



Redegørelse nr. R 5 (8/12 2011)

Folketinget 2011-12

Skriftlig redegørelse

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

Regeringens sikkerhedspolitiske redegørelse 2011 af 8/12 11.

(Redegørelse nr. R 5).

Udenrigsministeren (Villy Søvndal):

FORORD

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 den danske sikkerhedspolitik. Den første sikkerhedspolitiske redegørelse, som beskrev de overordnede rammevilkår for dansk sikkerhedspolitik, blev præsenteret i Folketinget i maj 2010.

INDLEDNING

2011 blev året, hvor folkelige opstande i Mellemøsten og Nordafrika tvang en række eksisterende magthavere fra magten. Protester med krav om grundlæggende politiske, sociale og økonomiske reformer medførte magtskifter i Tunesien, Ægypten, Libyen og Yemen. Kravet om reformer har yderligere bredt sig til lande som Bahrain og Syrien, hvor regimerne på brutal vis har undertrykt protestbevægelserne. Det Arabiske Forår har forandret den arabiske verden og dermed også danske sikkerhedspolitiske realiteter.

Da der i marts måned skulle handles hurtigt for at beskytte den libyske civilbefolkning mod yderligere overgreb, besluttede et enigt Folketing at stille et militært bidrag til rådighed for den internationale militære indsats i Libyen. Den militære indsats fandt sted på anmodning af Den Arabiske Liga og med bemyndigelse fra FN's Sikkerhedsråd.

Danmark var en del af den ad hoc koalition af lande, der anført af Frankrig og Storbritannien iværksatte en militær operation i Libyen 19. marts 2011. Kort tid efter blev denne fulgt op af en NATO-ledet operation med deltagelse af lande fra regionen. Den militære indsats blev afsluttet 31. oktober 2011, hvor NATO med FN sikkerhedsrådsresolution 2016 fik FN's ord for, at mandatet til beskyttelse af civilbefolkningen var opfyldt.

At en bølge af folkelige protester i Nordafrika og Mellemøsten ville føre til dansk deltagelse i en NATO-ledet operation i Libyen virkede for blot et år siden usandsynligt for ikke at sige utænkeligt. Begivenhedsforløbet demonstrerer med al tydelighed, at dansk sikkerhedspolitik skal udmøntes i en international kontekst, som er både uforudsigelig og kompleks. Sikkerhedspolitikken skal i dag råde over en bred vifte af in-

strumenter, såvel civile som militære. Udenrigs-, forsvars-, sikkerheds- og udviklingspolitik udgør en helhed.

Det er endnu uklart, hvordan situationen i Mellemøsten og Nordafrika vil udvikle sig, og hvad det vil betyde for Danmarks og Europas sikkerhed. Omvæltningerne har skabt helt nye muligheder, men transitionsprocesserne vil tage tid og indebære risiko for destabilisering. Danmark vil bidrage aktivt til, at den proces, som er sat i gang, udvikler sig i en positiv retning. Vi vil forsvare vores interesser med udgangspunkt i grundlæggende værdier som frihed, demokrati, menneskerettigheder og retssikkerhed.

I Afghanistan har Danmark sammen med de øvrige 48 lande, der er engageret militært også i det forløbne år ydet en stor indsats. Udfordringerne er dog fortsat betydelige. Det er målsætningen at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker i stand til at overtage det samlede sikkerhedsansvar med udgangen af 2014. Danmark vil fra det tidspunkt ikke længere have kampeheder i Afghanistan. Det er essentielt, at afghanerne inden da har opbygget de nødvendige kapaciteter. Det gælder på sikkerhedsområdet, men i lige så høj grad i forhold til de civile strukturer.

Med Osama Bin Ladens død i maj dette år er al-Qaidas frontfigur blevet fjernet. Det er kulminationen på flere års indsats, der har sat al-Qaida under pres. Den operative betydning er endnu vanskelig at vurdere, men den symbolske værdi er stor. Indsatsen mod den internationale terrorisme kræver fortsat et betydeligt engagement, herunder støtte til de berørte lande, så de bliver i stand til selvstændigt at kunne bekæmpe terrorisme.

Pirateriproblemet ud for Afrikas Horn medfører fortsat store menneskelige og finansielle omkostninger og udgør en stor udfordring for det internationale samfund. Danmark har ydet betragtelige bidrag til den internationale indsats for at gøre de berørte farvande sikre og sejlbare. Der er i 2011 udarbejdet en pirateristrategi, som samler den bredspektrede danske indsats i én politisk ramme. Strategien afspejler, at pirateriproblemet er et aspekt af en bredere udenrigs- sikkerheds-, forsvars- og udviklingspolitisk udfordring.

De sikkerhedspolitiske udfordringer anno 2011 er grænseoverskridende og fordrer effektivt internationalt samarbejde. Samtidig afspejles gældskrisen i faldende forsvarsbudgetter i både Europa og USA. Færre ressourcer er blot én faktor ud af flere, der sætter principper som solidaritet, fælles formål og fair byrdedeling under pres og truer med at svække de internationale organisationers nødvendige handlekraft. Den økonomiske krise understreger også vigtigheden af at styrke samarbejdet med de nye aktører i det internationale system, herunder særligt BRICS-landene, således at disse påtager sig en større rolle i det internationale samarbejde om fred og sikkerhed.

Det overordnede mål med den danske sikkerhedspolitik er at tage medansvar for håndteringen af de globale sikkerhedsudfordringer. Det Arabiske Forår og den militære indsats i Libyen understreger, at effektivt multilateralt samarbejde og en stærk international retsorden stadig er i Danmarks sikkerhedspolitiske interesse. Danmark bør derfor fortsat være en

aktiv og solidarisk partner. Vi skal med andre ord have viljen og evnen til at levere relevante civile og militære bidrag til internationale operationer og til at støtte reformarbejdet i de internationale organisationer, særligt FN, NATO og EU således, at de forbliver i stand til at håndtere vores fælles sikkerhedspolitiske udfordringer.

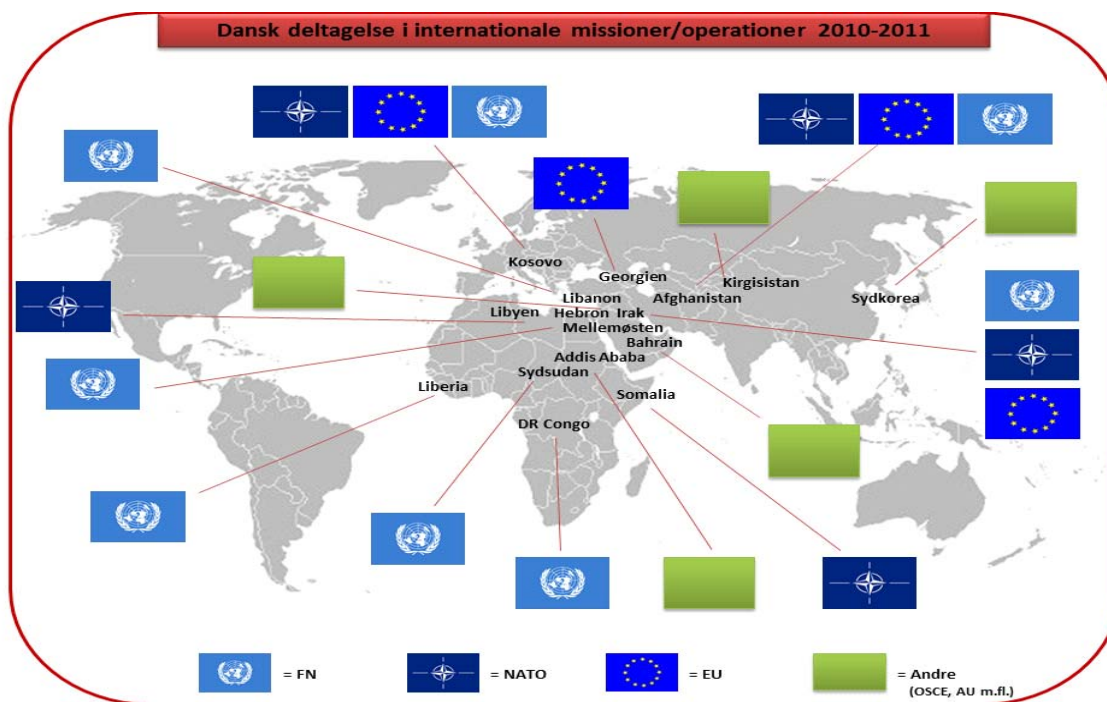
INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Når Danmark udsender bidrag til militære eller civile missioner, indgår de for størstedelens vedkommende i en international ramme, som oftest FN, NATO eller EU. For regeringen er det væsentligt, at der ligger et FN-mandat til grund for danske bidrag til internationale militære operationer.

Danmark har også i det forgangne år bidraget betragteligt til international fred og sikkerhed – også mere end vores størrelse tilsiger. Dette gælder ikke mindst det danske bidrag til den NATO-ledede indsats i Libyen. Pr. medio november 2011 udgjorde forsvarrets samlede internationale engagement ca.

1.200 personer udsendt til operationer eller i anden international tjeneste, hvoraf de største bidrag var til de NATO-ledede operationer i Afghanistan (750), Kosovo (35) og den maritime pirateribekæmpelsesoperation ud for Afrikas Horn (157). Medregnet heri er også det danske logistikbidrag til FN's styrke i Libanon (147) samt Danmarks bidrag med observatører og stabsofficerer til en række af FN's fredsbevarende operationer. Danmark har senest tilbudt personel til FN's nye operation i Sydsudan.

Danmark bidrager også markant til civile konflikt- og krisestyringsindsatser. Årligt udsendes omkring 1000 eksperter til internationale civile missioner. Størstedelen udsendes gennem det Internationale Humanitære Beredskab, IHB, der omfatter eksperter fra Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og Læger uden Grænser. Dertil kommer Udenrigsministeriets del af IHB, der i lighed med Rigspolitiets udsendte bidrager til civile freds- og stabiliseringsindsatser, primært i EU-regionen. Danmark bidrager bl.a. til EU's civile missioner i Afghanistan, Kosovo, Georgien, Irak og Mellemøsten. Der udsendes også et stort antal valgobservatører via EU og OSCE.



For Danmark er det vigtigt, at de centrale internationale organisationer er tidssvarende og fungerer effektivt. Samtidig er det væsentligt med en hensigtsmæssig arbejdsdeling.

Et stærkt og handlekraftigt FN er en vigtig prioritet for Danmark. Interventionen i Libyen har været en lakmusprøve for Sikkerhedsrådet og dets implementering af Responsibility to Protect-princippet. Princippet vedrører staters retlige forpligtelse til at beskytte civilbefolkninger mod folkemord, krigsforbrydelser, etnisk udrensning og overgreb på menneskeheden. Hvis staten er ude af stand til eller ikke er villig til at beskytte sine borgere, tilfalder dette ansvar det internationale samfund. Danmark deltager aktivt i den igangværende indsats for i praksis at få gennemført FN's Responsibility to Protect.

Danmark har i det forgangne år ydet væsentlige bidrag til FN's fredsbevarende opgaver. Generelt går FN i retning af i

højere grad at etablere integrerede missioner, hvor både militære og civile instrumenter anvendes. FN havde i 2011 ca. 120.000 personer udsendt til 15 fredsbevarende missioner. Danmark har i 2011 koncentreret en række mindre, militære personelbidrag til forskellige FN-missioner med henblik på at kunne tilmelde danske styrkebidrag af større tyngde til FN. Danmark har endvidere været i dialog med FN om mulighederne for at bidrage til den nye FN fredsbevarende mission i Sydsudan, UNMISS. Regeringen lægger vægt på, at Danmark også i fremtiden deltager i traditionelle fredsbevarende missioner.

Libyen-indsatsen viste, at det transatlantiske samarbejde stadig er afgørende for international fred og sikkerhed. Forløbet demonstrerede, at NATO var den eneste organisation med kapacitet til at gennemføre FN's sikkerhedsrådsresolutioner om beskyttelse af Libyens civilbefolkning gennem hånd-

hævelse af flyveforbudszone og våbenembargo. Ud over Libyen-operationen har NATO's operationer i Afghanistan, Kosovo samt pirateribekæmpelsesmissionen ud for Somalias kyst bidraget til en mere stabil og fredelig udvikling i de berørte områder.

På NATO-topmødet i Lissabon i november 2010 blev der vedtaget et nyt strategisk koncept for Alliancen. Det nye koncept udgør en milepæl i den omstillings- og tilpasningsproces, som NATO aktuelt gennemgår, og som Danmark støtter aktivt. Set med danske øjne indeholder konceptet de nødvendige elementer, herunder den rigtige balance mellem traditionelt territorialforsvar på den ene side og nye trusler, der ofte skal imødegås gennem operationer fjernt fra Alliancens grænser, på den anden. Et væsentligt dansk fingeraftryk er konceptets fokus på at styrke NATO's evne til at gennemføre samtænkte indsatser. Danmark var også markant fortalere for reform af Alliancens partnerskabssamarbejde for bl.a. at styrke de globale partnerskaber (med f.eks. Kina, Indien og Mellemøsten). Libyen-operationen demonstrerede relevansen af NATO's partnerskabspolitik, idet det eksisterende partnerskabssamarbejde i regionen var med til at skabe opbakning fra bl.a. Den Arabiske Liga. Det blev endvidere besluttet at etablere et missilforsvar til at beskytte Alliancens territorium og befolkninger. Rusland blev ved samme lejlighed inviteret til at indgå i et samarbejde om missilforsvar.

Det nye strategiske koncept var også med til at bane vejen for gennemgribende reformer af NATO's organisation. NATO's kommandostruktur tilpasses, så den i højere grad passer til nutidens sikkerhedspolitiske udfordringer. Antallet af hovedkvarterer skæres ned fra 11 til syv, og antallet af stillinger reduceres fra ca. 13.000 til ca. 9.000. Derudover reduceres antallet af agenturer fra 14 til tre. Disse reformer bidrager til at sikre en mere effektiv Alliance og støttes fuldt ud af regeringen. Et nødvendigt resultat af reformerne har været, at NATO's luftoperationscenter i Finderup lukkes.

I EU er der med Lissabontraktatens ikrafttræden og etableringen af den fælles udenrigstjeneste skabt en ramme for styrket koordinering mellem medlemslandene på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. Der har været fokus på at styrke EU's planlægningskapacitet og samspillet mellem militære og civile instrumenter. En mere effektiv udnyttelse af de europæiske forsvarsbudgetter gennem øget samarbejde står ligeledes højt på dagsordenen. EU leder i øjeblikket tre militære operationer i henholdsvis Bosnien-Hercegovina, ud for Somalias kyst og en træningsmission for somaliske sikkerhedsstyrker i Uganda. Danmark kan ikke deltage i disse missioner pga. forsvarsforbeholdet. Derudover leder EU 10 civile missioner i bl.a. Afghanistan, Kosovo og DR Congo. Engagementerne, der dækker alt fra international ordenshåndhævelse til politiindsatser og træningsmissioner, understreger EU's mangeartede sikkerhedspolitiske instrumenter.

Den internationale gældskrise har øget nødvendigheden af et tæt internationalt samarbejde også på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område. I en verden med faldende forsvarsbudgetter må der samarbejdes, hvis vi ønsker at bibeholde de samme muligheder for at bidrage til international

fred og sikkerhed. Både i NATO og i EU er der igangsat et arbejde, der skal øge samarbejdet mellem medlemslandene inden for forsvarskapaciteter. Dette kan ske gennem fælles indkøb, træning og vedligeholdelse, men også gennem en bedre og mere bevidst international arbejdsdeling og fællesejede kapaciteter. Danmark har støttet arbejdet både i NATO og i EU, om end vi pga. forsvarsforbeholdet ikke kan deltage i konkrete projekter i regi af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Et område, hvor Danmark i det forgangne år har bidraget konkret til en international arbejdsdeling, er »air policing«. Danske F-16 fly har som led i NATO's rotationsordning afpatruljeret baltisk luftrum, da de baltiske lande ikke besidder egne kampfly. Til gengæld har de baltiske lande kunnet anvende deres ressourcer, således at de var i stand til at stille landmilitære bidrag til rådighed i Afghanistan.

Internationalt samarbejde for at imødegå terrortruslen er stadig afgørende. Den internationale terrortrussel mod Danmark og danske interesser er ikke mindsket, men den har ændret sig. Den umiddelbare trussel fra al-Qaida er reduceret efter års intensivt pres, og med Osama bin Ladens død er meget af organisationens tiltrækningskraft på ekstremistiske kræfter over hele verden sandsynligvis blevet betydeligt svækket. Samtidig ser man en tendens til, at truslen bliver mere decentral med udgangspunkt i navnlig Pakistan (Pakistansk Taliban og Lashkar-e-Tayyiba), Yemen (al-Qaida på den arabiske halvø), Somalia (al-Shabaab) og Mali (al-Qaida i Maghreb). Hertil kommer, at det er meget usikkert, hvilken betydning Det Arabiske Forår vil få for trusselsniveauet. Der er en ny og stigende interesse for i endnu højere grad at fokusere på og modvirke de faktorer, der kan skabe grobund for nye terrorister og terrornetværk. Samtidig er der et fortsat behov for at bekæmpe de eksisterende netværk og enkeltpersoner med de instrumenter, der er til rådighed. Danmark er engageret i alle aspekter af den internationale indsats, herunder senest gennem det nyligt etablerede Global Counterterrorism Forum.

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. Højt på den internationale dagsorden står særligt spørgsmålet om Irans, Syriens og Nordkoreas atomprogrammer. I Europa er situationen omkring CFE-traktaten fortsat uløst. Som svar på manglende russisk opfyldelse af de traktatmæssige forpligtelser besluttede NATO-landene i efteråret 2011 at suspendere visse dele af deres implementering af traktaten over for Rusland. Der arbejdes på at finde en løsning.

Danmark arbejder for at imødegå truslen fra masseødelæggelsesvåben gennem en styrkelse af ikke-sprednings- og nedrustningsregimerne, samt inden for eksportkontrolområdet. Processen har fortsat internationalt momentum, og Danmark har engageret sig aktivt i internationale ikke-sprednings- og nedrustningsdrøftelser indenfor rammerne af multilaterale fora som bl.a. FN, EU og NATO.

EU-forsvarsforbeholdets konsekvenser for Danmark

Det danske EU-forsvarsforbehold har været i kraft siden 1993. Som en konsekvens af forbeholdet medvirker Danmark ikke til udarbejdelsen og gennemførelsen af forsvarsrelaterede afgørelser og aktioner i EU. Danmark deltager fuldt ud i de civile dele af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (CSDP'en).

Forsvarsforbeholdet har betydning for Danmarks internationale indflydelse og engagement – ikke kun i forhold til muligheden for at deltage i de konkrete operationer men også på det politiske strategiske niveau.

Forsvarsforbeholdet fratager Danmark muligheden for at deltage i EU's militære operationer og begrænser vores indflydelse på den fremtidige udvikling af EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Derudover betyder forbeholdet, at Danmark ikke kan deltage i EU's kampgrupper og det samarbejde, der finder sted i regi af Det Europæiske Forsvarsagentur. Forsvarsforbeholdet hæmmer ligeledes Danmarks mulighed for at påvirke centrale sikkerhedspolitiske spørgsmål som eksempelvis forholdet mellem EU, NATO og FN. Forsvarsforbeholdet kan samtidig medvirke til at gøre Danmark til en mindre attraktiv samarbejdspartner blandt andre europæiske NATO-lande, idet sådanne samarbejder for dansk vedkommende ikke vil kunne favne EU-dimensionen. Også i forhold til det nordiske samarbejde sætter forsvarsforbeholdet begrænsninger, da Danmark her ikke kan indgå i fællesnordiske samarbejder, hvis de skal stilles til rådighed for EU.

Forbeholdet er i 2011 eksempelvis blevet aktiveret i forbindelse med EU's indsats på Afrikas Horn og kampen mod pirateri. Først ved beslutningen i april om at udvide mandatet for EU's operation mod pirateriet ved Afrikas Horn, så de deltagende flådestyrker fik yderligere værktøjer til rådighed. Siden ved beslutningen om at ændre mandatet for EU's træningsmission for somaliske sikkerhedsstyrker. På grund af forsvarsforbeholdet har Danmark ikke mulighed for at bidrage til disse indsatser, ligesom Danmark ikke har kunnet bidrage til at forme beslutningerne herom.

Fremadrettet kan udviklingen forventes at gå i retning af mere blandede eller integrerede civil-militære operationer, hvilket vil kunne udvide konsekvenserne af forsvarsforbeholdet. Danmark vil således kunne blive udelukket fra deltagelse i civile dele af integrerede operationer, såfremt de ikke kan adskilles klart fra de militære dele. Danmark er derfor i væsentligt omfang afskåret fra at bidrage med den betydelige ekspertise, som vi har opbygget ift. samtænkning af civile og militære instrumenter. Danmark vil dog, hvor det er praktisk gennemførligt at skelne mellem de forskellige bestanddele, deltage i de dele, som ikke har indvirkning på forsvarsområdet.

Der vil fortsat være mulighed for, at Danmark kan deltage - også med militære aktiver - i EU-samarbejde om opgaver, der ikke har militær karakter, f.eks. grænsebevogtning eller civilbeskyttelse. Det vil dog samlet set være en stor hæmsko for Danmark, at vi kun i begrænset omfang vil kunne bidrage til EU's bredspektrede konflikthåndtering, særligt i komplicerede situationer som aktuelt i Somalia.

Som det fremgår af regeringsgrundlaget, vil regeringen øge Danmarks engagement i EU. Forsvarsforbeholdet afskærer Danmark fra at deltage i de vigtige bidrag, EU yder til fred og sikkerhed i verdens brændpunkter og indskrænker dermed vores muligheder for at føre en aktiv og ansvarlig udenrigspolitik. Regeringen vil derfor søge forsvarsforbeholdet afskaffet ved en folkeafstemning.

REGIONALE UDFORDRINGER

I en global verden påvirker begivenheder langt fra Danmark vores sikkerhed. Udviklingen i fjerne brændpunkter har betydning for dansk sikkerhedspolitik. Nedenfor følger en gennemgang af den sikkerhedspolitiske udvikling i det forløbne år i de regioner, der i et dansk perspektiv påkalder sig størst interesse.

Mellemøsten

Omvæltningerne i den arabiske verden var uventede, og det er endnu uklart, hvordan situationen vil udvikle sig. Tunesien, Ægypten, Libyen og Yemen står nu overfor vanskelige transitionsprocesser, som ikke kun kræver et sindelagsskifte, men også etablering af grundlæggende institutioner, såfremt de erklærede målsætninger om at opbygge demokratiske retsstater skal blive til virkelighed. Samtidig har styrerne i Syrien og Bahrain valgt at undertrykke de protestbevægelser, som stiller krav om reformer. Denne udvikling indebærer på kort og mellemlang sigt en regional ustabilitet, der kan blive en sikkerhedsmæssig udfordring for Europa. Det vurderes generelt, at al-Qaida og andre radikaliserede grupperinger har tabt tilslutning, da deres rolle som protest mod illegitime regimer forsvandt. Omvendt er det også klart, at landenes egne myndigheder kan miste evnen til at føre effektiv kontrol med grupper, som vil kunne udgøre en sikkerhedstrussel lokalt og internationalt.

I lyset af Det Arabiske Forår støttede Danmark, at EU hurtigt og effektivt lagde pres – politisk og gennem sanktioner – på de regimer i Nordafrika og Mellemøsten, der besvarede befolkningernes krav om reformer med undertrykkelse og vold. Med udgangspunkt i de danske erfaringer fra Det Arabiske Initiativ har regeringen arbejdet for et styrket EU-samarbejde med civilsamfundet og unge i Mellemøsten og Nordafrika. Regeringen har endvidere arbejdet for, at realisere EU's løfter om en samlet og ambitiøs hjælpepakke og øget markedsadgang til lande, der forpligter sig til demokratisk udvikling med særligt henblik på at stabilisere udviklingen i Nordafrika og Mellemøsten.

Overgangsrådet i Libyen og den i november udpegede midlertidige regering, har meddelt, at man vil arbejde for at etablere et demokratisk og inklusivt Libyen, hvor menneskerettighederne respekteres. 16. september 2011 vedtog FN's sikkerhedsråd resolution 2009, som etablerer en FN-mission (UNSMIL) i Libyen. FN leder og koordinerer den internationale indsats.

Sikkerhedssituationen i Syrien er betydeligt forværret siden urolighederne brød ud i marts 2011. Landet er en vigtig regional spiller, og urolighederne risikerer yderligere at destabilisere regionen. FN's Sikkerhedsråd, USA og EU og Den Arabiske Liga har alle fordømt det syriske regimes voldelige håndtering af protesterne. Der arbejdes i FN-regi på at få vedtaget en Sikkerhedsrådsresolution, men Kina og Rusland har foreløbigt modsat sig dette. I august krævede USA og EU præsident Assads afgang. Situationen forventes at kunne for-

værrer yderligere i takt med, at fronterne mellem regimet og oppositionen trækkes stadig hårdere op. Danmark har bakket op om et stærkt internationalt pres på Syrien fra relevante internationale fora, gerne med Den Arabiske Liga i front. Danmark har endvidere støttet arbejdet for vedtagelsen af en resolution fra FN's Sikkerhedsråd.

Den israelsk-arabiske konflikt er fortsat omdrejningspunkt for alvorlige spændinger i regionen og har betydning langt udover Mellemøsten. Det Arabiske Forår har ikke medført en tilnærmelse. Tværtimod synes spændingerne mellem Israel og flere af dets arabiske naboer at øges. En fredsløsning mellem Israel og palæstinenserne er ikke rykket nærmere siden afbrydelsen i september 2010 af de direkte fredsforhandlinger. Heller ikke forsoningsaftalen mellem bl.a. Fatah og Hamas i maj 2011 har ført til en positiv udvikling. Det palæstinensiske initiativ til at blive optaget som fuldt medlem af FN i forbindelse med FN's Generalforsamling har ikke ændret herpå. Udgangspunktet for regeringen har været, at man i tæt samarbejde med de øvrige EU-lande arbejder for anerkendelse og etablering af en selvstændig og levedygtig Palæstina-stat, og for at det internationale samfund sikrer både palæstinensernes og israelernes legitime behov for at kunne leve i sikkerhed og fred bag internationalt anerkendte grænser.

Irans tilsyneladende ambitioner om at udvikle en nuklear våbenkapacitet udgør fortsat en stor udfordring regionalt og globalt. Som opfølgning på Sikkerhedsrådets vedtagelse af skærpede sanktioner mod Iran i juni 2010 strammede EU i oktober 2010 sine sanktioner vedrørende eksport, investeringer og finansielle transaktioner. Iran støtter fortsat en række militante ikke-statslige aktører i regionens konfliktområder såsom Hizbollah i Libanon og Hamas i de palæstinensiske områder, ligesom der i strid med Sikkerhedsrådsresolution 1929 er blevet eksporteret iranske våben til bl.a. Syrien og Taliban i Afghanistan. Danmark har fulgt en to-sporstrategi og en ikke-militær tilgang, hvor åbenhed for forhandlinger er kombineret med opretholdelse af det multilaterale pres på Iran.

Irak er præget af fortsat politisk ustabilitet og udbredt sektærisk relateret terror trods dannelsen af en national samlingsregering i december 2010 med deltagelse af alle væsentlige religiøse og etniske grupper. I sammenhæng med den aktuelle udvikling i regionen udgør den planlagte amerikanske militære tilbagetrækning med udgangen af 2011 og især den styrkede iranske indflydelse i Irak en betydelig sikkerhedsmæssig udfordring. Danmark støtter med faglig bistand til fremme af menneskerettigheder og etableringen af en retsstat. De sidste danske soldater i NATO's træningsmission i Irak blev trukket tilbage i november 2011.

Danmarks engagement i Mellemøsten er betydeligt. Danmark bidrager med civilt og militært personel til flere krisestyringsindsatser i regionen, bl.a. i FN-regi til UNIFIL i Libanon (indtiludgangen af november 2011), UNTSO i Golanhøjderne mellem Israel og Syrien, samt til EU's civile mission EUPOL COPPS i de palæstinensiske områder. Gennem regeringens Arabiske Initiativ støttes reformprocesser og dialogtiltag.

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 terroren. 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.

Situationen i Afghanistan udgør fortsat et helt centralt emne på den internationale sikkerhedspolitiske dagsorden. 2011 markerer tiåret for det internationale samfunds militære indsats i Afghanistan, og samtidig er det året, hvor den gradvise overdragelse af stadigt mere sikkerhedsansvar til de afghanske myndigheder er blevet igangsat med den såkaldte transitionsproces. Sikkerhedssituationen er fortsat vanskelig, men det er forventningen at transitionsprocessen inden for ganske kort tid vil være igangsat i områder, hvor over halvdelen af Afghanistans befolkning lever. Det er muligt bl.a. af en betragtelig international troppeforøgelse de seneste par år samtidig med opbygning af afghansk kapacitet.

I Helmand, hvor den danske militære tilstedeværelse er fokuseret, har indsatsen bl.a. betydet: 1) at oprørerne er kommet under pres 2) at de afghanske sikkerhedsstyrker i stigende omfang er i stand til at varetage en række opgaver relateret til sikkerheden, herunder i det danske område i og omkring byen Gereshk og 3) at afghanske civile myndigheder også på provinsniveau i Helmand har kunnet overtage et større og større ansvar. Ved udgangen af november måned havde i alt tre danske soldater mistet livet under udførelsen af deres opgaver i Afghanistan i 2011, mens 28 er blevet såret. Der planlægges efter, at afghanerne har overtaget ansvaret for sikkerheden i hele Afghanistan med udgangen af 2014. I den proces er det ikke alene det militære spor, der er vigtigt – den politiske og civile side er tilsvarende centralt for at sikre en bæredygtig transition. Men trods fremskridt er der stadig langt igen.

Afghanistan er mål for en af Danmarks absolut største integrerede internationale indsatser – udenrigs-, forsvars-, sikkerheds- og udviklingspolitisk. Med Helmand-planen 2011-2012, der blev vedtaget i februar 2011, vil der ske en omstilling af den danske militære indsats fra kamp til træning og kapacitetsopbygning. Der er ved udgangen af 2011 720 danske soldater i Afghanistan, hvilket er en reduktion på 30 mand i år, og med en yderligere reduktion vil antallet inden udgangen af 2012 være 650. Samtidig er Afghanistan med ca. 500 mio. kr. i 2011 den næststørste modtager af dansk bistand. Fokus på den civile indsats vil blive øget og fastholdt i en længere årrække. Et omfattende civilt engagement er afgørende for udviklingen i Afghanistan på længere sigt.

Den regionale dimension spiller en afgørende rolle i stabiliseringen af Afghanistan. Regeringen prioriterer derfor den regionale dimension højt og ser på muligheden for at styrke de regionale kapaciteter inden for grænseovervågning og terrorbekæmpelse samt at understøtte det danske forsvars igangværende arbejde med kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker i Helmand-provinsen.

Danmark er også engageret på den anden side af grænsen, i Pakistan. Det overordnede formål med Danmarks bilaterale engagement i Pakistan er at bidrage til en stabilisering af Pakistans svage demokrati og økonomi. Regeringen er under hårdt pres fra militante ekstremister, hvis daglige terrorangreb hvert år koster ca. 3000 civile livet. Danmark har arbejdet aktivt for et styrket partnerskab mellem EU og Pakistan og har selv styrket sit bistandsengagement betydeligt med særligt fokus på at medvirke til at skabe større stabilitet i grænseområderne og sikre den fattige befolkning bedre levevilkår.

Det indisk-pakistanske forhold er i forbedring efter at terrorangrebet i Mumbai i november 2008 resulterede i en kraf-

tig nedkøling. Forholdet er dog fortsat spændt. Et nyt markant terrorangreb i Indien vil kunne forværre relationen mellem de to atommagter betydeligt.

Nordkoreas nukleare program bidrager fortsat til at underminere det internationale ikke-spredningsregime. Det nordkoreanske styre besidder allerede nu både en viden og nukleart materiale, der vil være af stor interesse for såvel andre stater som ikke-statslige aktører, hvilket vil udgøre en markant sikkerhedstrussel mod den vestlige verden. Et atombevæbnet Nordkorea med missilkapacitet udgør selvsagt en trussel for ikke mindst Sydkorea og Japan, men vil også kunne udløse et regionalt våbenkapløb.

Afrika

Generelt har udviklingen i Afrika syd for Sahara været relativt stabil i 2011. Det er en fortsættelse af de seneste 10 års positive tendens. Mange af 1990'ernes blodige konflikter er blevet afløst af fredsprocesser. Udviklingen i Sudan er et eksempel på en fredsproces, hvor det er lykkedes at gennemføre en fredelig opdeling af landet trods store politiske og økonomiske udfordringer. Republikken Sydsudan fik sin selvstændighed 9. juli 2011. Løsrivelsen fra Sudan forløb generelt fredeligt, men der er i sagens natur stadig mange udfordringer, såsom uafklarede grænsespørgsmål, gensidige beskyldninger om støtte til militante grupper i nabolandet samt ikke mindst interne voldelige sammenstød i begge lande. FN oprettede i 2011 en mission i Sydsudan (UNMISS) med henblik på at støtte den sydsudanesiske regerings bestræbelser på at skabe en stabil og demokratisk stat i fred med sine naboer. Danmark har besluttet at bidrage til UNMISS og har været i løbende dialog med FN herom. Sydsudan er et partnerland og regeringen forbereder et bistandsprogram til støtte for bl.a. god regeringsførelse og forbedrede levevilkår.

Samtidig er der fortsat en række markante undtagelser fra den generelt set positive udvikling, såsom Somalia. Pirateriet, der fortsat florerer ud for Afrikas Horn, er et symptom på den efterhånden permanente krise, som Somalia har befundet sig i næsten to årtier. Somalia er en fejlslagen stat, hvor fraværet af statslige strukturer og udbredt lovløshed gør, at kriminelle elementer og ekstreme kræfter kan trives. Konsekvenserne er globale. Bekæmpelse af pirateriet er af høj prioritet for Danmark, hvilket afspejles i den flerårige strategi, der blev udarbejdet i 2011.

Det danske bidrag til den internationale pirateribekæmpelsesindsats omfatter politiske, militære, juridiske og kapacitetsopbyggende instrumenter. Danmark har i 2011 arbejdet for at sætte pirateri på den internationale dagsorden og fremme en koordineret og styrket international indsats. Danmark har udsendt et flådebidrag til NATO's operation Ocean Shield, som opererer ud for Afrikas Horn, og der er truffet beslutning om at styrke den maritime indsats med udsendelse af overvågningsfly. Med dansk formandskab for den juridiske arbejdsgruppe under den internationale kontaktgruppe for pirateri ud for Somalias kyst har Danmark været med til at finde løsninger på de juridiske udfordringer ved pirateriet, herunder ift. retsforfølgelse af piraterne. Ligeledes er der forberedt en kapacitetsopbyggende indsats med fokus på rets- og sikkerhedssektorreformer i regionen. Pirateristategien skal desuden ses i sammenhæng med den danske indsats i Somalia, der bl.a. fokuserer på opbygningen af somaliske institutioner og sikkerhedssektorreform.

Afrika står, som visse dele af Mellemøsten, over for et komplekst sæt af udfordringer, der spænder fra et stigende antal arbejdsløse unge, over klimaforandringer og kampen

om knappe ressourcer til forskellige former for radikalisering. Forskellige kombinationer heraf vil kunne øge spændingerne i allerede urolige områder og resultere i voldelige konflikter. I Sahel området har borgerkrigen i Libyen endvidere ført til yderligere tilførsel af våben samt hjemvendte lejesoldater, som kan medvirke til at forstærke den allerede ustabile situation i især det nordlige Niger og Mali.

Radikalisering udgør et stigende problem i Afrika. Militante ekstremistiske netværk har en betydelig tilstedeværelse især i Somalia og er også et voksende problem i Sahel-området. I Vestafrika har den lokale gren af al-Qaida (AQIM) udnyttet den yderst begrænsede statstilstedeværelse i de nordlige egne af Mali og Niger til at slå rod. I Somalia har al-Shabaab udnyttet tomrummet efter to årtiers konflikt til at etablere sig i den sydlige og centrale del. Al-Shabaab trak sig ud af Mogadishu i 2011 og blev mod slutningen af året sat yderligere under pres. Både AQIM og al-Shabaab indgår i et internationalt netværk af radikale ekstremister med en global dagsorden.

Danmark har i 2011 fortsat sit stærke engagement i at forebygge og løse konflikter på det afrikanske kontinent. Regionale organisationer som den Afrikanske Union, AU, den subregionale organisation for Vestafrika, ECOWAS, og den tilsvarende organisation for Østafrika, IGAD, har alle – med dansk støtte – påtaget sig vigtige roller i konflikthåndtering på kontinentet.

Den danske indsats kombinerer bilaterale landeindsatser med regionale aktiviteter og kapacitetsopbygning. Som et centralt element idet danske engagement er der afsat ca. 215 mio. kr. til et regionalt program for Østafrika/Afrikas Horn, der har til formål at styrke den stabiliserende og fredsstøttende regionale kapacitet i Afrika gennem bl.a. kapacitetsopbygning af de østafrikanske reaktionsstyrker (EASF), støtte til pirateribekæmpelse samt bidrag til den Afrikanske Unions fredsbevarende mission i Somalia (AMISOM). Endvidere støtter Danmark antiradikaliseringssindsatser, indsatser mod illegale pengestrømme/hvidvaskning samt opbygning af det regionale samarbejde om terrorbekæmpelse.

Europa

Situationen i Danmarks nærområde er stabil. Dette gælder også det vestlige Balkan, om end man her fortsat står over for væsentlige udfordringer. Etniske og religiøse konfliktlinjer eksisterer stadig, og den økonomiske situation i regionen er vanskelig. Udfordringerne på Balkan er primært 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 drivkraft for politiske og økonomiske reformer i retning af demokrati, retsstat og markedsøkonomi.

I april 2009 blev Kroatien og Albanien medlemmer af NATO. Forhandlingerne mellem EU og Kroatien blev afsluttet i juni 2011, og landet forventes optaget i EU i 2013. De øvrige lande på det vestlige Balkan har ligeledes et perspektiv om EU-medlemskab, når de opfylder de nødvendige betingelser. Særligt Montenegro og Serbien har gjort fremskridt i den retning. For Serbiens vedkommende har især tilfangetagelsen og udleveringen af den krigsforbryderefterlyste Ratko Mladic i maj 2011 givet et nyt momentum til landets EU-tilnærmelse. Derimod har den politiske udvikling i Albanien, Bosnien-Hercegovina og FYROM/Makedonien været præget af stilstand.

For så vidt angår Kosovo har den sikkerhedsmæssige situation i landet udviklet sig i bekymrende retning siden sommeren 2011. I forbindelse med Kosovos iværksættelse af en handelsembargo mod varer fra Serbien kom det til uroligheder ved flere grænseovergange og KFOR og EULEX måtte indsætte politi og militære styrker i brændpunkterne. Det må forventes, at det også i årene fremover vil være nødvendigt med tilstedeværelsen af såvel KFOR som EULEX i området. Derimod forventes EU's militære engagement i Bosnien-Hercegovina gennem EUFOR Althea gradvist udfaset i løbet af de kommende år. Danmark bidrager med personel til både KFOR og EULEX.

Ruslands udenrigspolitik har siden 2009 udviklet sig i en mere pragmatisk retning. Dette skal bl.a. ses i lyset af Obama-administrationens »reset« politik og NATO's og EU's opfølgning herpå. Rusland søger uforandret at styrke sin indflydelse i nærområdet og anlægger fortsat en uforsonlig kurs over for især Georgien. Fra dansk side har man aktivt støttet NATO-generalsekretærens bestræbelser på at styrke NATO-Rusland-samarbejdet, bl.a. vedrørende missilforsvar, Afghanistan og pirateribekæmpelse. Danmark og NATO har en klar interesse i, at Rusland bidrager konstruktivt til håndteringen af internationale sikkerhedspolitiske udfordringer.

I Ukraine er drøftelserne om NATO-medlemskab blevet sat i bero efter valget af Janukovitj som præsident i 2010. Ukraines nye ledelse ønsker både en tilnærmelse til EU og at forbedre forholdet til Rusland.

Fra dansk side ydes der gennem globalrammen støtte til kapacitetsopbygning i en række europæiske lande. Det drejer sig om lande på Balkan, Georgien, Ukraine og de baltiske lande. Desuden ydes der i begrænset omfang bistand til Tadsjikistan og Kirgisistan til antiradikalisering-aktiviteter og kapacitetsopbygning af politi og grænsekontrol. I Sydkaukasus bidrager Danmark til EU's observatørmision i Georgien, hvor en løsning på konflikten med udbryderregionerne Abkhasien og Sydossetien fortsat har lange udsigter.

Arktis

Arktis har i de senere år været genstand for øget international opmærksomhed. Den globale opvarmning og den forventede fortsatte afsmeltning af isen ved Nordpolen åbner nye muligheder i form af adgang til råstofudvinding og nye sejlruiter. Den stigende aktivitet vil forandre regionens geostrategiske dynamik og betydning.

Denne tendens er gået hånd i hånd med stadig større institutionalisering af samarbejdet mellem de otte arktiske stater, Kongeriget Danmark (inkl. Grønland og Færøerne), Norge, Sverige, Finland, Island, USA, Canada og Rusland. Under dansk formandskab indgik Arktisk Råd 12. maj 2011 i Nuuk for første gang i Arktisk Råds historie en bindende aftale. Aftalen omhandlede søredning. Et andet vigtigt resultat af det danske formandskab var beslutningen om at etablere et permanent sekretariat for Arktisk Råd i Tromsø. Arktisk Råd er gået fra at udforme beslutningsgrundlag til at træffe beslutninger.

Også de fem arktiske kyststaters – Kongeriget Danmark, USA, Canada, Rusland og Norge - fælles erklæring fra Ilulissat fra maj 2008 er med til at sætte relationerne mellem de

arktiske stater i institutionelle rammer. Erklæringen slår 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 regionen. Fremtidige uoverensstemmelser om kontinentalsoklens grænser skal således løses gennem fredelige forhandlinger på basis af Havretskonventionen. Den norsk-russiske aftale fra juni 2011 om grænsedragningen i Barentshavet viser, at erklæringen har effekt.

Med et styrket Arktisk Råd har de arktiske stater fået et bedre forum for løsning af fælles problemstillinger, og med Ilulissat-erklæringen et redskab for løsning af konflikter på i hvert fald det centrale havretlige område. Ikke mindst på den baggrund må det vurderes, at Arktis ikke udgør et sikkerhedspolitisk problem, ligesom behovet for en arktisk traktat i stil med traktaten for Antarktis er ikke-eksisterende.

Kongeriget Danmark er med sin arktiske strategi kommet med et nationalt bud på de udfordringer og muligheder ændringerne i Arktis medfører. Strategien, der er udformet i tæt samarbejde mellem Danmark, Færøerne og Grønland, blev præsenteret 22. august 2011. Den sigter på, at de tre rigsdele i tæt samarbejde skal arbejde for et fredeligt, mere sikkert Arktis. Regionen skal have selv bærende vækst og samfundsmæssig bæredygtighed, og udviklingen skal ske under respekt for Arktis' sårbare klima, miljø og natur. Endelig skal Arktis udvikles i tæt samarbejde med Kongerigets internationale partnere.

Som led i effektiviseringen af forsvarets opgaveløsning i Arktis samles Grønlands Kommando og Færøernes Kommando i en værnssfælles arktisk kommando med hovedkvarter i Nuuk.

OPSUMMERING

Det overordnede mål med den danske sikkerhedspolitik er at tage medansvar for håndteringen af de globale sikkerhedsudfordringer. Dette har i det forløbne år skullet finde sted i en situation ikke mindst præget af den internationale gælds-krise samt af folkelige oprør i Mellemøsten, hvis konsekvenser langt fra er entydige. De aktuelle sikkerhedspolitiske udfordrings karakter betyder, at det internationale samfund skal råde over en bred vifte af instrumenter, såvel civile som militære, der vil kunne anvendes på hele konfliktskalaen. Danmark har løftet opgaven ved at levere substantielle og relevante militære og civile bidrag til internationale indsatser samt aktivt at støtte reformprocesserne i FN, NATO og EU. Målet er at bidrage til, at disse internationale fora fortsat vil være i stand til at håndtere de globale sikkerhedspolitiske udfordringer samt at sikre et positivt samspil mellem udenrigs-, sikkerheds-, forsvars- og udviklingspolitiske indsatser.

Hermed slutter redegørelsen.