



Redegørelse nr. R 7 (28/1 2015)

Folketinget 2014-15

**Skriftlig redegørelse**

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

**Sikkerhedspolitisk redegørelse 2014 af 28/1 15.**

(Redegørelse nr. R 7).

Udenrigsministeren (Martin Lidegaard):

**FORORD**

Regeringen udarbejder årligt en sikkerhedspolitisk redegørelse, som belyser mål og midler i dansk sikkerhedspolitik samt de langsigtede udfordringer, Danmark står overfor. Dette blev besluttet med forsvarsforliget 2010-2014 og videreført med aftalen på forsvarsområdet 2013-2017. Nærværende redegørelse vedrører udviklingen på det sikkerhedspolitiske område for 2014.

**INDLEDNING**

2014 har været præget af opbrud på det sikkerhedspolitiske område. Nye og komplekse udfordringer er kommet til og har haft indvirkning på Danmark og danske interesser. Samtidigt har Danmark skulle forholde sig til en række velkendte udfordringer, som vedbliver med at være relevante. Mod øst har Ruslands ulovlige annektering af Krim og aggressive fremfærd i det østlige Ukraine ændret det strategiske landskab i Europa. Ruslands åbenlyse tilsidesættelse af internationale grundprincipper og indgåede aftaler, er en direkte udfordring af den europæiske stabilitet, og har medført den største sikkerhedspolitiske krise i Europa i nyere tid.

Mod syd har terror og ekstremisme vist sit brutale ansigt. Verden har i 2014 set fremmarch af en uhejrt voldelig terrororganisation, the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL), som hen over foråret og sommeren erobrede større dele af Syrien og Irak. ISIL har tvunget tusinder af civile på flugt og begået systematiske overgreb og massehenrettelser. ISIL truer i særdeleshed Iraks stabilitet og integritet som sammenhængende stat samtidig med, at gruppen har skabt sig en platform, hvorfra den bl.a. inspirerer og medvirker til terrorangreb i regionen og resten af verden. ISIL udgør dermed en voksende risiko for dansk og international sikkerhed, ikke mindst på grund af ISILs tiltrækning af såkaldte »Foreign Fighters«.

Men også velkendte udfordringer har stået højt på regeringens sikkerhedspolitiske dagsorden i 2014. En række lande er forsåt skrøbelige og ustabile med forsatte konflikter og voldsomme humanitære konsekvenser til følge bl.a. på grund af de forsatte eftervirkninger af det Arabiske forår, ligesom Danmark stadig skal forholde sig til bl.a. cyber-angreb og klimaforandringerne påvirkning.

2014 har vist, at regeringen forsåt er klar til at tage medansvar for, at både nye komplekse og kendte sikkerhedsudfor-

dringer bliver håndteret gennem et aktivt engagement og en bredspektret tilgang til international fred og sikkerhed. Det viser bl.a. Danmarks lederskab i OPCW-FN missionen vedrørende destruktion af Syriens deklarerede kemiske våben, Danmarks bidrag til bekæmpelse af ISIL i Irak samt tilstedeværelse i en lang række af verdens brændpunkter med militære styrkebidrag og civile kapaciteter.

*Danmarks indsats for at fjerne Syriens kemiske våben*

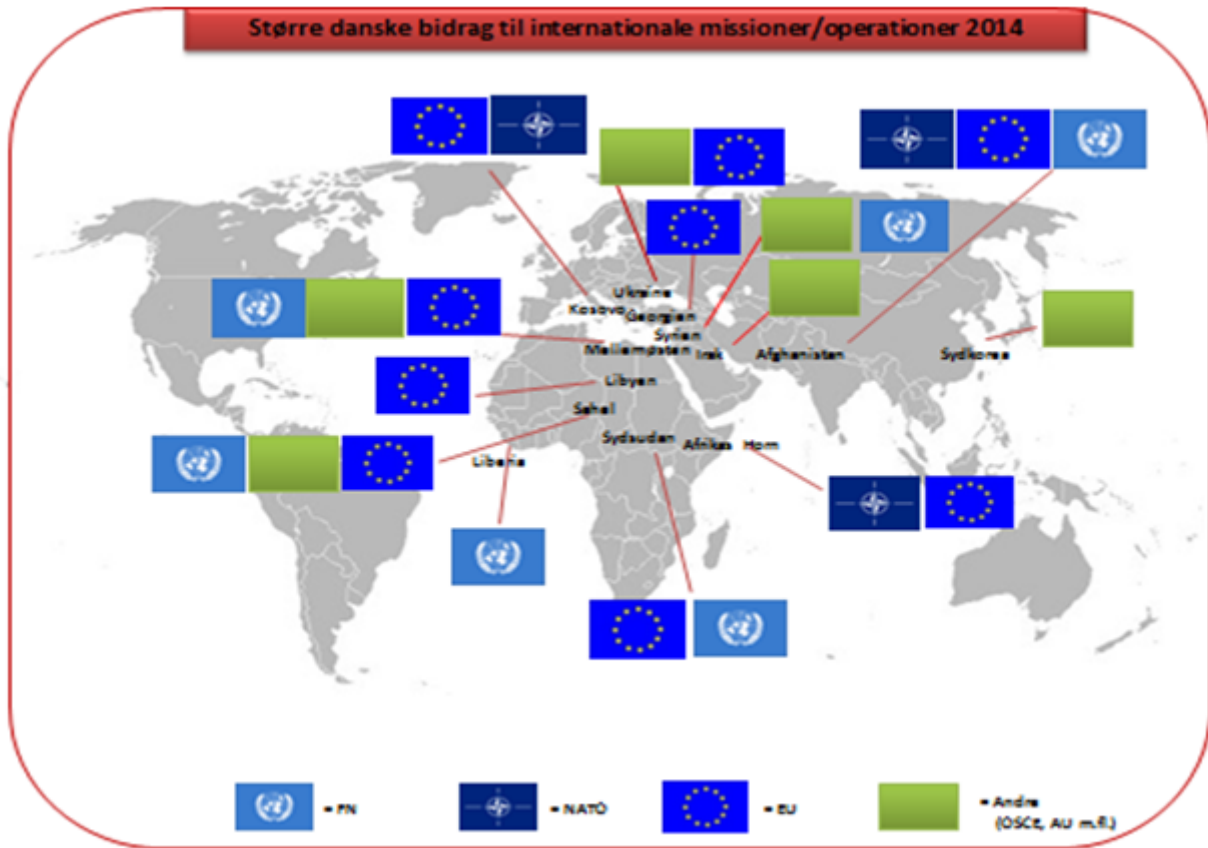
Som svar på det syriske regimes angreb med brug af kemiske våben med omfattende civile ofre til følge, vedtog FN's sikkerhedsråd d. 27. september 2013 resolution 2118. Resolutionen forpligter Syrien til at afskaffe landets kemiske våben. En fælles mission mellem Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) og FN fik derefter opgaven med at overvåge destruktions af Syriens kemiske våbenprogram på den sikrest mulige måde. Den 19. december 2013 vedtog Folketinget beslutningsforslag B29 om dansk bidrag til FN's og OPCW's mission i Syrien med støtte fra samtlige partier med undtagelse af Dansk Folkeparti. Beslutningen gav mandat til, at Danmark støttede FN og OPCW's mission i Syrien med et fælles dansk-norsk bidrag til transport af kemiske våben ud af Syrien. Danmark havde rollen som leder af den maritime operation, mens Norge varetog posten som næstkommanderende. Desuden havde operationen bidrag fra både Finland og Sverige og dermed et solidt nordisk aftryk. Udover at bidrage med søtransport og et eskorteskib, tilbød Danmark desuden den fælles OPCW-FN mission at bistå med et beskyttelseshold samt flytransport. Endelig ydede Danmark et samlet bidrag på 4 mio. kroner til de fonde, som blev etableret i FN- og OPCW-regi for at finansiere arbejdet. Det danske fragtskib ARK FUTURA lossede den 20. juli 2014 de sidste fire containere med kemiske stoffer fra Syrien i Finland. Dermed var den maritime del af operationen med at fjerne Syriens deklarerede kemiske våben succesfuldt tilendebragt. Danmark har efterfølgende høstet stor og bred international anerkendelse for lederskabet og kompetent udførelse af den maritime operation. OPCW modtog Nobels Fredspris i 2013 for arbejdet med at destruere verdens kemiske våben.

*DANMARKS BIDRAG TIL INTERNATIONAL FRED OG SIKKERHED*

Danmarks sikkerhedspolitiske indsats har i 2014 været præget af villighed til at tage medansvar for håndteringen af globale sikkerhedsudfordringer for derigennem at yde bidrag til international fred og sikkerhed. Det sker i erkendelse af, at den globale udvikling påvirker Danmark. Kun gennem et aktivt engagement i verdens brændpunkter kan Danmarks sikkerhed bevares og danske interesser fremmes. Men et aktivt engagement betyder også villighed til at acceptere og håndtere de risici, som følger med. To centrale principper har været gennemgående i regeringens sikkerhedspolitiske tilgang. For det første skal krise- og konfliktløsning ske gennem en sam-

tænkt, breddspektret tilgang. I kriser og konflikter må en række militære, civile og diplomatiske instrumenter bringes i spil som en samlet løsning. For det andet er effektive internationale organisationer eller koalitioner, afgørende for Danmark. Bredt internationalt samarbejde skaber de bedste forudsætninger for at vinde freden og efterfølgende opretholde den.

Hvad enten det gælder kampen for en verden fri fra voldelig ekstremisme eller en verden, hvor grænser ikke flyttes ved voldelig magtovertagelse, illustrerer det aktive engagement, at Danmark i 2014 har været klar til at træde til, når verdenssamfundet kalder.



#### Danmarks udsendte bidrag

Pr. 16. december 2014 havde Danmark i alt ca. 453 internationalt udsendte fra forsvaret. Disse var fordelt med 146 personer i Afghanistan, 91 personer og ét fleksibelt støtteskib i NATO's stående flådestyrke 1, 97 personer og syv F-16 kampfly samt træningsbidrag på 29 personer til bekæmpelsen af ISIL i Irak. Dertil kommer fire personer fordelt ved hovedkvartererne for vores koalitions partnere, 44 enkeltmandsudsendte og observatører i FN's fredsbevarende missioner iblandt andet Mali, Sydsudan, Mellemøsten og Liberia, og 42 personer til NATO missionerne i Kosovo (KFOR)(35) og Tyrkiet (7). Tidligere på året havde Danmark desuden en ledende rolle i den maritime operation til fjernelse af Syriens deklarerede kemiske våben, hvor forsvaret bidrog med et eskorteskib, et transportskib og ca. 200 personer samt et C-130J transportfly. Yderligere har forsvaret haft bidrag udsendt til Baltic Air Policing med ca. 45 personer og fire F-16 kampfly, til FN's mission i Mali med ca. 44 personer og et C-130J transportfly, til støtte for kampen mod ISIL med ca. 36 personer og et C-130J transportfly og til NATO's antipirateriindsats 177 personer og ét fleksibelt støtteskib. Danmark har desuden to mand udsendt til United Nations Command, der påser overholdelse af våbenstilstandsftalen mellem Nord- og Sydkorea. Ydermere bidrager Danmark med personel til NATO's kommando- og styrkestruktur. Som en del af

NATO har Danmark deltaget i større øvelser, bl.a. Sabre Strike. Danmark har også i 2014 udsendt et stort antal civile eksperter, politifolk, personer fra Hjemmeværnet og rådgivere til internationale organisationer og konfliktzoner, bl.a. til Ukraine, Sahel, Afrikas Horn og Afghanistan. Det drejer sig samlet om ca. 143 personer. Udsendelserne er et centralt værktøj til brug for Danmarks målsætning om at yde en koordineret stabiliseringsindsats i skrøbelige og konfliktramte stater og tage et aktivt medansvar i håndteringen og forebyggelsen af globale udviklings- og sikkerhedsudfordringer. Beredskabsstyrelsen har i 2014 bl.a. været indsat i Bosnien og Serbien i forbindelse med oversvømmelser, i Liberia og Sierra Leone som led i bekæmpelsen af ebola og som en del af den danske ledende internationale maritime operation til fjernelse af Syriens deklarerede kemiske våben. 2014 var desværre også et år, hvor to udsendte danskere mistede livet under udsendelse til Afghanistan.

#### Internationalt samarbejde

Danske sikkerhedspolitiske indsatser er oftest forankret i rammen af en af de centrale internationale organisationer. NATO er hjørnestenen i Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik. I NATO har Ukraine-konflikten, fremtidens NATO og byrdefordeling været centrale emner i 2014 bl.a. under topmødet i Wales. Det er afgørende, at NATO fortsat udvikles

for at kunne håndtere fremtidens udfordringer og bredspektrret trusler. NATO skal også i fremtiden kunne reagere hurtigt og effektivt i forhold til et bredt spektrum af trusler. I forhold til Alliancens tilpasning til den aktuelle sikkerhedspolitiske situation indtager Danmark en vigtig og aktiv rolle. Konkret har Danmark i 2014 bl.a. bidraget til NATO's øgede tilstedeværelse i de østlige medlemslande med F-16 fly til Baltic Air Policing, et kompagni til trænings- og øvelsesaktiviteter, overvågningsflyvninger over Østersøen samt bidraget til øvelsesaktivitet. På NATO-topmødet i Wales bekræftede Danmark, at man sammen med Tyskland og Polen ville være rede til at tildele det trilaterale korpshovedkvarter i Stettin, Polen, en ny regional rolle og herunder hæve beredskabet ved hovedkvarteret. Endvidere præsenterede Danmark en pakke af dansk-støttede kapabiliteter, herunder skibsbaseret radarbidrag til NATO's missilforsvar. Endelig har Danmark taget ledelse af et projekt for at sikre større tilgængelighed af præcisionsstyrede våben til kampfly i Alliancen.

Med dens høje grad af legitimitet spiller FN en afgørende sikkerhedspolitisk rolle i verden og er et vigtigt element i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Fra dansk side arbejdes for, at FN (Sikkerhedsrådet) fortsat udgør fundamentet for et internationalt system til legitim konflikthåndtering. FN har, ved udgangen af oktober 2014, 16 fredsbevarende missioner med ca. 104.000 uniformerede personer og ca. 17.000 civile udsendt. Foruden militære bidrag har Danmark bl.a. sammen med de nordiske lande, bidraget til effektivisering og modernisering af FN's fredsbevarende indsatser.

EU har i 2014 spillet en central udenrigspolitisk rolle i forbindelse med bl.a. Ukraine-krisen og de fortsatte forhandlinger om Irans atomvåbenprogram, hvor udenrigsrepræsentant Ashton har spillet en central rolle. Danmark har i 2014 fortsat sit aktive engagement og fremmet øget samtænkning i EU's eksterne indsatser, hvilket blandt andet har medført omfattende rådskonklusioner på samtænkning samt iværksættelsen af arbejdet med en handlingsplan, der skal skitsere konkrete initiativer for at styrke samspillet mellem EU's forskellige eksterne værktøjer. I 2014 har EU iværksat to civile CSDP-missioner i henholdsvis Mali, der skal kapacitetsopbygge de maliske sikkerhedsstyrker, og Ukraine, hvor indsatsen er møntet på at understøtte retssektoerreform. I 2014 har EU iværksat en ny militær operation i den Centralafrikanske Republik, som Danmark dog ikke deltager i grundet forsvarsforbeholdet. Forbeholdet har fortsat betydning for dansk indflydelse og engagement såvel i forhold til konkrete operationer som på det politisk-strategiske niveau.

#### VIGTIGSTE SIKKERHEDSPOLITISKE UDFORDRINGER

I 2014 har der fra dansk side været særlig sikkerhedspolitisk interesse på følgende udfordringer:

##### *Det ændrede sikkerhedspolitiske landskab i Europa*

Ukraine-konflikten er den største sikkerhedsudfordring i Europa siden afslutningen på Den Kolde Krig. Ruslands ulovlige annektering af Krimhalvøen og destabiliserende adfærd i Østukraine har ikke blot krænket Ukraines suverænitæt og territoriale integritæt, det har også sat princippet om ethvert lands ret til fredelig selvbestemmelse under pres. Hvad der startede som folkelige protester i vinteren 2013-2014, da den daværende præsident Janukovij afviste at indgå en fær-

digforhandlet associeringsaftale med EU, udviklede sig henover foråret og sommeren til en konflikt, som i oktober 2014 ifølge OCHA havde ført til over 400.000 internt fordrevne og mere end 425.000 flygtninge fra Ukraine til nabolandene. Mere end 5 mio. mennesker i det østlige Ukraine er berørt af konflikten.

Udover at Rusland har udvist både evne og vilje til at krænke nabolande, har konflikten også vist, at Rusland er i stand til at mobilisere militære styrker hurtigt og effektivt. Ukraine-konflikten er langt fra afsluttet, men har allerede ført til, at en lang række lande allerede nu er i gang med at tilpasse sig et ændrede strategiske landskab i Europa.

##### *Et troværdigt svar på Ruslands fremfærd i Ukraine*

I hele 2014 har Danmark arbejdet intenst inden for de relevante multilaterale fora – herunder EU, NATO, OSCE, FN, Europarådet – for at fremme en bæredygtig politisk løsning på krisen i Ukraine. Danmarks bilaterale støtte til Ukraine er primært forankret i det danske Naboskabsprogram for perioden 2013-2017. Der er allokert 1 mia. kr. for perioden, som udmøntes med 200 mio. kr. om året fordelt på syv prioritetslande, heriblandt Ukraine. I 2014 fokuserede den danske naboskabsstøtte til Ukraine bl.a. på kapacitetsopbygning af den offentlige sektor, økonomisk vækst, retssektoerreform og energieffektivisering. Herudover har Danmark som følge af Ukraine-konflikten bl.a. støttet OSCE's særlige monitoreringsmission i Ukraine, ODIHRs valgobservationsmissioner under Ukraines præsidentvalg den 25. maj og parlamentsvalg den 26. oktober, samt Europarådets indsats for at bistå Ukraines forfatningsreformarbejde.

I tilgangen til Rusland har Danmark fastholdt en balance mellem en fast hånd og en udstrakt hånd. Det har været vigtigt at vise, at Ruslands destabiliserende adfærd har en pris. Som en konsekvens af Ruslands ulovlige annektering af Krim og destabiliserende adfærd i det østlige Ukraine har Danmark arbejdet for vedtagelse af EU-sanktioner mod Rusland. Samtidig har Danmark lagt vægt på, at der ikke kan findes en holdbar militær løsning på konflikten. Derfor skal døren for politisk dialog stå åben. Danmark har bl.a. støttet dialogen mellem pro-russiske separatister og den trilaterale kontaktgruppe, bestående af OSCE, Rusland og Ukraine, samt de trilaterale forhandlinger mellem Rusland, Ukraine og EU om bl.a. gasleverancer og frihandelsspørgsmål. I både sanktions- og dialogsporet har fastholdelsen af fælles fodslag i EU været et bærende princip for den danske linjeføring. I NATO har Danmark aktivt, i ord og handling, støttet op om de politiske og militære tiltag fra Alliancen, herunder øget støtte til Ukraine og NATO's forsikrende tiltag som svar på Ruslands fremfærd.

Ukraine-krisen har vist et komplekst og asymmetrisk russisk operationsmønster, hvor koordinerede politiske, økonomiske og energipolitiske indsatser samt militære redskaber har været bragt i spil. Indsatserne har været understøttet af strategisk kommunikation rettet mod bl.a. russisktalende befolkningsgrupper uden for Rusland. Danmark har gennem 2014 arbejdet for, at EU og NATO styrkes i forhold til at håndtere ukonventionelle »hybride« trusler og bliver bedre til at samarbejde herom. Samtidig har man fra dansk side sat særligt fokus på at styrke energi-uafhængigheden af Rusland. I den nordisk-baltiske udenrigspolitiske kreds, NB8, har Danmark sat særligt fokus på at imødegå russisk strategisk kommunikation. De indsatser vil fortsætte i 2015.

### *Terror og ekstremisme*

Udviklingen i bl.a. Irak og Syrien, men også i store dele af Sahel, Nigeria, Nordafrika og Afrikas Horn kræver fokus på bekæmpelse af terror og ekstremisme. Man taler i stigende grad om et »bælte af ustabilitet«, der strækker sig fra Sydasien over Mellemøsten og Afrikas Horn til Sahel. I Mellemøsten og Nordafrika har politiske omvæltninger i de seneste år bidraget til svækkelse af stater og myndigheder, hvilket har givet militante ekstremistiske grupper større spillerum. I Irak har terrorgruppen ISIL *de facto* vundet militær kontrol over store områder i den vestlige del af landet. Situationen i Irak er tæt forbundet med konflikten i Syrien. Der har igennem 2014 også været en stigende radikaliserings i Syrien. I Nordafrika har manglen på sikkerhed og stabilitet i bl.a. Libyen skabt et fristed for terror og ekstremisme, der påvirker nabolandene. Der er desuden indikationer på styrkelse af båndene mellem militante grupper i Nordafrika og ISIL i Syrien/Irak.

Mens Afrika oplever markant fremgang på flere parametre ses også en tendens til, at voldelig ekstremisme har en stigende negativ indflydelse på lande, der i flere tilfælde har været præget af stabilitet og økonomisk fremgang. Kontinentet har igennem de senere år oplevet en markant stigning i voldelige ekstremistiske aktiviteter og anslag, primært centreret omkring Somalia, Nigeria, Mali og Kenya. Generelt har svage eller fraværende statslige strukturer i flere områder skabt et råderum for voldelige ekstremistiske grupper, som for eksempel AQIM og Boko Haram i Vestafrika og al-Shabaab i Østafrika. Flere af grupperne leverer endvidere udenlandske krigere til konflikterne i Irak og Syrien, og de udgør, efter deres hjemvenden, en øget trussel i en i forvejen skrøbelig situation.

I begyndelsen af september annoncerede Al-Qaidas leder, Ayman al-Zawahiri, dannelsen af Al-Qaida i Sydasien (AQIS), der kan komme til at udgøre en trussel, såfremt det lykkes at samle de forskellige militant islamistiske grupper i Pakistan, Indien og Bangladesh. Hovedudfordringen fra terror og ekstremisme i Asien er dog fortsat koncentreret i Afghanistan og Pakistan.

### *Forebyggelse og bekæmpelse af terror og ekstremisme i verden*

Danmark har i 2014 iværksat en række aktiviteter i Afrika, Asien og Mellemøsten samt i internationale fora, der har til formål at adressere de udfordringer, der kan danne grobund for terrorisme, samt bidrage aktivt og præventivt til at stabilisere nogle af de skrøbeligste lande i verden. Den konkrete ramme for danske indsatser med bistand til tredjelands udgøres bl.a. af det multilaterale samarbejde under Global Counterterrorism Forum (GCTF) med FN's globale strategi for terrorbekæmpelse som overordnet pejlemærke. Fra dansk side er der arbejdet for at støtte forebyggelse af voldelig ekstremisme og opbygning af kapacitet til at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme. Med bl.a. Danmark som medforlagsstiller vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 2178, der forpligter medlemslandene til en række tiltag til at dæmme op for 'foreign terrorist fighters'. I lyset af udviklingen, hvor voldelige ekstremister vinder frem især i Mellemøsten og Nordafrika, Sahel-regionen og på Afrikas Horn, indkaldte Danmark under FN's generalforsamling ministre fra en gruppe lande i bl.a. Afrika og Mellemøsten til en diskussion om, hvordan det internationale arbejde med at forebygge voldelig ekstremisme kan styrkes. Fra dansk side annoncerede man nye danske initiativer, der alle skal bidrage til at imødegå radikaliserings. Forebyggelselementet vil udgøre et kerneelement for fremtidige programmer under regeringens Freds-

og Stabiliseringsfond. Der skrues yderligere op for det danske engagement i det multilaterale spor, hvor samarbejdet med FN, EU og Global Counterterrorism Forum styrkes. Geografisk intensiveres samarbejdet med vore partnerlande i Mellemøsten og Nordafrika, på Afrikas Horn, i Sahel-regionen samt i Syd- og Sydøstasien.

Når det har været nødvendigt med en militær indsats mod terror og ekstremisme har Danmark også bidraget. Danmark indvilligede i september 2014 i at blive en del af den amerikansk-ledet koalition mod ISIL, som tæller mere end 60 lande og som gennem en bred vifte af tiltag skal bidrage til at bekæmpe ISIL. Folketinget vedtog den 2. oktober 2014 med et bredt flertal at bidrage til den internationale koalitions indsats i Irak med kampfly, et stabsbidrag og et bidrag til træning og uddannelse af irakiske og kurdiske sikkerhedsstyrker. Desuden har Danmark herudover stillet et militært transportfly til rådighed. I tråd med regeringens sikkerhedspolitiske tilgang er det danske militære bidrag til bekæmpelsen af ISIL en del af en samlet dansk bredspektret tilgang, hvor der – udover militære midler, også bruges diplomatisk, civile og stabiliseringsmidler. Fra dansk side lægges særlig vægt på, at landene i regionen spiller en aktiv rolle i den internationale indsats mod terrorgruppen. Dette budskab blev bl.a. også understreget ved udenrigsministerens besøg i Iran, Saudi-Arabien og Libanon i september 2014.

### *Skrøbelige og konfliktramte stater*

2014 har illustreret, at skrøbelige og konfliktramte stater vedbliver at være en af de største globale udfordringer for fred og stabilitet. Irak har oplevet en væsentlig forværring af sikkerhedssituationen i 2014 primært på grund af terrorgruppen ISILs fremmarch samt øgede spændinger mellem landets befolkningsgrupper. Med dannelsen af en ny regering i Irak i september 2014 under ledelse af premierminister Haidar al-Abadi, og med udpegning af hhv. en shia- og en sunni-muslim til indenrigsminister og forsvarsministerposterne i oktober, er der stigende håb om, at landet kan overvinde de aktuelle etniske og sekteriske konflikter og bidrage til en effektiv bekæmpelse af ISIL. ISILs fremmarch i Irak har medført, at ca. 1,8 millioner irakere er blevet fordrevet fra deres hjem pr. ultimo oktober 2014.

I Syrien udviklede situationen sig drastisk i 2014. Den moderate opposition kom for alvor under pres fra både regimet og ISIL. Regimet blev gradvist styrket takket være omfattende støtte fra Iran og Hizbollah samt en omlægning af regimets militære strategi med fokus på bl.a. belejring, udsultning af oprørsområder og brug af hensynsløs tung beskydning. Knap 10 millioner syriere var ultimo oktober 2014 fordrevet fra deres hjem, heraf knap 3 millioner til nabolandene, der i stigende grad oplever vanskeligheder med at håndtere de mange flygtninge. I februar 2014 afholdtes 2. runde af fredsforhandlinger i regi af Geneve-II uden resultat.

Konflikten i Libyen er i løbet af 2014 blevet betydelig forværret. Trods ustabilitet lykkedes det i februar at vælge en 60 mand stor forfatningskomité, der skal udarbejde en ny demokratisk forfatning. Valget den 25. juni til afløsning af den politisk stagnerede Nationalkongres styrkede de sekulære og svækkede de ikke-sekulære politiske grupper. Efterfølgende har voldsomme kampe i Libyen medført civile tab og øgede flygtningestrømme til nabolandene, herunder betydelige stigninger i migrationsstrømmen fra Libyen via Middelhavet til Europa.

Efter en umiddelbar stabilisering og overgang til demokrati i Mali i 2013, har 2014 været præget af politiske såvel som

sikkerhedsmæssige tilbageskridt. Store dele af det nordlige Mali er under kontrol af oprørsgrupper, og FN's fredsbevarende mission, MINUSMA, udsættes i stigende grad for angreb fra især voldelige ekstremistiske grupper. I juli blev der indgået våbenhvile og aftale om en køreplan for fredsforhandlinger mellem den maliske regering og en række væbnede grupper. I Sahel-regionen som helhed er der fortsat udfordringer for de lokale regeringer, som har svært ved at udbrede deres tilstedeværelse til hele deres territorier.

Den aktuelle situation i Den Centralafrikanske Republik er fortsat alvorlig. Men med indgåelsen af våbenhvile den 23. juli i Brazzaville og et fornyet fokus på en inklusiv politisk proces, er der blevet skabt et væsentligt grundlag for fremskridt. Dog er der fortsat et stort behov for humanitær hjælp og for at beskytte civilbefolkningen. Stort set alle steder uden for Bangui er sikkerhedssituationen fortsat bekymrende, og kun i hovedstaden og enkelte andre steder er der sket visse forbedringer. I resten af landet hersker fortsat lovløshed og en kultur af straffrihed.

Den voldelige konflikt, der brød ud i december 2013 internt i Sydsudan, er fortsat gennem 2014. På få måneder fik konflikten et etnisk udtryk og har siden bredt sig til store dele af landet, ødelagt livsgrundlaget for millioner af familier, sendt mere end to millioner sydsudanesere på flugt fra deres hjem og truet med at trække nabolandene ind i en større regional magtkamp om sikkerhed, indflydelse og ressourcer.

Presset af en fortsat international militær offensiv i Somalia er al-Shabaab overgået til en mere flydende, guerilla-lignende taktik, som fortsat formår at udfordre den føderale regerings legitimitet og kapacitet både i de nyligt befriede områder og i Mogadishu. Al-Shabaab synes at have fået et stærkere fodfæste i Kenya, hvilket har ført til en række brutale terrorangreb mod civile mål.

I Afghanistan er sikkerhedssituationen som helhed forbedret, selv om der fortsat er væsentlige regionale forskelle. De afghanske sikkerhedsstyrker – politi og militær – har gradvist påtaget sig sikkerhedsansvaret i landet og har ved udgangen af 2014 det fulde ansvar for landets sikkerhed. Der er generelt sket en professionalisering af de afghanske styrker, mens de internationale styrker har indtaget en mere tilbagetrukket, støttende rolle. Styrkerne har generelt demonstreret kapacitet til selvstændigt at planlægge og gennemføre operationer samt opretholde sikkerheden, særligt i de tætbefolkede dele af landet. Kapaciteten i landområderne er til gengæld relativt svag. Særligt i det østlige og sydlige Afghanistan udfordres de afghanske styrkers kontrol fortsat af oprørsgrupper.

Pakistans ageren har stor betydning for sikkerheden i den omkringliggende region. Det gælder i forhold til Indien, som trods indikationer på en overordnet positiv udvikling, fortsat er præget af mistro på begge sider, hvilket også i 2014 har ført til voldshandlinger over den omtvistede grænse i Kashmir. Men det gælder også i forhold til Afghanistan. Der er ingen tvivl om, at den mere end 2.600 km lange og uvejsomme grænse mellem Afghanistan og Pakistan er porøs, og at Taliban opererer på begge sider.

#### *Stabilisering af skrøbelige og konfliktramte stater*

Danmarks stærke fokus på samtænkte bidrag til skrøbelige og konfliktramte stater fortsatte i 2014. Stabiliseringsindsatser i skrøbelige og konfliktramte stater er en hovedprioritet for regeringen, og samtænkning mellem forskellige værktøjer er et væsentligt redskab heri. Det gælder den politiske og diplomatiske indsats, det militære og sikkerhedsmæssige bidrag, politi- og retssectorindsatser samt det bredspektrede

udviklingssamarbejde for at fremme lokalbefolkningernes levevilkår og rettigheder. I 2014 var fokus bl.a. på Afghanistan, Pakistan, og Afrikas Horn (herunder Somalia), Sahel og Syrien, hvoraf sidstnævnte var et nyt, sammenhængende program. Det danske Syrien-program søger at fremme de moderate kræfter i den syriske opposition, støtte syriske civilsamlingsorganisationer og bidrage til etablering af en rets- og politisektor i de oppositionskontrollerede områder. Danmark har i 2014 aktivt arbejdet for at fremme samtænkning på alle niveauer, og har bl.a. fortsat arbejdet med at styrke EU's samtænkte tilgang og styrke samtænkning i FN's indsatser. I samarbejdet med bilaterale aktører har Danmark med succes arbejdet for at få læring om, hvad der virker i stabiliseringsindsatser på den internationale dagsorden.

I Afrika er Danmark fortsat bredt engageret. Det gælder fx i Mali. Engagementet består, udover den politiske dialog af et militært bidrag til MINUSMA, af et langsigtet udviklingssamarbejde med fokus på løsning af nogle af de grundlæggende årsager til konflikterne, humanitær støtte samt det regionale freds- og stabiliseringsprogram for Sahel, der indeholder en række initiativer, der bl.a. støtter op om dialog, forsoning og sikkerhed samt bekæmpelse af voldelig ekstremisme og organiseret kriminalitet. I lyset af den aktuelle alvorlige situation i CAR har Danmark bidraget med humanitær bistand til ofrene for krisen og til flygtninge i nabolandet Cameroun samt til FN's akutte indsats for at genetablere statsapparatets basale servicefunktioner i forhold til befolkningen med henblik på at genoprette lov og orden. Desuden stillede Danmark i 2014 et C-130 Hercules transportfly til rådighed for MINUSCA. Danmarks indsats i Sydsudan er drevet af en bred regional interesse i regional stabilisering og anvender en samtænkt indsats fokuseret på befolkningens sikkerhed, god regeringsførelse, afhjælpning af humanitær nød og situationen for mennesker på flugt. Derudover bidrager Danmark til FN's fredsbevarende mission (UNMISS), der siden september 2014 ledes af en dansker.

I november 2014 var Danmark vært for det første internationale ministermøde i regi af High Level Partnership Forum for Somalia's New Deal Compact, den internationale landeaftale fra 2013, der har opbygningen af et mere fredeligt og stabilt Somalia som samlende målsætning. Danmark har samtidig fortsat støttet til Somalia gennem både landeprogrammet for Somalia samt indsatserne under Freds- og Stabiliseringsfonden til bl.a. reform af den somaliske rets- og sikkerhedssektor og til forebyggelse og bekæmpelse af pirateri, herunder kapacitetsopbygning af politi, centre for juridisk bistand, domstole, fængsler, kystvagt og et nationalt sikkerhedsråd, samt rehabiliteringen af afhoppere fra al-Shabaab. I 2014 blev yderligere 9 mio. kr. givet til AMISOM. Endvidere har Danmark med 10 mio. kr. støttet udvikling af Somalias egen evne til at varetage befolkningens sikkerhed ved at opbygge landets væbnede styrker, Somalia National Army (SNA). Danmark har endvidere under Freds- og Stabiliseringsfonden fortsat støttet til regionale, fredsstøttende organisationer og initiativer som East African Standby Force, International Peace Support Training Centre og foranstaltninger mod penge-hvidvaskning. Disse regionale indsatser understøttes af bilaterale indsatser, herunder støtte til Den kenyanske Flåde og antiradikalisering i Kenya.

På Afrikas Horn har Danmark støttet træning af etiopiske embedsmænd i indsatsen mod hvidvaskning af penge og opbygningen af det etiopiske 'bagmandspoliti' med finansielle bidrag og ekspertise fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Hertil har Danmark støt-

tet det etiopiske justitsministerium med træning i øget internationalt og regionalt juridisk samarbejde.

Det danske og internationale militære engagement i Afghanistan har i 2014 fortsat været rettet mod at gøre de afghanske nationale sikkerhedsstyrker i stand til at overtage det fulde ansvar for landets sikkerhed ved udgangen af året. I tråd med Afghanistan-planen 2013-2014 er hovedvægten i den danske indsats nu på træning, uddannelse, rådgivning og støtte. Sikkerhedssituationen i Afghanistan er dog fortsat vanskelig, og de afghanske sikkerhedsstyrker har fortsat behov for international støtte. Danmark har også i 2014 taget aktivt del i bestræbelserne på at sikre finansieringen af de afghanske sikkerhedsstyrker efter 2014.

#### *Danmark og stabilisering: Læring til brug for kommende indsatser*

I 2014 blev der foretaget en evaluering af Freds- og Stabiliseringsfondens første fire år. Freds- og Stabiliseringsfonden blev oprettet som led i Forsvarsforliget 2010 for at styrke samtænkningen mellem de forskellige danske indsatser i skrøbelige stater og konfliktområder. Blandt de resultater, der i de første fire år er opnået med støtte fra Fonden, kan nævnes: Bidrag til Forsvarets bekæmpelse af pirateri ud for Somalia, hvor blandt andet arbejdet med at sikre et juridisk internationalt samarbejde om retsforfølgelse af pirater var succesfuldt; styrket retssikkerhed i Somalia gennem støtte til FN (UNODC's) fangeoverførselsprogram, som sikrede overførsel af dømte pirater til afsoning under ordentlige forhold i Puntland og Somaliland; støtte til opbygningen af de østafrikanske regionale sikkerhedsstyrker – Eastern Africa Standby Forces; kapacitetsopbygning af Afghanske Nationale Sikkerhedsstyrker; og støtte til national og regional forsoning og dialog om løsning af stammestridigheder i Afghanistan.

Evalueringen peger dog også på en række områder, hvor der er behov for at styrke indsatsen for at sikre endnu bedre resultater i fremtiden. Dette inkluderer bl.a. et behov for at udvikle den samtænkte tilgang yderligere, herunder gennem et styrket samspil mellem Fondens aktiviteter og ikke mindst aktiviteter finansieret af udviklingsbistanden samt et behov for at sikre et match mellem ressourcer og ambitioner.

#### *Statsaktører og international sikkerhed*

Enkelte statsaktører har i 2014 fortsat udgjort en væsentlig sikkerhedspolitisk udfordring for det internationale samfund, inklusiv i spørgsmål vedr. nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol. Nordkoreas nukleare program bidrager fortsat til at underminere det internationale ikke-spredningsregime. Nordkorea trak sig i 2009 ud af de såkaldte sekspartsforhandlinger, der foruden Nord- og Sydkorea omfatter USA, Kina, Japan og Rusland, og genoptog sit atomvåbenprogram. Nordkorea forfølger uændret, og trods sanktioner, sine nukleare ambitioner og tilstræber international anerkendelse som atommagt, hvorfor der ikke er udsigt til genoptagelse af sekspartsforhandlingerne.

Trods et væsentligt skifte i retorikken efter det iranske præsidentvalg i juni 2013 har fremskridtene i Iran, herunder i forhold til menneskerettigheder og ytrings- og informationsfrihed, reelt været meget begrænsede. For at få mere tid til forhandlingerne om en endelig, omfattende aftale om Irans atomprogram har E3+3 (Frankrig, Tyskland og UK samt Kina, Rusland og USA) og Iran forlænget den midlertidige afta-

le, Joint Plan of Action, der blev indgået den 24. november 2013, frem til den 30. juni 2015.

Den øst- og sydasiatiske region har i 2014 fortsat været præget af en række uløste territoriale konflikter i Det Øst- og Sydkinesiske Hav. Særligt uoverensstemmelserne om Parcel-øerne i Det Sydkinesiske Hav har givet anledning til et anspændt politisk forhold mellem Kina og Vietnam. Danmark har som betydelig søfartsnation en interesse i fri sejlads i disse vigtige korridorer for søtransport og støtter EU's opfordringer til, at der findes fredelige løsninger i henhold til folkeretten, og især FN's Havretskonvention.

#### *Aktiv dansk rolle i nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol*

Danmark har i 2014 fortsat den aktive deltagelse i det internationale samarbejde vedrørende nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol. Bl.a. har Danmark støttet det Internationale Atomenergiagenturs (IAEA) arbejde med at verificere, at Iran lever op til de nukleare forpligtelser i den midlertidige aftale med 2 mio. kr. Udenrigsministeren besøgte i september 2014 Iran, Saudi Arabien og Libanon. Besøget havde til hensigt at lægge pres på de regionale aktører for at spille en mere konstruktiv rolle i forhold til regionens konflikter.

Vedtagelsen i FN i april 2013 af en robust våbenhandelsstraktat, Arms Trade Treaty (ATT), førte efter en meget hurtig ratifikation i de påkrævede 50 lande til, at traktaten træder i kraft den 25. december 2014. Danmark har bidraget med 9,25 millioner kr. for at sikre en effektiv implementering af traktaten. Danmark har i 2014 endvidere arbejdet med initiativet til et frivilligt adfærdskodeks for våbentransport. Arbejdet med konventionel våbenkontrol i Europa har været påvirket af Ukraine krisen. På trods af dette er det lykkedes at komme tættere på en fælles tilgang blandt de allierede, hvilket blev afspejlet i NATO's topmødeerklæring. Destruktionen af det danske lager af klyngeammunition blev afsluttet i 2014, fem år før Danmarks frist i henhold til konventionen om klyngeammunition (CCM). Danmark har i 2014 deltaget i topmødet Nuclear Security Summit i Haag med fokus på at imødegå truslen fra nuklear terrorisme og har bidraget finansielt til IAEA's indsats for nuklear sikring.

#### *Arktis*

Arktis indtager en stadig vigtigere placering på den internationale dagsorden. De muligheder, der tegner sig med den fortsatte afsmeltning af bl.a. isen i Polarhavet og af indlandsisen, spænder over konkret erhvervsudvikling og forskning til en generel uddybning og udvidelse af samarbejdet mellem de arktiske stater. Parallelt med den voksende interesse sker der også en vis opbygning eller modernisering af de arktiske staters militære kapaciteter i regionen. Dette er i vidt omfang en naturlig konsekvens af udviklingen, idet der vil være behov for at kunne håndtere konsekvenserne af den øgede aktivitet i regionen. De nye muligheder i Arktis har medført, at regeringen i december 2013 igangsatte en analyse vedr. styrkelse af Forsvarsministeriets opgaveløsning i Arktis. Sideløbende med analysen er der 2014 gennemført forsøg med bl.a. satellitter og droner med henblik på at afdække, i hvilket omfang moderne teknologier kan bidrage til at styrke opgaveløsningen i Arktis. Analysearbejdet er et centralt element i Regeringens prioritering af indsatsen i det arktiske område.

Det grønlandske landsting vedtog den 24. oktober 2013 principbeslutningen om ophævelse af nul-tolerancepolitikken over for radioaktive råstoffer – inklusiv uran. Danske og grønlandske myndigheder har i 2014 haft fokus på etablering af det nødvendige sikkerhedskontrolsystem i overensstem-

melse med IAEA's standarder, et eksportkontrolsystem samt grønlandsk tilslutning til 6 internationale konventioner på det nukleare område, der skal sikre, at uran i Grønland i givet fald kan udvindes og eksporteres efter de højeste internationale standarder.

*Nyere sikkerhedsdimensioner: cybersikkerhed, pirateri og samspillet mellem klima og sikkerhed*

Men også andre komplekse globale emner er i et dansk perspektiv relevante. Samtidig med den stigende afhængighed af internettet oplever danske myndigheder og virksomheder en fortsat og øget trussel fra fremmede aktører i cyberspace. Truslen er rettet mod den nationale sikkerhed og økonomiske velfærd. Cyber-truslen kommer i særdeleshed fra stater, der bruger informationerne til at understøtte deres egen økonomiske, militære og samfundsmæssige udvikling. Enkeltpersoner og mindre grupper af såkaldte hacktivist er også fortsat en trussel mod Danmark, danske borgere og danske interesser. Truslen fra hacktivist er primært rettet mod offentlige og private organisationer, hvor hacktivist søger at skabe offentlig opmærksomhed om et givent emne. Regeringens initiativ til at samle indsatsen i Center for Cybersikkerhed har medført, at Danmark i dag har en langt større viden om cybertruslen og samtidig er blevet bedre rustet til at forebygge og imødegå truslen. Regeringen har løbende iværksat en række initiativer på området og arbejder på to større initiativer, som samlet set vil gøre det danske samfund mere robust over for cybertruslen. Regeringen har således udarbejdet en national strategi for cyber- og informationssikkerhed, som indebærer en væsentlig styrkelse af de statslige myndigheders indsats på området samt øget koordination. Strategien indebærer også en styrkelse af Danmarks internationale engagement. Endvidere forventer regeringen at fremsætte et forslag til en ny net- og informationssikkerhedslov. Center for Cybersikkerhed indgår også i internationalt samarbejde på nordisk såvel som på europæisk plan, ligesom Danmark også er engageret i OSCE og NATO på cyberområdet.

FN's klimapanel har igen i 2014 slået fast, at den globale opvarmning vil fortsætte. Klimaforandringerne medfører store udfordringer for en række lande og befolkningsgrupper med flere ekstreme vejrphenomener som f.eks. længerevarende tørkeperioder og oversvømmelser, hvilket kan have sikkerhedspolitiske konsekvenser i form af konflikter om knappe ressourcer og flygtningestrømme. Dette er særligt gældende i Afrika, hvor mange lande er sårbare over for klimaforandringer. Danmark støtter derfor en lang række initiativer og indsatser med fokus på klima og sikkerhed på tværs af kontinentet. Under sektorprogrammet for Naturressource-forvaltning i Kenya støtter Danmark med DKK 375 mio. fra 2010-2015 flere indsatser med fokus på klimaforandringer og konflikt om knappe naturressourcer. I 2013 iværksatte Danmark endvidere et nyt regionalt program på Afrikas Horn til i alt

200 mio. kr., der skal styrke fødevarersikkerheden i regionen og sikre større modstandskraft over for klimaforandringer for derigennem også at medvirke til at undgå vold og konflikt over knappe ressourcer. Programmet omfatter Somalia, Etiopien og den regionale samarbejdsorganisation, IGAD, og løber i perioden 2013-2015. I Sydafrika støtter Danmark yderligere en række tænketanke, der beskæftiger sig med klima og sikkerhed. Også i EU har vi fra dansk side arbejdet aktivt for at fastholde EU på et ambitiøst klimaspor ved bl.a. at fastsætte ambitiøse mål for reduktionsindsatsen mv. som led i en forebyggende indsats. På Det Europæiske Råd i oktober 2014 lykkedes det at nå til enighed om EU's klima- og energipolitik for 2030 med et mål om intern CO<sub>2</sub>-reduktion på mindst 40 procent, hvilket skaber grundlag for en fortsat EU-lederrolle frem mod COP21 i Paris. Derudover blev EU-landene enige om et bindende EU-mål på mindst 27 pct. for vedvarende energi og et indikativt mål for energieffektivitet på mindst 27 pct. En af de knappe ressourcer, der for alvor er kommet fokus på, er energi. I 2014 har Udenrigsministeriet indgået et samarbejde med German Marshall Fonden med fokus på energisikkerhed som en global udfordring. Det første arrangement i samarbejdet var et højniveaumøde – 'Copenhagen Energy Security Dialogue' – som blev afholdt i København i november 2014.

Danmark bidrog også i 2014 aktivt til at bekæmpe pirateri gennem en bredspektret og sammentænkt indsats. Der er redegjort separat herom i den årlige pirateriredegørelse til Folketinget.

#### AFSLUTNING

Selv om 2014 har været præget af opbrud, har året vist, at regeringen fortsat er klar til at tage medansvar for at både nye og kendte sikkerhedsudfordringer bliver håndteret. Det viser Danmarks aktive civile og militære engagement i mange af verdens brændpunkter. 2014 har endnu engang understreget, at komplekse globale sikkerhedsudfordringer påvirker Danmark, selv om de finder sted langt fra Danmarks grænser. Et gennemgående element i det danske internationale engagement i 2014 har været en bredspektret tilgang med brug af både civile, diplomatiske, humanitære og militære instrumenter. Det er en dansk styrke, som er helt nødvendig for at adressere nutidens trusler og udfordringer.

Hermed slutter redegørelsen.