

UDENRIGSMINISTERIET  
FORSVARSMINISTERIET  
JUSTITSMINISTERIET



# DANMARKS SAMTÆNKTE STABILISERINGSINDSATSER I VERDENS BRÆNDPUNKTER

Forsidefotos fra venstre til højre:

**Touareg**, Sahel, Vestafrika, 2003. Foto: Jørgen Schytte.

**Afghanske skolebørn**, Kabul, Afghanistan, 2007. Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

**Ung kvinde**, Berbera, Somaliland, 2011. Foto: Tania Schimmell.

Bagsidefoto:

**Dansk C-130 fly og franske soldater**, Timbuktu, Mali. 2013. Foto: Frederik Siemssen

## FORORD

---

# STABILISERING – EN PRIORITET I DET INTERNATIONALE ENGAGEMENT

Danmark har en stærk tradition for internationalt engagement og samarbejde, hvorved vi yder et aktivt bidrag til at fremme en mere fredelig og retfærdig verden. Dansk sikkerhedspolitik er baseret på et ønske om at tage medansvar for håndteringen af de globale sikkerhedsudfordringer, ligesom arbejdet for at fremme retfærdighed og menneskerettighederne er forankret i vores udviklingssamarbejde i kampen mod fattigdom. Vi ved af erfaring, at vi kun beskytter os selv og vores sikkerhed gennem internationalt engagement og samarbejde.

Skrøbelige og konfliktramte stater er en af de største globale udfordringer for fred og sikkerhed. Arbejdet for markante og bæredygtige resultater i forhold til at afværge folkemord, humanitære katastrofer, flygtningestrømme, pirateriangreb og terroranslag kræver, at vi kontinuerligt udvikler redskaberne og den måde, vi arbejder på, for hurtigt at kunne bidrage til at stabilisere en givet situation, samt at fastholde den nødvendige risikovillighed i forhold til de mange komplicerede udfordringer.

Stabiliseringsindsatser i skrøbelige stater er vigtige for både udvikling og sikkerhed. Det nytter, når Danmark sammen med andre internationale aktører støtter den økonomiske udvikling

i verdens fattigste lande, hjælper med beredskaber og kapacitet til at afværge at kriser udvikles, bidrager til en international fredsstøttende indsats, og når danske civile eksperter bistår med deres viden i verdens brændpunkter.

Stabiliseringsindsatser involverer typisk flere forskellige instrumenter, hvor særligt det diplomatiske, udviklingspolitiske og militære engagement er vigtigt. Det handler om at få de relevante civile og militære instrumenter til at spille bedre sammen, samt om at styrke sammenhængen i de civile indsatser. Det stiller store krav til en koordineret anvendelse af de forskellige redskaber, således at indsatsen opnår den optimale effekt – og det kræver et skarpt blik for de dilemmaer, der uvægerligt opstår. Regeringen ønsker at styrke samtænkningen mellem Danmarks diplomatiske, udviklingspolitiske og militære indsatser i arbejdet for at stabilisere skrøbelige og konfliktramte stater.

Igennem de senere år har Danmark høstet værdifulde erfaringer med samtænkning gennem deltagelse i væsentlige stabiliseringsindsatser. Fra Afghanistan over Afrikas Horn til Sahel har forskellige gensidigt understøttende kombinationer af udviklingssamarbejde, militært og politisk engagement stået centralt

i den danske indsats. De enkelte instrumenter har ikke stået alene.

Regeringen lægger vægt på en forebyggende indsats. Regeringens vision er at styrke den internationale respons, så vi forebygger situationer som truer stabiliteten frem for at skulle gribe ind, efter at en konflikt er brudt ud. Vi fører en aktiv og ansvarlig sikkerhedspolitik, hvor vi søger at håndtere årsagerne til konflikt frem for at symptombehandle.

Det er ikke et spørgsmål, *om* vi skal engagere os i stabiliseringsindsatser, men om *hvor* og *hvordan* Danmark i fremtiden skal engagere sig. Svaret herpå vil naturligvis altid hvile på en konkret afvejning af behov, samt hvad der gavner Danmarks interesser, verdenssamfundet og Danmarks stemme heri. Når vi engagerer os, vil det altid ske som et bidrag til en samlet international indsats og i tæt samarbejde med vores internationale partnere.

Udgangspunktet er en kontinuitet i forhold til eksisterende danske politikker med en større vægt på forebyggende indsatser. Den danske udviklingspolitik har som en af sine fire prioriteter at støtte stabilitet og beskyttelse i skrøbelige stater og områder. Forsvarsforliget for 2013-2017 lægger ligeledes vægt på sam-

tænkte stabiliseringsindsatser: Militære indsatser, herunder fredsstøttende operationer, militær kapacitetsopbygning og frivillige fra Hjemmeværnet indgår som elementer i Danmarks samlede bidrag til stabilisering. Ligeledes bidrager civile udsendte, herunder diplomater, civile eksperter, polititjenestemænd og frivillige fra redningsberedskabet. Civilsamfundsorganisationer er også en vigtig og aktiv bidragsyder i den danske stabiliseringsindsats med stor viden og erfaring fra deres mange indsatser i skrøbelige stater. Regeringen prioriterer en åben dialog med civilsamfundet. Og så skal vi ikke glemme, at dansk erhvervsliv vil kunne bidrage med efterspurgt kompetencer.

Fra forebyggelse af ekstremisme til bekæmpelse af pirateri ud for Afrikas Horn og fredsopbygning i skrøbelige og konfliktramte stater som Afghanistan, Sydsudan, Somalia og Libyen har Danmark en interesse og et ansvar. Der er fortsat mange udfordringer og måder, hvorpå vi kan forbedre vores bidrag. For at vi kan blive ved med at levere et væsentligt bidrag til international fred og sikkerhed, skal vi hele tiden lære af vores erfaringer. Og dermed skabe et stadigt bedre dansk bidrag til international fred og sikkerhed.

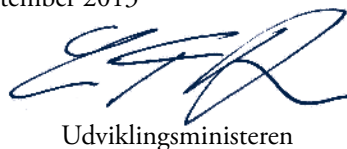
København, september 2013



Udenrigsministeren



Forsvarsministeren



Udviklingsministeren



Justitsministeren

## RESUMÉ

---

# AT ARBEJDE SAMMEN FOR FRED OG STABILITET

Stabilisering af skrøbelige stater er en afgørende udfordring i det 21. århundrede. Det afspejles i mange danske indsatser i disse år. Det gælder f.eks. i Somalia, Mali, Syrien og Afghanistan. Skrøbelige stater mangler kapaciteten eller viljen til at levere de grundlæggende funktioner, der skaber det nødvendige grundlag for udvikling og sikkerhed. Dette kan have store konsekvenser i form af ekstrem fattigdom, flygtningestrømme, fristeder for terrorister og økonomisk kriminalitet.

Samtænkte stabiliseringsindsatser, der finder sted i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling, er en særlig prioritet i den danske udenrigspolitik. Danmark har mange forskellige kapaciteter til rådighed for indsatserne, heriblandt diplomati, udviklings-samarbejde, militær og politibidrag. Samtænkning finder sted på mange forskellige niveauer – strategisk og operativt.

For at skabe størst sammenhæng i og effekt af de danske indsatser har regeringen udarbejdet denne samlede politik for Danmarks stabiliseringsindsatser. Politikken bygger på konkrete

erfaringer fra felten og udstikker retningslinjer for Danmarks fremtidige stabiliseringsindsatser.

Til at understøtte indsatserne er der oprettet en freds- og stabiliseringsfond, hvoraf halvdelen af midlerne er udviklingsbistand. Fonden administreres i samarbejde mellem Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. Fonden giver mulighed for at reagere hurtigt og fleksibelt i krisesituationer.

Det seneste årti har resulteret i en række erfaringer, der kan medvirke til at styrke Danmarks stabiliseringsindsatser:

- Indsatserne skal bygge på en grundig forståelse af årsagerne til konflikt. Uden indsigt i de lokale og regionale politiske dynamikker og prioriteter vil indsatsen få svært ved at vise bæredygtige resultater. Dette understreger behovet for lokal dialog og ejerskab – og en skarp fokusering af dansk tilstedeværelse.

- Der skal sikres en fælles forståelse af opgaven blandt de involverede aktører, som på Danmarks vegne implementerer stabiliseringsindsatserne. Dette indebærer tidlig inddragelse og fælles træning på tværs af civile, militære og udviklingsfaglige skel.
- Kapacitets- og institutionsopbygning skal være centrale elementer i den danske indsats. Dette medvirker til at forebygge konflikter og dermed til en mere langsigtet stabilitet.
- Der må udvises risikovillighed og innovation i stabiliseringsindsatserne. Indsatserne finder ofte sted i meget skrøbelige stater, hvorfor de vil være forbundet med en vis risiko. Desuden er det nødvendigt at tænke nyt for at opnå resultater.
- Danmark må indrette sine indsatser ift. menneskerettighedssituationen i de enkelte lande. Indsatserne skal også fremadrettet være forbundet med klare aftryk i form af bl.a. uddannelse og træning inden for menneskerettigheder og international humanitær ret.
- Danske indsatser skal indgå i en international ramme. Dette gælder både ift. FN, EU og NATO. Danmark er et lille land og gennem regionalt og multilateralt samarbejde kan vi bidrage til større resultater, end vi kan opnå på egen hånd.
- Der er behov for løbende forventningsafstemning – både ude og hjemme. Udviklingen i en skrøbelig stat vendes ikke fra dag til dag. Det er et langt sejt træk, der kræver realisme og tålmodighed.
- Der er behov for løbende at måle og evaluere resultaterne af de danske stabiliseringsindsatser. Det kan bidrage til at sikre, at indsatserne virker, og ressourcerne bliver anvendt mest hensigtsmæssigt.

Der er fortsat mange udfordringer med at skabe fred og stabilitet i de skrøbelige og konfliktramte stater, men disse erfaringer kan bidrage til at gøre den danske indsats endnu bedre. Regeringens stabiliseringspolitik skal sikre størst mulig sammenhæng og ikke mindst resultater i de lande, hvor vi er til stede.



**Afghansk pige**, Feyzabad, Afghanistan. 2008. Foto: Franz-Michael Skjold Mellbin

# INDHOLD

---

|                                                                          |    |                                                                               |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>STABILISERING – EN PRIORITET<br/>I DET INTERNATIONALE ENGAGEMENT</b>  | 1  | <b>ERFARINGER DER SKAL STYRKE DANMARKS<br/>FREMTIDIGE SAMTÆNKTE INDSATSER</b> | 30 |
| <b>AT ARBEJDE SAMMEN FOR FRED OG STABILITET</b>                          | 3  | Indsatser skal bygge på en grundig<br>forståelse af årsagerne til konflikt    | 31 |
| <b>HVORDAN ARBEJDES MED SAMTÆNKTE<br/>STABILISERINGSINDSATSER?</b>       | 7  | Fælles forståelse af opgaven og fælles træning                                | 32 |
| Samtænkte stabiliseringsindsatser<br>– en prioritet i udenrigspolitikken | 9  | Kapacitets- og institutionsopbygning<br>er nøglen til langsigtet stabilitet   | 35 |
| Forebyggende sikkerhed er vejen til varig stabilitet                     | 12 | Risikovillighed og løbende udvikling af bidrag                                | 36 |
| Den danske samtænkingsstruktur i dag                                     | 14 | Fremme af menneskerettighederne                                               | 39 |
| Danske stabiliserings-kapaciteter<br>til brug for internationale opgaver | 16 | Arbejde multilateralt og regionalt                                            | 40 |
| Freds- og Stabiliseringsfonden                                           | 23 | Afstemme forventninger ude og hjemme                                          | 42 |
| Samtænkning internationalt                                               | 25 | Løbende erfaringsopsamling og måling<br>af resultater fra indsatserne         | 43 |
|                                                                          |    | <b>FREMTIDENS STYRKEDE<br/>INDSATSER – KONKLUSIONER</b>                       | 45 |

1.

---

# HVORDAN ARBEJDES MED **SAMTÆNKTE** STABILISERINGSINDSATSER?

## HVORFOR ER STABILISERINGSINDSATSER VIGTIGE? – KONSEKVENSERNE AF USTABILITET

Velfungerende og stabile stater har typisk robuste systemer og mekanismer, der evner at forebygge og håndtere konflikter med fredelige midler. Befolkningen vil derfor have en grundlæggende tillid til staten og de eksisterende institutioners legitimitet og kapacitet. Skrøbelige stater og samfund er karakteriseret ved manglende kapacitet eller vilje til at levere de grundlæggende funktioner, der kræves for at skabe udvikling og sikkerhed og for at beskytte befolkningens fundamentale menneskerettigheder.

Over en tredjedel af verdens fattigste befolkning lever i sådanne ”skrøbelige stater” eller konfliktramte områder. I mange lande medfører skrøbelighed og væbnet konflikt store omkostninger for såvel den lokale befolkning, den omgivende region og det internationale samfund. Konsekvenserne er både af

humanitær, økonomisk og sikkerhedsmæssig karakter og forværrer mulighederne for national udvikling og vækst på lang sigt, som også kan medføre globale konsekvenser. Selvom antallet af mennesker, der lever for under 1,25 USD om dagen, har været faldende på globalt plan, er tendensen ikke gældende i de skrøbelige stater. Prognoser fra Verdensbanken og OECD forudsiger, at halvdelen af verdens allerfattigste vil være bosiddende i skrøbelige stater i 2015. Faldet i den globale fattigdom har således ikke inkluderet befolkningerne i de skrøbelige stater. Fattigdomsbekæmpelse er dog ikke det eneste område, hvor de skrøbelige stater halter bagefter. I forhold til alle FN’s udviklingsmål klarer de skrøbelige stater sig værre end andre udviklingslande, og intet skrøbeligt eller konfliktramt land har nået et eneste af FN’s 2015-mål.

## **AFGHANISTAN: DEN HIDTIL MEST OMFATTENDE SAMTÆNKTE INDSATS**

Indsatsen i Afghanistan er et eksempel på, hvorledes Danmark har anvendt en samtænkt tilgang til en kompliceret stabiliseringsindsats og bragt hele paletten af instrumenter i spil. Indsatsen er gået fra en koordineret indsats af civile og militære instrumenter til fælles planlægning og gensidigt støttende aktiviteter i geografiske områder, hvor det har givet mening. Samtænkningstilgangen har været særligt anvendelig her grundet de mange forskellige danske instrumenter involveret. I Afghanistan har Danmark været til stede politisk, militært og finansielt med:

- Diplomater, bistandsmedarbejdere og forsvarsattaché ved den danske ambassade i Kabul.
- Op til 750 soldater, herunder kamp- og transportfly, infanteri, kampvogne, specialoperationsstyrker og andre militære bidrag.
- Politi udstationeret til den europæiske politimission EUPOL og bilateralt som mentorer i Helmand.
- Økonomisk bistand til genopbygning og udvikling, samt midler til afhjælpning af den langvarige humanitære krise, herunder reintegration af hjemvendte flygtninge. Afghanistan er fra 2013 det land, der modtager mest udviklingsbistand fra Danmark.

Samtænkning er sket på alle niveauer – politisk, strategisk og taktisk. Den politiske forligskreds har involveret udenrigs-, forsvars- og udviklingsordførere. Samtænkning kom indledningsvist til udtryk i de beslutningsforslag om den militære indsats, som Folketinget vedtog. Heri blev den civile indsats beskrevet som en del af beslutningsgrundlaget. Herudover har det civile engagement været detaljeret beskrevet i udviklingsstrategien for Afghanistan. For yderligere at styrke samtænkningen blev den første tværministerielle strategi for det samlede danske engagement i Afghanistan vedtaget i 2008. På det strategiske niveau har der været tæt kontakt mellem medarbejdere i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet samt underliggende myndigheder. På afdelingschefsniveau blev der etableret en task force med mødefrekvens flere gange månedligt. På det taktiske niveau i Afghanistan har civile stabiliseringsrådgivere været tilknyttet PRT'erne (Provincial Reconstruction Team) i hhv. Badakhshan og Helmandprovinsen, hvor hovedparten af de danske soldater har været udstationeret. Der har været et tæt samarbejde mellem den danske enhed og civile stabiliseringsrådgivere, herunder om at indhente relevante oplysninger og iværksætte genopbygningsprojekter. Dette har bidraget til at skabe sammenhæng mellem den civile og militære indsats.

Blandt de mest alvorlige internationale konsekvenser er store flygtningestrømme, bevægelser af væbnede grupper og våben over landegrænser og afbrydelse af vigtige handels- og forsyningsruter. I ekstreme tilfælde kan skrøbelige stater blive til fristeder for terrorister, som retter deres anslag mod omkringliggende lande og det internationale samfund.

Det er således ikke kun den omkringliggende region, der lider under konsekvenserne af væbnet konflikt og skrøbelighed. Store grupper kan søge langt væk fra de berørte regioner, heriblandt til Danmark og vore europæiske naboer. Ydermere benytter kriminelle netværk de mest skrøbelige egne af kloden som transitlande og tilflugtssteder, ligesom terrororganisationer kan udnytte fraværet af lov og orden og tilstedeværelsen af store grupper af unge mennesker uden arbejde og håb for en bedre fremtid. Det samme er gældende for den piraterivirksomhed, som foregår med base i f.eks. Somalias mest ustabile egne, og som har store konsekvenser for Danmark og international handel.

Danmark skal derfor engagere sig i stabiliseringsindsatser i skrøbelige og konfliktramte lande. Engagementet vil naturligvis altid hvile på en konkret afvejning af behov, samt hvad der gavner Danmarks interesser, verdenssamfundet og Danmarks stemme heri. Hvor Danmarks direkte politiske og økonomiske interesser er på spil, må Danmark naturligvis handle. Desuden er det væsentligt, at engagementet understøtter et verdenssamfund præget af lov og orden, stabilitet og udvikling. International lov og orden og den legitimitet dette tilfører en indsats vil altid være en fordel for et lille land som Danmark. Endelig kan stabiliseringsindsatser være med til at give Danmark større international vægt og dermed større mulighed for at påvirke begivenhederne omkring os.

## SAMTÆNKTE STABILISERINGSINDSATSER – EN PRIORITET I UDENRIGSPOLITIKKEN

Nærværende politik fokuserer på de samtænkte stabiliseringsindsatser, der finder sted i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling i skrøbelige og konfliktramte lande.

Formålet med politikken er at bidrage til en fælles reference-ramme og begrebsafklaring for de mange aktører og operative partnere, der er involverede i stabiliseringsindsatserne. Samtidig udstikker papiret pejlemærker for Danmarks fortsatte engagement i samtænkte stabiliseringsindsatser. Papiret beskriver, hvor vi står nu, og hvordan Danmark hidtil har arbejdet med samtænkte stabiliseringsindsatser. Desuden sammenfattes nogle af de centrale danske erfaringer på området.

Samtænkning har siden årtusindskiftet været set som et centralt værktøj til stabilisering. Målet for indsatsen er at bidrage til at skabe stabile lande, der kan modstå konflikter, bekæmpe fattigdom, sårbarhed, usikkerhed og brud på menneskerettighederne. Samtænkning er en af de *tilgange*, der bruges for at få de forskellige indsatser og kapaciteter til at spille sammen, underbygge og forstærke hinanden med henblik på at opnå det langsigtede mål. Den samtænkte tilgang medfører, at relevante partnere arbejder ud fra en fælles analyse af en given udfordring og derfra vurderer hvilke instrumenter, der er de rette til at adressere de mål, man har opstillet. Samtænkning følger ikke en fast formel, hvor alle instrumenter anvendes i alle situationer. Samtænkning er nyttigt både på det strategiske og taktiske niveau og bidrager til at optimere effekten af de diplomatiske, udviklingspolitiske og militære værktøjer.



Dyremarked i Hargeisa, Somaliland, 2010. Foto: Tania Schimmell.

## HVAD ER SAMTÆNKNING I STABILISERINGSINDSATSER – OG HVAD ER DET IKKE?

*Samtænkning* forstås som en integreret tilgang, hvor alle myndigheder eller dele af en organisation (eksempelvis FN), der bidrager med indsatser i en given stabiliseringsindsats, arbejder i fællesskab mod et fælles defineret stabiliseringsmål. Dette omfatter samarbejde om planlægning, gennemførelse og erfaringsopsamling i forbindelse med politiske, udviklingsmæssige og sikkerhedspolitiske indsatser. En samtænkt stabiliseringsindsats kan finde sted både før, under og efter en konflikt. Der kan sagtens forekomme samtænkte stabiliseringsindsatser, hvor der ikke er et militært element. Det militære værktøj er blot ét ud af mange, der kan anvendes i en given situation.

Da samtænkning typisk omfatter sikkerhedspolitiske indsatser, er tilgangen umiddelbart ikke forenelig med humanitær bistand i operationel henseende. Hvis humanitære aktører bliver set som en del af støtten til en bestemt part i en konflikt, vil det kunne ramme deres evne til at yde beskyttelse og bistand til nødlidende, som ikke er affiliert med denne part. Samtidig er der risiko for, at bistanden reelt bidrager til konfliktens dynamik, og dermed for at bistanden gør større skade end gavn. Dansk humanitær bistand hviler derfor entydigt på de humanitære principper, som bl.a. understreger, at fuld

neutralitet og uafhængighed er en forudsætning for at kunne nå alle grupper, der har behov for hjælp. Det er dog også vigtigt at holde sig for øje, at selv om den humanitære bistand indsatser ikke direkte samtænkes med andre danske indsatser, vil der være situationer, hvor de foregår sideløbende. Og ofte vil de være indbyrdes afhængige i et vist omfang – de humanitære aktører opbygger f.eks. modstandskraften til at modstå krise og konflikt, og politi og militær kan bidrage til at fremme sikkerheden, som også kommer humanitære aktører til gode. I de tilfælde kan der være risiko for, at de to indsatser – trods deres adskillelse – vil blive opfattet som sammenhængende. Dette kan betyde øget usikkerhed for de humanitære organisationer og begrænse det humanitære rum. Derfor arbejder Danmark for bedst muligt samspil mellem indsatserne – men ikke sammenblanding.

Ofte forveksles samtænkning med *civilt-militært samarbejde (CIMIC)*. Imidlertid er CIMIC, eller Civil-Military Cooperation, et redskab til støtte for den operative militære opgaveløsning og kan være et delelement i den samlede indsats. Et eksempel er, når der i det lokale samfund gennem samtaler og små projekter skabes alliancer for at beskytte egne troppers bevægelsesfrihed.

På det strategiske niveau foregår samtænkning f.eks. igennem udarbejdelsen af fælles strategier for indsatser i specifikke lande eller igennem det løbende samarbejde mellem aktørerne i fora som f.eks. den interministerielle samtækningsstyregruppe. På det taktiske niveau kan samtænkning f.eks. finde sted som et konkret samarbejde mellem civile rådgivere og militært personel i et givet indsatsområde eller i forbindelse med Danmarks øvrige arbejde i et givet land, som i Afghanistan, Pakistan og Østafrika.

Samtænkning vil typisk være en dynamisk proces, der finder sted såvel i planlægningen som under implementeringen af en given indsats. Samtænkte indsatser giver mulighed for at anvende forskellige instrumenter i takt med, at vilkårene i den konkrete situation ændrer sig. Samtænkningens formål er også at sikre bedst muligt, at alle de relevante aktører får mulighed for at identificere og afklare fælles mål og midler i forbindelse med udarbejdelsen af fælles strategier, koncepter og programmer. Dette er bl.a. erfaringerne fra indsatsen mod pirateri ved Afrikas Horn og udarbejdelsen af planerne for indsatserne i Afghanistan, senest Afghanistan-planen 2013-2014. I mange tilfælde vil de enkelte instrumenter dog blive samtænkt løbende i takt med udviklingen. Et eksempel på dette er den danske indsats i Libyen, hvor det militære instrument blev taget i anvendelse med kort varsel, mens Danmarks øvrige indsatser på lidt længere sigt blev udviklet i en samlet strategi i takt med, at situationen tillod det.

I begyndelsen af 2000-tallet handlede dansk og international samtænkning i praksis om at skabe strukturer og processer (f.eks. interministeriel koordination og 'lande task forces') samt om en institutionel udmøntning af denne form for integrerede indsatser. På baggrund af de erfaringer Danmark har gjort, er der blevet etableret en samtækningsstyregruppe, en freds- og

stabiliseringsfond og et freds- og stabiliseringsberedskab, som understøtter de danske civile og militære bidrag og koordinerer den række af diplomatiske, militære, udviklingsmæssige og andre civile (politi og beredskab) værktøjer, som kan indgå i de samtænkte stabiliseringsindsatser.

## FOREBYGGENDE SIKKERHED ER VEJEN TIL VARIG STABILITET

Danske og internationale erfaringer viser, at det i skrøbelige stater er hensigtsmæssigt med en forebyggende sikkerhedsindsats som supplement til det generelle udviklingssamarbejde. Dette sikrer, at konflikter i videst mulige omfang håndteres i opløbet. Derved mindskes de humanitære og økonomiske omkostninger ved en eventuel konflikt. Samtidig skabes bedre forhold for lokalt ejerskab og dermed også større mulighed for bæredygtig udvikling på langt sigt. Det er derfor et menneskeligt hensyn, men også både en udviklingspolitisk og sikkerhedspolitisk prioritet at bidrage til en forebyggende indsats.

Forebyggende sikkerhed indebærer en bredere og mere kontekstorienteret indsats. Nøglen til langsigtet stabilitet er at adressere de underliggende årsager til konflikt. Ulighed, fattigdom samt etniske og kulturelle forskelle er blandt de faktorer, der kan medvirke til konflikt. En stor del af den danske udviklingsbistand er rettet mod disse forhold og har således også en forebyggende og stabiliserende effekt. En forebyggende indsats kan også være af militær karakter. Gennem langsigtet kapacitetopbygning af modtagerlandes militære strukturer og kapaciteter kan dansk forsvar bidrage til, at skrøbelige stater bliver bedre i stand til at håndtere egen sikkerhed. Dette kan ske

gennem rets- og sikkerhedssektorreformer, som er en samlet tilgang til opbygningen af en stats sikkerhedsinstitutioner. Rets- og sikkerhedssektorreform handler om at opbygge landets retsinstitutioner, politistyrke, fængselsvæsen, kystvagt, grænsekontrol, forsvar, osv. samt den nødvendige demokratiske kontrol med disse. Dette ses eksempelvis i dag i Østafrika og i Afghanistan, hvor bl.a. opbygning af militære strukturer og kapaciteter har bidraget til, at de nationale sikkerhedsstyrker i dag stort set har overtaget opgaverne fra de internationale styrker. Også den danske støtte til opbygningen af de baltiske landes sikkerhedsstrukturer efter landenes selvstændighed kan ses i dette lys. I mange postkonfliktsituationer skal indsatserne forholde sig til uformelle strukturer, som varetager orden og sikkerhed lokalt. Dette kunne f.eks. være traditionelle mæglingsinstanser, landsbypatruljer, lokale militser/værn m.fl. I hvert tilfælde skal der foretages en konkret afvejning af, hvordan Danmark og det internationale samfund kan arbejde pragmatisk og realistisk – med respekt for demokratiske principper og menneskerettighederne.

Det kan ikke forudsiges, *hvornår* den næste konflikt opstår. Men der er en del viden om, *hvor* konflikterne kan komme til at blusse op, og hvad konsekvenserne i værste fald vil være. Fra dansk side kan vi ikke være engageret i alle verdens lande. Derfor skal vi forberede os bedst muligt ved at være til stede i de prioritetslande, hvor Danmark kan gøre en forskel. Det fordrer en fokuseret indsats, der bidrager til at adressere årsagerne til potentiel konflikt, men også at de rette kapaciteter står til rådighed som et element i det internationale samfunds indsats, hvis en konflikt skulle opstå.

## AFRIKANSKE LØSNINGER PÅ AFRIKANSKE PROBLEMER

Siden 2007 har de østafrikanske lande med blandt andet Danmarks og de øvrige nordiske landes støtte udviklet EASF (Eastern African Standby Force), hvis formål er at bidrage til konfliktforebyggelse og konfliktløsning – først og fremmest i regionen. Samarbejdet i EASF består af træning og uddannelse af militært personel såvel som civile og politistyrker, fælles øvelser og en fast mødestruktur for det militære lederskab og forsvarsministrene i regionen. Konkret er ambitionen at opstille en østafrikansk reaktionsstyrke i 2015 på ca. 5.000 mand, der foruden robuste militære styrker omfatter en politikomponent såvel som civile eksperter med henblik på håndtering af konflikters afledte konsekvenser. Udover de synlige resultater bidrager EASF til at skabe netværk og tillid på tværs af de østafrikanske landes sikkerhedsstrukturer. EASF har bidraget til en grundlæggende samarbejdsstruktur og -kultur landene imellem, som har gjort det muligt for afrikanske styrker i dag at håndtere sikkerheden i Somalia – og i fremtiden vil være rustet til andre potentielle konflikter.

## DEN DANSKE SAMTÆKNINGS- STRUKTUR I DAG

I forsvarsforliget 2004 blev det vedtaget, at der skulle oprettes en tværministeriel samtækningsstruktur i form af koordination mellem embedsmænd. I 2010 blev der oprettet en samtækningsstyregruppe bestående af afdelingschefer fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Statsministeriet og Justitsministeriet. Styregruppen er et forum for strategiske og operative beslutninger og har bemyndigelse til at forvalte Freds- og Stabiliseringsfondens midler. Gruppen mødes regelmæssigt, og herudover er der oprettet geografiske eller faglige task forces efter behov, heriblandt en antipirateri task force og en Afghanistan task force. Et mindre tværministerielt sekretariat blev oprettet i 2009. Samtækningssekretariatet, som bistår med koordination af indsatser og samarbejder på tværs af ministerier, arbejder med policy-udvikling vedrørende skrøbelige stater og stabilisering, daglig forvaltning af Freds- og Stabiliseringsfondens indsatser samt styrkelse af civil kapacitet og erfaringsopsamling.

Samtækningsstrukturen udgør den institutionelle, strategiske struktur i de danske samtænkte stabiliseringsindsatser, men der foregår også samtænkning på mange andre niveauer og direkte mellem forskellige aktører, uden at samtækningsstrukturen er involveret.



**Puntland Special Protection Force**, Garowe, Somalia.

Foto: Tania Schimmell.

## **MALI: ET SAMTÆNKT STABILISERINGSBIDRAG**

Den danske indsats i Mali er et godt eksempel på en samtænkt dansk stabiliseringsindsats, hvor forskelligartede værktøjer bliver anvendt fleksibelt med henblik på at adressere både kortsigtede og langsigtede udfordringer. I takt med at krisen i Mali udviklede sig, stod det tidligt klart, at der var brug for en samtænkt indsats til at adressere de forskelligartede årsager til krisen, lige fra fattigdom og ulighed til manglende sikkerhed og radikaliseringsindsatser.

Regeringen har afsat 125 mio. kr. for perioden 2013-17 over Freds- og Stabiliseringsfonden til "Sahel-initiativet" til f.eks. freds- og forsoningstiltag, anti-radikaliseringsskemaer og sikkerhedsindsatser i Mali og den bredere Sahel-region. Samtidig har udviklingsbistanden gjort det muligt at påbegynde regionale og lokale mæglingsskemaer og konfliktløsningsindsatser.

I løbet af efteråret 2012 voksede truslen fra Al Qaeda-netværket AQIM i Mali efter at bevægelsen havde overtaget kontrollen med store dele af det nordlige Mali. Den maliske præsident Traoré anmodede i januar 2013 det internationale samfund om hjælp i henhold til FN's Sikkerhedsråds Resolution 2085. Frankrig besluttede i januar 2013, at yde støtte til den maliske hær. Allerede fire dage efter godkendte et bredt flertal i Folketinget, at et dansk militært bidrag blev stillet til rådighed for den internationale militære indsats med henblik på at bidrage til fred, stabilitet og beskyttelse af civilbefolkningen. Det danske bidrag med et transportfly var et godt eksempel på et fokuseret dansk bidrag, der skabte operativ merværdi.

Desuden bidrog regeringen i marts 2013 over Freds- og Stabiliseringsfonden til den afrikansk-ledede støttemission i Mali (AFISMA). AFISMA har bl.a. til formål at bidrage til kapacitetsopbygning af de maliske sikkerhedsstyrker og støtte de maliske myndigheders indsats for at genvinde kontrollen med områderne i det nordlige Mali.

Bidrag til Mali og regionen er desuden samtænkt med Danmarks øvrige engagement i regionen. Bl.a. kan nævnes Danmarks langvarige bistandsengagement i Mali, Niger og Burkina Faso, freds- og stabiliseringsindsatserne i Niger og Libyen, herunder danske bidrag til EU's krisestyringsmissioner, samt dansk civil og militær støtte til opbygning af afrikansk sikkerhedsarkitektur gennem AU og ECOWAS.

Udviklingen i den humanitære situation følges også tæt, og regeringen har i 2013 bidraget til indsats i regionen med 10 mio. kr. til Verdensfødevareprogrammet samt yderligere 10 mio. kr. til Den Internationale Røde Kors-Komité. Derudover har Danmark ydet 100 mio. kr. til FN's centrale nødhjælpsskema, der fordeler midler til pludseligt opståede eller forværrede kriser, og alene i starten af 2013 allerede har fordelt mere end 100 mio. kr. i humanitær bistand.

Endelig er der blevet nedsat en følgegruppe med repræsentanter fra danske NGO'er, forskere og journalister mhp. en åben dialog og erfaringsudveksling om udviklingen i Mali.

## DANSKE STABILISERINGS- KAPACITETER TIL BRUG FOR INTERNATIONALE OPGAVER

Danmark råder over en række diplomatiske, udviklingspolitiske, civile (inkl. politi) og militære kapaciteter, der kan indgå i internationale stabiliseringsindsatser:

### DIPLOMATI

Et aktivt politisk engagement er hjørnestenen i Danmarks internationale tilstedeværelse. Danske diplomater har gennem et mangeårigt engagement i partnerlande og i internationale organisationer opbygget relationer og netværk, der kan mobiliseres i det øjeblik, konflikter er under opsejling. Diplomati bidrager herigennem til en forståelse af årsager til kriser og forskellige samfunds brudflader.

Diplomati hjælper os til at søge indflydelse på den politiske udvikling i lande og i organisationer, samt at mobilisere international enighed om nødvendigheden af at reagere, og hvordan dette skal gøres. Den bedste håndtering af konflikter er gennem forhandlinger og politiske aftaler indgået mellem de involverede parter. Her kan repræsentanter fra det internationale samfund ofte bidrage til dialog og optræde i roller, som på det rette tidspunkt kan virke fremmende for forsoning. En sådan mæglingsindsats bygger ofte på en tillid og en forståelse, der er opbygget gennem længere tilstedeværelse.

Regeringen prioriterer en diplomatisk indsats for at fremme det internationale samarbejde om "Responsibility to Protect (R2P)". R2P handler om staters kollektive ansvar for at beskytte civilbefolkninger mod folkedrab, etnisk udrensning, for-

### DANSK DIPLOMATI HAR FORBEDRET DE JURIDISKE RAMMER FOR PIRATERIBEKÆMPELSE

Et eksempel på en dansk diplomatisk indsats, der har gjort en forskel, er det danske engagement i Kontaktgruppen for Pirateri ud for Somalias Kyst. Her har Danmark i kraft af sit formandskab for arbejdsgruppen for juridiske spørgsmål har været instrumentel i at støtte opbygningen af de juridiske rammer for retsforfølgning af pirater. Danske diplomater har bl.a. ledet forhandlinger af en række aftaler om overførsel af dømte pirater til fængsler i Somalia samt sikret gennemførsel af retssager. Denne indsats understøttes af et stabiliseringsprogram for regionen, der bl.a. støtter retssectoropbygning ved hjælp af fængselsbygning, lovgivning og træning af fængselspersonale samt uddannelse af dommere, forsvarsadvokater og anklagemyndigheder.

brydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Ligeledes prioriterer Danmark et internationalt samarbejde, der skal få de enkelte lande til at tage ansvar for og blive bedre i stand til at retsforfølge denne type forbrydelser ('positiv komplementaritet').

### UDVIKLINGSSAMARBEJDET

Danmark har et bredt udviklingspolitisk engagement og opfattes som en stærk udviklingspartner samt en troværdig udviklingspolitisk aktør. Det giver indflydelse, anseelse og muligheder for at fremme målene i den danske udviklingspolitiske strategi, "Retten til et bedre liv – Strategi for Danmarks udviklings-samarbejde". Strategien trækker på sammenhængen mellem flere forskellige politikområder, og skaber et godt fundament for en fattigdomsorienteret udviklingspolitik, der har fokus på menneskerettigheder, demokrati, grøn vækst, beskæftigelse og bæredygtig udvikling.

Der er en ganske betydelig indsats over den samlede, fattigdomsorienterede udviklingsbistand, der bidrager til konfliktforebyggelse og fremme af stabile og inklusive samfund. Udviklingsbistanden har blandt sine prioritetsområder fokus på stabilitet og beskyttelse, herunder på at opbygge og genopbygge vitale samfundsinstitutioner, skabe vækst og beskæftigelse og mere generelt skabe de bedste rammer for borgernes inddragelse og deltagelse i det politiske liv, hvilket skaber tillid i befolkningen til staten. Undersøgelser i Afghanistan viser f.eks., at jobskabelse og økonomisk udvikling er en topprioritet. Det internationale samfunds fælles bidrag kan her bidrage til at fremme stabiliteten og den langsigtede udvikling.



**Demokratisering i Zimbabwe: Retsmøde i Magistrates Court i Murewa.**  
2011. DANIDA.

## ”NEW DEAL” FOR DET INTERNATIONALE ENGAGEMENT I SKRØBELIGE STATER

Danmark arbejder aktivt for at implementere den globale aftale, *New Deal for Engagement in Fragile States*, der skal sikre, at internationale indsatser indenfor fred, stabilitet og udvikling i skrøbelige og konfliktramte stater bliver mere effektivt og bygger på lokalt ejerskab. Danmark er særligt engageret i New Deal-processen i Somalia, Sydsudan og Afghanistan. Udviklingsministeren er medformand for det **Internationale Dialogforum for Freds- og Statsopbygning**, der består af donorlande fra OECD og de skrøbelige staters organisation, g7+. Her spiller Danmark en vigtig rolle i arbejdet for at styrke dialogen mellem nationale aktører, donorer, andre udviklingspartnere, multilaterale organisationer og civilsamfundet. Målet er blandt andet at fremme samtænkte internationale indsatser med afsæt i nogle særlige **freds- og statsopbygningsmål**, der er rettet specifikt mod stabilisering af skrøbelige situationer. Disse fem mål, som de skrøbelige stater selv har stået i spidsen for at definere, opridser nogle områder der er særlig vigtige at fokusere på i genopbygning af lande, der er præget af skrøbelighed og konflikt.

De fem freds- og statsopbygningsmål er:

**Legitim og inklusiv politik:** Man skal fremme inklusive politiske aftaler og konfliktløsning.

**Sikkerhed:** Etablere og styrke befolkningens sikkerhed.

**Retssikkerhed:** Adressere uretfærdig behandling og øge befolkningens adgang til retssikkerhed.

**Økonomisk vækst:** skabe beskæftigelse og forbedre levevilkår.

**Indtægter og serviceydelser:** Styre indtægter og bygge kapacitet til ansvarlig og lige fordeling af serviceydelser.

Den danske indsats som medformand for den Internationale Dialog afspejler regeringens prioritering af at sikre så gode rammer som muligt for at yde effektiv udviklingsbistand til skrøbelige lande og situationer, hvor der på finansloven for 2013 samlet er afsat 1,3 mia. kr.

I udviklingssamarbejdet lægges stor vægt på lokalt ejerskab, og at samarbejdet støtter den folkelige deltagelse i udviklingsprocesserne. Et meget afgørende bidrag er gennem den omfattende og vigtige danske støtte til civilsamfundet. Både internationale og nationale civilsamfundsorganisationer er også ofte i længere tid nødvendige bidragsydere for at sikre, at sociale tjenester når ud til befolkningen i lokalområderne, når staten er fraværende, og sikkerhedsforholdene er prekære. Civilsamfundssamarbejder på lokalt niveau er også med til at sikre den rette balance i mellem indsatserne i skrøbelige stater og med til at fremme menneskerettighederne, styrke adgangen til at deltage i det politiske liv, samt styrke den demokratiske kontrol med de offentlige myndigheder, herunder sikkerhedsstrukturene.

På politisk niveau fremstår det Internationale Dialog Forum for Freds- og Statsopbygning som et stærkt initiativ, der er drevet af de berørte stater selv.

Målene for den samlede danske indsats i et prioritetsland og sammenhængen mellem de forskellige danske bidrag inden for en international ramme vil fremover blive beskrevet i landepolitikpapirer for prioritetslandene. I de lande, hvor det er aktuelt, vil samtænkte indsatser indgå som en del af de samlede indsatser.

Udviklingsbistanden kan sammen med diplomatiske indsatser ofte være et helt centralt instrument, der anvendes i en given stabiliseringsindsats.

## MILITÆRE KAPACITETER

Skabelse af basal fysisk sikkerhed er et grundelement i mange stabiliseringsindsatser og vil oftest inkludere militære værktøjer. På det militære område har Danmark en bred vifte af land-, luft- og søbaserede kapaciteter, som kan gennemføre traditionelle militære operationer samt medvirke til at opbygge effektive sikkerhedsinstitutioner. Militære operationer til gavn for en stabiliseringsindsats kan være fredsbevarende operationer i regi af FN, men også mere offensive operationer som den NATO-ledede operation i Libyen, pirateribekæmpelse ud for Afrikas Horn og den samlede indsats i Afghanistan.

Militær kapacitetsopbygning er en samlebetegnelse for de aktiviteter, der bedst foretages med militære virkemidler for at bidrage til at gøre partneren i stand til at varetage egne sikkerhedsudfordringer. Opbygning af sikkerhedsstyrker kan ske gennem for eksempel rådgivning i forbindelse med institutionsopbygning samt træning, mentoring og undervisning af beslutningstagere, militære ledere og militære enheder. Det er *ikke* et udtryk for, at militæret skal overtage civile aktørers opgaver.

Militær kapacitetsopbygning kan både finde sted under en konflikt og anvendes som forebyggende middel i skrøbelige stater. Forsvaret har bl.a. med specialoperationsstyrker bidraget til den militære kapacitetsopbygning i Afghanistan for at sikre, at afghanerne kan tage vare på egen sikkerhed. Forsvaret bidrager også til opbygning af militære kapaciteter i lande, hvor der ikke



**Kenyansk flådeofficer.** Mombasa. Dansk-kenyansk flådesamarbejde. 2011.

Foto: Tania Schimmell

er indsat danske styrkebidrag. I Østafrika ydes der assistance til opbygningen af den kenyanske kystvagt og den østafrikanske reaktionsstyrke for at sikre denne regions langsigtede stabilitet. Forsvaret har også siden konflikterne på Balkan i 1990'erne haft et sikkerhedssamarbejde med regionens lande, hvilket har bidraget til en langsigtet positiv udvikling for regionens sikkerhedsinstitutioner. Hjemmeværnet har også kapaciteter, der kan anvendes i stabiliseringsindsatser. Operativt har hjemmeværnet bl.a. været anvendt til bevogtningsopgaver, mens man inden for kapacitetsopbygning har deltaget i bl.a. træning og uddannelse af sikkerhedsstyrker.

Militære kapaciteter kan desuden indsættes, hvor civile aktører anmoder om støtte på grund af fysiske adgangsforhold eller sikkerhedssituationen. Militær støtte til civil genopbygning har i disse tilfælde til formål at understøtte tidligst mulig iværksættelse af civile genopbygningsaktiviteter. Med denne støtte kan der på landets anmodning (re)etableres de grundlæggende samfundsstrukturer, der er nødvendige for at opnå stabilitet og sikre bæredygtige løsninger. Forsvaret kan også i særlige tilfælde understøtte humanitære nødhjælpsindsatser, f.eks. støtte til transport af personel og materiel. Dette var eksempelvis tilfældet i forbindelse med jordskælvet og oversvømmelserne i Pakistan i hhv. 2005 og 2010. Desuden kan nævnes den militære eskorte af FN's fødevareprograms skibe til Somalia i 2007-2008, der havde sigte på at afværge en humanitær katastrofe. Brug af dansk militær kapacitet i forbindelse med humanitære indsatser vil være baseret på internationale aftaler, herunder de såkaldte MCDA-retningslinjer.

## MILITÆRE OPERATIONERS BIDRAG TIL STABILISERING

Militære indsatser kan udgøre et vigtigt bidrag til stabilisering. Det afgørende er konteksten, og hvilke overordnede mål de rettes mod. Forsvaret kan principielt bidrage med militær kapacitetsopbygning inden for alle de opgaver, som forsvaret løser hjemme og i internationale operationer. Forsvaret er trænet og uddannet til at varetage det fulde spektrum af operationstyper fra militær kapacitetsopbygning i fredstider over fredsstøttende operationer til større og højintensive kampoperationer. Selvom de fredsstøttende og fredsskabende operationer oftest er dem, der forbindes med stabilisering, så kan det fulde spektrum af operationer virke stabiliserende, når det indgår i en overordnet politisk strategi. Forsvarets bidrag til stabilisering kan finde sted både før, under og efter væbnet konflikt. Når Danmark yder militære bidrag til stabilisering, står der ofte liv på spil, og det er derfor særligt vigtigt at skabe fælles forventninger til og forståelse for den risiko, det indebærer.

## POLITIETS KAPACITETER

Der er et stigende behov for polititilstedeværelse i krisestyringsoperationer, og både FN og EU gør stadig mere ud af betydningen af politiudsendelser. Danmark er i stand til at yde politibidrag til internationale missioner på op til 75 årsværk. Dansk politi har gennem mange år deltaget i fredsstøttende operationer. De senere år har det primært været gennem EU, at danske polititjenestemænd udsendes til f.eks. Kosovo og Afghanistan. I fremtiden vil behov i prioritetslande i Afrika få større opmærksomhed. Udsendelserne sker f.eks. som ledere og trænere, hvor de danske polititjenestemænd viderebringer de høje, danske standarder for politiarbejdet og på den måde bidrager til at højne niveauet for retshåndhævelse i skrøbelige stater.

## CIVIL KAPACITET

Det øgede internationale og danske fokus på skrøbelige stater har skabt et øget behov for civile eksperter, som kan udsendes med kort varsel, en såkaldt civil kapacitet. Hermed menes civile eksperter, der kan udsendes som rådgivere til konfliktzoner og ustabile områder. Det gælder ikke mindst i de tidlige post-konflikt faser, hvor der ofte er mangel på lokal kapacitet, og hvor risikoen for tilbagefald til konflikt er stor. Det er i disse situationer vigtigt at kunne reagere hurtigt for at fastholde sikkerhed, opbygge tillid til politiske processer og styrke national kapacitet som fundamentet for en holdbar fred. Også indsatser inden for retssektoeren (Rule-of-Law) er meget vigtige i stabiliserings-

indsatser. Her kan Danmark bidrage ved at støtte en multilateral indsats økonomisk eller ved selv at stille kapaciteter til rådighed.

Det er vigtigt, at de danske indsatser er målrettede og afgrænsede til områder, hvor vi kan sikre størst mulig effekt. Danmark har igennem en årrække opbygget erfaring fra skrøbelige stater. Erfaringer fra bl.a. Afghanistan, Liberia og Sydsudan viser, at dygtige danskere i internationale missioner kan spille en vigtig rolle i forhold til stabilisering, konfliktforebyggelse og fredsobygning. En væsentlig del af de civile kapaciteter og deres indsættelse koordineres i Freds- og Stabiliseringsberedskabet (tidl. 'IHB') og der er blandt andet udsendt personale til at dække områder som integreret ledelse og planlægning, sikkerheds- og retssekterreform og opbygning af lokal kapacitet.

Individer kan spille en afgørende rolle og kan, hvis de har de rigtige kompetencer, operere i systemer og fremme samarbejde mellem organisationer på en måde, så de bygger bro og skaber resultater. Et eksempel på dette har været udstationeringen af civile eksperter i det afghanske undervisningsministerium, hvor de har rådgivet om opbygningen af ministeriet, lønreform og nye procedurer, der kan bidrage til at skabe en mere effektiv undervisningssektor. Det er ofte fremskridtene i undervisningssektoren, som den afghanske befolkning nævner først, når den skal pege på fremskridt. Et andet eksempel er de udsendte stabiliseringsrådgivere i Helmand-provinsen, som har haft til opgave at iværksætte indledende genopbygning i områder, hvor det var for farligt for civile organisationer at arbejde uden beskyttelse. Stabiliseringsrådgiverne har arbejdet i samspil med de militære styrker i området.

I visse tilfælde kan Politiets Efterretningstjeneste bidrage. Dette foregår bl.a. ved, at PET frem for egentlige udsendelser

bidrager med viden og erfaringer, f.eks. om hvordan radikaliserings kan imødegås.

## REDNINGSBEREDSKABETS KAPACITETER

Mange skrøbelige stater ligger i områder, der jævnligt rammes af naturkatastrofer, og de har ofte meget større vanskeligheder ved at håndtere konsekvenserne af naturkatastrofer og humanitære katastrofer end velfungerende stater. Den rette respons på katastrofer kan være afgørende for, at en skrøbelig stat ikke udvikler sig til at blive et konfliktområde. Ligesom civile nødhjælpsorganisationer bidrager Beredskabsstyrelsen med akut afhjælpning af konsekvenserne ved katastrofer. Dette sås eksempelvis i forbindelse med de omfattende oversvømmelser i Pakistan i 2010-2011. Her bidrog Beredskabsstyrelsen med vandrensningskapaciteter, nødhospitaler, it-udstyr samt en teltlejr. Beredskabsstyrelsen indsats i Pakistan opfattes i dag som 'best practice'. Beredskabsstyrelsen bidrager også med en mere langsigtet udvikling af beredskabskapaciteterne i modtagerlande. Dette involverer opbygning og organisering af redningsberedskaber, beredskabsplanlægning, støtte til dimensionering samt opbyggelse og iværksættelse af beredskabsuddannelser. Et eksempel på dette er Beredskabsstyrelsens engagement på Balkan, hvor man bl.a. har bidraget med rådgivning af nationale myndigheder samt afholdelse af seminarer og undervisning.

## DELTAGELSE AF FRIVILLIGE

Frivillige fra både hjemmeværnet og beredskabsstyrelsen benyttes i stigende grad til internationale opgaver. Her bidrager de med bl.a. rednings-, bevogtnings- og uddannelseskompe-

tencer, som for eksempel Hjemmeværnets bevogtningsopgaver i Afghanistan og Kosovo. Denne type af opgaver er med til at forankre de internationale opgaver bredt i samfundet. Dansk erhvervsliv kan også bidrage til stabiliseringsindsatser med efterspurgte kompetencer og løsninger.

## FREDS- OG STABILISERINGSFONDEN

Indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater kræver finansiering ud over det, som anses for officiel udviklingsbistand. F.eks. kan udviklingsmidler ifølge internationale aftaler ikke anvendes til at støtte opbygning af militære sikkerhedsstyrker. Derfor har en række lande, herunder Danmark, indført finansieringsmekanismer, som gør det muligt at støtte et bredere spektrum af stabiliseringsindsatser indenfor den samme ramme. På den måde er det muligt i praksis at imødekomme behovet for en fleksibel og sammenhængende planlægning og bidrage komplementært til den langsigtede udviklingsbistand.

Den danske "Freds- og Stabiliseringsfond" kan anvendes til at støtte multilaterale og bilaterale indsatser, der understøtter bredere stabiliseringsinitiativer, genopbygning og kapacitetsopbygningsprojekter i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Fonden, som er sammensat af såvel midler fra udviklingsbistanden som fra andre budgetter, finansieres over Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets budgetter. For at sikre en koordineret tilgang og en strategisk anvendelse af fondens midler, træffer den interministerielle samtækningsstyregruppe beslutningerne om hvilke indsatser, der skal støttes og udstikker strategiske retningslinjer for fondens virke.

### FREDS- OG STABILISERINGSFONDEN 2011-2014

- Oprettet med Forsvarsforliget 2010-14 og forlænget med Forsvarsforliget 2013-17.

- I alt mellem 2010 og 2014: 930 mio. kr., hvoraf ca. 50 % er udviklingsbistand.

- Regionale programmer for

Afrikas Horn 2011 – 2014 (215 mio. kr.).

Afghanistan/Pakistan 2011 – 2014 (185 mio. kr.).

Europa 2011 – 2014 (68 mio. kr.).

Sahel-regionen 2013 – 2017 (125 mio. kr.).

Kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker, også post-2014 (i gennemsnit 100 mio. kr. årligt).

- Krisereberedskab

F.eks. støtte til Libyen (20 mio. kr.), Sydsudan (25 mio. kr.) og Syrien (øremærket ca. 20 mio. kr.).

Anvendelse af Freds- og Stabiliseringsfondens midler sker ud fra en række tværgående principper, som sikrer, at fonden komplementerer øvrige danske indsatser. Disse principper inkluderer:

- **Samtænkning:** Samtækningsaspektet skal indtænkes i alle indsatser. Indsatserne skal ses i sammenhæng og skabe synergier med øvrige danske og internationale indsatser i samme land eller region.
- **Regionalt fokus:** Stabiliseringsopgaver skal ofte løses på tværs af grænser, og er ofte regionale af natur. En af fondens styrker er, at den er indrettet til også at kunne håndtere sådanne stabiliseringsopgaver med et regionalt omfang.
- **Risikovillighed:** Fonden kan i større grad end andre indsatser støtte særligt risikobetonede indsatser. Den konkrete risikoafvejning vil bero på, om indsatsens mulige resultater kan opveje risikoen for, at investeringer kan gå helt eller delvist tabt.
- **Fleksibilitet:** Indsatserne skal være fleksible henset til det faktum, at konfliktbilledet ofte ændrer sig hurtigt. Her muliggør fondens rammer med jævnlige styre-gruppemøder samt en pulje med uallokerede midler hurtige og fleksible reaktioner på nye udfordringer.

De grundlæggende betingelser for stabilisering er, at der ofte vil være modsatrettede behov for finansiering af indsatser i skrøbelige stater, f.eks. krav om på den ene side forudsigelighed og langsigtet kapacitetsopbygning og på den anden side fleksibilitet

## SAMTÆNKT INDSATS I SYDSUDAN IGANGSAT I 2012

Da Sydsudan efter årtiers borgerkrig opnåede selvstændighed i juli 2011, rykkede Danmark hurtigt ind med et samlet udviklings- og stabiliseringsprogram. Beroende på internationale erfaringer og evalueringer stod det klart, at der var behov for en integreret tilgang til udvikling, demokratisering og sikkerhed, hvis enkeltindsatserne skulle have effekt i et gennemmilitariserede samfund som Sydsudan. Programmet på 205 mio. kr. løber fra 2012-2015 og er et godt eksempel på en samtænkt indsats, hvor den langsigtede bistand opererer side om side med politiske, humanitære og militære værktøjer. Det danske engagement er rettet mod kerneprioriteringer i Sydsudans freds- og statsopbygningsprocesser og fokuserer på de to komponenter: god regeringsførelse og befolkningens sikkerhed.

Freds- og Stabiliseringsfonden bidrager med 25 mio. kr., og støtter i samarbejde med Storbritannien sikkerhedssektorreform samt fremme af civil-militær koordination i FN gennem rådgiverbistand til FN's humanitære koordinators kontor. Det danske forsvar har udstationeret et antal officerer ved FN's mission i Sydsudan, UNMISS, ligesom der er flere tilknyttede danske civile rådgivere, inklusive chefen for EU's luftfartssikkerhedsmission, EUAVSEC.

og hurtighed. Det imødekommes af fondens to vinduer. Det ene indeholder flerårige regionale programmer, der fokuserer på den langsigtede institutionsopbygning, og som kan imødekomme behovet for store og ikke-øremærkede bidrag til de multilaterale organisationers indsatser. Det andet vindue er midler, der kan udmøntes hurtigt og fleksibelt i forbindelse med akut opståede behov.

Henset til fondens tværministerielle forankring og finansiering fra tre forskellige finanslovskonti er det en løbende udfordring at sikre en let administration af fondens midler. Freds- og Stabiliseringsfondens indsatser samtænkes mest muligt med den fælles landeprogrammering af udviklingsbistanden, bl.a. gennem fælles overordnede landepolitikpapirer, som det eksempelvis er tilfældet for Afghanistan og Somalia. I Sydsudan er støtten fra Freds- og Stabiliseringsfonden f.eks. integreret i den langsigtede udviklingsbistand.

## SAMTÆNKNING INTERNATIONALT

Selvom Danmark er et lille land med begrænsede midler, bidrager vi til at udvikle den internationale dagsorden. Danmark er ikke kun aftager af *best practice*, men er også med til at skabe den. Danske bidrag til så forskelligartede indsatser som i Afghanistan, Sydsudan, Liberia, Mali og på Balkan har høstet international anerkendelse. Bl.a. indenfor FN, EU og NATO har Danmark været med til at gå forrest, når det gælder bedre samtænkning og koordination på alle niveauer. Mange lande har gjort værdifulde erfaringer med samtænkning, ikke mindst

Storbritannien, USA, Canada og Nederlandene. Vi er i tæt dialog både for så vidt angår konkrete indsatser i fx Somalia, Mali, Afghanistan og Syrien, samtidig med at der er løbende læring og erfaringsudveksling med henblik på en styrkelse af de fremtidige internationale indsatser. Sammen kan vi også opnå ekstra indflydelse i internationale organisationer. Det ligger dog uden for dette papirs ramme at beskrive erfaringerne, som disse lande konkret har gjort sig, men de indgår selvsagt i den løbende tilpasning af den danske tilgang.

### NORDISK SAMARBEJDE

De nordiske lande har en lang tradition for tæt samarbejde. Det gør sig også gældende i forhold til stabiliseringsindsatser og finder primært sted gennem det nordiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde (NORDEFCO). Samarbejdet, der hviler på principper om fleksibilitet og åbenhed, har vist, at vi sammen står stærkere i disse risikofyldte og vanskelige opgaver, end vi gør alene. Et godt eksempel på en fælles nordisk indsats er engagementet i de østafrikanske reaktionsstyrker. Derudover har de nordiske lande sammen bidraget til sikkerhedssektorreformer på Balkan, i Ukraine og i Georgien.

## SAMTÆNKNING I FN

FN er med sin særlige legitimitet, brede vifte af instrumenter og globale tilstedeværelse før, under og efter en væbnet konflikt den helt centrale spiller i de fleste stabiliseringsindsatser, både på det overordnede niveau i forhold til den globale værdipolitik (f.eks. menneskerettighederne), og på det specifikke landeniveau f.eks. i form af mandatgiver og udførende part i mange af indsatserne. FN er derfor ofte den vigtigste samarbejdspartner i forbindelse med Danmarks engagement i skrøbelige stater. Danmark har i en årrække arbejdet for at styrke integrationen af FN's indsatser på landeniveau. Det handler om større gennemslagskraft på landeniveau og en mere effektiv udnyttelse af knappe ressourcer. Betydelige fremskridt er opnået i FN's reformproces, der har til formål at skabe større kohærens på tværs af politikområder, klarere arbejdsdeling og bedre sammenhæng mellem FN-aktørerne i de enkelte lande. Integrerede fredsbevarende og fredsopbyggende missioner kan bidrage til en fælles strategisk ramme for FN's indsatser med en overordnet leder, et overordnet budget, et samlet program og et hovedkvarter. FN arbejder på den vis med at styrke effektiviteten, koordinationen og kvaliteten på tværs af verdensorganisationens forskelligartede indsatser (fredsopbygning, sikkerhed, udvikling og til dels humanitært).

## SAMTÆNKNING I EU

EU er fortsat en voksende spiller på det udenrigspolitiske område. Det gælder også inden for krisestyring, konfliktforebyggelse og fredsbevaring. Etableringen af Den Fælles Udenrigstjeneste i 2010 har givet et stærkere udgangspunkt for implementeringen af EU's fælles udenrigspolitik i praksis. Men selvom grundlaget er styrket, opleves det fortsat som en udfordring at sikre den gennemslagskraft som EU – i kraft af sin størrelse – potentielt vil kunne opnå. I forbindelse med Danmarks EU-formandskab i 2012 igangsatte udenrigsministeren derfor en debat om styrket samtænkning i EU. Kommissionen og Udenrigsrepræsentanten er nu i færd med at udarbejde en strategi for samtænkning i organisationen, og medlemsstaterne arbejder samtidig på at øge effektiviteten og samtænkningen af EU's krisestyringsprocedurer. Danmark har været instrumentel i denne proces og har bl.a. med en række ligesindede lande spillet ind med konkrete anbefalinger til, hvordan arbejdsgangene kan målrettes til bedre samtænkning.

På grund af forsvarsforbeholdet kan Danmark ikke deltage i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner indenfor forsvarsområdet. Dette begrænser Danmarks deltagelse i nogle af EU's samtænkte indsatser i skrøbelige stater. Eksempler på dette er EU's træningsmissioner i Somalia og Mali, der begge opbygger lokale sikkerhedsstyrker.

## FN ER MED TIL AT SÆTTE RAMMERNE FOR FRED OG STABILISERING

FN er en vigtig, hvis ikke *den* vigtigste, spiller når det gælder om at udføre stabiliserende indsatser i skrøbelige og post-konflikt stater. FN er central for fredsbevarende missioner, for levering af konkrete indsatser udført igennem FN's fonde og programmer – men er også den vigtigste spiller når det drejer sig om at opstille det internationale rammeværk inden for hvilket stabiliseringsindsatserne foregår. Dette gælder både ift. landespecifikke sikkerhedsrådsresolutioner (missions-mandater, sanktioner mm.) samt normative resolutioner om kvinder, børn, civil beskyttelse og naturressourceforvaltning i konflikt- og postkonfliktsituationer.

I 2005 etablerede FN en egentlig fredsopbygningsarkitektur i erkendelse af kritiske mangler i håndteringen af den vanskelige overgang til varig fred i postkonfliktsituationer. Med bl.a. dansk støtte etableredes en mellemstatslig fredsopbygnings-

kommission (PBC), -støttekontor (PBSO) og -fond (PBF). Ambitionen var at nedbryde silotænkningen og samle FN om en sammenhængende fredsopbygningsstrategi. Endvidere var hensigten at sikre politisk bevågenhed og mobilisering af ressourcer til postkonfliktlande, der ikke figurerede højt på den internationale dagsorden, hvor fokus har været rettet mod lande i aktiv konflikt. Vurderingen er, at fredsopbygningsarkitekturen endnu ikke har indfriet de høje forventninger. På trods af at have bidraget til resultater i nogle postkonfliktlande og igangsættelse af reformer i FN har fredsopbygningsarkitekturen foreløbigt ikke ført til en ny tilgang til skrøbelige og postkonflikt stater i FN. Den politiske vilje er der dog stadig, og Danmark arbejder fortsat sammen med relevante partnere for at fremme dagsordenen i FN, herunder at skabe sammenhæng med New Deal engagementet.

Gennem de seneste 10 år har Danmark gennem EU-samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet opbygget en dedikeret kapacitet til gensidig hjælp i tilfælde af natur- og menneskeskabte katastrofer og ulykker såvel indenfor som udenfor Unionen. Dette arbejde omfatter anvendelse af alle tilgængelige civile og militære kapaciteter i en given situation og er opbygget på struktureret vis, herunder bl.a. ved en såkaldt modulbaseret tilgang. Modul-systemet, som er opbygget på dansk initiativ, medfører bl.a., at kapaciteterne er interoperative og derved kan øves og operere sammen i konflikt- og katastrofeområder. Samarbejdet har bl.a. til formål at sikre en bedre sammenhæng i beredskabsplanlægningen i forholdet mellem forebyggende tiltag, kapacitetsopbygning og kapaciteter til akut respons.

## SAMTÆNKNING I NATO

Civil-militær samtænkning er – ikke mindst grundet dansk initiativ – de senere år for alvor blevet sat på NATO's dagsorden. NATO har med vedtagelsen af det nye strategiske koncept i 2010 bekræftet behovet for koordination af den civile, politiske og militære side af et engagement, som en helt afgørende forudsætning for succes i krisestyringsoperationer. Konkret betyder det en styrkelse af NATO's evne til at interagere og koordinere med civile, nationale og internationale aktører. Til dette formål er der oprettet en mindre civil-militær planlægningskapacitet. Denne indeholder civil ekspertise for at sikre, at der tages højde for civile dimensioner i planlægningen og for at sikre, at NATO kan operere sammen med civile aktører – såkaldt plug and play. Samtidig anerkendes det, at der kan være situationer, hvor civile aktører ikke kan levere en sådan civil kapacitet. I disse tilfælde bør NATO – i fraværet af alternativer – være i stand til at planlægge og implementere en koordineret anvendelse af militære og civile kapaciteter. Der er ikke tale om, at NATO skal overtage civile opgaver.



Træning af kenyanske Rapid Response styrker, 2013. Foto: Forsvaret

## 2.

## ERFARINGER DER SKAL STYRKE **DANMARKS** FREMTIDIGE **SAMTÆNKTE** INDSATSER

Erfaringerne med stabilisering og brugen af samtænkte indsatser er blevet udviklet over det seneste årti. Det gælder organisationer som FN, OECD, NATO, EU, Verdensbanken og for førende lande indenfor stabilisering og forebyggende sikkerhed.

I de første år efter 2000 var stabiliseringsindsatserne med et internationalt militært engagement kendetegnet ved en udvidet version af det praktiske samarbejde mellem militære og civile aktører på lokalt, taktisk niveau fra 1990'ernes Balkan-missioner. Først i midten af tiåret begyndte større læringsprocesser, især som følge af erfaringer med de omfattende og komplekse missioner i Irak og Afghanistan, men også fra mindre (men ligeledes komplekse) fredsopbygningsmissioner i FN-sammenhæng i Afrika og andre steder.

Danmark er med i kredsen af donorer, der i særlig grad fokuserer på stabiliseringsindsatser. Kredsen blev etableret af Danmark sammen med Storbritannien, USA, Canada, Nederlandene, Tyskland og Australien. Ligesom Danmark har

Storbritannien og Nederlandene gjort sig en række erfaringer med anvendelsen af freds- og stabiliseringsfonde. Der er enighed om, at fondene bidrager positivt gennem sammentænkte indsatser, som er komplementære til udviklingsbistanden, de civile udsendelser og militære operationer. Alle landene er også på linje med FN's generalsekretær i understregningen af vigtigheden af at styrke den civile kapacitet og yderligere integrere kapaciteten i de samtænkte stabiliseringsindsatser.

Der er desuden søsat en række indsatser til at styrke resultatomålingen og erfaringsopsamlingen fra tidligere stabiliseringsindsatser, i erkendelse af, at der mangler viden om, hvad der virker og ikke virker i samtænkte stabiliseringsindsatser.

På baggrund af egne og internationale erfaringer har Danmark løbende justeret tilgangen til stabiliseringsindsatser. De følgende afsnit sammenfatter centrale erfaringer på området og udstikker pejlemærker for Danmarks fortsatte engagement i samtænkte stabiliseringsindsatser.

## INDSATSER SKAL BYGGE PÅ EN GRUNDIG FORSTÅELSE AF ÅRSAGERNE TIL KONFLIKT

For at identificere hvordan der bedst kan bidrages til stabilisering, må de bagvedliggende årsager til en given konflikt klarlægges, herunder hvad der driver den videre og aktørernes skiftende interesser og alliancer. Denne forståelse er central som udgangspunkt for en helhedsorienteret planlægning og respons.

Den danske "Politik for skrøbelige stater" understreger behovet for realisme og pragmatisme i arbejdet for at skabe holdbare, legitime og inklusive politiske løsninger. Indsatser skal baseres på grundige kontekstanalyser og skal bygge på solid dialog med nationale partnere i de enkelte lande, international informationsudveksling samt i samarbejde med forsknings- og civilsamfundet.

Også i samtænkte strategier er det en vigtig forudsætning for bæredygtigheden af indsatsen, at den bygger på nationale prioriteter. Danske indsatser vil som udgangspunkt tage deres afsæt i aftaler udarbejdet af landene selv. I skrøbelige stater som fx Afghanistan, Somalia og Sydsudan er der aftaler (under udvikling), der knytter den vigtigste prioritering for landets udvikling til en finansieringsplan. Det er vigtigt, at den type aftaler – mange steder kaldet "Compacts" – er bestemmende for det danske og internationale samarbejde med landet. I andre lande kan der være andre typer aftaler eller prioriteringsplaner. Det afgørende er, at danske indsatser fremmer lokalt definerede prioriteter og ikke bidrager til at skabe parallelle strukturer eller duplikere andres indsatser. Danske indsatser kan ikke stå alene, men skal indgå i det internationale samfunds samlede bidrag,

og understøtte at det internationale samfund bidrager bedst muligt og sammenhængende til den stabiliseringsproces, landet selv styrer. Ofte vil danske bidrag indgå i en multilateral indsats.

I anerkendelse af nødvendigheden af at styrke ejerskab og kapacitet lokalt kanaliserer regeringen i stigende grad udviklingsmidler gennem lokale myndigheder og programmer, i overensstemmelse med 'New Deal-principperne' om støtte til skrøbelige stater. I Afghanistan er der f.eks. indgået forpligtende aftaler herom igennem Afghanistan Compact, Chicago-aftalen og Tokyo Mutual Accountability Framework.

Danmark skal bidrage til at finde løsninger på underliggende politiske konflikter. Dette gøres bl.a. i det regionale freds- og stabiliseringsprogram for Afghanistan-Pakistan regionen. Programmet indeholder en komponent, der direkte støtter initiativer til fred og forsoning, sideløbende med en komponent, der bl.a. bidrager til kapacitetsopbygning af de afghanske sikkerhedsstyrker.

I Mali og Sahel-regionen har Danmark specifikt bidraget til kontekstanalyse og lokal dialog med fokus på ikke blot at symptombehandle, men også at tage fat i de grundlæggende årsager til konflikt. Udviklingen i Mali illustrerer samtidig, at det internationale samfund kan blive bedre til at skabe sammenhæng mellem analyse og handling med henblik på bedre at kunne gribe forebyggende ind. Med Mali frisk i erindringen, vil regeringen støtte fredsindsatser, der inddrager den brede befolkning og understøtter en bæredygtig fred.

Dette betyder også, at indsatserne bør være fokuseret på de regioner, hvor Danmark, f.eks. igennem længere tids tilstedeværelse, har særlige kompetencer til at støtte stabiliseringsarbejdet.

## DANSKE NGO'ER – ET EKSEMPEL FRA AFGHANISTAN

Inddragelse af danske, internationale og lokale civile organisationer kan være afgørende for at levere en relevant målrettet støtte. Før den internationale intervention i Afghanistan i 2001 havde en række danske civile organisationer allerede i mange år arbejdet for at hjælpe de fattigste og mest udsatte grupper af den afghanske befolkning. Det viste sig at blive uvurderligt at kunne trække på organisationernes erfaringer og behovsanalyser, da der hurtigt skulle iværksættes massiv civil støtte til statsopbygning og social udvikling med henblik på at stabilisere landet. Da Verdensbanken, umiddelbart efter at Talibanstyret var væltet, gennemførte sin "needs assessment" blev organisationernes erfaringer inddraget. Bl.a. blev DACAAR's mangeårige erfaring med en "community" baseret tilgang brugt i tilrettelæggelsen af det stort anlagte National Solidarity Programme, som afghanerne i dag selv betragter som et af de mest succesrige programmer. Programmet blev medfinansieret af Danmark. De danske NGO'er har siden da indgået i det faglige Afghanistan-netværk, der også omfatter forskere og journalister, som mødes med Udenrigs- og Forsvarsministeriet for at drøfte nye strategier, situationen i Afghanistan og erfaringer med implementering af bistand.

Ved på denne måde at lægge tyngde i indsatsen anvendes de danske ressourcer også mest effektivt.

Regeringen anser det for vigtigt for den langsigtede stabilisering at fremme mere inklusive freds- og forsoningsprocesser. Endvidere vil regeringen gå mere systematisk til værks i monitoreringen af indsatserne, herunder for at imødegå eventuelle utilsigtede konsekvenser.

## FÆLLES FORSTÅELSE AF OPGAVEN OG FÆLLES TRÆNING

Siden årtusindskiftet har de civile og militære aktører tilnærmet sig hinanden i forståelsen af, hvad det vil sige at lave stabiliseringsindsatser. Indsatserne involverer mange forskellige aktører, og derfor er det en udfordring at nedbryde silotænkning. Samtænkning kræver tid og opbygning af tillid og fælles forståelse. At skulle nå til enighed om fælles mål på tværs af faglige baggrunde er ikke enkelt. Det indebærer af og til faglige uoverensstemmelser og strategiske konfrontationer om i hvilken retning, man skal gå. Den internationale erfaring peger på et omfattende behov for fælles analyse, planlægning og koordinering mellem internationale donorer, regionale partnere og lokale aktører. Der har været blandede erfaringer med at gennemføre dette i praksis, men der er stigende anerkendelse af dets vigtighed.

For de militære aktører er der sket et skift i fokus fra hovedsageligt at se kerneopgaven som kampoperationer til også, både med hensyn til doktriner, operationsplaner og træning og uddannelse, at se konfliktforebyggelse samt fredsopbygning som



**Libyske oprørere** fejrer, at Benghazi er under oprørernes kontrol, 2011. Foto: Scanpix

### **FOREBYGGENDE OG FOKUSERET SAMTÆNKNING I PRAKSIS: ANTI-PIRATERI**

I Somalia, hvor dansk skibsfart flere gange har været udsat for pirateri, har man valgt en helhedsorienteret tilgang til problemet. I forståelse af at pirateri er et problem, der har rod i, at mange unge somaliske mænd ikke ser nogen anden levevej end det risikofyldte pirateri, har Danmark både et militært bidrag i form af danske fregatters og støtteskibes deltagelse i NATO's Ocean Shield operation i Adenbugten og et civilt bidrag, der går ud på at forbedre livsgrundlaget for somalierne. Derudover støtter Danmark FN i at sikre et bedre retssystem, politi og fængselsvæsen i Somalia, så man både styrker de statslige strukturer, der er nødvendige for at sikre stabilisering på lang sigt, og sikrer sig, at de tilfangetagne pirater kan få en retfærdig retssag.

en del af den militære indsats. Erfaringer fra de store og komplekse missioner i Irak og Afghanistan, har bidraget til dette. Af forebyggende samarbejder kan bl.a. nævnes opbygningen af den afrikanske sikkerhedsarkitektur, hvor Danmark og de nordiske lande har udsendt militære rådgivere til AU og EASF.

Det er vigtigt at skabe fælles forventninger blandt de forskellige aktører, som på Danmarks vegne arbejder med stabiliseringsindsatser. Både militært personel og udviklingsaktører bør kende til hinandens organisationer og til de fælles målsætninger for stabiliseringsindsatsen. Det er derfor vigtigt, at alle potentielt involverede aktører hjemmefra har gennemgået træning og uddannelse indenfor stabilisering og fået kendskab til de andre aktørers retningslinjer og handlemåder samt et fælles sprog. Det er vigtigt, at alle aktører har en klar ide om målet med den danske indsats og sammenhængen med konflikstens endemål og ikke mindst samspillet med de midler, som det internationale samfund bringer i spil. Samtidig skal der være en åben diskussion af, hvilke omkostninger der er acceptable i processen. Den forudgående fælles analyse af årsagerne til konflikt bør ledsages af en tidlig fælles forståelse af, hvilke aktører der kan bidrage med kompetencer til at løse dele af den fælles målsætning. Derfor er det vigtigt at inddrage alle relevante aktører, så snart en potentiel indsats identificeres.

Viden om andres kapaciteter underbygger også muligheden for at kunne handle hurtigt og effektivt med de rette ressourcer på afgørende tidspunkter for eksempel i en destabiliserende eskalering af en konflikt.

Danske samtænkte, civil-militære træningsmuligheder med relevans for stabiliseringsområdet inkluderer fælles træning, fælles deltagelse og afholdelse af seminarer og kurser, civil træning og briefing af udsendte danske soldater, før-udsendelseskurser samt civil støtte til konceptudvikling af militære øvelser. Det er selvfølgelig ikke blot *for* en given stabiliseringsindsats, at der skal sikres fælles forståelse og træning. Dette skal holdes vedlige under indsatserne gennem løbende koordinering og udveksling af viden også ude i marken.

## KAPACITETS- OG INSTITUTIONS- OPBYGNING ER NØGLEN TIL LANGSIGTET STABILITET

Opbygning af legitime og repræsentative lokale og statslige institutioner er meget vigtige i forhold til at sikre stabiliseringsindsatsers langsigtede holdbarhed. Ofte undervurderes vanskelighederne og tidshorisonten ved at opbygge legitime og effektive lokale institutioner og fremme inklusive politiske processer. Disse udviklingsprocesser er omfattende og kræver tålmodighed og 'et langt sejt træk'. På denne baggrund spiller kapacitetsopbygningen, bl.a. gennem forsvarrets og de civilt udsendte eksperters indsatser, en stadig større rolle. Et vigtigt element i kapacitetsopbygningen er en styrkelse af den demokratiske kontrol med sikkerhedssektoren. Støtte til retsreform (Rule of Law) er ofte afgørende for at sikre overholdelse af basale retsstatsprincipper og sikre langsigtet stabilitet.



Kystvagtssamarbejde Aden Havn, Yemen, 2013. Foto: Tania Schimmell

Et omfattende *review* af danske civile kapaciteter fra 2010 har bidraget til at afdække muligheder for at styrke og opkvalificere puljen af danske civile eksperter inden for sektorer, hvor Danmark har særlige forudsætninger. Det har bl.a. udmøntet sig i omlægningen af det tidligere Internationale Humanitære Beredskab til Freds- og Stabiliseringsberedskabet. Freds- og Stabiliseringsberedskabet har et styrket strategisk fokus på civile eksperter til internationale krisestyringsmissioner og øget sammenhæng med øvrige prioriterede danske stabiliseringsindsatser. Derudover har Danmark aktivt arbejdet for at styrke FN og EU's evne til hurtigere og mere effektivt at bistå med de rette civile kapaciteter.

Det er en kerneprioritet at sikre, at Danmark kan stille med de rigtige og hurtigt deployerbare kapaciteter. Derfor vil der også fremadrettet blive fokuseret på at styrke incitamentsstrukturer for danske civile eksperter, ligesom regeringen vil prioritere opkvalificering af danske eksperter inden for særlige kerneområder samt afsøge, hvordan Danmark i stigende grad kan understøtte syd-syd samarbejde.

Det vil være en væsentlig opgave for det danske forsvar fortsat at kunne bidrage effektivt til samtænkte stabiliseringsindsatser. Forsvaret skal, som det fremgår af forsvarsforliget 2013-2017, fortsat kunne deltage i stabiliseringsoperationer samt i forebyggende indsatser. Alle tre værn samt Hjemmeværnet skal kunne bidrage til militær kapacitetsopbygning og til militær støtte til civil kapacitetsopbygning. Evnen til at deltage

i militær kapacitetsopbygning internationalt skal styrkes. I Hjemmeværnet vil der blive oprettet et kapacitetsopbygningscenter med henblik på at varetage værnets opgave inden for kapacitetsopbygning, genopbygning samt øvrige internationale bidrag. Alle bidrag koordineres tematisk og geografisk i henhold til Danmarks samlede udenrigs- og sikkerhedspolitik og prioriteres i forhold til den lokale efterspørgsel.

## RISIKOVILLIGHED OG LØBENDE UDVIKLING AF BIDRAG

I takt med det stigende engagement i skrøbelige stater har Danmark engageret sig betydeligt i at fremme en styrket international tilgang til risikohåndtering. Det internationale risikohåndteringsmøde i København i 2010 tog udgangspunkt i erfaringer fra bl.a. Somalia og Afghanistan og var kimen til et internationalt samarbejde om fælles principper og styrkede indsatser lokalt.

At gennemføre stabiliseringsindsatser indebærer betydelige risici. Arbejdet kan være farligt, og der er altid risiko for, at projekter ikke opnår de ønskede resultater. Samtidig tilstræbes at minimere utilsigtede negative effekter af indsatserne ("Do no harm"). Erfaringerne har samtidig vist, at dette langt fra er let. De mange bistandsmidler i omløb, f.eks. i Afghanistan, kan være med til at fastholde uretfærdige eller udemokratiske praksisser

og skal modsvares af opbygningen af demokratiske kontrolmekanismer.

Fra regeringens side er der villighed til at acceptere en større risiko på grund af de potentielle gevinster ved en stabiliseringsindsats. Derfor handler risikostyring ikke kun om at begrænse risici, men i lige så høj grad om at balancere risici mod de omkostninger, det kan have, hvis det internationale samfund afstår fra at involvere sig. Et eksempel er Danmarks bidrag til AMISOM i 2011-2012. Her var der et akut behov for stabilisering af Somalia og støtte til etablering af en stat med territorial kontrol med positive konsekvenser for Somalias nødlidende befolkning. Selvom sikkerhedssituationen i Somalia fortsat er skrøbelig, har AMISOM med succes trængt de militante islamister i Al Shabaab i defensiven.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at der er dilemmaer i stabiliseringsindsatserne. Derfor er det afgørende, at man forholder sig til de potentielle risici, når indsatserne tilrettelægges. Bl.a. er det nødvendigt, at overholdelse og fremme af menneskerettighederne er indtænkt i stabiliseringsindsatserne.

Et eksempel på en dansk indsats, som man på baggrund af en risikovurdering i 2012 valgte at sætte i bero, er opbygningen af en regional fredsbevarende kapacitet i Rwanda. Samarbejdet er etableret i regi af de Østafrikanske Reaktionsstyrker, som et bidrag til opbygningen af den afrikanske sikkerhedsarkitektur og dermed afrikansk håndtering af konflikter på kontinentet. Den danske støtte til Rwandas reaktionsstyrke blev i efteråret

2012 imidlertid sat i bero, da en uafhængig ekspertgruppe under FN's Sikkerhedsråd vurderede, at Rwanda støttede en milit i det østlige DR Congo. På denne måde har regeringen været villig til at deltage i et projekt, der involverede både risici og potentielle gevinster i form af en stærkere regional kapacitet til at bidrage til fred og sikkerhed. Projektet er fulgt nøje og i takt med, at indicierne på Rwandas involvering i DR Congo blev mere tydelige, blev indsatsen indstillet.

Det vides fra internationale erfaringer og fra vores lange erfaring med udviklingsbistand, at man ikke kan lave og anvende standardmanualer, som passer på alle konflikter til enhver tid. Derfor må indsatserne tilpasses omstændighederne. Som supplement til Danmarks bidrag gennem de multilaterale organisationer, som ofte har en stærk tilstedeværelse i de berørte områder, søger vi også at udbygge vores erfaringer med en række mindre pilotprojekter, der kan anvendes til målrettede indsatser, hvor f.eks. nye, mere risikobetonede metoder kan afprøves. Disse nye metoder kan, hvis de viser sig at virke, sidenhen blive udbredt i større format. I bedste fald har pilotprojekter en katalysatoreffekt, hvor et lille projekt, der har succes, kan vokse sig større og blive en model for eller inspirere en udvidet indsats. Freds- og Stabiliseringsfonden er et konkret instrument til at afprøve denne type indsatser.

### **DANSK PILOTPROJEKT MED KATALYSATOREFFEKT: BEKÆMPELSE AF ØKONOMISK KRIMINALITET I ETIOPIEN**

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet har siden 2012 samarbejdet med de etiopiske myndigheder i et dansk pilotprojekt, der indgår som en komponent i Freds- og Stabiliseringsfondens program for Afrikas Horn/Østafrika 2011-2014. Projektet trækker på danske kompetencer indenfor retssekto- ren og sigter mod at opbygge nationale strukturer til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og andre former for økonomisk kriminalitet, der i dag udgør en trussel mod stabiliteten på Afrikas Horn. Indsatsen omfatter bl.a. støtte til oprettelsen af en finansiell overvågningsinstitution, implementering af lovgivning på området samt træning af 300 embedsmænd primært indenfor rets- væsenet og finansielle institutioner. Danmark støtter yderligere regionalt samarbejde og vidensdeling gennem UNODC, der

gennemfører uddannelse i retsforfølgelse af transnationale økonomiske forbrydelser for den etiopiske anklagemyndighed og etiopiske dommere.

Gennem en fokuseret støtte til bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, som er et område, der ikke traditionelt tiltrækker donorstøtte, placerer Danmark sig som foregangsland i den internationale stabiliseringsindsats på Afrikas Horn. Samtidig er projektet et eksempel på en pilotindsats, der har opnået resultater og inspireret til lignende initiativer i EU og FN regi; eksempelvis arbejder en dansk-ledet gruppe i øjeblikket på et studie af regional retshåndhævelse og bekæmpelse af terrorfinansiering, der skal munde ud i et konkret projektforslag til EU.

## FREMME AF MENNESKERETTIGHEDERNE

Danmarks bidrag til stabilisering skal indrettes i forhold til menneskerettighedssituationen i det land, der opereres i. Det ligger også i forlængelse af den danske udviklingspolitiske strategi, Retten til et bedre liv. Det betyder bl.a., at danske bidrag til kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker – både militær og politi – også fremadrettet vil være forbundet med klare fingeraftryk i form af uddannelse og træning inden for menneskerettighederne og international humanitær ret. Dette arbejde vil også involvere samarbejde med andre donorer for at sikre en tilstrækkelig tyngde i indsatsen og vil tage højde for de relevante FN-resolutioner og R2P.

Fremme af menneskerettighederne er et gennemgående tema i både det udenrigs- og udviklingspolitiske arbejde. Respekt for menneskerettighederne er ikke nogen selvfølge, og arbejdet for menneskerettighederne møder ofte modstand, men Danmark fører en målrettet, konsekvent og principfast menneskerettighedspolitik over en bred front. Både bilateralt og multilateralt i regional og international sammenhæng arbejdes der for at fremme og beskytte menneskerettighederne. Der er ikke mange hurtige sejre i menneskerettighedsarbejdet. Tværtimod er det nødvendigt med en vedholdende indsats; et langt, sejt træk. Regeringen tager i sin politik hensyn til netop den langsigtede effekt af menneskerettigheder og har udformet strategien for udviklingsbistand med dette for øje. Dette hensyn gælder selv sagt også for stabiliseringsindsatserne.

Derudover kan der være tale om opbygning af og samarbejde med lokale civilsamfundsorganisationer og statslige organi-

## FOREBYGGELSE AF TERRORISME OG OVERHOLDELSE AF MENNESKERETTIGHEDERNE

Danmark går ind for, at effektiv forebyggelse af terrorisme og overholdelse af menneskerettighederne ikke er modsatte, men komplementære mål, som gensidigt styrker hinanden. Danmark arbejder aktivt for, at en menneskerettighedsbaseret tilgang skal udbredes i programmer, der støtter udvikling af terrorforebyggelse. Under EU-formandskabet i 2012 ledte Danmark arbejdet med at udarbejde og vedtage fælles retningslinjer for EU på dette område. Det næste skridt er at støtte, at en lignende ramme vedtages som en del af FN's terrorbekæmpelsesstrategi, så man kan sikre, at terrorforebyggende indsatser verden over altid inkluderer uddannelse og træning i menneskerettighedsoverholdelse.

sationer, der arbejder for at fremme menneskerettighederne. Danmark var f.eks. hoveddonor bag oprettelsen af den uafhængige afghanske menneskerettighedskommission. Det danske forsvar orienterer kommissionen, når tilbageholdte overdrages til de afghanske myndigheder, ligesom der er samarbejde om tilsyn med de tilbageholdte.

Samtidig vil regeringen løbende vurdere risiciene for menneskerettighedskrænkelser og eventuelle behov for at indstille indsatser på den baggrund. I 2013 stoppede regeringen f.eks. støtten til narkotikabekæmpelses- og grænseindsatsen gennem FN (UNODC) i Iran efter en vurdering af risikoen for menneskerettighedskrænkelser.

## ARBEJDE MULTILATERALT OG REGIONALT

Danmark er med sin stærke multilaterale profil og betydelige bidrag til FN-systemet godt placeret til at præge FN i retning mod mere effektive, fleksible og samtænkte indsatser i skrøbelige stater. Danmark arbejder således både på hovedkvarterniveau og ved missionerne for at forbedre arbejdsdelingen, komplementariteten og samarbejdet mellem de internationale aktører, herunder FN, EU, Verdensbanken samt ikke mindst relevante regionale organisationer så som AU og ECOWAS, der spiller en mere og mere central rolle i stabiliseringsindsatser i Afrika. Samtidig vil det være oplagt, at organisationerne bliver målt på deres på evne og vilje til at indgå i donorkoordination og arbejdsdeling. En konkret prioritet for Danmark er at bidrage til at styrke samspillet mellem de multilaterales fredsopbyg-

ningsfonde, herunder FN's Fredsopbygningsfond og UNDP's krisefond, EU's Stabilitetsinstrument og Verdensbankens Freds- og Statsopbygningsfond.

Måltrettede danske militære og civile udsendelser til FN's fredsbevarende missioner, f.eks. i fællesskab med de nordiske lande, kan bidrage til at styrke FN's operationelle kapacitet og øge sammenhængen mellem danske bilaterale og multilaterale indsatser. Danmark søger at udvikle et mere strategisk og fokuseret engagement i forhold til FN's fredsopbygning på alle niveauer. Det indebærer, at FN's evne til fredsopbygning og stabilisering vil blive søgt styrket, og at der arbejdes for at sikre, at FN leverer samtænkte resultater i felten. Desuden søger vi en styrket strategisk dialog med FN om danske prioriteter, herunder at fremme den strategiske placering af danskere i FN, ikke mindst på landeniveau. Det vil bl.a. ske gennem anvendelse af den nyoprettede FN-pulje under Freds- og Stabiliseringsfonden.

Regeringen prioriterer at bidrage til at sikre en mere samlet EU-tilgang på tværs af EU's institutioner og en styrket koordination mellem medlemslandene. Desuden skal EU i sine interne procedurer blive bedre til at koordinere indsatserne i Bruxelles og i felten. Endelig skal der fortsat arbejdes med at styrke det regionale og multilaterale samarbejde på tværs, inkl. mellem EU, FN, NATO og AU, med øje for de forskellige organisationers comparative fordele.

En mulighed er at udbygge EU's "early warning system" med henblik på bedre at identificere og overvåge lande og områder, hvor der er risici for konflikt. Danmark har også peget på behovet for at udarbejde samlede strategier for EU's tilgang til en given krise eller land med henblik på at skabe et fælles afsæt



**De første dimitterede kvindelige anklagere** fra Hargeisa University, Somaliland, 2011. Foto: Tania Schimmell

for EU's mål og instrumenter, sikre en klar arbejdsdeling og samtidig skabe mulighed for hurtige og fleksible løsninger.

## AFSTEMME FORVENTNINGER UDE OG HJEMME

Forventningsafstemning og en stram styring af hvilke løfter, der afgives, er vigtige i forbindelse med samarbejde om fred og udvikling. Nationale partnere, donorer og de mange forskellige involverede organisationer skal tilstræbe at skabe realistiske forventninger til, hvilke mål der kan opnås og for hvilke omkostninger.

Det er vigtigt at have en åben dialog med offentligheden om, hvorfor Danmark engagerer sig i skrøbelige og konfliktramte stater, hvilke risici det er forbundet med, og hvad der realistisk kan opnås. Danske bidrag alene vil sjældent være strategisk afgørende, men den danske indsats kan alligevel have været værdifuld, i indsatser for at indfri de overordnede mål. Det er også vigtigt at sikre sammenhæng mellem ambitioner og ressourcer både i den samlede internationale handlingsplan og i de danske målsætninger. Det vil ikke altid give mening at måle specifikt på effekten af de danske bidrag, selvom de enkelte projekter skal evalueres. Nogle gange kan en tilstrækkelig dansk målsætning for en overordnet indsats være at bidrage med en mindre del af det internationale samfunds samlede indsats.

### KOMMUNIKATION OM AFGHANISTAN

Regelmæssige drøftelser mellem de politiske partier i forligskredsen bag Afghanistan-indsatsen har været afgørende for fastholdelsen af det danske engagement. Det har muliggjort, at det danske bidrag er blevet gennemført på en måde, som partierne har kunnet stå inde for. Desuden har en bred formidling til offentligheden været prioriteret. Det er bl.a. sket gennem hjemmesider med særligt fokus på Afghanistan-engagementet ([www.DKiAfghanistan.um.dk](http://www.DKiAfghanistan.um.dk)), støtte til dokumentarfilm, skoleundervisningsmateriale, apps, faglige og folkelige publikationer, bistand til journalister, afholdelse af seminarer og konferencer, invitation af internationale eksperter og inddragelse af den afghanske diaspora.

## LØBENDE ERFARINGSOPSAMLING OG MÅLING AF RESULTATER FRA INDSATSERNE

Løbende monitorering og evaluering vil skulle indgå systematisk med henblik på at kvalitetskontrollere og videreudvikle stabiliseringsindsatserne.

Danmark deltager i et internationalt netværk i regi af OECD/DAC, hvor en række lande deler erfaringer om evaluering af stabilisering. I den forbindelse har Danmark været ledende på udvikling af særlige retningslinjer for at evaluere aktiviteter indenfor konfliktforebyggelse og fredsopbygning. Det vil også fremover prioriteres at bidrage til dette arbejde.

Det er samtidig vigtigt at gøre sig klart, at evalueringer af stabiliseringsindsatser ofte vil være forbundet med en række særlige udfordringer. Indsatsernes kompleksitet med mange forskellige hensyn og aktører, en ofte omskiftelig kontekst, mangel på data, og sikkerhedsproblemer betyder, at der må ske en tilpasning af de metoder, der traditionelt anvendes til evalueringer af udviklingsindsatser. Det betyder også, at evalueringer skal tage højde for, at stabiliseringsindsatser i højere grad end i andre udviklingsindsatser sker under hensyntagen til danske udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, hvorfor en fremme af disse i sig selv kan være et succeskriterium.

### DEN DANSKE INDSATS I LIBYEN

Indsatsen i Libyen er et eksempel på, hvorledes Danmark har bragt en lang række af instrumenter i brug. På baggrund af en akut situation blev det danske militære bidrag sendt af sted med meget kort varsel. Efterfølgende tog Danmark en lang række andre instrumenter i anvendelse, samlet i en fælles strategi for Danmarks indsats i Libyen.

Den danske militære indsats var et meget synligt og væsentligt bidrag til stabiliseringen af Libyen. Samtidig deltog Danmark gennem diplomatiet i de internationale fredsbestræbelser, ligesom der blev givet omfattende humanitær bistand. Efter afslutningen af den væbnede konflikt bidrog Danmark til stabiliseringsarbejdet på flere forskellige måder. Under Det Arabiske Initiativ er der f.eks. blevet ydet støtte til udviklingen af frie medier og menneskerettighedstiltag og via en særbevilling i 2012 på 20 mio. kr. under Freds- og Stabiliseringsfonden er der ydet støtte til sikkerheds- og retssektoerreformer. Hertil overvejes civil og militær kapacitetsofbygningsstøtte, herunder fra Hjemmeværnet til demobiliseringsstøtte. Danmark har også bidraget til det omfattende mine- og ammunitionsrydningsarbejde gennem Danish Demining Group og Folkekirkens Nødhjælp. Også de danske civile kapaciteter er kommet i anvendelse bl.a. for at understøtte EU's indsats i Libyen. Endelig har Danmark gennem de diplomatiske kanaler været med til at forme det internationale samfunds, herunder EU's og FN's, indsats i Libyen. Dansk erhvervsliv bidrager også med efterspurgte kompetencer og løsninger.



**Besætning på Iver Huitfeldt** i dialog med lokale ledere, Adenbugten, 2013. Foto: Søværnets Operative Kommando

3.

## FREMTIDENS STYRKEDE INDSATSER – KONKLUSIONER

Stabiliseringsindsatser i skrøbelige og konfliktramte lande er en hovedprioritet i en aktiv og ansvarlig udenrigspolitik, og samtænkning er et væsentligt redskab heri. Men samtænkning er også vanskeligt. På baggrund af et mangeårigt aktivt dansk sikkerhedspolitisk engagement, hvor der er indhentet værdifulde erfaringer med samtænkning i praksis, ønsker regeringen at stille skarpt på, hvordan indsatserne kan forbedres og bedst sammensættes i årene fremover. Der er fortsat udfordringer og muligheder for at forbedre vores bidrag. For at vi kan blive ved med at levere et væsentligt bidrag til international fred og sikkerhed, skal vi hele tiden lære af vores erfaringer.

Vi skal sikre de nødvendige kompetencer og kapaciteter til at gennemføre en grundig analyse af ofte meget komplekse konfliktmønstre og årsager til disse. Vi skal også omsætte analyse til handling, baseret på lokale prioriteter. Derfor vil regeringen fokusere på at **styrke konfliktforståelsen og adressere årsagerne til konflikt gennem lokale løsninger**, herunder:

- Lægge geografisk tyngde, hvor Danmark har særlige kompetencer eller interesser.
- Gå i front internationalt for fælles programmering af indsatserne, baseret på aftaler udarbejdet af de skrøbelige stater selv (f.eks. "New Deal Compacts").
- Fremme inklusive politiske processer, der adresserer årsagerne til konflikt.
- Prioritere uddannelse og beskæftigelse af unge som forebyggende stabiliseringsindsats.
- Monitorere indsatsernes eventuelle utilsigtede konsekvenser også i stabile prioritetslande.

Det er afgørende for gennemførslen af samtænkte indsatser på landeniveau og internationalt, at der er en fælles forståelse af indsatsens mål og midler, og at man trækker i samme retning i fællesskab. Derfor vil regeringen prioritere at **sikre fælles forståelse og planlægning på tværs af myndigheder og aktører**, herunder:

- Sikre integreret planlægning, hvor udviklingsbistand, militære bidrag og civile udsendelser (inkl. politi) indgår i de fælles danske landepolitikpapirer og regionale programmer.
- Styrke den fælles træning mellem civile og militære aktører, f.eks. gennem fælles deltagelse i kurser i regi af Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet.

Regeringen vægter forebyggende indsatser højt, men det skal fortsat være muligt for Danmark at engagere sig i hele konflikt-spektret – inklusiv under og efter konflikter. Forebyggende sikkerhed indebærer støtte til en bæredygtig opbygning af modtagerlandene og regionale organisationers kapacitet til at håndtere egen sikkerhed og forebygge konflikter. Derfor vil regeringen **bidrage til langsigtet kapacitets- og institutions-opbygning regionalt og på landeniveau**, herunder:

- Opbygning af legitime, inkluderende institutioner og styrke samfundsmæssig sammenhængskraft.
- Opkvalificere og fokusere puljen af civile eksperter og styrke incitamentsstrukturen for at imødekomme den internationale efterspørgsel.
- Styrke forsvarets evne til at deltage i kapacitetsopbygning internationalt.

At engagere sig med international sikkerhed og udvikling kræver betydelig fleksibilitet og risikovillighed i indsatserne. Derfor vil regeringen **være på forkant internationalt i udviklingen af stabiliseringsindsatser og tage de nødvendige risici**, herunder:

- Afprøve nye tilgange til stabilisering, f.eks. ved at anvende en del af freds- og stabiliseringsmidlerne til innovative pilotprojekter i samarbejde med relevante partnere.
- Acceptere at stabiliseringsindsatser involverer risici og løbende udvikle risikohåndteringen sammen med internationale partnere.

Menneskerettighedssituationen i skrøbelige stater er ofte problematisk. Det er derfor vigtigt, at indsatser fremmer menneskerettighederne og en demokratisk kultur. Derfor vil regeringen arbejde for at **fremme menneskerettighederne igennem stabiliseringsindsatser**, herunder:

- Støtte demokratisk kontrol med rets- og sikkerhedssektoren gennem indsatserne og udsendelserne af personel.
- Tilbyde støtte til uddannelse og træning i menneskerettigheder og international humanitær ret i forbindelse med kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker.

De multilaterale organisationer spiller en stadig vigtigere rolle for verdens fred og sikkerhed. Ofte vil disse organisationer være helt centrale for stabiliseringsindsatser i skrøbelige stater. Regeringen ønsker at styrke de multilaterale løsninger ved at **arbejde multilateralt og regionalt**, herunder:

- Styrke FN's evne til integreret fredsbevaring og fredsopbygning, bl.a. gennem policy dialog, civile og militære udsendelser samt anvendelse af Freds- og stabiliseringsfondens FN-pulje.
- Styrke indsatsen for at levere tidlige og konkrete tilbud om bidrag til FN's fredsbevarende missioner, f.eks. i fællesskab med de nordiske lande.
- Arbejde for et bedre samspil mellem multilaterale og danske indsatser og mellem de globale fredsopbygnings- og stabilitetsfonde i FN, EU og Verdensbanken.
- Gå forrest i at fremme samtænkningen i EU og NATO.
- Øge antallet af højtplacerede danskere i internationale missioner.

Forventningsafstemning om målet med indsatserne, varigheden af indsatsen, samt hvornår og hvilke delresultater ventes opnået er vigtigt for opbakningen til stabiliseringsindsatserne, herunder den fælles risikovillighed. Regeringen vil derfor prioritere at **afstemme forventninger både ude og hjemme**, herunder:

- Kommunikere åbent om Danmarks stabiliseringsindsatser – også om risici og begrænsninger.
- Invitere til dialog om Danmarks stabiliseringsindsatser, både i Danmark og lokalt.

En fortsat forbedring af de internationale og danske bidrag til at fremme fred og stabilitet kræver en styrkelse af redskaberne til at måle indsatsernes effekt. Regeringen vil derfor prioritere at **opsamle erfaringer og evaluere resultaterne af Danmarks stabiliseringsindsatser**, herunder:

- Styrke kvalitetskontrollen og udviklingen af stabiliseringsindsatserne gennem systematiske evalueringer.
- Iværksætte internationalt samarbejde om måling af stabiliseringsindsatsernes effekt.
- Støtte de skrøbelige staters egne bestræbelser på at måle indsatserne gennem New Deal samarbejdet.
- Igangsætte et tværgående review af Freds- og Stabiliseringsfonden og den tidligere Globalramme.



Demokratisering i Burma: Indehaver af boghandel. 2013. DANIDA.

**Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser  
i verdens brændpunkter**

September 2013

Udgiver:

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2

1448 København K

Telefon 33 92 00 00

E-mail [um@um.dk](mailto:um@um.dk)

Internet [www.um.dk](http://www.um.dk)

Design BGRAPHIC

Tryk Rosendahls – Schultz Grafisk

Publikationen kan downloades eller bestilles på:  
[www.danida-publikationer.dk](http://www.danida-publikationer.dk)

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-996550-0-7 (trykt version)

ISBN 978-87-996550-1-4 (elektronisk version)

