøbelighed en global udfordring. Det er samtidig væsentligt at holde sig for øje, at verdens fattigste og mest udsatte mennesker bor i disse stater. Samlet set er skrøbelige og konfliktramte stater meget længere fra opnåelsen af FN's 2015-mål om bl.a. om halvering af fattigdom end de fleste udviklingslande.

Militære instrumenter vil fortsat have en væsentlig rolle at spille i forhold til at imødegå trusler og udfordringer med udspring i skrøbelige eller sammenbrudte stater. Det gælder f.eks. internationale stabiliseringsoperationer, pirateribe-kæmpelse og støtte til opbygning af regional fredsbevarende kapacitet. Samtidig vil der være behov for flerstrengede indsatser. Brug af militære instrumenter må kombineres med reformer og kapacitetsopbygning i sikkerheds- og retssektorerne samt økonomiske og sociale udviklingsprogrammer under maksimalt lokalt ejerskab på centralt og decentralt niveau. Indsatserne skal hver især sættes sammen ift. den lokale og regionale kontekst. Det er ikke tilstrækkeligt at indsatserne er flerstrengede. Der må også skabes klare koblinger mellem dem. Det kræver, at der anlægges en samtænkt tilgang til planlægning og gennemførelse af de militære og civile indsatser. Desuden har den traditionelle faseopdelte tilgang lidt skibbrud. Militære og civile indsatser vil typisk skulle gennemføres i et dynamisk samspil og *ikke* tidsmæssigt forskudt (først sikkerhed, derefter genopbygning og udvikling). På korteste formel fordrer effektiv samtænkning:

- En fælles forståelse på politisk-strategisk niveau blandt de ledende civile og militære aktører af en given situation og de målsætninger, som skal styre indsatserne
- En struktur, der kan skabe fælles ledelse af civile og militære aktører både på det politiske/strategiske niveau og i felten
- Etablering af netværk og en fælles kultur gennem fælles træning, øvelsesvirksomhed, erfaringsopsamling og læring

I opfølgning på forsvarsforliget 2010-14 er der taget flere initiativer for at tilgodese disse krav i en dansk sammenhæng, bl.a. med afsæt i danske erfaringer fra indsatsen i Afghanistan og støtten til opbygning af regional afrikansk kapacitet til konfliktforebyggelse og fredsbevarelse.

Primo maj 2010 er der etableret en ny tværministeriel samtækningsstruktur bestående af en styregruppe med deltagelse af Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet med skiftevis Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet som formand. Samtækningsstrukturen støttes af et tværministerielt sekretariat placeret i Udenrigsministeriet. Den nye struktur vil bl.a. få til opgave at medvirke til fælles erfaringsopsamling og læring fra militære og civile stabiliseringsindsatser, styrkelse af den civile kapacitet på stabiliseringsfeltet samt koordineret planlægning af nye militære og/eller civile engagementer.

Desuden vil den tværministerielle samtækningsstruktur få til opgave at forvalte den nye globalramme på 150 mio. kr. årligt, som ligeledes blev etableret med forsvarsforliget. Med globalrammen skabes nye muligheder for bredere stabiliserings- og kapacitetsopbygningsindsatser, der ifølge OECD's retningslinjer typisk kræver finansiering med både udviklingsbistand og ikke-udviklingsbistand. F.eks. kan dele af støtten til opbygning af regional afrikansk kapacitet til fredsbevarelse samt forebyggelse af terrorisme og pirateri – herun-

der de politi/retsstatsmæssige aspekter – finansieres med udviklingsbistand, mens de militære aspekter kræver støtte finansieret med ikke-udviklingsbistand.

I takt med det øgede fokus på samtænkning i internationale operationer og bredere indsatser i skrøbelige stater er der behov for en pulje af civile eksperter både indenfor og udenfor centraladministrationen, som vil kunne udsendes med kort varsel. Det drejer sig dels om eksperter på områder såsom god regeringsførelse, demokrati, menneskerettigheder, social og økonomisk genopbygning, politi/retsstatsfunktioner og civil administration, dels om politiske rådgivere til internationale operationer. Knapthed på denne type kapaciteter har hidtil skabt flaskehalse i det internationale engagement. Der er nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe vedr. civil kapacitet, som bl.a. skal se på spørgsmål såsom rekruttering, erfaringsopsamling, træning, og uddannelse. Mulighederne for at etablere et bredere spektrum af kompetenceprofiler fra både den private og offentlige sektor, end det er tilfældet i det nuværende Internationale Humanitære Beredskab, indgår i overvejelserne.

Med den nye strategi for dansk udviklingspolitik, som ventes offentliggjort ultimo maj 2010, lægges øget fokus på anvendelse af udviklingsbistand i skrøbelige stater. Skrøbelighed og konflikt er således et af fem nye prioritetsområder. I opfølgning på den nye strategi forventes ultimo juni 2010 fremlagt en ny dansk politik for samtænkte indsatser i skrøbelige stater og situationer. Afsættet for den nye politik er danske erfaringer fra bl.a. engagementet i Afghanistan, støtte til opbygning af regional afrikansk kapacitet til konflikthåndtering samt engagementer i Somalia, Sudan, Yemen, Nepal og Pakistan.

Den nye danske politik sigter mod at effektivisere og samtænke politiske/diplomatiske, udviklingsmæssige og politimæssige/militære indsatser såvel bilateralt som multilateralt. Fokusområder vil bl.a. inkludere:

- styrkelse af det internationale samfunds bidrag til fredsbevarelse og fredsopbygning
- fokuseret, samtænkt samarbejde med partnerlande
- øget fokus på konfliktforebyggelse
- kapacitetsopbygning af regionale organisationers evne til konfliktforebyggelse og håndtering

De bærende principper i den nye politik forventes herudover at være:

- Nationalt ejerskab og fleksibilitet
- Realisme og risikovillighed
- Statsopbygning med udgangspunkt i lokal kontekst

3. REGIONALE UDFORDRINGER

De ovenfor nævnte udfordringer vil udmønte sig forskelligt afhængig af regionale forhold. Således følger en kort sikkerhedspolitisk gennemgang af situationen i de områder, der i et dansk perspektiv aktuelt påkalder sig størst interesse, dvs. Europa, Mellemøsten, Afrika, Asien og Arktis.

Europa

Situationen i Danmarks nærområde er stabil. Dette gælder også det vestlige Balkan, der dog stadig er mærket af krigen og konflikterne i 90'erne. Landene er demokratiske, men etablering af velfungerende politiske og retslige institutioner er en krævende og langvarig proces. Etniske og religiøse konfliktlinjer eksisterer stadig, og den økonomiske situation i regionen er vanskelig. Udfordringerne på Balkan er således af

politisk og økonomisk karakter i den forstand, at det generelt accepteres, at problemer skal løses ad politisk – ikke militær – vej. Et væsentligt element heri er tiltrækningskraften ved medlemskab af EU og NATO. Udsigten hertil fungerer som motor for politiske og økonomiske reformer i retning af demokrati, retsstat og markedsøkonomi. I april 2009 blev Kroatien og Albanien medlemmer af NATO. Kroatien fører optagelsesforhandlinger med EU, og de øvrige lande på det vestlige Balkan har ligeledes et perspektiv om medlemskab af EU, når de opfylder de nødvendige betingelser. I tråd med den generelle stabilisering af Balkan forventes de vestlige landes militære engagement på Balkan (EUFOR i Bosnien-Hercegovina, KFOR i Kosovo) gradvist udfaset i løbet af de kommende år, mens en civil tilstedeværelse stadig vil kunne være relevant, som det eksemplificeres af EULEX i Kosovo.

Ruslands udenrigspolitik har i løbet af 2009 og 2010 udviklet sig i en mere pragmatisk retning. Dette skal bl.a. ses i lyset af Obamas 're-set' politik – og NATO og EU's opfølgning herpå – der har ført til en mere engagerende politik over for Rusland. Rusland søger dog fortsat at styrke sin indflydelse i sit nærområde og anlægger fortsat en hård kurs over for især Georgien. Rusland har fortsat suspenderet sin deltagelse i CFE-traktaten om konventionel våbenkontrol i Europa. I Ukraine er drøftelserne om ukrainsk NATO-medlemskab blevet sat i bero efter valget af Janukovitj som præsident i februar 2010. Ukraines nye ledelse ønsker fortsat en tilnærmelse til EU, og landet har en vigtig geostrategisk betydning for Europa, ikke mindst i kraft af sin rolle som transitland for energiforsyninger fra Rusland til en række EU-lande. Den nye ukrainske ledelse ønsker samtidig at forbedre forholdet til nabolandet Rusland. Det er endnu usikkert, hvor stor vægt Ukraine vil tillægge samarbejdet med hhv. EU og Rusland.

Risikoen for større væbnede konflikter i SNG-regionen ventes at være relativt begrænset. Dog kan det ikke udelukkes, at navnlig interne spændinger i lande i Centralasien og Kaukasus vil kunne udvikle sig til voldelige konflikter, som det netop har været tilfældet i Kirgisistan.

Danmark er engageret i regionen både militært og civilt. Danmarks bidrag til KFOR er blevet reduceret i takt med NATO's tilpasning af styrken i januar 2010 og yderligere reduktioner forventes i år. Danske soldater har således leveret en betydelig indsats gennem 10 år, som har medvirket til, at betingelserne for at reducere Alliancens bidrag nu er til stede. Danmark støtter fortsat den åbne dørs politik i NATO, og at NATO udvikler og uddyber partnersamarbejdet med de lande, hvor medlemskabsperspektivet ikke umiddelbart er relevant.

Særligt i Sydkaukasus har Danmark og EU en interesse i at styrke sine stabiliseringsindsatser, og Danmark vil bl.a. fortsat bidrage til EU's observatørmission i Georgien. Behovet for internationale militære bidrag til konflikthåndtering i Europa i bred forstand forventes dog at blive mindre fremover.

Mellemøsten

Mellemøsten har globalt set stor strategisk betydning og rummer en række betydelige sikkerhedspolitiske udfordringer. Regionen er et centralt arnested for terrorisme og radikalisering, besidder verdens største oliereserver, oplever politiske og voldelige konflikter og rummer en række ikke-statslige militante aktører. Mange af regionens udfordringer – og måden de håndteres på – har konsekvenser også for Europa og Danmark.

Den israelsk-arabiske konflikt er fortsat omdrejningspunkt for spændinger og interessekonflikter i regionen. Konflikten

har betydning også langt udover den mellemøstlige region. De tre konfliktspor – Palæstina, Syrien og Libanon – udgør en regional kampplads, hvor religiøse, etniske, politiske, økonomiske og historiske interesser støder sammen. Konflikten har samtidig stor symbolsk betydning for de arabiske befolkninger. De fornyede amerikanske og internationale bestræbelser på at fremme en løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt, har endnu ikke båret frugt. Konfliktenes parter står langt fra hinanden og mistilliden mellem dem er udbredt.

Iran udgør en stor udfordring for regionen og globalt. Usikkerheden om landets nukleare program og regionale ambitioner skaber bekymring. Udvikler Iran en nuklear kapacitet vil det ændre magtbalancen i regionen, og kan føre til ønsker fra andre lande om at udvikle tilsvarende kapaciteter. Iran støtter en række militante ikke-statslige aktører i regionens konfliktområder. Det gælder bl.a. Hizbollah i Libanon og Hamas i de palæstinensiske områder. Det iranske regime har slået hårdt ned på den fredelige opposition i kølvandet på præsidentvalget i juni 2009.

Sikkerhedssituationen i Irak er forbedret betydeligt, men er fortsat skrøbelig. Parlamentsvalget den 7. marts 2010 markerer et vigtigt led i landets demokratiske udvikling. Der udestår fortsat løsning af en række meget store politiske udfordringer, herunder spørgsmålet om Kirkuks status, der deler kurdere og arabere. Det amerikanske militærs planlagte tilbagetrækning kan skabe nye sikkerhedsmæssige udfordringer. Flere regionale spillere har store interesser i Irak.

Danmark har et betydeligt engagement i regionen. Danmark har gennem årene bilateralt og gennem FN og EU spillet en aktiv rolle i bestræbelserne på at løse regionens konflikter, fremme stabilitet og styrke den langsigtede reformindsats i landene. Danmark støtter og stiller civilt og militært mandskab til rådighed for flere af FN's og EU's missioner i regionen, bl.a. til UNIFIL i Libanon og de civile missioner EUBAM og EUCOPPS i de palæstinensiske områder. Gennem regeringens Arabiske Initiativ støttes reformprocesser og dialogtiltag. Danmark har et stort bistandsprogram til det palæstinensiske selvstyre og giver teknisk bistand til Irak.

Afrika

Afrika syd for Sahara ventes i de kommende år at fortsætte den nuværende relativt positive udvikling præget af demokratisering og færre væbnede konflikter end tidligere. Som kuppet i Niger i 2010 og uroen i Kenya i 2008 illustrerer, er situationen mange steder dog fortsat skrøbelig. Samtidig er der fortsat en række markante undtagelser fra den generelt set positive udvikling – såsom Somalia – hvor den sammenbrudte stat og interne konflikter blokerer for økonomisk og politisk udvikling. Konfliktpotentialet i Afrika er således fortsat stort og de traditionelle årsager til væbnede konflikter er etniske og religiøse spændinger, strid om naturressourcer, organiseret kriminalitet, terrornetværk samt fravær af basal lov og orden og demokratisk medindflydelse. De seneste år har tendensen været en stigning i konflikter relateret til problematikker omkring god regeringsførelse og forfatningsstridige magtovertagelser. Ofte er der tale om et kompliceret samspil af flere af disse faktorer.

Befolkningstilvæksten vil medføre et øget pres på ressourcerne, samtidig med at Afrika er et af de kontinenter, der er mest udsat, hvad angår klimaforandringerne. Kombinationen af demografisk udvikling og klimaforandringer vil kunne øge spændinger i eksisterende konfliktområder yderligere og resultere i voldelige konflikter.

I visse områder på Afrikas Horn og i Sahel-området forventes islamiseringen at føre til en øget radikalisering. Militante sunni-ekstremistiske netværk har en betydelig tilstedeværelse især i Somalia. Endvidere er militant sunni-ekstremisme et hastigt voksende problem i Sahel-området, herunder særligt i Mauretania, Mali, Niger, Tchad og Nigeria. Nogle afrikanske lande har vanskeligt ved at kontrollere passagen over deres grænser, hvilket gør visse dele af Afrika attraktive som tilholdssted for ikke blot terrornetværk, men også for organiserede kriminelle.

Trods positive udviklingstræk forventes der også fremover en række konflikter på det afrikanske kontinent. Således synes de åbne og latente konflikter, der direkte omfatter eller berører lande såsom Somalia, Etiopien, Eritrea, Sudan, Tchad og Den Centralafrikanske Republik ikke umiddelbart tæt på reel stabilisering.

Øget regional integration vil kunne påvirke den regionale/kontinentale udvikling i gunstig retning og giver håb om et større afrikansk ejerskab til konflikthåndtering. Fra afrikansk side er man meget bevidst om, at størstedelen af sagerne i FN's sikkerhedsråd vedrører Afrika, og med udviklingen af den afrikanske sikkerhedsarkitektur, indenfor rammerne af AU, er man begyndt at tage hånd om det. Meget vil afhænge af den videre udvikling i AU, der udgør den centrale platform for afrikansk samarbejde om konflikthåndtering, og inden for de subregionale afrikanske organisationer.

Danmark er stærkt engageret i at forebygge og løse konflikter på det afrikanske kontinent. Den danske indsats er omfattende og flerdimensionel, og mulighederne for at kombinere bilaterale landeindsatser med regionale aktiviteter og kapacitetsopbygning er et centralt element. Danmark har igennem Afrikaprogrammet for fred bidraget væsentligt til etableringen af den afrikanske sikkerhedsarkitektur. Blandt resultaterne er etableringen af Det Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd, der nu er en anerkendt og central stemme internationalt i konflikter i Afrika. Oprettelsen af African Standby Forces er et andet centralt element af sikkerhedsarkitekturen, som Danmark har bidraget væsentligt til via Eastern African Standby Brigade (EASBRIG). African Standby Forces har til formål at styrke Afrikas egen kapacitet til at løse kontinentets konflikter samt kapaciteten til at deltage i internationale operationer under FN. Imidlertid viser erfaringerne med AU-operationerne i Darfur og Somalia, at der fortsat er lang vej, før AU har kapacitet til selv at planlægge, lede og opretholde robuste operationer.

Asien

Udviklingen i Afghanistan og Pakistan har afgørende betydning for såvel Sydasiens som den internationale stabilitet og sikkerhed pga. områdets indflydelse på international terrorisme og ikke-spredning. Flere af de seneste års internationale terrorangreb har haft tilknytning til Pakistan, der selv er hårdt ramt af daglige terrorangreb. Den internationale indsats har derfor som et af sine overordnede mål at sikre stabilitet i Afghanistan og Pakistan med henblik på at hjælpe landene med at bekæmpe terrorisme.

Den internationale indsats i Afghanistan er i 2010 gået ind i en transitionsfase, der sigter mod ansvarsoverdragelse til de afghanske myndigheder. En evaluering af den internationale indsats og strategi i Afghanistan i 2009 har medført en væsentlig troppeforøgelse samt en tilpasning af strategien mod etablering af kontrol med befolkningscentrene samt opbygning af den afghanske regerings kapacitet til at overtage sikkerhedsansvaret og etablere sin myndighedsudøvelse i lokal-

områderne. På baggrund af udviklingen i de konkrete forhold på jorden forventes i 2010 og de kommende år at ske en betydelig omlægning af den internationale militære indsats i retning af øget fokus på træning og støtte samt på sigt en reduktion af den militære indsats til fordel for den civile.

Det indisk-pakistanske forhold er fortsat anspændt, men risikoen for en egentlig krig mellem de to lande vurderes at være lav. Terrorangrebet i Mumbai i november 2008 resulterede i en kraftig nedkøling af forholdet mellem Indien og Pakistan og den såkaldte »sammensatte dialog«, herunder om Kashmir-problematikken, blev suspenderet. I februar 2010 blev de direkte samtaler mellem Indien og Pakistan genoptaget som et første lille skridt i retning af normalisering af relationerne. Der er dog ikke fastsat en dato for nye møder, og et nyt markant terrorangreb i Indien vil kunne forværre relationen mellem de to atommagter betydeligt og dermed yderligere underminere stabiliteten i Sydasiens.

Nordkoreas atomprogram bidrager fortsat til at underminere det internationale ikke-spredningsregime. Det nordkoreanske styre besidder allerede nu både en viden og atomart materiale, der har stor interesse for stater som f.eks. Iran, men også for internationalt orienterede terrorister. Får terrorister fat i atom-materiale, der kan benyttes til bombefremstilling, er der tale om en markant sikkerhedstrussel mod – ikke mindst – den Vestlige Verden, herunder Danmark. Et atombevæbnet Nordkorea med missilkapacitet udgør selvsagt en trussel for ikke mindst Sydkorea og Japan, men vil også kunne udløse et regionalt våbenkapløb. Den allerede anspændte sikkerhedssituation i Nordøstasien vil således hurtigt kunne eskalere.

Den danske indsats i regionen har primært fokus på Afghanistan og Pakistan. Den danske indsats skal bidrage til at forhindre at landet igen bliver et fristed for terrorister. Dette skal ske gennem fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder. Danmark deltager med op til 750 soldater i den internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan, ISAF, og yder årligt ca. 450 mio. kr. i bistand til Afghanistan. Målet med den danske indsats i Helmand-provinsen i 2010 er at skabe rammer og forudsætninger, der fra 2011 muliggør en ændret sammensætning af den militære indsats i retning af en mere tilbagetrukket, støttende rolle og en reduktion af det danske styrkebidrag. I 2010 har Danmark således påbegyndt et direkte samarbejde med de afghanske sikkerhedsstyrker. Konkret vil afghanske og danske soldater i 2010 planlægge, træne og gennemføre operationer sammen. Dette skal øge kapaciteten hos de afghanske sikkerhedsstyrker, så de afghanske enheder på sigt selv kan overtage ansvaret.

Det overordnede formål med Danmarks engagement i Pakistan er at bidrage til en stabilisering af Pakistans svage demokrati og økonomi. Danmark har arbejdet aktivt for et styrket partnerskab mellem EU og Pakistan og har i 2010 styrket sit bistandsengagement betydeligt med særligt fokus på at medvirke til at skabe større stabilitet i grænseområderne og udvikling af demokratiske institutioner.

Arktis

Det arktiske område har i de senere år fået en mere fremtrædende placering på det politiske verdenskort. Der er stigende international opmærksomhed på regionens betydning og værdi. Den forventede fortsatte afsmeltning af polarisoppen som følge af den globale opvarmning vil åbne nye mulighe-

der både i form af råstofudvinding, men også i form af nye sejlruter. Den stigende aktivitet vil forandre regionens geostrategiske dynamik og betydning.

Der hersker fortsat stor usikkerhed om, hvor store olie- og gas-forekomster der reelt er at finde i polarregionen. Foreløbige estimater anslår imidlertid, at op mod 25% af klodens endnu ikke opåede reserver ligger nord for polarcirklen. Det er forventeligt, at højere energipriser som følge af fortsat stigende efterspørgsel kombineret med svindende olie- og gas-reserver i eksisterende felter vil øge interessen for at udnytte nye og hidtil urentable kilder i regionen.

Den fortsatte afsmeltning forventes endvidere at resultere i en sæsonbetinget åbning af Nordvestpassagen over Nordamerika og Nordøstpassagen over Rusland. De økonomiske gevinster ved disse nye ruter er potentielt betydelige. Endvidere vil åbningen af disse alternative ruter betyde, at den militære såvel som den kommercielle skibsfart vil være mindre afhængig af passage gennem politisk ustabile eller piraterplagede områder.

Det øgede fokus på Arktis samt kyststaternes – USA, Canada, Norge, Rusland og Danmark – øgede bestræbelser på at fastslå rettigheder i Polarhavet var medvirkende til, at Danmark indkaldte de fem kyststater til møde i Ilulissat maj 2008. Erklæringen fra mødet slog fast, at der blandt kyststaterne er enighed om, at reglerne i FN's Havretskonvention udgør rammen for kyststaternes regulering i Arktis, og at der derfor ikke er behov for et særligt traktatregime for Arktis. Ilulissat-erklæringen bekræftede endvidere, at den retlige fastlæggelse af grænserne i området skal finde sted i overensstemmelse med de folkeretlige regler.

Landene i regionen er allerede begyndt at positionere sig for at stå bedst muligt i forhold til den forventede udvikling, bl.a. gennem øget maritim tilstedeværelse i området. Større adgangsmuligheder øger også behovet for suverænitets-håndhævelse, men en egentlig militarisering eller væbnet konflikt i Arktis er der ikke udsigt til.

Danmark har en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i, at de nye udfordringer og muligheder, som klimaforandringerne kan medføre i Arktis, håndteres i overensstemmelse med internationale retsprincipper og gældende traktater. Danmark vil derfor vedholde sit engagement i fora såsom det Arktiske Råd og FN, og søge at påvirke de øvrige aktører til ligeledes at søge dialog, samarbejde og forhandling.

For at tage højde for den forventede stigende aktivitet i området, er det med forsvarsforliget besluttet at gennemføre en omfattende analyse af forswarets fremtidige opgaveløsning i Arktis, herunder muligheder for tættere samarbejde med andre lande. Som led i en tilpasning til den forventede udvikling og effektivisering af opgaveløsningen samles Grønlands Kommando og Færøernes Kommando i en værnssælles arktisk kommando.

Den sikkerhedspolitiske udvikling byder fortsat på en række udfordringer. Det er kendetegnende for de nuværende sikkerhedspolitiske udfordringer, at håndteringen heraf i betydeligt omfang finder sted langt væk fra Danmarks egne grænser. Globaliseringen betyder endvidere, at udfordringerne har en kompleksitet, der fordrer multilaterale løsninger. Danmark har i det forløbne år forsøgt at løfte denne opgave bl.a. gennem:

- Forsvarsforliget 2010-14, som fortsætter omstillingen af militære styrker til i væsentlig højere grad end tidligere at kunne deltage i internationale operationer
- substantielle militære og civile bidrag til internationale operationer
- etablering af en tværministeriel struktur, der har til formål at fremme effektiv samtænkning af civile og militære indsatser
- aktiv støtte til reformprocesser i internationale organisationer som FN, NATO og EU

- fortsat at arbejde for en stærk international retsorden

Hermed slutter redegørelsen.
