



Redegørelse nr. R 5 (15/11 2012)

Folketinget 2012-13

**Skriftlig redegørelse**

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

**Sikkerhedspolitisk redegørelse for 2012 af 15/11 12.**

(Redegørelse nr. R 5).

**Udenrigsministeren** (Villy Søvndal):

*FORORD*

Det blev i forbindelse med forsvarsforliget 2010 – 2014 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. Nærværende redegørelse vedrører udviklingen på det sikkerhedspolitiske område for 2012.

*INDLEDNING*

I 2012 har processerne i forbindelse med Det Arabiske Forår fortsat skabt udfordringer i Mellemøsten og Nordafrika. Hvor 2011 var præget af magtskifter i bl.a. Libyen og Ægypten, har dette år set en forskydning til Syrien som det primære brændpunkt. Iran har også bidraget til at holde regionen højt på den internationale dagsorden grundet atomsagen.

Konflikten i Syrien fortsatte i 2012 på bekostning af civilbefolkningen. FN's generalsekretærs særlige udsending Kofi Annan fik formuleret en sekspunkts handlingsplan, men havde ikke succes med at formå parterne til at implementere denne. Lakhdar Brahimi har nu overtaget Kofi Annans arbejde, men møder modstand ikke mindst som følge af splittelsen i FN's Sikkerhedsråd. Den voldsomme situation i landet havde konsekvenser for FN's observatørmission (UNSMIS), hvortil også Danmark bidrog. Sikkerhedsrådet valgte ikke at forlænge missionen og den sidste danske UNSMIS-observatør forlod Syrien den 1. september 2012.

Iran udgør fortsat en af de væsentligste sikkerhedspolitiske udfordringer på den globale scene. Landets stejle position i forhold til atomsagen viste i foråret begyndende tegn på en opblødning, hvor der for første gang siden den fejlslagne forhandlingsrunde i Istanbul i januar 2010 kom nogen fremdrift i forhandlingssporet. Trods gentagne forhandlingsrunder er der dog siden sommeren ikke sket fremskridt. Dette giver anledning til stigende spændinger i regionen, ikke mindst i forhold til Israel.

Danmark har bidraget aktivt for at fremme, at de igangværende processer i Mellemøsten og Nordafrika udvikler sig i en positiv retning med udgangspunkt i grundlæggende værdier som frihed, demokrati, menneskerettigheder og retssikkerhed. Hvordan situationen i regionen vil udvikle sig på sigt, og hvad dette vil betyde for sikkerheden i Danmark og Europa, står endnu uklart.

I Afghanistan har Danmark sammen med de øvrige lande, der er engageret militært og civilt, også i 2012 ydet en stor indsats. Udfordringerne er fortsat betydelige. En vigtig målsætning er at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker i stand til at overtage det samlede sikkerhedsansvar med udgangen af 2014, så landet ikke igen bliver et fristed for international terrorisme.

I 2012 har der været øget international opmærksomhed omkring sikkerheden på tværs af Afrika i bæltet fra Sahel over Sudan og Sydsudan til Somalia. Udviklingen i Mali har vist Sahel-regionens grænseoverskridende udfordringer og der ses en reel bekymring for yderligere destabilisering. I Sudan/Sydsudan er der fortsat en række uløste spørgsmål og situationen forventes fortsat at være særdeles skrøbelig. Den seneste udvikling i Somalia er et eksempel på øget afrikansk evne til at håndtere kriserne på kontinentet med støtte fra det internationale samfund.

Arktis er i disse år genstand for øget international og dansk opmærksomhed. Der opleves i takt med udviklingen en stadigt stigende institutionalisering af samarbejdet mellem de otte arktiske stater. Et samarbejde der interesserer ikke-arktiske lande som eksempelvis Kina. Fra dansk side har indsatsen taget udgangspunkt i Kongeriget Danmarks arktiske strategi.

Dansk sikkerhedspolitik er baseret på et ønske om at tage medansvar for håndteringen af de globale sikkerhedsudfordringer. De sikkerhedspolitiske udfordringer er komplekse og grænseoverskridende. I 2012 har de sikkerhedspolitiske rammebetingelser naturligt været påvirket af den økonomiske krise. Samtidig oplever vi en fortsat global magtfor skydning til fordel for Asien, hvor man i det forløbne år har set en vis tilbagevenden til stat-til-stat kriser med det spændte forhold mellem Kina og Japan. Udviklingen understreger vigtigheden af at styrke samarbejdet med de nye aktører i det internationale system med henblik på, at disse kan og vil påtage sig en større rolle i arbejdet for international fred og sikkerhed.

I en tid hvor den økonomiske krise og magtfor skydningen truer med at svække den nødvendige handlekraft i de internationale organisationer, er det vigtigt, at vi nøje overvejer, hvordan vi understøtter disse. Effektivt multilateralt samarbejde og en stærk international retsorden er ubetinget i Danmarks sikkerhedspolitiske interesse. Danmark skal derfor stadig være en aktiv og solidarisk partner, der har viljen og evnen til at levere relevante civile og militære bidrag til internationale operationer. Ligeledes skal vi støtte op om reformarbejdet i de internationale organisationer, særligt FN, NATO, EU og OSCE således, at de også i fremtiden forbliver i stand til at håndtere vores sikkerhedspolitiske udfordringer.

Der blev i maj afholdt NATO topmøde i Chicago, hvor Afghanistan og NATO's partnerskaber var blandt de centrale temaer. Den verdensomspændende økonomiske krise stod også højt på topmødets dagsorden. Faldende forsvarsbudgetter på begge sider af Atlanten skærpede således kravene til prioritering, internationalt samarbejde og specialisering på forsvarsområdet.

Danmark vil fortsat arbejde for samtænkte indsætter i skrøbelige og konfliktramte stater, hvor hele spektret af instrumenter tages i anvendelse. Gennem udviklingsbistanden, stabiliseringsindsætter og fredsstøttende operationer fokuseres på kapacitetsopbygning af nationale og regionale forebyggende sikkerhedsarkitekturer. Derfor gjorde Danmark under EU formandskabet en aktiv indsats for at fremme samtænkning i EU mhp. at sikre en større gennemslagskraft i internationale indsatsområder. Under formandskabet blev terrorbekæmpelse ligeledes prioriteret. Den internationale indsats inden for terrorbekæmpelse er fast forankret i FN's terrorstrategi og Global Counterterrorism Forum.

Danmark har i 2012 opprioriteret indsatsen for nedrustning, ikke-spredning og våbenkontrol. Vi har deltaget aktivt i forhandlingerne om en international våbenhandelstraktat og opnået en række yderligere resultater på den baggrund.

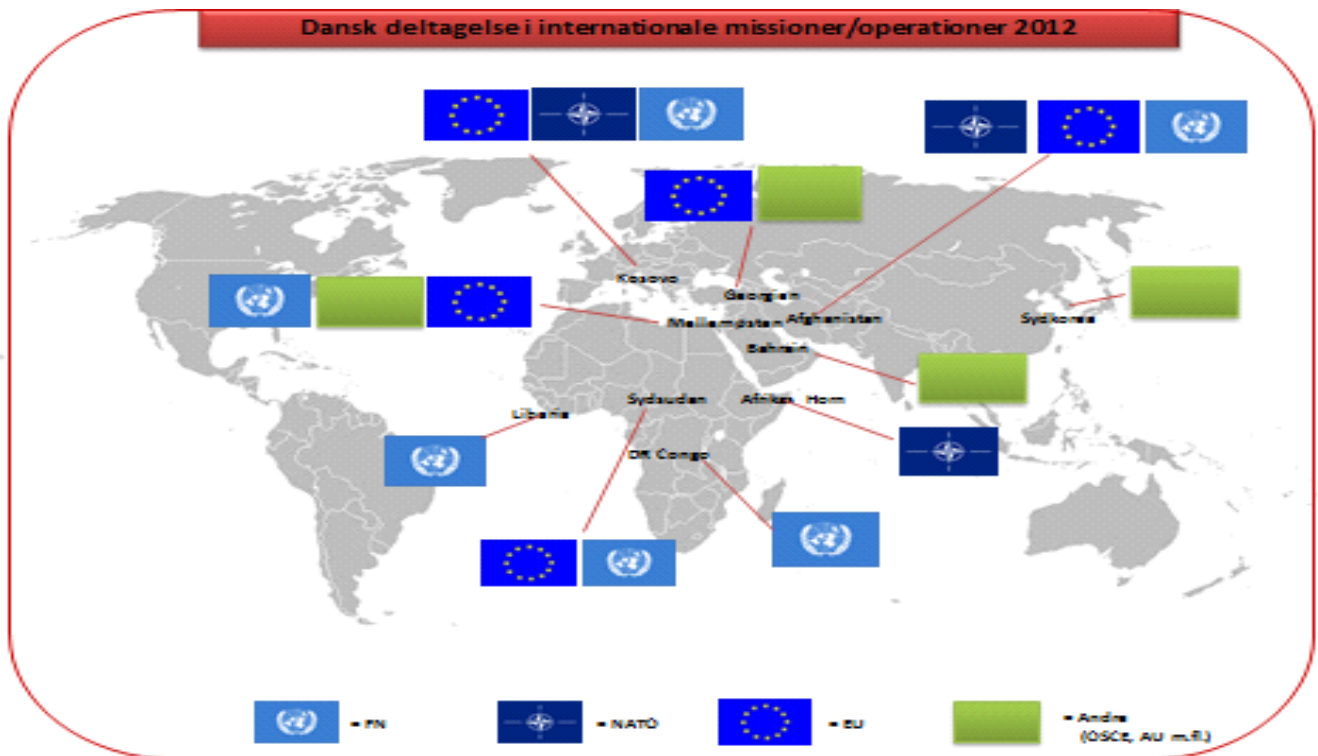
Trusler i og fra cyberspace har udviklet sig betydeligt i de seneste år og udgør nu en alvorlig trussel mod staters nationale sikkerhed og økonomiske velfærd. Denne udvikling ventes at fortsætte.

Danmark har med afsæt i den danske piraterstrategi også i 2012 ydet betragtelige bidrag til den internationale indsats mod pirateri med henblik på at gøre de berørte farvande sikre og sejlbare. Danmark deltager bl.a. aktivt i den Internationale kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst.

## INTERNATIONALT SAMARBEJDE

Danske udsendte bidrag til militære eller civile missioner indgår for størstedelen vedkommende i en international ramme, som oftest FN, NATO eller EU. Det er væsentligt for regeringen, at der ligger et FN-mandat til grund for danske bidrag til internationale militære operationer.

Danmark har også i 2012 bidraget til international fred og sikkerhed. Ultimo oktober 2012 udgjorde forsvarrets samlede bidrag til internationale operationer ca. 970 udsendte personer, hvoraf de største bidrag var til de NATO-ledede operationer i Afghanistan (720), Kosovo (35) og den maritime pirateribekæmpelsesoperation ud for Afrikas Horn (180). Medregnet heri er også Danmarks bidrag med observatører og stabs-officerer til en række af FN's fredsbevarende operationer. For at støtte FN og den særlige udsending, Kofi Annans, bestræbelser på en politisk og fredelig løsning på konflikten i Syrien bidrog Danmark i 2012 med 10 observatører til FN's observatørmission i Syrien. Observatørmissionen måtte beklageligvis indstilles pga. de fortsatte væbnede kampe i landet. Danmark har senest tilbudt yderligere personel til FN's nye operation i Sydsudan, hvorved antallet af udsendte ventes at stige til 14 personer.



Danmark bidrager fortsat markant til civile konflikt- og krisestyringsindsætter. I 2012 er der udsendt mere end 350 eksperter til internationale civile missioner. En del heraf udsendes gennem Freds- og Stabiliseringsberedskabet, FSB, under Udenrigsministeriet, der i lighed med Rigspolitiets udsendte bidrager til civile freds- og stabiliseringsindsætter primært i EU-regi, samt udsendelser fra Beredskabsstyrelsen. Danmark bidrager bl.a. til EU's civile mission i Sydsudan, hvor Dan-

mark har besat posten som missionschef, samt til missionerne i Afghanistan, Kosovo, Georgien, Irak og Mellemøsten. Der udsendes også et antal valgobservatører via EU og OSCE. Dertil kommer eksperter bl.a. fra de humanitære beredskaber i Dansk Røde Kors, Dansk Flygtningehjælp og Læger uden Grænser.

For Danmark er det vigtigt, at de centrale internationale organisationer, herunder FN, NATO, EU og OSCE, er tidssva-

rende og fungerer effektivt. Danmark har fortsat været en aktiv stemme i de reforminitiativer, der skal styrke organisationerne i deres evne til at adressere nuværende og fremtidige sikkerhedspolitiske udfordringer. Samtidig er det væsentligt med et hensigtsmæssigt samarbejde, koordination og arbejdsdeling ml. organisationerne.

De økonomiske kriser, der har præget den verdensomspændende økonomi de seneste år, har bidraget yderligere til den globale forskydning mod nye, voksende magtcentre. Kriserne har også påvirket de internationale ressourcer til at kunne forebygge og håndtere destabilisering, kriser og konflikter. Flere vestlige lande har således skåret ned på offentlige udgifter til såvel udviklingsbistand som til forsvar og sikkerhed. En tilsvarende udvikling har ikke fundet sted i bl.a. Indien, Rusland og Kina. Særligt europæiske forsvarsbudgetter har været under pres, hvilket har resulteret i en større ulighed internt i NATO, hvor USA, trods besparelser, nu står for over tre fjerdedele af NATO's samlede forsvarsudgifter.

Et stærkt og handlekraftigt FN er en vigtig prioritet for Danmark. Danmark har i det forgangne år ydet vigtige bidrag til FN's fredsbevarende opgaver. FN havde i 2012 ca. 120.000 personer udsendt til 16 fredsbevarende missioner. Danmark har i 2012 fortsat bevægelsen mod at kunne tilmelde danske styrkebidrag af større tyngde til FN, hvilket bidragene til Sydsudan og Syrien er udtryk for. Regeringen lægger vægt på, at Danmark i fremtiden opprioriterer deltagelse i fredsbevarende missioner yderligere.

Det transatlantiske samarbejde er afgørende for international fred og sikkerhed. NATO's operationer i Afghanistan, Kosovo samt ud for Somalias kyst (Operation Ocean Shield) har også i 2012 bidraget til en mere stabil og fredelig udvikling i de berørte områder.

Et fokuspunkt for NATO topmødet i Chicago var forbedring af NATO's forsvarsplanlægningsproces og videre udvikling af Smart Defence initiativet. Topmødet illustrerede, at NATO gennem øget samarbejde fortsat formår at levere kernekapaciteter – også i en tid med faldende forsvarsbudgetter. Danmark viste bl.a. med beslutning om at genindtræde i Alliance Ground Surveillance projektet (AGS), ved beslutning om fortsat at bidrage til air policing over de baltiske lande samt med lanceringen af et multinationalt ammunitionsprojekt stor vilje til at støtte op om Smart Defence, til øget prioritering i Alliancen og til det transatlantiske samarbejde.

Topmødet markerede endvidere en milepæl for udviklingen af NATO's missilforsvarskapacitet. Samtidig opfordrede Alliancen på ny Rusland til at indgå i et samarbejde om missilforsvar, hvilket er en dansk prioritet. Topmødet fremhævede desuden, at NATO's partnerskabssamarbejde vil spille en stadig vigtigere rolle for global sikkerhed. Fordelene ved Alliancens strategiske partnerskaber har været tydelige i både Afghanistan og Libyen, hvor de operative og finansielle bidrag fra partnerlande har været betragtelige. Topmødet behandlede også Alliancens forsvars- og afskrækkelsesprofil (DDPR) mhp. at sikre en passende balance mellem nukleare og konventionelle kapaciteter. DDPR'et styrkede også Alliancens rolle i forhold til kontrol med masseødelæggelsesvåben og nedrustning. Efter bl.a. dansk ønske henvises således nu til USA's, Frankrigs og Storbritanniens negative sikkerhedsgarantier. Disse garantier indeholder forsikringer om ikke at ville anvende kernevåben mod stater uden kernevåben, der i øvrigt lever op til deres ikke-spredningsforpligtelser. Desuden erklærer Alliancen sig villig til at se på mulighederne for en reduktion i de taktiske kernevåben i Europa i en pro-

ces, der også vil skulle inddrage de betragtelige russiske beholdninger.

Udnævnelsen af en udenrigsrepræsentant og oprettelsen af Den Fælles Udenrigstjeneste har udstyret EU med solide rammer, der sikrer betingelserne for en mere sammenhængende EU-udenrigspolitik. Men der kan stadig gøres mere i praksis for at fremme sammenhængen mellem EU's forskellige eksterne instrumenter, EU og de enkelte medlemsstater samt i forhold til øvrige internationale aktører. Danmark har i 2012 fortsat arbejdet med at øge samtænkningen af EU's eksterne indsatser, herunder i forbindelse med EU-formandskabet, hvor Danmark var vært for en samtækningskonference i Bryssel med deltagelse af både udenrigsministeren og udenrigsrepræsentanten. Konferencen har bidraget til, at der i EU er opnået fornyet opmærksomhed omkring vigtigheden af EU-samtænkning og har bl.a. medvirket til iværksættelsen af konkrete initiativer fra Den Fælles Udenrigstjeneste og Kommissionens side. Der er ingen tvivl om, at det danske forsvarsforbehold har betydning for Danmarks internationale indflydelse og engagement – ikke kun i forhold til muligheden for at deltage i konkrete operationer, men også på det politisk-strategiske niveau. Under EU formandskabet har Danmark også bidraget aktivt til sanktionsarbejdet, herunder vedtagelsen af centrale stramninger over for bl.a. Iran og Syrien. Det har desuden været ambitionen at bygge bro mellem de sanktionsrettede tiltag, der forgår i FN regi (New York) og i EU regi (Bryssel).

Danmark varetog i 2012 et traditionelt, nationalt EU-formandskab på terrorbekæmpelsesområdet. Hovedtemaet var øget fokus på fuld overholdelse af menneskerettighederne i forbindelse med terrorbekæmpelse samt imødegåelse af finansiering af terrorisme, mens det geografiske fokus var på Østafrika inkl. Afrikas Horn, Sydasiens, herunder Afghanistan/Pakistan samt Sahel-området. Det lykkedes at opnå følgende resultater: Godkendelse af en EU antiterror-strategi for Pakistan med fokus på fremme af retssikkerhed og forebyggelse af voldelig ekstremisme. Udarbejdelse af handlingsplan for implementering af EU's Strategi for Afrikas Horn, hvis søjler udgøres af fremme af retssikkerhed, forebyggelse af voldelig ekstremisme samt imødegåelse af finansiering af terrorisme. Øget fokus på menneskerettigheder og terrorbekæmpelse med udarbejdelse af praktiske EU-retningslinjer for indsatser i tredjelande.

Endvidere har Danmark deltaget aktivt i arbejdet i Global Counterterrorism Forum – et strategisk og praktisk engagement, der skal styrke internationalt samarbejde om terrorbekæmpelse. Med deltagelse af en række centrale ikke-vestlige lande afspejler forummet den i stigende grad multilaterale og globale karakter af indsatsen mod terrorisme samt et behov for mere vægt på forebyggende aspekter. Danmark har særligt deltaget aktivt i arbejdsgrupperne om hhv. Afrikas Horn og Sahel, og har høstet bred anerkendelse af danske indsatser relateret til forebyggelse og anti-radikalisering i Sahel. USA og Canada har på den baggrund anmodet Danmark om at påtage sig rollen som leder af en regional proces om dette tema i Sahel-arbejdsgruppen.

Danmark har i 2012 været formand for det nordiske forsvarssamarbejde, NORDEF. Under det danske formandskab er følgende områder blevet prioriteret: Materielsamarbejde og grønt forsvar, samarbejde om kapacitetsopbygning i Afrika med henblik på, at de afrikanske lande kan tage et øget ansvar for sikkerheden i regionen, samt en styrkelse af den generelle forsvarspolitiske dialog mellem de nordiske lande, herunder om udviklingen i Arktis.

Danmark støtter udviklingen af en afrikansk sikkerhedsarkitektur gennem den Afrikanske Union og regionale organisationer som IGAD på Afrikas Horn samt ECOWAS i Vestafrika. Som led heri bidrager Danmark til at opbygge kapacitet hos de østafrikanske reaktionsstyrker, East African Standby Force. Endelig gives et direkte økonomisk bidrag til AU's fredsskabende styrke i Somalia, AMISOM. Som led i prioriteringen af konfliktforebyggelse og stabilisering af skrøbelige stater lancerede regeringen ved FN's generalforsamling i september 2012 et dansk Sahel-initiativ. Initiativet finansieres med 125 mio. kr. i perioden 2013-2017 over Freds- og Stabiliseringsfonden og supplerer det betydelige udviklingspolitiske samarbejde med regionen. Initiativet kan bl.a. bidrage til og komplementere EU's Sahel-strategi.

Stabiliseringsindsatser i skrøbelige og svage stater er ofte udfordrende. Det skyldes indsatsernes karakter og den omstændighed, at de finder sted i områder, hvor der enten er eller har været kriser og konflikter. En realistisk og risikovillig tilgang til stabiliseringsindsatser er derfor helt nødvendig.

For at håndtere disse risici vil danske stabiliseringsindsatser blive fulgt tæt. Ligeledes vil der blive samarbejdet med andre donorer og internationale organisationer som FN og strategiske samarbejdspartnere for at dele viden om risici ved indsatserne.

Trusler i og fra cyberspace har udviklet sig betydeligt i de seneste år og udgør nu en alvorlig trussel mod staters nationale sikkerhed og økonomiske velfærd. Truslerne er bl.a. kendetegnet ved, at der kan herske stor usikkerhed om, hvorvidt de udspringer fra statslige aktører, ikke-statslige grupper eller enkeltpersoner. I 2012 har der været gennemført adskillige cyberangreb på myndigheder, selskaber og organisationer verden over. I Danmark har der bl.a. været angreb på Folketinget og Erhvervs- og Vækstministeriet. Regeringen vil styrke indsatsen mod cybertrusler. Det sker bl.a. ved at samle myndighedernes indsats i et center for cybersikkerhed under Forsvarsministeriet og gennem en fortsat udvikling af forsvarsets evne til at kunne operere i cyberspace.

## NEDRUSTNING, IKKE-SPREDNING OG VÅBENKONTROL

Regeringen lancerede i december 2011 en prioriteret politik, der i det forgangne år har givet bl.a. følgende konkrete resultater:

**Danmark har arbejdet for vedtagelse af en universel og juridisk bindende international våbenhandelstraktat, som omfatter alle konventionelle våben.** Ukontrolleret spredning af særligt håndvåben og lette våben har alvorlige humanitære konsekvenser. Der lægges derfor særlig vægt på, at disse våben og deres ammunition omfattes af traktaten. Mens det ikke lykkedes at opnå enighed på forhandlingskonferencen i juli, støtter Danmark afholdelse af en ny forhandlingsrunde. I den forbindelse har Danmark og Tyskland i et fælles brev til FN-generalsekretæren understreget vigtigheden af at forsætte processen.

**Danmark har arbejdet aktivt for universel udbredelse af klyngevåben- og landminekonventionerne,** herunder opfordret ikke-statsparter til at tilslutte sig konventionerne samt støttet organisationer, der arbejder med fortalervirksomhed. Danmark har støttet humanitær minerydning siden 1992 og er et af de lande, som yder betydelig støtte til minerydning, hjælp til ofre for landminer samt fortalervirksomhed.

**Regeringen tog i 2012 skridt til at fremrykke destruktions af det danske lager af klyngeammunition.** Destruktionen ventes afsluttet inden udgangen af 2013 – fire år før udmeldt fra dansk side og fem år før den frist, Danmark ifølge Konventionen om Klyngeammunition (CCM) har til at skille sig af med nationale lagre. Dette sker i forlængelse af sidste års skærpeelse af den danske politik på området.

**Danmarks allersidste minefelt på halvøen Skallingen blev ultimo juni erklæret for ryddet.** Dermed blev Danmarks internationale forpligtelse iht. Ottawa-konventionen opfyldt.

**Biologiske trusler og den teknologiske udvikling af produktionsudstyr – dansk initiativ om øget kontrol med spraytørringsanlæg.** Tæt samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Center for Biosikring og –Beredskab (CBB) på Statens Serum Institut, Erhvervsstyrelsen og med inddragelse af industrien, gjorde det muligt at vedtage et dansk forslag i Australien Gruppen, som bidrag til at forhindre spredningen af mulig masseødelæggelsesvåbensteknologi.

**Danmark har stillet et eksperthold fra CBB til rådighed for FN's Generalsekretærs Mekanisme til undersøgelse for mulig anvendelse af biologiske våben.** Mekanismen har til formål hurtigt at påvise eller afvise mistanke om tilstedeværelse af biologiske våben.

**Danmark fik i december 2011 i eksportkontrollamarbejdet Wassenaar Arrangementet vedtaget et sæt retningslinjer, der kan øge den internationale opmærksomhed vedrørende transport af våben.** Ligeledes er der taget initiativ til et frivilligt adfærdskodeks for transport af våben mhp. at våbentransporter sker på ansvarlig vis.

**Danmark bidrog til den internationale indsats for nuklear sikkerhed mod truslen fra terrorister og ikke-statslige aktører.** Statsministeren deltog i foråret i det andet Nuclear Security Summit i Seoul. Danmark donerede 8 millioner kroner til IAEAs Nuclear Security Fund.

**Danmark bidrog til gennemgangen af NATO's forsvars- og afskrækkelsesprofil (DDPR).** NATO støtter nu op om USA's, Frankrigs og Storbritanniens negative sikkerhedsgarantier og holder muligheden åben for fremtidige reduktioner i de taktiske kernevåben i Europa i en proces, der vil skulle inddrage de russiske beholdninger.

## 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

Der er grund til en vis optimisme omkring udviklingen i Libyen, men også behov for realisme. Den demokratiske overgangsproces er gennem det seneste år skredet frem i overensstemmelse med Overgangsrådets (NTC) køreplan for et demokratisk Libyen. Årets vigtigste politiske begivenhed var det vellykkede valg af 200 repræsentanter til den nye Nationalkongres i juli 2012. Det tragiske angreb på det amerikanske konsulat i Benghazi i september 2012 har sat øget fokus på de sikkerhedsmæssige udfordringer, som Libyen fort-

sat er præget af. FN varetager det overordnede ansvar for at koordinere den internationale indsats til støtte for overgang og stabilisering i Libyen. EU spiller en vigtig rolle med støtten til bl.a. grænsekontrol og civilsamfundet. Inden for rammerne af Strategien for Danmarks samarbejde med Libyen er der bl.a. igangsat indsatsen inden for minerydning, menneskerettigheder, retsreformer og udvikling af frie medier. Danmark åbnede i februar 2012 et repræsentations- og programstøttekontor i Tripoli.

Konflikten i Syrien er eskaleret betydeligt i løbet af 2012. Konflikten er særligt intensiveret i de større byer, Damaskus og Aleppo, men også i den øvrige del af landet er der daglige voldsomme kampe mellem regimet og oprørsstyrkerne. Der har været rapporteret om brug af klyngeammunition fra regimets side. Oprørsstyrkerne er i løbet af 2012 blevet betydeligt stærkere og har været i stand til at erobre visse områder fra regimet, ligesom de kæmper stadig hårdere tilbage i konfliktens epicentre. Hertil kommer, at Syrien har udviklet sig til en central kampplads for militante islamister. Konflikten har gi-

vet al-Qaida mulighed for at vise, at bevægelsen aktivt deltager i at bekæmpe korrupte, autoritære styrer i Mellemøsten.

Konflikten har store regionale konsekvenser og risikerer at destabilisere hele regionen. Langt over 340.000 mennesker er indtil videre flygtet til nabolandene og FN forventer, at dette tal er steget til over 700.000 inden udgangen af 2012. Danmark har i 2012 ydet et betydeligt humanitært bidrag på 102,5 mio. kr. til krisen i Syrien. Flygtningestrømmene lægger betydeligt pres på nabolandene. Dertil kommer, at den syriske konflikt i stigende grad flyder over grænserne. Syriske sikkerhedsstyrker har således i en række tilfælde forfulgt syriske oppositionsfolk ind i Libanon, ligesom et attentat, der dræbte den libanesiske efterretningschef, og efterfølgende uroligheder i Beirut af nogle sættes i forbindelse med krisen i Syrien. Langs den syrisk-tyrsk grænse har syriske stillinger flere gange beskudt tyrkisk territorium. Tyrkiet har øget det militære beredskab og har på det seneste konsekvent skudt tilbage mod de syriske stillinger samt rejst sagen i FN og NATO.

Danmark fortsætter med at arbejde for en politisk løsning på konflikten samtidig med, at der arbejdes for, at det internationale samfund lægger et maksimalt pres på det syriske regime gennem blandt andet stærke sanktioner og opfordring til FN's Sikkerhedsråd om yderligere handling. Samtidig støtter Danmark den syriske opposition blandt andet gennem projekter, der skal sikre oppositionens evne til at planlægge en kommende transitionsfase. Endelig er det en prioritet for Danmark, at de ansvarlige for grove menneskerettighedsovertrædelser stilles til ansvar for deres handlinger.

Israelsk frygt for et Iran med atomkapabilitet har i 2012 givet anledning til intensiveret retorik med trusler om et angreb på Irans atomanlæg. Styret i Teheran har svaret igen med håndfaste udmeldinger om modangreb. Den israelske premierminister Benjamin Netanyahu har løbende appelleret til den amerikanske regering for støtte. Fra dansk side har man bl.a. påpeget at begge parter har et ansvar for at søge politiske løsninger og ikke optrappe konfliktniveauet. Samtidig har Danmark konsekvent understreget, at iransk udvikling af atomvåben er fuldstændigt uacceptabel, og at Iran må leve op til sine internationale forpligtelser.

#### Asien

Fokus for den danske og den internationale indsats i Afghanistan har i 2012 været rettet mod arbejdet med at gøre det muligt for afghanerne at overtage det fulde ansvar for sikkerheden ved udgangen af 2014. Sikkerhedssituationen er fortsat vanskelig. Tendenserne i 2012 viser dog en række klare – om end skrøbelige – fremskridt. Over 75 % af den afghanske befolkning lever i dag i områder, hvor de afghanske sikkerhedsstyrker står i spidsen for sikkerhedsoperationerne. Det er muligt bl.a. som en følge af målrettet opbygning og træning af afghanske styrker støttet af en fortsat betragtelig international militær tilstedeværelse.

I overensstemmelse med Helmand-planen 2011-2012 har Danmark i 2012 fortsat omlægningen af den danske militære indsats fra kamp hen imod træning, uddannelse, rådgivning og støtte. Antallet af danske soldater i Afghanistan reduceres fra 720 til 650 ved udgangen af 2012. Samtidig har Danmark bidraget aktivt til at sikre fortsat finansiering af opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker i de kritiske år efter 2014 gennem det danske Coalition of Committed Contributors initiativ (3C-initiativet), som blev lanceret forud for NATO-topmødet. Med initiativet lykkedes det – blandt andet sammen med USA og Storbritannien – at mobilisere en bred internati-

onal støtte til opbygningen af de afghanske sikkerhedsstyrker. Der blev opnået tilsagn om bidrag på over 1 milliard dollars. Danmark har givet tilsagn om at yde et årligt bidrag på 100 mio. kr. til de afghanske sikkerhedsstyrker efter 2014. Det er ligeledes i år besluttet at øge dansk udviklingsbistand til landet fra 500 mio. til i gennemsnit 530 mio. om året i perioden 2013-2017. Fra 2013 vil Afghanistan være den største modtager af dansk udviklingsbistand.

Regeringen prioriterer den regionale dimension højt i stabiliseringen af Afghanistan. I 2012 blev der afsat 157 mio. kroner under Freds- og Stabiliseringsfonden til et flerårigt program for fred og stabilisering i Afghanistan-Pakistan regionen, hvori bl.a. indgår kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker samt støtte til initiativer inden for regional forsoning.

Stabilitet i Afghanistan kan ikke opnås uden stabilitet i Pakistan og vice versa. Danmark er derfor også engageret i Pakistan. Danmark arbejder aktivt for et styrket partnerskab mellem EU og Pakistan og har et bistandsengagement med særlig fokus på at medvirke til at skabe større stabilitet i grænseområderne til Afghanistan.

Forholdet mellem Indien og Pakistan udvikler sig i positiv retning med fokus på øget samhandel og visumlettelser, men er dog stadig præget af mistro på begge sider og kan afspores af negative begivenheder.

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. Et atombevæbnet Nordkorea med missilkapacitet udgør selvsagt en trussel for ikke mindst Sydkorea og Japan, men vil også kunne udløse et regionalt våbenkapløb.

Østasien har nogle konkrete, meget alvorlige sikkerhedspolitiske udfordringer. Udover håndteringen af Kinas vækst handler det om uløste territorielle konflikter, voksende nationalistiske strømninger og mangel på velfungerende regionale sikkerhedspolitiske organisationer til at indkapsle de stærke modsætningsforhold. Den japansk-kinesiske uoverensstemmelse om øgruppen Senkaku/Diaoyu i Det Østkinesiske Hav udviklede sig i efteråret 2012 til, hvad der betegnes som den værste krise i det japansk-kinesiske forhold siden de to lande indgik diplomatiske forbindelser i 1972. Øgruppen er under japansk kontrol, og fra japansk side afvises at der er tale om en territorialstrid. Den udløsende årsag til den nuværende tilspidsede situation var den japanske regerings beslutning om at opkøbe flere af øerne i september 2012. Den væsentlige baggrund for krisen og de kraftige kinesiske reaktioner skyldes dog snarere det principielle suverænitets spørgsmål og indenrigspolitiske hensyn. Japans alliancepartner USA har afvist at tage stilling i territorialstriden, men har understreget, at man vedgår sig sine allianceforpligtelser. EU's Udenrigsrepræsentant udsendte i september en erklæring, der bl.a. opfordrer alle involverede parter til at finde fredelige og samarbejdende løsninger i overensstemmelse med international lov, navnlig Havretskonventionen (UNCLOS).

Den amerikanske administration lancerede i januar 2012 en justering af USA's sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteringer, med øget fokus på Asien og stillehavsområdet. Vægtningen af Asien ligger i naturlig forlængelse af den globale økonomiske og militære magtforskydning mod øst, samt at USA gennem mange år har været garant for regional stabilitet i området. Der er etableret en dialog mellem EU og USA

om Asien, som Danmark under EU-formandskabet tog en række initiativer til at styrke.

### *Afrika*

I gennem de sidste 10 år har Afrika oplevet en hidtil uset økonomisk vækst, hvilket bl.a. skyldes en forbedret sikkerhedssituation og et faldende antal konflikter på kontinentet.

Situationen er dog fortsat skrøbelig flere steder bl.a. i Sahel, Sudan og Somalia, hvor konflikt, terror og radikaliserings truer med at konsolidere sig såvel som at sprede sig. Sahel er blevet hjemsted for tilbagevendte soldater fra Gadaffis faldne regime, som har bidraget til at destabilisere Mali med negative effekter i nabolandene og regionen som helhed. Situationen er særlig bekymringsvækkende i den nordlige del af landet, der har udviklet sig til et helle for oprørsgrupper, terrorister og kriminelle netværk. Det internationale samfund, herunder FN og EU, er i stigende grad optaget af situationen i Sahel for at finde en løsning i samarbejde med regeringen i Mali. Ved FN's generalforsamling i september 2012 kom der et forstærket fokus på konflikten i Mali. Både FN's Sikkerhedsråd og EU's Ministerråd har efterfølgende understreget behovet for en stabiliseringsindsats der kan forbedre situationen i landet, samt bane vejen for genetableringen af et demokrati i Mali. Malis regering har et stort ansvar at løfte i den forbindelse. Danmark vil med Sahel-initiativet yde et aktivt civilt bidrag til den internationale indsats. Forsvarsforbeholdet udelukker dansk deltagelse i en eventuel EU militær indsats i Mali.

Efter den i det store og hele fredelige adskillelse af Sydsudan fra Sudan i juli 2011 er mange af de uløste problemer spidset til. Det afstedkom, at Sydsudan i januar 2012 lukkede for landets økonomiske livsnerve, olieproduktionen. Gensidige beskyldninger afløstes af væbnede sammenstød. Parallelt med FN's Generalforsamling i New York indgik parterne i Addis Ababa et kompleks af samarbejdsaftaler, der giver forhåbning om en fredelig løsning på tvisterne. Regeringen i Khartoum, FN, AU og Den Arabiske Liga har tillige indgået en aftale om humanitær adgang til konfliktområderne inde Sudan i regionerne Sydkordofan og Den Blå Nil. Situationen på begge sider af grænsen forventes dog fortsat at være flydende og uforudsigelig.

I Somalia har udviklingen i 2012 været positiv. Med valget af en ny præsident viste det somaliske folk, at man ønsker fred og forandring fremfor krig og kaos. I det militære spor har AU's fredsskabende mission, AMISOM, trængt Al Shabab i defensiven. Al Shabab er dog ikke militært slået og fortsætter en asymmetriske krigsførelse med terroranslag mod civile. Det er afgørende, at den nye regering begynder at opbygge en national sikkerhedsstruktur og sikrer lokal stabilitet i de befriede områder.

Det danske engagement i Somalia rummer hele spektret fra internationalt diplomati over udviklingsbistand til bidrag til internationale flådeoperationer som NATO's Ocean Shield. Regeringen har fordoblet bistanden fra gennemsnitligt 100 mio. kr. til 200 mio. kr. om året i 2012-14. I rammen af strategien for den danske indsats mod pirateri 2011 – 2014 udsendes årligt et overvågningsfly i ca. to måneder og et flådefartøj i seks måneder.

Den danske indsats for at fremme sikkerhed i Afrika kombinerer bilaterale landeindsatser med regionale aktiviteter og kapacitetsopbygning. Som et centralt element i det danske engagement er der under Freds- og Stabiliseringsfonden afsat ca. 215 mio. kr. til et regionalt program for Østafrika/Afrikas Horn, der har til formål at styrke den stabiliserende og freds-

støttende 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 anti-radikaliseringsindsatser og indsatser mod illegale pengestrømme/hvidvaskning.

### *Europa*

Ruslands udenrigspolitik har i 2012 på en række områder fremtrådt mere selvhævdende, og russiske ledere har udtalt sig mere konfrontatorisk i forhold til især USA og NATO, særligt i forbindelse med NATO's planer vedrørende missilforsvar. Rusland søger uforandret at styrke sin indflydelse i nærområdet og anlægger fortsat en uforsonlig kurs over for 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, NATO og EU har en klar interesse i, at Rusland bidrager konstruktivt til håndteringen af internationale sikkerhedspolitiske udfordringer. Danmark har derfor ligeledes arbejdet for, at EU's samarbejde med Rusland om håndtering af internationale konflikter og udfordringer styrkes. EU søger bl.a. at formå Rusland til at spille en mere konstruktiv rolle, hvad angår konflikten vedr. Transdnistriens status i Moldova. De dansk-russiske relationer er fortsat præget af nyttig og direkte politisk dialog, samarbejde inden for en bred vifte af områder og en stadig større samhandel.

På det vestlige Balkan er situationen stabil, om end regionen 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 her til fungerer som drivkraft for politiske og økonomiske reformer i retning af demokrati, retsstat og markedsøkonomi. Forhandlingerne om Kroatiens optagelse i EU blev afsluttet i juni 2011, og landet forventes optaget i EU i 2013. Under dansk EU-formandskab i 2012 blev taget yderligere skridt i retning af konsolidering af europæisk integration. Montenegro fik en åbningsdato for indledning af forhandlinger om EU-optagelse, og Serbien blev tildelt kandidatstatus.

Sikkerhedssituationen i Kosovo synes igen forbedret efter sommeren og efteråret 2011, der var præget af uroligheder ved grænseovergange i nord, og hvor KFOR og EULEX måtte indsætte politi og militære styrker i brændpunkterne. EULEX har fået forlænget sit mandat til juni 2014, og KFOR fortsætter indsatsen. 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.

### *Arktis*

Den globale opvarmning og den forventede fortsatte afsmeltning af isen i Arktis åbner nye muligheder i form af adgang til blandt andet olie- og gasforekomster, råstofudvinding og nye sejlruiter. Derfor er Arktis i stigende grad genstand for international opmærksomhed. Den udvikling har også stor betydning for regionens geostrategiske rolle.

Det internationale samarbejde om og i Arktis er baseret på international ret og fredelige løsninger. FN's Havretskonvention udgør rammen for kyststaternes regulering i Arktis.

Fremtidige uoverensstemmelser om kontinentalsoklens grænser skal således løses gennem forhandlinger – multilateralt såvel som bilateralt – på basis heraf. Samarbejdet i Arktis Råd er baseret på diplomatisk samarbejde inden for en lang række tematiske emner med henblik på en bæredygtig udvikling for området og er ikke et forum for drøftelse af sikkerhedspolitiske spørgsmål.

En del af grundlaget for det danske forsvars indsats i Arktis er Kongeriget Danmarks arktiske strategi. Strategien er Rigsfællesskabets bud på håndtering af de udfordringer og muligheder, som ændringerne i Arktis medfører. Den sigter blandt andet på, at de tre rigsdele i tæt samarbejde skal arbejde for et fredeligt og sikkert Arktis. Regionen skal have selvberende 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.

Med henblik på at opnå en mere fleksibel disponering af forsvarets kapaciteter i Arktis samt en mere omkostningseffektiv udnyttelse af ressourcerne, sammenlægges Grønlands Kommando og Færøernes Kommando med virkning fra 31. oktober 2012 i en værnfælles arktisk kommando i Nuuk med et forbindelselement på Færøerne. Den arktiske kommandos ansvarsområde kommer derved til at dække såvel Grønland som Færøerne. Placeringen i Nuuk giver tillige mulighed for et øget samarbejde og koordination med selvstyret, nationale myndigheder, internationale partnere og andre arktiske aktører.

I Arktisk Råd indgik man under dansk formandskab i 2011 aftalen om eftersøgnings- og redningstjeneste (Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic – SAR-aftalen). Den 10. – 14. september 2012 blev den første praktiske eftersøgnings- og redningsøvelse i rammen af SAR-aftalen gennemført i Grønland (SAREX Greenland Sea 2012), hvor medlemslandene afprøvede deres beredskab, koordination og samarbejde med udgangspunkt i en simulation af et krydstogtskibs forlis.

Forsvarschefen deltog i det første arktiske forsvarschefmøde (Northern Chiefs of Defence Meeting) i Canada den 12.-13. april i 2012. I mødet deltog alle otte arktiske stater. Mødet fokuserede på landenes erfaringer med operationer i det arktiske område, herunder med hensyn til samarbejdet mellem militære og civile myndigheder. Kongeriget har til-

budt at være vært ved næste møde, der planlægges gennemført i Grønland i juni 2013.

Samarbejdet med det canadiske forsvar er blevet styrket over de seneste år gennem gensidig deltagelse i øvelser og udveksling af stabsofficerer mellem Grønlands Kommando og tilsvarende canadiske myndigheder. Det øgede samarbejde med Canada har givet en større fleksibilitet i den danske opgaveløsning ved Grønland, hvilket muligheden for anvendelse af landingsbaner i det østlige Canada er et eksempel på.

Samarbejdet med USA tager primært udgangspunkt i Thule Air Base. Der gennemføres en årlig evakuerings- og samarbejdsøvelse i området. Ligesom i 2011 deltog US Coast Guard i denne øvelse i 2012.

#### OPSUMMERING

Dansk sikkerhedspolitik sigter på at tage medansvar for håndteringen af de globale sikkerhedsudfordringer. Dette er i 2012 sket i en situation præget af ikke mindst den fortsatte internationale økonomiske krise og de fortsat store omvæltninger i Mellemøsten, hvis længevarende konsekvenser ikke er entydige. De aktuelle sikkerhedspolitiske udfordrings karakter understreger, 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. Danmarks engagement har været præget af risikovillighed, hvor vilkårene ofte har været vanskelige. Danmark har også aktivt støttet 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.