

Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia 2011

1. RESUMÉ

Somalia er en skrøbelig stat med store regionale forskelle. Den sydlige del med hovedstaden Mogadishu befinder sig i en alvorlig humanitær krise. Somaliland i nord er mere stabilt, og i sommeren 2010 fik regionen en ny demokratisk valgt regering. Puntland mod øst er i nogen grad stabilt, men også præget af tilstedeværelsen af pirater. Konflikten i Somalia har en destabiliserende effekt på hele Afrikas Horn og påvirker også Europa og Danmark, eksempelvis gennem pirateri, uregulerede migrationsstrømme og radikalisering af mindre grupper i den somaliske diaspora. Dette papir sætter Danmarks politiske og bistandsmæssige engagement i Somalia ind i en samlet strategisk ramme og ligger i forlængelse af "Politik for Danmarks samlede engagement i skrøbelige stater", Strategien for Danmarks udviklingssamarbejde "Frihed fra Fattigdom, Frihed til Forandring" samt Regeringens styrkede samtæknings-indsats.

Det langsigtede mål for den danske indsats er at bidrage til et stabilt Somalia, som kan tage vare på sin egen sikkerhed og fremme en stabil økonomisk og social udvikling. Menneskers frihed, sikkerhed og levevilkår vil være i centrum. Indsatsen vil blive tilpasset situationen i de enkelte regioner og dermed både have et humanitært fokus og fremme vækst og beskæftigelse i mere stabile områder som Somaliland. Danmark vil støtte en bredspektret og sammenhængende indsats, der kan:

- styrke det internationale samfunds politiske engagement i Somalia gennem en integreret tilgang til håndteringen af situationen;
- fremme samarbejde og koordination mellem FN, AU og IGAD samt internationale donorer;
- bidrage til det internationale samfunds indsats for at inddæmme pirateri ud for Somalias kyst under hensyntagen til de ressourcer, der er til rådighed;
- bidrage til det internationale samfunds tiltag til at forebygge og bekæmpe terror og ekstremistiske elementer i og omkring Somalia og forbinde, at Somalia bliver en "safe haven" for international ekstremisme og terrorisme;
- støtte overgangsregeringen i Mogadishu og regionale/lokale strukturer og initiativer med særligt fokus på Somaliland, hvor der bygges stabilitet og udvikling op fra neden;
- opbygge kapacitet til at levere basale sociale serviceydelser samt skabe rammerne for udvikling af den private sektor og økonomisk vækst som led i, at somalierne tager ejerskab for udviklingen; og
- udbygge dialog og samarbejde med somalierne

Danmark vil øge engagementet i Somalia bl.a. gennem en større bistandsindsats i perioden 2011-14. Bistandsindsatsen vil blive samlet i én bevilling på 370 mio. kr. Hertil kommer midler fra en række andre bevillinger, herunder globalrammen og den militære indsats. Engagementet vil have følgende indsatsområder:

- 1) Aktivt diplomati; 2) Sikkerhed, herunder pirateri; 3) Regeringsførelse; 4) Vækst og beskæftigelse; samt 5) Forbedrede levevilkår.

Forholdene i Somalia er vanskelige, og enhver indsats er forbundet med politiske, sikkerhedsmæssige og finansielle risici. Ingen vestlige lande, herunder Danmark, har en ambassade eller repræsentation i hovedstaden. Danmark har begrænsede ressourcer til at gennemføre indsatsen og arbejder derfor i vidt omfang igennem FN, internationale organisationer og NGO'er.

2. INDLEDNING



Figur 1 Somalia, Puntland og Somaliland.

Formålet med dette papir er at fastlægge en overordnet strategisk ramme for den samlede danske indsats i Somalia i de kommende år. Indsatsen vil omfatte politiske, sikkerhedspolitiske og bistandspolitiske tiltag. Udenrigs-, udviklings-, og forsvarsministrene har udpeget integrerede indsatser på Afrikas Horn inkl. Somalia som et nyt dansk indsatsområde med særlig strategisk betydning.

Situationen i Somalia er kritisk. Der er mindre end et år, til den somaliske overgangsregerings mandat udløber i august 2011. Et udkast til ny forfatning er udarbejdet, men der er ikke meget tid og rum til en bred politisk drøftelse af de mange udestående spørgsmål som statsform, føderalisme og regeringsførelse.

Regeringen i Mogadishu, som er et resultat af en FN initieret fredsproces – Dji-

bouti-aftalen, er præget af interne modsætninger og har svært ved at forankre sit mandat og skabe legitimitet. Den har ikke i det forventede omfang formået at skabe en bredere politisk basis og er ligeledes ikke i stand til at holde sammen på landet eller levere de mest grundlæggende basale sociale ydelser til befolkningen. Reelt kontrollerer overgangsregeringen kun et mindre antal distrikter i Mogadishu beskyttet af AMISOM (*African Union Mission in Somalia*) og er fuldstændig afhængig af det internationale samfunds politiske, militære og økonomiske støtte. Store dele af det sydlige/centrale Somalia samt Mogadishu domineres af al-Shabab, som udnytter det tomrum, der er opstået i fraværet af en fungerende regering, og bl.a. i en vis udstrækning leverer basale sociale ydelser til indbyggerne i disse områder. I Mogadishu søger al-Shabab med magt at fordrive overgangsregeringen. I kølvandet på terrorangrebene i Kampala i Uganda i juli 2010 prioriterer de afrikanske lande at styrke den militære tilstedeværelse i Somalia bl.a. gennem AMISOM. Samtidig med, at situationen i den sydlige del af Somalia er forværret, ses der dog opmuntrende udviklinger i andre dele af Somalia, ikke mindst i Somaliland. Valget i 2010 i Somaliland førte til en fredelig overdragelse af magten til den tidligere opposition. I Puntland er der også etableret en regional regering. Endelig er der enkelte områder i det sydlige Somalia, hvor der er lokale tiltag til fred og stabilitet, der vil kunne bygges videre på.

Tidsmæssigt dækker dette politikpapir perioden frem til august 2011, hvor mandatet for den nuværende overgangsregering i Somalia udløber. En række af indsatserne vil dog være mere langsigtede, herunder bistanden til Puntland og Somaliland. Det internationale samfund ønsker ikke at forlænge overgangsregeringens mandat.

3. RESULTATER

Danmark har opnået gode resultater med sin bredspektrede tilgang til Somalia, som bygger på tæt koordination mellem de involverede instanser. På det politiske plan er det lykkedes at bidrage til at få Somalia højt op på det internationale samfunds dagsorden. Danmark har også bidraget til at styrke god regeringsførelse og demokratiet i Somaliland. (Se tekstboks). På det sikkerheds- og stabilitetsmæssige område har Danmark bidraget til at styrke kapaciteten i de regionale organisationer. Deltagelsen i sømilitære pirateribe-kæmpelses-operationer har styrket sikkerheden for søfarten, ikke mindst i Aden-bugten. På det juridiske område har Danmark været i front med at finde løsninger på, hvorledes piraterne vil kunne retsforfølges. På internationalt plan er der opnået en bedre viden om udviklingen i Somalia og samtidig er dialogen i Danmark med somaliere blevet styrket.

Styrket demokrati i Somaliland

Danmark har bidraget til at styrke demokratiet i Somaliland. Konkret har Danmark støttet den nationale valgkommission i Somaliland, der havde til opgave at stå for en ærlig og redelig afholdelse af præsidentvalget den 26. juni 2010. Valget, der indebar et demokratisk skifte af præsidenten, er blevet positivt modtaget af det internationale samfund. Bistanden til at opbygge demokratiet i Somaliland vil fortsætte i 2010-11 baseret på disse positive erfaringer.

På det bistandsmæssige område har Danida bl.a. støttet forbedring af levevilkår og integration af flygtninge siden 1998. I Puntland er de lokalsamfund, der huser flygtninge og fordrevne, blevet støttet og i Mogadishu har Danida siden 2003 arbejdet med sårbare grupper bl.a. ved dagligt at bidrage til uddeling af fødevarer til 85.000 mennesker. Igennem nærområdeindsatsen har Danida haft en indsats til fordel for værtssamfundene for den store gruppe af somaliske flygtninge i nærområderne i Kenya, Etiopien og Yemen. Nærområdebistanden har haft et dobbelt sigte. Dels er der arbejdet med at reducere fattigdommen og forbedre adgangen til sociale ydelser samt beskæftigelsesmuligheder for flygtningene og værtssamfundene. Dels er de kenyanske og yemenitiske myndigheders kapacitet til at beskytte flygtninge og asylansøgere blevet styrket. Der er opnået gode resultater. Mange mennesker har fået adgang til vand og latriner samt lægehjælp. Skoler er blevet bygget, og børn er kommet i skole igen. Alene i 2009 fik 143.000 mennesker adgang til vand i hele Somalia, bl.a. takket være den danske indsats. Der er gjort en særlig indsats for kvinderne i nærområdeindsatsen og bl.a. ydet støttet til en dyrlægeskole, hvor en tredjedel af de studerende er kvinder.

4. SITUATIONEN I SOMALIA

4.1.1 Et land – tre regioner

Somalia er for tiden reelt opdelt i tre regioner med hver sin regering. Dette er mest tydeligt i Somaliland, som aktivt søger uafhængighed af Somalia. Samtidigt opbygges egne statslige strukturer. Opdelingen følger i nogen grad grænserne fra koloni-tiden, hvor det sydlige og centrale Somalia var en italiensk koloni fra 1880'erne til 1941. Somaliland var en del af det tidligere bri-

tisk Somalia og var selvstændigt i nogle få dage i 1960 før området blev en del af den somaliske republik.

SOMALIA FAKTA BOKS	
Befolkning (ifølge Verdensbanken, 2009)	8,9 mio.
Befolkning udenfor Somalia i regionen ¹	5 mio.
Somaliere i Danmark	Ca. 17.000
Estimeret BNP (ifølge Verdensbanken, 2002)	226 US dollars
Fertilitetsrate (ifølge Verdensbanken, 2010)	6,4 barn pr. kvinde
Børnedødelighed under 5 år (ifølge Verdensbanken, 2008)	2 ud af 10 fødte børn
Mødredødelighed (ifølge Verdensbanken, 2005)	14 ud af 1000 levende fødsler
Andel af befolkningen der er afhængige af fødevarerbestand og vand	43 % (herunder 1 ud af 6 børn lider af underernæring)
Forventet levealder ved fødsel (ifølge Verdensbanken, 2009)	49,8 år
Fordrevne Somaliere (ifølge FN, 2010)	Ca. 2 mio.
Heraf internt fordrevne	Ca. 1,4 mio.
¹ Etiopien, Kenya og Djibouti. Et tilsvarende antal er spredt i diasporaen i den resterende del af verden.	

interesser – faktorer, der alle bidrager til en manglende sammenhængskraft i landet. Somalia har desuden et barskt klima, hvor tørke påvirker landbrugets produktion og bidrager til lokale konflikter.

Somalias befolkning har i to årtier levet uden effektiv centralregering, og de skiftende styrers regeringsevne har været mere formel end reel. Visse grupper af befolkningen, herunder elementer i den indflydelsesrige diaspora, har udnyttet situationen til at skabe lukrative økonomiske og i et vist omfang kriminelle aktiviteter. Somalia har ikke tradition for en fundamentalistisk tilgang til Islam, men svære livsbetingelser og en sikkerhedssituation, der er ude af kontrol, har givet radikale, islamistiske grupper som al-Shabab mulighed for at vinde fodfæste i det sydlige og centrale Somalia – i hvert fald indtil andre aktører kan tilbyde samme sikkerhed og sociale udvikling.

Den humanitære krise i Somalia er måske den værste i verden. Ifølge FN's højkommissariat for flygtninge opholder der sig over 600.000 somaliske flygtninge i lejre i nabolandene, Kenya, Yemen og Etiopien. 1,4 mio. mennesker er internt fordrevne. Kun Afghanistan og Irak genererer flere flygtninge end Somalia. Befolkningen i Somalia er dybt forarmet. Ifølge FN lever mere 40 % af befolkningen for under en dollar om dagen. Udannelsesniveauet lavt, og det skønnes at kun en femtedel af børnene går i skole. Somalia ligger også meget højt, hvad angår børne- og mødredødelighed. (Se Somalia fakta boks).

Klan-strukturen er nøglen til at forstå landets historie, samfund og politik. Klanerne udgør den centrale samfundsmæssige enhed og kontrollerer lokalområder, erhvervsliv og dømmer i tvister/konflikter af kriminel og civil karakter. Klanerne er ikke entydige størrelser, men komplicerede netværk, som indgår i skiftende alliancer, baseret på klanledelsens vurdering af den bedste interessevaretagelse for medlemmerne. Al-Shababs stigende indflydelse går dels i et vist omfang på tværs af traditionelle klanstrukturer og er dels en udfordring for disse. I fraværet af en centralregering er det disse lokale strukturer, som har formået at skabe en vis grad af stabilitet i dele af Somalia.

Tiltag til fred og forsoning i Somalia vanskeliggøres af en yderst kompleks blanding af modstridende interesser, herunder regionale sikkerhedsinteresser, national og lokal klanrivalisering, påvirkning fra fundamentalistiske religiøse kræfter, diasporaengagement samt økonomiske og kriminelle

Retssikkerheden er lav i Somalia, hvor der hverken er politi eller retsvæsen til sikre, at lov og orden bliver overholdt. Den dårlige sikkerhedssituation medfører, at menneskerettighederne i vidt omfang krænkes. Ytringsfriheden er yderst begrænset. Yderliggående grupper som al-Shabab anser det som forræderi at formidle nyheder om konflikten. I nogle områder kontrolleret af al-Shabab er der dødsstraf for at komme med negative udtalelser om gruppen.

Trods krisen udviser den somaliske befolkning en overraskende modstandskraft. De sidste to år har der været en god mængde nedbør, der givet udsædvanligt store høstudbytter. I de sidste fem år er eksporten af levende kvæg (især kameler og geder) til Den Arabiske Halvø steget, hvilket giver befolkningen en kontant indkomst. Desuden overfører den store somaliske diaspora betydelige beløb til hjemlandet.

4.1. Overgangsregeringen

Et afgørende element i den somaliske fredsproces har været forsøget på at styrke landets nationale institutioner, herunder etableringen af en overgangsregering. Overgangsregeringen blev etableret efter en fredsproces under den regionale organisations IGADs ledelse. Overgangsregeringens mandat bygger på en midlertidig forfatning, der blev vedtaget af det provisoriske somaliske parlament i november 2004. I erkendelse af, at der var behov for at udvide og styrke overgangsregeringen, ledede FN en række forhandlinger i Djibouti, der førte til et samarbejde med Alliancen for Befrielse af Somalia – en udbrydergruppe fra de tidligere Islamiske Domstole. Inden da var overgangsregeringen blevet voldsomt presset af de Islamiske Domstole, og overgangsregeringen bad derfor Etiopien om militær hjælp til at genvinde kontrollen med landet. I 2007 besluttede den Afrikanske Union at indsætte en fredstøttende styrke, AMISOM. Da de etiopiske tropper trak sig tilbage i januar 2009, var der tvivl om, hvorvidt AMISOM kunne holde skansen. Det er dog lykkedes, og AMISOM har siden været en vigtig brik i at holde overgangsregeringen ved magten. I februar 2009 dannedes en bredere samlings-regering med den tidligere relativt moderate leder af de Islamiske Domstole, Sheikh Sharif, som ny præsident. Desuden etablerede overgangsregeringen, der havde opereret fra Nairobi i Kenya, en base i hovedstaden Mogadishu med AMISOM's støtte.

Der var forventninger fra det internationale samfund til, at den udvidede overgangsregering under Sheik Sharif ville vinde folkelig opbakning og få bred politisk støtte. Der var også en forventning om, at tilbagetrækningen af de etiopiske tropper og etableringen af overgangsregeringen i Mogadishu ville tage luften ud af de radikale kræfters propaganda og øge regeringens popularitet.

Forventningerne er imidlertid ikke blevet indfriet. Overgangsregeringen har ikke været i stand til at opnå bredere folkelig opbakning, ikke mindst på grund af interne stridigheder, men også fordi den – i visse kredse – anses for at være nært knyttet til Etiopien. Dertil kommer overgangsregeringens manglende evne til at holde landet sammen og levere grundlæggende sociale ydelser til borgerne. Selv om de Islamiske Domstole gik i opløsning, fortsatte to nye grupperinger, al-Shabab og Hizbul Islam, med at føre militære kampagner mod overgangsregeringen. Overgangsregeringen er forblevet relativt isoleret og er afhængig af den militære støtte fra AMISOM.

Siden bombeangrebene i Kampala i Uganda i juli 2010 og efterfølgende angreb i Mogadishu har overgangsregeringen, støttet af landene i regionen, primært Uganda og Kenya, arbejdet målrettet for en styrkelse af AMISOM og egne sikkerhedsstyrker. Denne militære strategi bakkes op af AU og IGAD, som alle vurderer, at overgangsregeringen har brug for at få skabt råderum for at kunne afslutte forfatningsprocessen. Det internationale samfund er også rede til at støtte den militære indsats gennem en styrkelse af AMISOM, samtidig med at der gøres fremskridt i forfatningsprocessen, som er afgørende for at fremme langsigtet stabilitet i landet.

4.2. Al-Shabab

Al-Shabab udspringer af den tidligere ungdomsafdeling af de Islamiske Domstole og startede som en national alliance af forskellige radikale kræfter, der bekæmper overgangsregeringen. Al-Shabab har etableret sig som den mest magtfulde gruppering i den sydlige del af Somalia primært i fraværet af alternativer. Der er indført en meget streng fortolkning af sharia-lovgivningen i de områder, al-Shabab kontrollerer. Da Somalia ikke har en tradition for en streng fortolkning af sharia, er al-Shababs folkelige popularitet begrænset. Al-Shabab har dog formået at udbygge sin magtbastion på baggrund af evnen til at skabe relativ stabilitet.

Gruppen er blevet stadig mere radikaliseret og kampfærdet over de sidste to år, idet den har tiltrukket en række elementer med international erfaring, bl.a. fra Afghanistan. Gruppen består nu af to fløje, som ikke er enige om strategien og linjen. Den ene fløj vil satse på den nationale kamp og nationale mål, mens den anden fløj har højere ambitioner og ønsker at satse på internationale mål, som kan skabe større opmærksomhed og muligvis også give den formel anerkendelse fra al Qaida. De mest ekstremistiske dele af gruppen har officielt erklæret sin støtte til al Qaida.

Terrorangrebet i Kampala i juli 2010, som al-Shabab tog ansvaret for, var et første eksempel på, at gruppen nu har både kapacitet og vilje til også at gennemføre terrorangreb uden for Somalias grænser. Angrebet må dermed opfattes som en foreløbig sejr for den internationale fløj af al-Shabab. Det er uklart, hvad splittelsen i al-Shabab vil betyde for bevægelsens fortsatte virke og den i forvejen ikke alt for stærke folkelige opbakning.

4.3. Somaliland

Somaliland, der ligger mod nordvest og grænser op til Etiopien og Djibouti, har i opfølgning af en lokalt baseret freds- og demokratiseringsproces skabt stabilitet og etableret en statslignende struktur med egen forfatning, eget regeringsapparat og regeringslignende myndigheder. Regeringen i den regionale hovedstad Hargeisha har vist vilje til forandring. I juni 2010 afholdtes et præsidentvalg, der førte til en fredelig magtoverdragelse. Såvel den nuværende som den tidligere regering prioriterer uafhængighed meget højt, og Somaliland har derfor heller ikke ønsket at indgå i det forfatningsarbejde, som overgangsregeringen står i spidsen for. Somalilands regering arbejder målrettet for at forbedre levevilkårene for befolkningen og har selv skabt et vist finansielt råderum gennem bekæmpelse af korruption og forøgelse af toldindtægterne. Regeringen prioriterer bl.a. indsatsen inden for sundhed, uddannelse, infrastruktur, landbrug, vandforsyning og jobskabelse for unge. Den private sektor spiller allerede en central rolle, og regeringen prioriterer udviklingen heraf. Der er en betydelig interesse fra det internationale samfund, herunder fra EU og Verdensbanken, i at støtte Somalilands videre udvikling. Det er væsentligt at støtte

de positive fremskridt i Somaliland, selv om det er forbundet med politiske og økonomiske udfordringer, i en situation hvor de institutionelle og demokratiske strukturer fortsat er skrøbelige. Danmark vil fordoble sin bistand til Somaliland. Støtten skal foregå inden for en ramme, hvor såvel Somaliland som overgangsregeringen og AU må opfordres til at indgå i dialog om Somalilands status. Dette spørgsmål bør primært løses i en afrikansk kontekst.

4.4. Puntland

Puntland er også en region med eget, om end svagt, regeringsapparat, valgt af ældre klanledere. Puntland anerkender regeringen i Mogadishu og ønsker at forblive en region i et føderalt Somalia. Situationen i Puntland er præget af, at det politiske system ikke er institutionaliseret i nær samme grad som i Somaliland. Puntland er også mere ustabil, bl.a. på grund af tilstedeværelsen af et stort antal internt fordrevne fra det sydlige og centrale Somalia. Dertil kommer, at Puntland er hjemsted for pirateri-virksomhed, og at mange ser en tæt sammenhæng mellem de lokale myndigheder og piraterne. Den skrøbelige fred og relative stabilitet i Puntland risikerer af samme grund at blive undermineret, hvilket vil kunne forværre den humanitære og sikkerhedspolitiske situation.

Somalilands blandede statsform

Somaliland har over de sidste to årtier udviklet en statsform, der er en unik blanding af traditionelle og moderne elementer. Somalilands forfatning er et resultat af en række konsultationer med forskellige klaner, hvilket førte til en styreform med en præsident, et parlament med to kamre samt uafhængige domstole. Overhuset er især interessant, fordi det blev skabt ud fra det traditionelle råd af ældre (*guurti*) på basis af en repræsentativ formel. Overhuset har sikret en forankring i de traditionelle klanbaserede magtstrukturer, hvilket indebærer, at medlemmerne er udpegede og ikke valgte. Sådanne konstruktive erfaringer med at blande traditionelle og vestlige regeringsformer burde kunne tjene som inspiration til at skabe sikkerhed og stabilitet i andre områder af Somalia som f.eks. i Mogadishu.

4.5. Kvinders situation

Kvinder og børn bliver ramt hårdt af konflikten. Somalia er et traditionelt samfund med en overvejende patriarkalsk kultur, og kvindens stilling er svag. Politisk er der kun få kvindelige repræsentanter i parlamenter og regeringer i såvel syd som nord. Vold mod kvinder er udbredt og foregår i praksis straffrit. Det gælder også hustruvold, som nærmest er generelt accepteret. Døtre kan arve, men arver kun halvdelen af, hvad en søn arver. Enker har traditionelt pligt til at gifte sig med sin afdøde ægtefælles (ældste) bror. Der er forbud mod voldtægt. I praksis finder voldtægt ofte sted, bl.a. udført af militsmedlemmer. Ofte undlader kvinden at fortælle om voldtægten af frygt for, at familien vil tvinge hende til at gifte sig med voldtægtsmanden. Kvindelig omskæring er udbredt, og det skønnes at 98 % af alle somaliske kvinder er omskåret. Et ukendt antal kvinder dør årligt som følge af omskæring.

Al-Shabab har yderligere skærpet kravene til kvinders adfærd i de områder i det sydlige/centrale Somalia, som gruppen kontrollerer. Der stilles strenge krav om, at kvinder skal være iført *hijab*. Diverse kvindeorganisationer er blevet tvunget til at lukke, og kvinders færden er strengt kontrolleret.

Børnene lider under konflikten. Som nævnt tidligere har Somalia verdens højeste børnedødelighed. Kun en femtedel af børnene går i skole, og skolegangen varer i reglen kun omkring fem år. Kun 10 % af en årgang får, hvad der svarer til en studentereksamen.

Rekruttering af børnesoldater udgør et stigende problem. Drengene helt ned til 14-15 års alderen rekrutteres af alle parter i konflikten, og siden 2007 har der været rapporteret om børn, der er dræbt og såret i kamp.

4.6. Den regionale kontekst

Nabolandene er afgørende for Somalias fremtid. Deres interesse i konflikten er i høj grad præget af historiske forhold og magtbalancer, hvilket ikke gør håndteringen nemmere. Den regionale stormagt Etiopien spiller en helt central rolle og ønsker et stabilt, men ikke for stærkt Somalia. Samtidig søger Etiopiens ærkefjende Eritrea at underminere Etiopiens sikkerhed ved at støtte oprørsbevægelser i Somalia.

De arabiske lande har ligeledes interesser i udviklingen i Somalia. Overgangsregeringen og dens forgængere har modtaget officiel støtte fra de arabiske lande, mens islamistiske oprørsbevægelser ad mere uofficielle kanaler har modtaget – formentlig mere omfattende – støtte fra forskellige arabiske donorer.

Situationen i Somalia er dermed flettet tæt sammen med nabolandenes sikkerhedspolitiske interesser, hvilket ikke er fremmede for en positiv indenrigspolitisk udvikling. Samtidig er det en realitet, at der kun bliver en løsning på konflikten i Somalia, hvis den er acceptabel for nabolandene – især Etiopien og Kenya, hvis sikkerhed længe har været direkte forbundet med situationen i Somalia. Det er inden for denne politiske realitet, at IGAD agerer, og det var med denne platform, at IGAD tog initiativet til den fredsproces, som førte til Somalias midlertidige forfatning og overgangsregeringen. Det er derfor også inden for denne ramme, og i tæt samarbejde med AU og FN, at udfordringerne i forbindelse med afslutningen af overgangsprocessen skal behandles. Det forhold, at Eritrea har suspenderet sit medlemskab af IGAD, betyder, at IGAD's handlemuligheder både i forhold til Eritrea og til vigtige aktører i Somalia, ikke mindst al-Shabab og Hizbul Islam, der har politisk base i Eritrea, er begrænsede.

*Intergovernmental Authority on Development
(IGAD)*

IGAD samler landene på det Afrikanske Horn og består af Djibouti, Etiopien, Kenya, Somalia, Sudan og Uganda. Organisationen har været en vigtig drivkraft i både i forsøgene på at forhandle sig frem til fred i Somalia og til at håndhæve freden. Eritrea forlod organisationen – midlertidigt – i 2007 som et led i den løbende rivalisering med Etiopien. Der er ikke udsigt til, at Eritrea vender tilbage til IGAD foreløbigt..

Somalia har historisk og kulturelt tætte bånd til Yemen på den anden side af Aden-bugten. Yemen har været en venlig vært for mange somaliske flygtninge, der relativt nemt kunne få opholdstilladelse. Ifølge FN's flygtninge-kommissariat er der 170.000 somaliske flygtninge i Yemen, men ifølge de somaliske myndigheder er dette tal langt større. Der er stigende bekymring for, at Yemen er blevet en trædesten for smugling af mennesker, narkotika, våben og penge fra Afrikas Horn mod det rige Saudi Arabien og videre til Europa. Yemen er især siden 2009 år

blevet destabiliseret af en gruppe affilieret med al Qaida (*Al Qaida on the Arabian Peninsula, AQAP*). Der er i stigende grad bekymring over, hvorvidt al-Shabab i Somalia arbejder sammen med sine yderligtgående naboer i AQAP, og hvilke konsekvenser dette vil have for trusselsbilledet mod Europa.

4.7. Den internationale ramme

FN spiller en helt central rolle i Somalia. FN's overordnede politiske strategi blev fastlagt i foråret 2009, hvor Sikkerhedsrådet bakkede op om en fastholdelse af AU's operation i Somalia, AMISOM (Dette skete gennem vedtagelsen af sikkerhedsrådsresolution 1872 (2009)). Formålet med FN's engagement er en forsigtig trinvis opbygning af FN's civile tilstedeværelse i Somalia via et "let fodaftryk", når sikkerhedssituationen tillader det. Formelt fastholdt Sikkerhedsrådet sin erklærede intention om etablering af en egentlig FN fredsbevarende operation til afløsning af AMISOM. Politisk er der dog ingen appetit på et militært engagement på jorden i Somalia, og der er reelt tilfredshed med at bemyndige AMISOM til at udføre denne opgave.

FN yder en betydelig humanitær og udviklingsmæssig indsats i Somalia og nabolandene. FN højkommisariat og dets særorganisationer finansierer driften af flygtningenejrene i Kenya, Yemen og Etiopien. Samme organisation driver også lejrene for de internt fordrevne i den nordlige del af Somalia. Verdensfødevareprogrammet forsyner de flygtede, de fordrevne og de hungersnødte med mad. Unicef søger at skabe bedre forhold for børn, bl.a. gennem forbedret vandforsyning og sanitet. WHO arbejder for bedre sundhed. Tillige er en lang række andre FN-organisationer involveret i et af verdens største humanitære programmer, der samles i den fælles appel (*Common Appeal Process, CAP*) for Somalia.

FN har i samarbejde med Verdensbanken formuleret et bredt og langsigtet udviklingsprogram for Somalia, der i daglig tale kaldet RDP (*Somalia Reconstruction and Development Programme: "Deepening Peace and Reducing Poverty* (2008)). Programmet har tre brede indsatsområder vedrørende: 1) fred/sikkerhed/god regeringsførelse; 2) forbedrede offentlige ydelser som undervisning, sundhed samt vand og sanitet; og 3) forbedrede rammebetingelser for vækst og beskæftigelse. Den danske indsats er således i fuld samklang med prioriteterne i FN/Verdensbanken og i Somalias overgangsregering.

FN er i øvrigt i gang med at forbedre koordinationen af verdensorganisationens mange aktiviteter, således at der bliver stærkere fælles fodslag på jorden.

I lyset af den korte tid, der resterer af overgangsperioden, er det afgørende vigtigt, at FN stiller sig i spidsen for udarbejdelse af et udkast til ny forfatning. Danmark har hilst udpegningen af generalsekretærens nye særlige repræsentant, Mahiga, velkommen. Mahiga har vist sig i stand til at tilføre FN's engagement i Somalia ny energi. FN's koordinerende rolle er yderligere styrket ved, at FN leder møderne i den internationale kontaktgruppe, der samler en lang række af landene, der bidrager til udviklingen i Somalia. Endelig er der behov for at styrke koordinationen mellem FN's særlige organisationer på regionalt plan – f.eks. i Somaliland og Puntland.

IGAD har over de seneste år atter forsøgt at spille en aktiv rolle i Somalia. IGAD samler regelmæssigt regionens statschefer og relevant ministre til drøftelser om udviklingen i Somalia.

Desuden er Ghanas tidligere præsident Jerry Rawlings blevet udnævnt som organisationens mægler i konflikten. I lyset af den kritiske sikkerhedsmæssige udvikling i Somalia blev IGAD i juni 2010 enige om at styrke AMISOM. Målet var først at sikre, at AMISOM kom op på fuld styrke i forhold til det eksisterende mandat. Det indebar, at der blev tilført yderligere 2.000 tropper. Derudover var der i IGAD enighed om, behovet for en betydeligt større militær styrke til at skabe rum for overgangsregeringen til at kunne udfolde sit politiske mandat. Denne beslutning blev endosseret ved AU-topmødet i Kampala i juli, som fandt sted kort efter al-Shababs terrorangreb i Kampala under VM i fodbold i 2010.

På invitation fra AU støtter Danmark kapacitetsopbygning af de østafrikanske reaktionsstyrker (EASF). Målet er, at hjælpe reaktionsstyrkerne med at opnå fuld operativ kapacitet inden 2015, så afrikanerne bliver bedre i stand til at håndtere konflikter i regionen – herunder eksempelvis Somalia.

Den internationale kontaktgruppe for Somalia, der har FN som formand, varetager den overordnede koordinering af de politiske og bistandsmæssige tiltag og omfatter såvel FN-organisationerne som væsentlige bilaterale donorer. Kontaktgruppen mødes tre til fire gange om året på niveau af departementschefer eller embedsmænd.

Herudover er der på FN's Sikkerhedsråds anmodning oprettet en **kontaktgruppe vedrørende pirateri** ud for Somalias kyst. Denne kontaktgruppe – der har roterende formandskaber – varetager koordineringen af det internationale samfunds indsats mod pirateri ud for Somalia. Der er nedsat fire arbejdsgrupper under kontaktgruppen, herunder en juridisk gruppe, som Danmark permanent er formand for.

EU er en vigtig kanal for Danmarks indsats i Somalia. EU's indsats baserer sig på en politik for Afrikas Horn, som blev godkendt i 2009, og ventes omsat i en mere operativ strategi. Et fremtrædende aspekt i politikken er støtte til AU, AMISOM og i en vis grad IGAD som vigtige strategiske partnere for at skabe fred i regionen. EU yder betydelige bidrag til både humanitære indsatser og til genopbygning og støtter også træning af somaliske sikkerhedsstyrker gennem en militær træningsmission med base i Uganda. EU vurderes at have potentiale til at øge sit engagement over en bred kam i forhold til Somalia.

Udviklingen i den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Somalia stiller det internationale samfund over for et dilemma. Hvor statsopbygning på den ene side er en forudsætning for en bæredygtig konfliktløsning, er det også en realitet, at denne kun kan lykkes, hvis den er drevet og forankret i Somalia. Der er bred opbakning til den Afrikanske Union og dens tiltag for at fremme en fredelig udvikling. AU og stærke kræfter i Somalia ønsker forsat at opretholde Somalia som enhedsstat. Derfor arbejdes der fra det internationale samfunds side på en samlet politisk løsning, baseret på overgangsregeringen og en forfatningsproces, som tager sigte på etableringen af en føderal stat. Samtidig er det i stigende grad klart, at den nuværende overgangsregering ikke er den politisk samlende faktor, som kan bringe landet ud af den langvarige krise. De lokalt baserede forsoningsprocesser bl.a. i Somaliland og Puntland samt mindre områder af det sydvestlige Somalia ser derimod ud til at være i stand til at levere stabilitet – også

som alternativ til al-Shabab – og skaber bedre muligheder for udvikling og bedre levevilkår. I erkendelse heraf bakker det internationale samfund i stadig stigende grad op om disse tiltag til fred og stabilitet.

Al-Shababs voksende indflydelse i den sydlige del af landet og det forstærkede pres ikke mindst fra overgangsregeringen og nabolandene for at dæmme op herfor rejser andre spørgsmål. En forstærket militær indsats vil ikke i sig selv dæmme op for al-Shabab i fraværet af en politisk strategi for landet som helhed. Det var erfaringen fra den etiopiske tilstedeværelse i landet, at de islamiske kredse kan presses militært, men hvis der ikke er en politisk plan bag den militære intervention, som kan samle de somaliske klaner særligt i syd, så vil effekten af den militære intervention være kortvarig.

5. DET DANSKE ENGAGEMENT I SOMALIA

Situationen i Somalia er kompleks, og en effektiv dansk indsats til støtte for stabilisering og udvikling kræver, at hele paletten af udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitiske redskaber sam-tænkes. De forskellige indsatser skal anvendes strategisk og effektivt, ligesom samspillet mellem dem skal styrkes. Danmark vil øge engagementet i Somalia bl.a. gennem en større bistandsindsats i perioden 2011-14. Bistandsindsatsen vil blive samlet i én bevilling på 370 mio. kr. Hertil kommer midler fra en række andre bevillinger, herunder globalrammen, der finansierer stabiliseringsprojekter i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling i skrøbelige stater, og den militære indsats. Engagementet vil have følgende indsatsområder: 1) Aktivt diplomati; 2) Sikkerhed, herunder pirateri; 3) Regeringsførelse; 4) Vækst og beskæftigelse og 5) Forbedrede levevilkår. (Jvf. tabel 1).

Det danske engagement vil gå på to ben og støtte såvel overgangsregeringen i Mogadishu som regionale/lokale initiativer, hvor der bygges stabilitet og udvikling op fra neden.

Disse indsatser ligger helt på linje med det genopbygnings-program, som FN og Verdensbanken har udarbejdet sammen med samarbejde med overgangsregeringen (Jvf. omtalen tidligere).

En indsats for kvinder og børns kår vil være et væsentligt tværgående tema i den danske bistandsindsats. Der er udbredt behov for at inddrage kvinder i freds- og genopbygningsprocessen og arbejde for at styrke kvinders rettigheder, lige adgang til ressourcer og øget politisk indflydelse. I den humanitære del er kvinders kår integreret. Desuden udføres der særlige projekter. Uddannelsen af kvindelige dyrlæger er et eksempel. Red Barnets bestræbelser på at forbedre børns kår er et andet.

I 2010 udgjorde den danske bistand til Somalia 154 mio. kr. Godt halvdelen heraf gik til forbedrede levevilkår, dvs. primært humanitære indsatser. De bløde sikkerhedsindsatser udgjorde 35 mio. kr. og kom fra globalrammen. Indsatsen vedrørende aktivt diplomati har primært en politisk karakter, der ikke som sådan udmøntes i konkrete projekter. Det bør også bemærkes, at beløbene til den sømilitære indsats ikke er medtaget.

Ifølge Verdensbankens opgørelser modtog Somalia 758 mio. USD i bistand i 2008. Det svarer til 4,3 mia. kr. Men Somalia modtager blot 19 USD i bistand per indbygger. Det er langt mindre

end gennemsnittet for landene i Nordafrika og Mellemøsten, der ligger på 73 USD per indbygger. Det er også mindre end gennemsnittet for Afrika syd for Sahara, der ligger på 49 USD per indbygger. FN er den største bidragsyder. FN's bistand koordineres som tidligere nævnt gennem en fælles finansieringsmekanisme, kaldet the *Common Appeal Process* (CAP). I 2008 mobiliserede FN 476 mio. USD gennem CAP'en. EU er i kraft af bidrag fra medlemslandene og Kommissionen ligeledes en væsentlig aktør. I 2008 udgjorde EU's samlede bistand til Somalia 160 mio. USD.

5.1. Aktivt diplomati – på alle niveauer

Mål: Fremme en nationalt forankret politisk løsning baseret på en inklusiv politisk proces

Den danske politiske indsats retter sig mod alle niveauer af det internationale samfunds ageren i relation til Somalia.

De kommende måneder er afgørende for gennemførelsen af Djibouti-aftalen, der vil skulle afsluttes inden august 2011, med en ny forfatning for Somalia og gennemførelsen af valg. Der er en voksende erkendelse i det internationale samfund af, at dette formentlig næppe er muligt. Samtidig er der international enighed om ikke at forlænge overgangsperioden. Der arbejdes fortsat på at udbrede den politiske proces og styrke overgangsregeringens legitimitet og udstrækning. Interessen samler sig nu omkring, hvordan forfatningsprocessen kan blive et instrument for en dialog, som samler vigtige aktører i Somalia. Det er FN sammen med overgangsregeringen, som har lederskabet for denne del af processen.

Med den politiske og sikkerhedsmæssige udvikling i Somalia er der mere end før behov for en fælles international strategi, som skaber fodslag mellem alle aktører. FN med opbakning fra AU og IGAD bør stille sig i spidsen for udarbejdelsen af en sådan strategi.

Konkret vil Danmark arbejde for at:

- Fremme en sammenhængende international indsats i Somalia, som bygger på en politisk løsning og rækker ud over overgangsperioden i samarbejde med FN, AU og IGAD;
- FN, AU og IGAD får sat gang i arbejdet med forfatningsprocessen på en inklusiv måde, der bidrager til, at arbejdet kan afsluttes inden overgangsperiodens udløb;
- Styrke EU's aktive engagement i relation til Somalia gennem udmøntningen af strategien for Afrikas Horn;
- Styrke dialogen med nationale, regionale og lokale parter og dermed fremme ejerskab til de pågældende løsninger; og
- Styrke inddragelse af kvinder i processen.

5.2. Sikkerhed – til lands og til vands

Mål: Fremme stabilitet og sikkerhed lokalt, regionalt og internationalt

Terrorangrebet under VM-finalen den 11. juli 2010 i Kampala, som al-Shabab påtog sig ansvaret for, har på ny aktualiseret spørgsmålet om terrortruslen på Afrikas Horn og i Østafrika som

helhed. Det er første gang, at al-Shabab har stået bag et terroranslag uden for Somalia og de umiddelbare grænseområder. Hermed bekræftes en tendens i retning af en mere global, ideologisk og al-Qaida inspireret tilgang fra al-Shababs side, der ellers hidtil har været hovedsageligt national i sit fokus.

Danmark har ydet omfattende støtte til de civile elementer af AMISOM og til træning af politifolk via UNDP. Danmark bidrager endvidere til polititræningsindsatsen med en dansk politiofficer, der yder teknisk bistand til AU's planlægnings- og styringsenhed i Addis Ababa i Etiopien. I 2010 og 2011 er der afsat midler til supplerende stabiliseringsindsatser i og omkring Somalia. Tiltagene kan evt. finde sted som støtte til AMISOM, de østafrikanske reaktionsstyrker, EASF, og til opbygning af nationale sikkerhedsstrukturer. Endelig vil en del af midlerne kunne anvendes til støtte for maritim kapacitetsopbygning i regionen for at inddæmme pirateriet.

I den resterende del af overgangsperioden vil der være et behov for at opbygge overgangsregeringens eget militær og politi for at skabe forudsætninger for etablering af en nationalstat. Erfaringen fra lignende situationer viser, at opbygningen af nationale sikkerhedsstrukturer er både langvarig og vanskelig. Det er relativt enkelt at foretage en formel træning af soldater og politifolk på målrettede kurser, der giver den enkelte grundlæggende viden og færdigheder. EU støtter således træningen af somaliske rekrutter. På grund af sikkerhedssituationen må træningen foregå i Uganda, hvorved der også kan trækkes på de ressourcer og den erfaring, som de ugandiske tropper i Somalia besidder. Rekrutterne er i 20'erne og har altid levet i et Somalia uden stat. De kender derfor ikke det somaliske flag, og mange har aldrig gået i skole. På den baggrund vil det tage meget lang tid at opbygge sammentømrede militære enheder. De grundlæggende kurser er kun et første skridt.

The Joint Security Committee

Det internationale samfunds bistand til at stabilisere Somalia koordineres i *The Joint Security Committee* (JSC), der har den somaliske statsminister og FN's særlige repræsentant som formænd. Komiteen koordinerer bidragene til AMISOM og tiltagene fra FN, IGAD og EU samt overgangsregeringens egne bestræbelser på at opbygge en sikkerhedssektor. Komiteen mødes en gang om måneden og bistås af en række tekniske arbejdsgrupper.

Som det fremgår oven for, findes der ikke en nationalstat i Somalia, som den enkelte borger kan identificere sig med. Den enkelte identificerer sig med og er loyal over for klanen. Klanen kan i princippet være allieret med al-Shabab eller andre yderligtgående grupper. Der er en reel risiko for, at dette mønster også vil være gældende for den uddannede/trænede soldat/politibetjent. Loyalitet over for overgangsregeringen kan derfor ikke tages for givet på forhånd. Opbygningen af sikkerhedsstyrker stiller således Danmark og resten af det internationale samfund i et dilemma mellem nødvendigheden af at opbygge en nationalstat med sikkerhedsstyrker og risikoen for, at de trænede/uddannede går over til fjenden. Dilemmaet er ikke nyt, men ikke mindre vanskeligt i en somalisk kontekst.

Danmark har i nogle år været engageret i tiltag til imødegåelse af terrorisme og radikaliserings på Afrikas Horn/Østafrika. Hovedfokus har været på støtte til den regionale, østafrikanske

organisation IGAD og dets terrorbekæmpelsesprogram. Danmark har ligeledes gennemført anti-radikaliseringstiltag i forhold til muslimske samfund langs Kenyas kyst. Danmark har endelig været engageret i en kortlægning af terrortruslen samt udformningen af anbefalinger til yderligere indsatsområder. I opfølgning heraf har Danmark været engageret i at øge de østafrikanske landes kapacitet til at anvende nyligt indgående aftaler om gensidig retshjælp og udlevering også på terrorbekæmpelsesområdet som et første skridt i retning af etablering af egentlige terrorbekæmpelsesnetværk.

Som tidligere nævnt er der stigende bekymring for, at den ustabile situation i Somalia har negativt afsmittende virkninger på naboen i Yemen. I modsætning til Somalia har Yemen dog en fungerende – om end svag – administration i hovedstaden Saana. Yemen har som et af de få lande i regionen en kystbevogtnings-tjeneste. Danmark arbejder – sammen med en række andre udviklingspartnere – på at styrke denne tjeneste og opbygge både institutionel og materiel kapacitet.

Konkret vil Danmark arbejde for at:

- Støtte stabilisering og sikkerhed i Somalia inden for en international politisk ramme;
- Støtte de afrikanske landes bidrag til stabilitet og sikkerhed i Somalia, primært gennem AMISOM;
- Fremme koordinationen mellem FN, AMISOM, IGAD og legitime lokale sikkerhedsstyrker, evt. gennem støtte til *The Joint Security Committee* og dets anbefalinger;
- Styrke EASF's evne til at bidrage til land- og sømilitær sikkerhed i forhold til Somalia;
- Bidrage til regional maritim kapacitetsopbygning;
- Fremme lokalsamfunds kapacitet til konfliktforebyggelse og -håndtering, herunder ved at styrke kvindernes rolle; og
- Støtte etablering af terrorbekæmpelsesnetværk i Østafrika (Etiopien, Kenya, Somalia, Djibouti, Uganda og Tanzania).

5.2.1. Pirateri

Mål: Fremme den maritime sikkerhed og styrke den internationale indsats mod pirateri ved Afrikas Horn.

Fraværet af en centralmagt og sammenbruddet i lov og orden samt fattigdom har ført til en stærk stigning i pirateri ud for Somalias 1800 sømil lange kystlinje. Den øgede pirataktivitet har i de seneste år også haft en negativ indvirkning på den globale kommercielle skibsfart, herunder for de afrikanske lande, ligesom pirateri har store personlige omkostninger for de søfolk, der holdes som gidsler. Den øgede internationale militære tilstedeværelse og søfartens tiltagende efterlevelse af industriens forholdsregler, samlet i *Best Management Practices* (BMP) mod piratangreb, har klart medvirket til reduktion af antal fuldbyrdede kapringer i Adenbugten fra 2008 til 2009. Som reaktion på den internationale flådetilstedeværelse og den skærpede fokus på Adenbugten har piraterne udvidet deres operationsområde til at omfatte store dele af Det indiske Ocean, med angreb registreret tæt ved Maldiveerne mod øst og omkring Madagaskar mod syd.

Indsatsen mod pirateri omfatter et bredt spektrum af initiativer, der spænder over sømilitære operationer, retsforfølgelse af formodede pirater og kapacitetsopbygning af kystbevogtning og retssystemer i regionen. Indsatsen mod pirateri udføres af både internationale og nationale aktører i tæt samspil med private rederier og brancheorganisationer. Den langsigtede løsning på pirateriet er myndighedskontrol med områderne, herunder også farvandsovervågning og håndhævelse af Somalias eksklusive økonomiske zone (EEZ), samt udvikling, herunder alternative indkomstmuligheder for potentielle pirater. På kort sigt er der imidlertid behov for at imødegå pirateriet gennem en fortsat international sømilitær indsats i farvandene omkring Somalia, ligesom det er væsentligt at sikre, at pirateri straffes.

Danmark har helt fra starten - som en af de allerførste nationer – bidraget meget aktivt til den internationale sømilitære pirateri-bekæmpelsesindsats i flere omgange. I 2008 eskorterede et dansk flådefartøj således World Food Programme skibe med nødhjælp til Somalia, ligesom et dansk flådefartøj i 2008 og 2009 deltog i den internationale pirateribekæmpelsesindsats gennem koalitionsflådestyrkerne Task Force 150 og Task Force 151. I 2010 har Danmark fra januar til marts og igen fra august til december deltaget i NATO's pirateri-bekæmpelsesoperation, Ocean Shield, ud for Afrikas Horn. Danmark har i den forbindelse varetaget ledelsen af operationen. Det danske bidrag består primært af et støtteskib af ABSALON-klassen med helikopter og maritim indsatsenhed (militærpoliti, mineryddere og maritime specialstyrker) og vil afhængig af situationen sammenlagt være op til ca. 180 personer. Danmark vil også i dele af 2011 deltage med et flådeskibsbidrag i NATO's Operation Ocean Shield.

Udover Operation Ocean Shield har også Combined Maritime Forces og EU iværksat antipiraterioperationer, henholdsvis Task Force 151 og Atalanta. Sidstnævnte er Danmark pga. forsvarsforbeholdet afskåret fra at deltage i. De internationale pirateribekæmpelses operationer koordineres sammen med enkelt landes bidrag, som Rusland, Indien og Japan, i en international koordinationsmekanisme, SHADE (*Shared Information and Deconfliction Mechanism*) med henblik at sikre den bedst mulige udnyttelse af de sømilitære styrker i området.

For at koordinere den samlede internationale indsats mod pirateri ud for Somalias kyst blev der som tidligere nævnt i 2009 oprettet en international kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst (*Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, CGPCS*) med fire arbejdsgrupper. Danmark varetager formandskabet for den juridiske arbejdsgruppe, der har til formål at identificere praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse indebærer. Retsforfølgelse er en central udfordring, som behandles både i den juridiske arbejdsgruppe og i FN-systemet. FN's Generalsekretær offentliggjorde i august 2010 en rapport med syv mulige optioner vedrørende retsforfølgelse af pirater. Sikkerhedsrådet har udpeget den forhenværende franske kulturminister, Jack Lang, som særlig pirateriudsending med henblik på at følge op på FN's Generalsekretærs rapport. Der er tæt samarbejde mellem Jack Lang og den juridiske arbejdsgruppe om løsningsmodeller, der sikrer, at pirater bliver retsfulgt.

Hidtil har der været enighed om, at pirater bør retsforfølges nationalt. Fra dansk side søger man løbende – ligesom bl.a. EU og USA – at indgå bilaterale aftaler med lande i regionen om retsforfølgelse af pirater. Herudover har Danmark baseret sig på et system, hvor der på ad hoc basis tages stilling til, hvilke lande der har mulighed for og interesse i at retsforfølge pirater, der er

tilbageholdt af det danske sømilitære bidrag. Det anslås, at der i en række forskellige lande er omkring 600 somaliske pirater, der enten afsoner straf eller afventer dom.

Konkret vil Danmark arbejde for at:

- Bekæmpe pirateriet, baseret på en bredspektret international tilgang;
- Sikre international koordination af pirateri-indsatsen gennem aktiv deltagelse i Kontaktgruppen om Pirateri ud for Somalias kyst samt formandskabet for den juridiske arbejdsgruppe;
- Identificere praktiske løsninger på de juridiske udfordringer forbundet med pirateribekæmpelse, herunder at koordinere indsatsen med at opbygge juridisk kapacitet i regionen til at gennemføre retsforfølgning;
- Fortsat støtte den internationale sømilitære indsats mod pirateri, herunder fremme effektiv og koordineret anvendelse af de sømilitære ressourcer; og
- Søge at indgå aftaler om overdragelse af mistænkte pirater i regionen.

5.3. Regeringsførelse i et svært regerligt land

Mål: *Styrke opbygning af legitime og demokratiske strukturer og institutioner baseret på lokalt ejerskab, gennemsigtighed og ansvarlighed.*

Som det fremgår tidligere er institutionerne i Somalia svage og fragmenterede og har svært ved at forvalte en fornuftig regeringsførelse. En strategi for at gøre Somalia mere regerligt må gå på to ben. Det ene ben må støtte en centralregering i hovedstaden Mogadishu. Det er ikke let, men uomgængeligt. Lige så vigtigt er det andet ben: Opbygning af institutioner regionalt og lokalt. Der er erfaringer fra både Somaliland og Puntland, der kan bygges videre på. Der er også erfaringer fra området nord fra Mogadishu og syd fra Puntland. I området kontrolleret af al-Shabab er det afgørende, at centralregeringen rækker ud til grupper uden for Djibouti-processen og underminerer al-Shababs politiske base.

Den somaliske overgangsregering står svagt med begrænset folkelig opbakning. De forskellige institutioner strides indbyrdes, hvilket har givet et broget billede af den politiske proces. Med mindre end 12 måneder tilbage før overgangsperiodens udløb i august 2011 er en afslutning af forfatningsprocessen helt central.

En uafhængig forfatningskommission har foreslået at fremtidens Somalia bygger på føderal statsdannelse, et mindre parlament og en tredeling af magten. Som følge af sikkerhedssituationen har det selvsagt været vanskeligt for kommissionen at foretage en omfattende høring og offentlig deltagelse i processen. På den baggrund er der på indeværende tidspunkt snarere tale om en skitse med nogle hovedelementer end et egentligt udkast til en forfatning.

En føderal stat vil kræve beslutning om tunge spørgsmål som: hvorledes delstaterne afgrænses; hvorledes mekanismer for konsultation mellem de forskellige niveauer defineres; og om hvorledes ressourcer og skatteindtægter deles. Der skal endvidere vises respekt for sharia-lovgivningen, der understøtter forfatningen.

Det er vigtigt, at der nås til en forståelse mellem overgangsregeringen i Mogadishu og de regionale enheder i Somaliland og Puntland om et udstrakt regionalt selvstyre, der bygger på allerede opnåede resultater. Der udestår selvsagt et meget stort arbejde med at konkretisere og videreføre forfatningskommissionens arbejde. Derfor er det vigtigt, at overgangsregeringen udarbejder en konkret plan for, hvor langt den kan nå i den resterende mandatperiode.

Danmark vil arbejde for at:

- Støtte aktiviteter for udarbejdelse af en langsigtet politisk ramme for Somalias regering og demokratiseringsproces, der rækker ud over overgangsregeringens udløb. Som led heri at støtte gennemførelsen af en somalisk ejet forfatningsproces, som kan bidrage til stabilisering af Somalia og regionen;
- Genopbygge Somaliland som et godt eksempel og fordoble bistanden hertil i 2011
- Understøtte opbygningen af repræsentative, transparente og velfungerende institutioner på alle niveauer; nationalt, regionalt og lokalt, herunder arbejde for øget inddragelse af kvinder;
- Understøtte opbygning af god offentlig forvaltning, herunder kapacitetsopbygning af de offentlige ansatte og styrke sikringen af kvinders retsstilling; og
- Understøtte fremvæksten af civilsamfund.

5.4. Vækst og beskæftigelse

Mål: *Fremme af fattigdomsbekæmpelse gennem privatsektordrevet vækst og beskæftigelse.*

På trods af den ustabile situation har den private sektor været i stand til at udvikle sig i dele af Somalia, ikke mindst i Somaliland og Puntland. Fraværet af en centralmagt har desuden med-

Dialog med diasporaen

Titusinder af somaliere er flygtet fra deres hjemland efter to årtiers konflikt og har bosat sig i USA, Canada, Europa og på Den Arabiske Halvø. I Danmark bor der ca. 17.000 somaliere. Den somaliske diaspora har politisk og økonomisk indflydelse i hjemlandet, og der sendes betydelige pengebeløb hjem til familie og slægtninge. En række danske ministerier og myndigheder indgår i en dialog med den somaliske diaspora i Danmark og søger at udnytte dens potentielle ressourcer i forbindelse med det danske engagement i deres hjemland. Dialogen understøttes af en pulje, der administreres af Dansk Flygtningehjælp, og som har til formål at fremme mindre udviklingsprojekter i lokalsamfundet.

ført, at private selskaber – i visse områder – udbyder ydelser som elektricitet og drikkevand. Den private sektor har dog brug for bedre rammebetingelser og mere konsistent lovgivning. Desuden er fraværet af en egentlig finansiel sektor en hindring for en videre udvikling af den private sektor. Land- og kvægbrug er de største erhverv i landet. Somalia har traditionelt haft tætte kommercielle bånd til Yemen og den øvrige arabiske halvø, hvortil man eksporterer bl.a. kvæg til meget lave priser. Fiskeri har traditionelt også været en vigtig levevej. Fiskeriet vil også fremover kunne blive en vigtig indtægtskilde for somaliere i de kystnære områder, såfremt den eksklusive økonomiske zone ud til 200 sømil fastlægges og håndhæves, og såfremt lokale fiskere sikres mod angreb fra pirater. Somalia er endvidere kendetegnet ved en særlig stor ungdomsarbejdsløshed og mangel på beskæftigelses- og indkomstmuligheder. De dårlige levebetingelser

har bl.a. ført til, at al-Shabab har fået lettere ved at vinde fodfæste, og at nogle somaliere har valgt pirateriet som levevej.

I Somaliland er det en politisk prioritet at bryde den onde cirkel gennem styrkelse af den private sektor for at skabe vækst og jobs. Fraværet af en formel finansiel sektor gør dette vanskeligt, selv om de uformelle *pengeoverførselsordninger* ser ud til at fungere. Der er behov for jobskabelse og uddannelse af den store gruppe unge arbejdsløse for at opretholde stabiliteten.

I Puntland er der også mulighed for at støtte den private sektor, og det vil også gavne beskæftigelsesmulighederne for unge. Her er samtidig etableret det sikkerhedsmæssige fundament, som gør det muligt at udvikle den private sektor, herunder i samarbejde med diasporaen, som har en vigtig rolle at spille som drivkraft og finansieringskilde.

Der er hverken fundet eller udvundet mineraler eller olie af betydning i Somalia.

Danmark vil arbejde for at:

- Fremme rammebetingelser for udviklingsmuligheder af den private sektor;
- Fremme anstændige beskæftigelsesmuligheder, med særligt fokus på unge mænd og kvinder; og
- Fremme inddragelse af diasporaen i udvikling af den private sektor.

5.5. Forbedrede levevilkår

Mål: *Mindske sårbarhed og fremme varige forbedringer af basale levevilkår i lokalsamfund, særligt for udsatte grupper.*

Tørke, økonomisk krise og en omfattende og vedvarende konflikt har medført, at den humanitære situation i Somalia er blevet markant forværret i løbet af de senere år. Antallet af mennesker med behov for hjælp er over 2 millioner, og mange familiers reserver er i dag helt i bund. For nærværende dør 145 af 1.000 børn inden femårsalderen, og omkring 200.000 børn anslås at være underernærede. 1,4 millioner mennesker er internt fordrevne som følge af fødevaremangel og konflikt.

Nærområdeinitiativet i Somaliland

Under Nærområdeinitiativet støttes aktiviteter, der sikrer en bedre beskyttelse af somaliske flygtningene og forbedrer levevilkårene i hårdt belastede værtsområder. Værtsområderne findes både i de omkringliggende lande, især i Kenya, og i de mere stabile dele af Somalia, især i Somaliland. I disse områder støtter Danmark en bred vifte af aktiviteter, herunder skoler, vandforsyning og lokal administrativ kapacitet. Da Kenya er den største modtager af somaliske flygtninge, samarbejder Danmark med de kenyanske flygtningemyndigheder om at opbygge deres kapacitet. Danmark er også parat til at hjælpe de somaliske flygtninge, der gerne vil vende hjem til Somalia fra Kenya.

Problemerne er særligt udtalte i de konfliktramte dele af det sydlige og centrale Somalia, men præger også Somaliland og især Puntland. Efter to årtiers kriser på Afrikas Horn er samfundets evne til at modstå nye kriser stadig mere svækket. Det forstærkes af den fortsatte interne fordrivelse af et meget stort antal mennesker i såvel det sydlige og centrale Somalia som i Puntland. En rekordhøst har bedret situationen i de senere måneder, men omvendt bliver der i stadig større om-

fang lagt hindringer i vejen for de humanitære organisationers evne til at nå sårbare grupper, særligt i al-Shabab-kontrollerede områder. Selv i fredelige områder er lokale myndigheders evne til at levere basale ydelser til befolkningen fortsat yderst begrænset.

Der er et potentiale i at støtte lokalsamfundenes evne til at modstå kriser gennem udviklingsorienterede aktiviteter. Samtidig står det stadig mere klart, at den somaliske diaspora spiller en meget væsentlig rolle i denne sammenhæng, bl.a. gennem overførsel af betydelige økonomiske ressourcer til lokalsamfundene.

Der skal gøres en særlig indsats for kvinderne i Somalia. Kvinder og børn rammes hårdt af den humanitære situation, hvor kvinderne ofte bliver eneforsørgere af en familie. Det bliver der taget særlige hensyn til i den humanitære indsats. I områder som Somaliland er der mulighed for at lave mere produktive indsatser som f.eks. mikrolån og teknisk-faglig træning.

Danmark vil arbejde for at:

- Mindske sårbarheden og fremme varige forbedringer af basale levevilkår, særligt for udsatte grupper;
- Dække akutte humanitære behov;
- Iværksætte lokale udviklingsaktiviteter, særligt for sårbare grupper;
- Bidrage til beskyttelse og levevilkår – på basis af lokale grupper og strukturer - for flygtninge og internt fordrevne i og omkring Somalia;
- Styrke dialogen med og kapaciteten af lokale myndigheder til at levere serviceydelser til befolkningen;
- Fastholde sit aktive engagement som fortalere for beskyttelse af det humanitære rum i Somalia; og inddrage diasporaen i udviklingen af lokalsamfundene.

6 RISICI

Indsatsen i Somalia er forbundet med betydelige risici både politisk, sikkerhedsmæssigt og finansielt. Som det fremgår tidligere er den politiske proces skrøbelig. Overgangsregeringen er afhængig af den politiske, økonomiske og militære støtte fra det internationale samfund. Danmark søger at adressere denne betragtelige udfordring gennem aktivt diplomati på alle planer og støtte til at opbygge en sikkerhedsmæssig kapacitet.

I forbindelse med det bredere arbejde med håndtere risici i dansk udviklingsbistand vil der blive udarbejdet et konkret pilotprojekt med udgangspunkt i Den fælles Humanitære Fond for Somalia. Pilotprojektet vil afdække, hvorledes risici vil kunne håndteres og monitoreres. De underliggende parametre for risikovurderingen vil blive identificeret i samarbejde med OCHA's risikomanager i Nairobi. Danmark vil dermed kunne få adgang til de nødvendige informationer for løbende at kunne vurdere de mangeartede risici, der er forbundet med engagementet i Somalia.

Indsatsen i Somaliland og Puntland er relativt set forbundet med lidt færre risici politisk set. Regeringen i Garowe i Puntland fører dog en noget flagrende kurs, hvilket båndene til de lokale

pirater illustrerer. Den nye regering i Hargeisa i Somaliland, der kom til magten ved et fredeligt valg i juni 2010, har derimod vist vilje til at lede befolkningen frem mod en genopbygning, hvor den private sektor spiller en betydelig rolle.. Al-Shabab har beklageligvis haft held til at tegne et billede af det internationale samfund og overgangsregeringen som allierede med arvefjenden Etiopien.

Hovedparten af det centrale/sydlige Somalia kontrolleres af den yderligtgående og brutale gruppe al-Shabab. Uden tilstedeværelsen af 8.000 tropper fra AMISOM ville Mogadishu falde i al-Shababs hænder. Al-Shabab har erklæret en række NGO'er og nødhjælpsorganisationer, herunder Verdensfødevareprogrammet, uønskede. Konsekvensen er en alvorlig indskrænkelse af det humanitære rum. Desuden er der en risiko for, at al-Shabab vil opkræve skat/bestikkelse/midler fra nødhjælpens operatører. I den sydlige/centrale del er nødhjælpsarbejdere udsat for en høj risiko, hvad angår personlig sikkerhed, frie bevægelse og ophold.

Udenrigsministeriet er ikke fysisk til stede i det sydlige/centrale Somalia, men virker gennem internationale og lokale aktører, der rådgiver deres personale f.s.v.a. deres sikkerhed. Danmark søger at skabe en bedre sikkerhedsmæssig ramme ved at støtte det internationale samfunds bestræbelser på at fremme et mere sikkert Somalia, herunder at træne og uddanne sikkerhedsstyrker.

Skrøbelige stater lider ofte af korrupsion, da der hverken findes kapacitet eller institutioner, som kan sikre en fornuftig økonomistyring. Somalia er ingen undtagelse. I det sydlige/centrale Somalia arbejder Danida primært sammen med andre aktører, der er regnskabsansvarlige i forhold til indgåede aftaler, herunder foretagelse af revision. Danmark arbejder også sammen med FN, der ligeledes er ansvarlig for aflæggelse regnskab og revision.

Regeringen agter at øge støtten til Somaliland betragteligt. Som nævnt har regeringen i Hargeisa vist en politisk vilje til forandring. Somalilands finansielle kapacitet er dog stadig begrænset. Der findes ikke et bankvæsen, og finansielle transaktioner foretages uformelt. De regionale strukturer for budgetstyring og regnskabsaflæggelse er under opbygning. Nogle udviklingspartnere er dog på vej ind i området. En af disse partnere er Verdensbanken, der bl.a. vil arbejde med at styrke dette område, hvilket selvsagt er en betingelse for at modtage bankens lån. Der er på den baggrund mulighed for et internationalt samarbejde på tværs, hvor budgetlægning, regnskabsaflæggelse og revision vil kunne styrkes. Danida overvejer at placere en rådgiver i Hargeisa, der bl.a. vil have til opgave at følge op på, hvorvidt bistanden anvendes som planlagt.