

UDENRIGSMINISTERIET



FRED OG STABILISERING

DANMARKS POLITIK FOR
INDSATSER I SKRØBELIGE STATER

2010-2015

Forside (tv): Somalisk flygtning, Yemen 2008. Foto: Khaled Abdullah/SCANPIX.

Forside (midt): Under Taliban gik kun 700.000 drenge i skole i Afghanistan. I dag er 7 mio. af de 15 mio. skolesøgende børn i Afghanistan piger, 2008. Fotograf: Franz Michael Melbin.

Forside (th): FN's første kvindelig politienhed, Liberia 2007. Foto: Christopher Herwig/SCANPIX.

Bagside: Flygtningebørn fra Darfur, Sudan, i Røde Kors lejr i Øst-Tchad, 2004. Foto: Jenny Iao/SCANPIX.

RESUMÉ

DANMARKS BIDRAG TIL FRED OG STABILISERING

I 2010 skønnes der på verdensplan at være 43 skrøbelige stater. De er kendetegnet ved at have svage statsstrukturer, svag intern sammenhængskraft og stor ulighed samtidig med massive udfordringer fra ekstrem fattigdom, væbnet konflikt og ustabilitet. Stort set alle er konfliktramte eller på vej ud af konflikt, og hovedparten ligger i Afrika. Det er konflikter, der spreder ustabilitet til andre lande og regioner, og som i værste fald kan blive til arnesteder for globale trusler, som det er set i Somalia og Afghanistan. Skrøbelige stater udgør derfor en af de væsentligste udfordringer for fred og sikkerhed i verden. Ca. 600 mio. mennesker lever i skrøbelige stater, og da hver tredje af disse indbyggere skønnes at leve i ekstrem fattigdom (mindre end 1 USD om dagen), udgør disse stater samtidig en betydelig global udfordring for fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling.

Det vil kræve en stærk og målrettet indsats i skrøbelige stater at afhjælpe fattigdom og imødegå væbnet konflikt og dets konsekvenser. Danmark har i mange år været blandt verdens førende inden for udviklingsbistand. Dertil kommer vores deltagelse i komplicerede stabiliseringsindsatser i en række af verdens brænd-

punkter. I kraft af disse indsatser opbygger Danmark en viden, erfaring og international troværdighed, som gør os i stand til at yde en særlig indsats i skrøbelige og konfliktramte lande.

Vi vil i de kommende år opprioritere indsatsen i disse lande. Det vil ske med afsæt i dette politikpapir, der har som mål at fastlægge prioritetsområder og principper for vores egen indsats såvel som for vores bidrag til at styrke det internationale samfunds samlede engagement på dette vigtige område.

Skrøbelighed kan tage mange former. Det gør en forskel, om en stat er brudt sammen og ikke kan beskytte sin befolkning, eller om den ikke har monopol på magtudøvelsen i et samfund og ikke evner at udøve myndighed overfor de grupperinger – f.eks. oprørsgrupper, der udfordrer dens autoritet. Udfordringerne er ikke de samme i Niger og Zimbabwe. Dette kræver, at indsatsen nøje tilpasses de lokale forhold. I nogle tilfælde skal vi forholde os til helhedsudfordringerne fra en skrøbelig stat, i andre til opstående skrøbelige situationer, der truer et lands stabilitet.

Der skal være en rød tråd i det danske engagement i skrøbelige stater - og den røde tråd er "samtænkning". Samtænkning



Bosnisk kvinde sørger ved kisterne af nyidentificerede ofre fra 1995 Srebrenica-massakren, 2010. Foto: Dimitar Dilkoff/SCANPIX.

kræver, at vi styrker integration af indsatserne i skrøbelige stater. Der skal være klar sammenhæng mellem dansk udenrigspolitik, udviklingspolitik og sikkerhedspolitik i forhold til skrøbelige stater. Det er den klare erfaring, at meget akutte og komplekse situationer kræver en indsats, der inddrager en bred vifte af militære, politiske, humanitære, stabiliserende og udviklingsmæssige instrumenter. Erfaringen viser også, at indsatserne er mest effektive, hvis de er samtænkte og koordinerede. Det betyder, at vi

skal tilstræbe, at de forskellige instrumenter samordnes og koordineres under et fælles mål i det pågældende land. De prioriteter, vi foretager, og de valg, vi træffer, skal hænge sammen på tværs af indsatsområder, og det kræver integreret planlægning. Indsatser for at fremme økonomisk og social udvikling må integreres med blandt andet sikkerhedsskabelse og politiske reformer. Årsager til sårbarhed kan afhjælpes ved at kæde nødhjælp og udvikling sammen. Samtænkning med humanitære indsatser skal samtidig

ske med respekt for de grundlæggende humanitære principper, jf. Danmarks humanitære strategi.

Arbejdsvilkårene i skrøbelige stater er ikke de samme som i de fleste andre udviklingslande. Den politiske dimension fylder i disse lande meget mere. Indsatserne har typisk et overordnet politisk stabiliseringsmål, og alle bestræbelserne skal ses i denne optik. Der er ofte behov for at støtte arbejdet frem mod politiske konfliktløsninger, der inddrager marginaliserede grupper. Det kan kræve villighed til at engagere grupper, vi opfatter som illegitime, men som nødvendigvis skal engageres i forhandlinger, hvis en konflikt skal løses på en bæredygtig måde.

Det er også sværere at opnå resultater, og der vil opstå tilbagfald undervejs. Dette medfører en forøget risiko. En sådan risiko må vi acceptere som en grundlæggende arbejdsbetingelse. Derfor vil vi også lægge risikovurderingerne åbent frem. Vi må ligeledes erkende, at skal vi gøre en forskel i de skrøbelige stater, kræver det en stærk og vedholdende indsats. Den kan vi kun yde, hvis vi fokuserer vores kræfter i få lande.

Danmark engagerer sig ikke isoleret i en skrøbelig stat. Derfor er koordinationen med andre involverede lande og organisationer og med landets myndigheder central. Det er set med danske øjne en vigtig prioritet så hurtigt som muligt at få etableret en fælles og integreret ramme for den samlede internationale indsats med klare og fælles mål. Danmark vil se på de konkrete komparative fordele og hjælpens effektivitet, når vi skal vælge, hvordan vi kanalisere vores indsats. I nogle tilfælde vil internationale organisationer som FN have det beredskab og den kapacitet, der skal til for at håndtere en konkret situation. I andre tilfælde kan vi engagere os direkte eller gennem NGO'er. Ofte vil der være tale om en kombination af disse kanaler.

For Danmark vil det centrale fokus i de skrøbelige stater være at opbygge stater, hvor befolkningens opbakning udgør den primære autoritet. Det forudsætter, at borgernes stemme bliver hørt. Og det kræver, at myndighederne bliver i stand til at varetage landets egen sikkerhed, beskytte menneskerettighederne, levere basale serviceydelser og forestå landets udviklingsprocesser. Vi skal bistå disse lande med at nå til det "vendepunkt", hvor en mere almindelig udviklingsindsats er tilstrækkelig. Det vil kræve, at mange forskelligartede indsatser bringes i spil. Danmark vil koncentrere sin indsats om fem områder, hvor behovene i de skrøbelige stater er særligt store:

- Sikkerhedsstabilisering
- Fremme af levevilkår og økonomiske muligheder
- Demokratisk udvikling, god regeringsførelse og menneskerettigheder
- Konfliktforebyggelse
- Regional konflikthåndtering.

Med vores erfaring og viden kan vi gøre en forskel i skrøbelige stater. Men vi skal også bidrage til, at internationale organisationer som FN, EU og NATO, regionale organisationer, de store udviklingsbanker og andre lande vedholdende engagerer sig og løbende forbedrer indsatsen. Der er behov for en effektiv arbejdsdeling og en mere fleksibel tilpasning af deres instrumenter til de skrøbelige staters behov, og vi ser det som vores opgave at fremme denne udvikling. Vi vil også være foregangsland i forhold til at udbrede samtænkning som et bærende princip i arbejdet med skrøbelige stater.

INDHOLD

INDLEDNING: UDFORDRINGEN FRA SKRØBELIGE STATER	2
1. PRINCIPPER FOR INDSATSEN	5
Tilpasning	5
Samtænkning	5
Risikovillighed	8
Fokusering	9
2. STATSOPBYGNING I CENTRUM FOR INDSATSERNE	10
3. PRIORITETSINDSATSER I SKRØBELIGE STATER	13
Sikkerhedsstabilisering	14
Levevilkår og økonomiske muligheder	15
Demokratisk udvikling, god regeringsførelse og menneskerettigheder	17
Konfliktforebyggelse	17
Regional konflikt håndtering	18
4. MULTILATERALT OG INTERNATIONALT ENGAGEMENT	20
FN's indsatser	21
EU's indsatser	22
NATO's indsatser	24

INDLEDNING

UDFORDRINGEN FRA SKRØBELIGE STATER

SKRØBELIGE STATER er en af de væsentligste udfordringer for international udvikling og sikkerhed i dag. Skrøbelige stater er langt mere udsatte end andre udviklingslande: Fattigdommen er dobbelt så stor i skrøbelige stater, og det er samtidig de lande, der er længst væk fra opnåelsen af 2015-målene om halvering af fattigdommen, adgang til uddannelse og halvering af børnedødeligheden. Samtidig er der en betydelig risiko for, at væbnet konflikt genopblusser i skrøbelige stater. 40 pct. af post-konfliktlande oplever, at en ny konflikt blusser op inden for 10 år efter den oprindelig konflikts afslutning. Væbnede konflikter i skrøbelige stater koster verdenssamfundet mere end 500 mia. kr. årligt. Danmark skal bidrage til at vende denne udvikling.

Udfordringerne fra skrøbelige stater er meget forskellige. I nogle tilfælde bryder staten ganske enkelt sammen, som fx Afghanistan, Den Demokratiske Republik Congo, Somalia og det tidligere Jugoslavien. I sådanne tilfælde vil væbnede grupper samlet omkring en ”krigsherre” ofte konkurrere om magten, og landet enten være fastlåst i borgerkrig eller i en usikker magtde-
ling. Det kræver typisk en meget stor international indsats med

mange instrumenter at rette op på situationen, herunder med en væsentlig militær komponent.

Der findes også skrøbelige stater, hvor statsmagten kan være relativt stærk, men bliver opfattet som illegitim af hele eller dele af befolkningen, som for eksempel Sudan, Zimbabwe og Burma. I disse tilfælde griber store dele af befolkningen til direkte modstand mod staten, hvilket skaber fare for langvarig ustabilitet eller borgerkrig. Indsatsen her vil have en stærk politisk komponent.

Et mere udbredt eksempel er, når en stat ikke evner at udøve myndighed og kontrollere udfordrende oprørsgrupper og kriminelle bander i landet, som fx Niger og Pakistan. Sådanne lande lever ofte med skrøbelige situationer i en konstant politisk krise, i en simrende væbnet konflikt og med manglende økonomisk og social udvikling. Også her vil der ofte være brug for en kombination af humanitære, politiske, sikkerheds- og udviklingsmæssige indsatser.

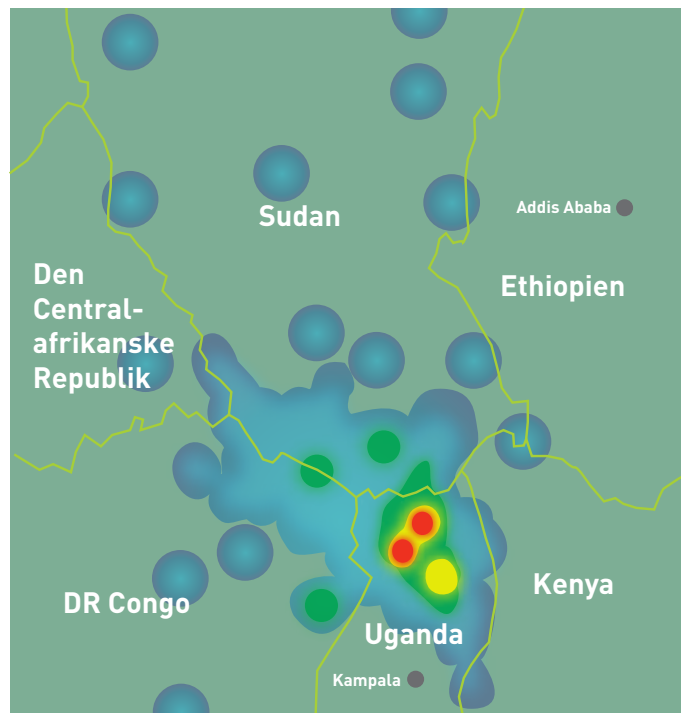
Endelig er der lande, der langsomt er på vej til at arbejde sig ud af skrøbelighed, eller hvor skrøbelighed eller konflikt begræn-

ser sig til en region eller en del af landet. Det gælder en række af de danske partnerlande, som Kenya og Uganda, der også kan udfordres af skrøbelige situationer. Det kræver en stabil politisk og økonomisk udvikling over mange år, før et land kommer ud af farezonen. Der er ofte risiko for, at skrøbelige situationer igen kan tvinge dem mod ustabilitet og konflikt. Denne risiko kræver et særligt fokus på konfliktforebyggelse.

Dette papir forholder sig til alle disse skrøbelige stater og situationer (fremover under betegnelsen 'skrøbelige stater').

Årsagerne til konflikt og skrøbelighed er lige så forskellige som konflikterne selv. Fællestræk er svage eller manglende systemer for politisk forhandling, korruption, overtrædelse af menneskerettighederne og stor sårbarhed hos befolkningen. I mange tilfælde er et stigende pres fra store ungdomsårgange uden beskæftigelsesmuligheder en bidragende faktor til ustabilitet, eksempelvis i Vestafrika, Somalia og Afghanistan. Svage sikkerhedsstrukturer og ubeskyttede grænser gør skrøbelige stater særligt udsatte for pirateri og handel med mennesker, våben og narkotika. Denne kriminelle aktivitet bidrager til yderligere konflikt og skrøbelighed, pga. fx hvidvaskning af penge, støtte til rivaliserende oprørsgrupper og omfattende bestikkelse af politi og embedsmænd. En stigende kamp om naturressourcer som jord, vand, olie, mineraler og diamanter kan også være medvirkende årsag til konflikt og skrøbelighed – og dermed blive en udfordring med national, regional og global rækkevidde.

Konflikt, politisk ustabilitet og ekstrem fattigdom medvirker til destabilisering af de omkringliggende samfund. Konsekvenser er bl.a. kriminalitet, flygtningestrømme, pres på ressourcerne og spredning af smitsomme sygdomme. I ekstreme tilfælde kan skrøbelige stater blive til fristeder for terrorister, der retter deres



KONFLIKTEN I NORDUGANDA HAR KONSEKVENSER FOR REGIONEN
Kortet viser omfanget af guerillabevægelsen Lord's Resistance Armys aktiviteter i regionen (Sudan, Den Centralafrikanske Republik, Kenya og DR Congo). I de fleste tilfælde er der tale om voldelige sammenstød. Illu.: Herrmann & Fischer efter grafik af SpatialKey.

Kilde: *SpatialKey with ACLED data, www.acleddata.com.*

anslag mod os og vores demokrati. Løsninger skal derfor ikke alene findes i landeindsatser, men også i regionale og globale tiltag.

Dette politikpapir er en udmøntning af kapitlet om ”Stabilitet og skrøbelighed”, som er et af fem prioritetsområder i Danmarks nye ”Strategi for dansk udviklingspolitik” fra 2010. Politikken ligger endvidere i naturlig forlængelse af Forsvarsforliget fra 2009

og regeringens opprioriterede samtækningsindsats (2010). Politikken bygger på det banebrydende arbejde, som Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) har gennemført om indsatser i skrøbelige stater. Politikken vil løbende blive konkretiseret i årlige handlingsplaner, som også vil bygge på de mere konkrete landepapirer, der udfærdiges med henblik på indsatser i skrøbelige stater.

POLITIKKEN BESTÅR AF FIRE KAPITLER:

Kapitel 1

– redegør for de fire principper for, hvordan danske indsatser i skrøbelige stater gennemføres: Tilpasning, samtænkning, risikovillighed og fokusering.

Kapitel 2

– redegør for statsopbygning som fokus og ramme for indsatserne i skrøbelige stater.

Kapitel 3

– redegør for de fem prioritetsområder, hvor indsatser er særligt nødvendige i skrøbelige stater, og hvor Danmark ud fra de konkrete behov skal være villig til at bidrage i samarbejde med andre partnere.

Kapitel 4

– redegør for, hvordan Danmark kan medvirke til at gøre FN's, EU's og NATO's indsatser i skrøbelige stater mere effektive.

1.

PRINCIPPER FOR INDSATSEN

DANMARK VIL prioritere fire principper for indsatser i skrøbelige stater: *tilpasning, samtænkning, risikovillighed og fokusering.*

TILPASNING

Som det fremgik af indledningen har skrøbelighed mange former og udtryk. Enhver skrøbelig stat har sine unikke udfordringer, og al erfaring viser, at standardløsninger ikke er svaret. Danmark vil derfor lægge afgørende vægt på at *tilpasse* sine indsatser til den konkrete situation i indsatslandet.

Det kræver, at der foretages grundige, forudgående situationsanalyser. Analysen skal finde indgange til, hvordan en dansk indsats mest effektivt kan fremme en gunstig politisk udvikling, opbygge kapacitet, værne mod ustabilitet og væbnet konflikt samt reducere befolkningens sårbarhed. Risikovurdering og forventninger til resultater vil være vigtige elementer i situationsanalyserne. Disse vanskeliggøres dog ofte af den lokale sikkerhedssituation og manglen på kilder med den fornødne adgang og viden til fuldt ud at afdække kompleksiteten i de lokale forhold.

Der vil fra dansk side derfor blive rettet særlig opmærksom-

hed mod at sikre fyldestgørende data til brug for sådanne analyser. Dette vil bl.a. ske ved at støtte lokal vidensproduktion, som fx forskning, frie medier og civilsamfundsorganisationer. Ligeledes vil der blive lagt stor vægt på et tæt samarbejde med internationale organisationer, der arbejder med konfliktanalyse og med globale og regionale udfordringer, der kan indvirke på konfliktmønstre, herunder transnational kriminalitet som nar-kosmugling og ulovlig udnyttelse af naturressourcer.

Samtidig vil tilpasningen af den konkrete indsats allerede i sit udgangspunkt tage sigte på at understøtte lokalt ejerskab og kapacitet, så myndighederne fra start sættes i centrum af indsatsen. En sådan udvikling er afgørende for bæredygtigheden af indsatserne og for befolkningens tillid til processerne.

SAMTÆNKNING

Den danske indsats i de skrøbelige stater skal således tilpasses virkeligheden i den enkelte situation. Men fælles for indsatsen vil være, at den vil søge at styrke *sammenhængen* mellem de forskelligartede indsatser, som bringes i spil i disse lande. Det gælder alt

SAMTÆNKNING vinder i stigende grad indpas internationalt. Tilgangen findes i forskellige variationer: Whole of Government (OECD/DAC, UK, Canada), Whole of System (EU), Integrated Approach og Whole of UN (FN) samt Comprehensive Approach (NATO). Regeringen forstår samtænkning som en integreret tilgang, hvor alle myndigheder eller dele af en organisation (fx FN), der bidrager med indsatser i en given skrøbelig situation, arbejder i fællesskab mod et fælles defineret mål. Dette omfatter samarbejde om planlægning, gennemførelse og erfaringsopsamling i forbindelse med politiske, udviklingsmæssige, sikkerhedspolitiske og humanitære indsatser. Samtænkning er således ikke alene civil-militært samarbejde. Samtænkning med humanitære indsatser skal ske inden for rammerne af de grundlæggende humanitære principper, jf. Danmarks humanitære strategi.

fra militære fredsstøtteoperationer, diplomatiske fredsindsatser og civile stabiliseringsindsatser, rets- og sikkerhedssektoropbygning, udviklingsindsatser til opbygning af en effektiv og ansvarlig stat, civilsamfundsindsatser og humanitære indsatser. Formålet med en sådan "samtænkning" er i høj grad at fremme fred og stabilitet og afhjælpe de underliggende årsager til sårbarhed ved at bygge på forskellige aktørers kompetencer og komparative fordele i en koordineret indsats, som fremmer synergi mellem de forskellige indsatsstyper.

Samtænkning har to væsentlige aspekter. For det første skal de forskellige instrumenter være mere sammenhængende i felten. Erfaringen viser, at samtænkning ikke er noget "man gør", når man står i den konkrete situation. Det betyder, at de forskellige aktører allerede fra 'dag 0' skal forbedre evnen til at kunne planlægge, fungere og koordinere indsatsen i fællesskab. For det andet skal

det tilstræbes, at de samlede bidrag i den konkrete situation samtænkes og koordineres under et fælles, overordnet mål. Konkret vil der for en dansk indsats i skrøbelige stater blive udarbejdet en strategisk ramme omfattende alle danske politiske, bistandsmæssige, humanitære, civile og militære indsatser. De centrale aktører skal helt fra begyndelsen være indstillet på at arbejde koordineret, ellers tabes kostbar tid. Manglende samtænkning skaber risiko for, at separate indsatser ikke understøtter hinanden, overlapper eller i værste fald modvirker hinanden. Det er også vigtigt, at der sættes større fokus på integreret erfaringsopsamling. På den måde kan der opbygges en fælles forståelse for udfordringer og for en fælles vej frem i forbindelse med indsatser i skrøbelige stater.

Vi har i Danmark længe arbejdet for mere integrerede indsatser, f.eks. ved at skabe sammenhæng mellem humanitære indsatser, nærområdeindsatser og langsigtet udviklingsbistand. Danmark har ligeledes bidraget internationalt, bl.a. i forbindelse med afholdelse af det succesfulde møde om 'Early Recovery' i København i 2008 og i forbindelse med udarbejdelse af nye retningslinier for samarbejde i OECD/DAC.

Danmark er desuden pionerer på området civil-militær samtænkning med konkrete erfaringer fra Kosovo, Irak og Afghanistan. Med etablering af en ny samtækningsstruktur (2010), der inkluderer et tværministerielt sekretariat i Udenrigsministeriet, opbygges et mere integreret samarbejde internt mellem relevante danske statslige (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet mv.) og ikke-statslige aktører og mellem danske og internationale aktører. Regeringen har indenfor denne ramme etableret den såkaldte "Globalramme", der både råder over udviklingsbistand og ikke-udviklingsbistand. Formålet er at muliggøre en styrket indsats i krydsfeltet mellem sikkerhed og



Soldaterne er ofte de første, som taler med de lokale om deres behov, Afghanistan 2008. Foto: Forsvarets Mediecenter.

udvikling, herunder indsatser i skrøbelige stater. Med disse midler og den nye organisering har Danmark fået en særlig platform for sammen med andre lande at arbejde for mere samtænkte og effektive internationale stabiliseringsindsatser.

RISIKOVILLIGHED

Arbejdsbetingelserne i de skrøbelige stater adskiller sig markant fra vilkårene i øvrige udviklingslande, og der vil ofte være en større risiko forbundet med indsatser i disse stater. Det vil således generelt være sværere at opnå resultater, og der vil i mange tilfælde opstå tilbagefald undervejs. Der er politiske, økonomiske og operationelle risici forbundet med indsatserne. Indsatser vil derfor kræve stor risikovillighed for at opnå de ønskede resultater. Risikovurderinger skal ligge til grund for vores indsatser i skrøbelige stater.

Vi ved, at risici antager mange former: Ofte er der i de første år efter en konflikt stor risiko for, at den genopblusser eller ændrer form. En netop færdig skole kan blive bombet. Kapacitetsopbygningen af lokale myndigheder kan være spildt, hvis samarbejdspartnerne skiftes ud. Nødhjælpen kan have vanskeligt ved at nå frem til sårbare befolkningsgrupper eller risikerer at blive misbrugt af konfliktparter eller ekstremistiske grupper. Vores indsatser kan få utilsigtede politiske konsekvenser. Staten kan være meget svag, og de finansielle kontrolstrukturer endnu ikke udbyggede, hvilket øger risikoen for, at støtten misbruges. Nepotisme er ofte et middel til at håndtere konflikt og sikre politiske alliancer og stabilitet. Sikkerhedsomkostninger for udsendte medarbejdere eller for levering af nødhjælp er skyhøje, og indsatserne er forbundet med fare for de involverede. Ved freds- og forsoningsaftaler kan Danmark komme til at samarbejde med personer, der kan have overtrådt menneskerettighederne i forbindelse med krigshandlinger, eller

med stater, som kritiseres for overtrædelse af menneskerettighederne. I Zimbabwe støtter Danmark fx koalitionsregeringen, selv om Robert Mugabe fortsat er præsident, fordi koalitionsregeringen er et skridt mod demokratisering og frihed.

Der vil oftest være en større risiko involveret ved engagement i de skrøbelige stater. Vi kan ikke uden videre se bort fra denne virkelighed – i så fald stikker vi os selv blår i øjnene. Fra dansk side er vi villige til at acceptere en større risiko, på grund af de potentielle gevinster ved stabilisering. Vi vil samtidig gøre det klart også over for offentligheden hvilke risici, der ligger i vores indsatser. Det skal stå klart, at vi har vurderet risici, søgt at minimere dem og vejlet dem op mod den effekt, der forventes opnået af indsatsen.

Vi skal være fleksible i forhold til hvilke instrumenter, vi bruger, og hvornår. Indsatser i skrøbelige stater kræver ofte en kombination af langsigtede udviklingsindsatser og mere kortsigtede og hurtige stabiliseringsindsatser. Ofte er situationen præget af uforudsigelighed, der kræver evne til hurtig og fleksibel tilpasning af indsatsen samt vilje til at eksperimentere og udnytte opståede muligheder og sprækker af frihed - uden garanti for, at de forventede resultater vil blive opnået. Fleksibiliteten indebærer også, at der skal arbejdes sammen med utraditionelle partnere, herunder også med fjendtligt indstillede grupper, hvis vi skal bidrage til en fredelig løsning på konflikter.

Risikovillighed fordrer en konkret og gennemtænkt strategi for, hvorledes risici løbende håndteres. Det kan ske gennem fælles analyser og forventningsafstemning i forhold til de politiske mål og resultater. Det, at vi accepterer at arbejde med svage kontrolstrukturer i en situation med udbredt korruption, betyder ikke, at vi fraviger vores nultolerance over for korruption. Vi accepterer risikoen, men indsætter, hvor dette er muligt, mekanis-

mer, der kan modvirke den, og vi følger konsekvent op, hvis der er problemer. Det handler også om en afvejning af kortsigtede resultater og evt. accept af spild (tid, ressourcer) versus langsigtede mål. Indsatsen i Afghanistan er et eksempel på vigtigheden af at holde det langsigtede mål og fred og sikkerhed for øje. Det kan ske gennem fælles indsatser med andre donorer og partnere samt gennem opbygning af revisionskapacitet og budgettransparens i landene.

Hvis samarbejdet bliver meningsløst eller modproduktivt, kan vi i yderste tilfælde helt trække os ud eller gå sammen med det internationale samfund om iværksættelse af sanktioner (handelsmæssige, personlige). Risici skal derfor jævnlige revurderes for at se, om forudsætningerne for vores indsats stadig er til stede, om vi skal ændre noget eller helt stoppe.

Vi skal opprioritere integreret erfaringsopsamling og læring fra indsatserne. Danmark vil ligeledes gå i front i tæt samarbejde med bl.a. OECD/DAC og humanitære partnere i udviklingen af nye måder at håndtere risici på.

FOKUSERING

Det vil kræve vedholdenhed og et stærkt og samtænkt engagement at gøre en forskel i de skrøbelige stater. Det kræver, at vi fokuserer vores indsats. Danmark er i dag engageret i en række skrøbelige stater i Afrika, Asien og Mellemøsten. I nogle af disse stater er engagementet begrænset til nogle få millioner kr. Derfor skal vores indsats fremover koncentrerer på færre lande og på ganske få indsatsområder i det enkelte land.

Valg af partnerlande og af implementeringspartnere vil bero på en grundig analyse og risikovurdering, afvejning af komparative fordele, forventninger til resultater samt sammenhæng med

dansk udviklings-, udenrigs- og sikkerhedspolitik. Valg af indsatsområder vil afhænge af de konkrete behov i det pågældende land og vil blive fastlagt i tæt koordination med andre aktører. Men for at sikre den bedst tænkelige kvalitet af de danske bidrag vil de fremover blive udvalgt fra de fem områder, som beskrives nærmere i kapitel 4.

Indsatserne vil primært finde sted inden for en fælles international ramme. Ofte vil en kombination af multilaterale og bilaterale indsatser være at foretrække og potentielt kunne minimere risici i den enkelte operation. Danmark har gode erfaringer med at kunne udnytte sin større fleksibilitet til at kunne sætte hurtigere ind, skabe erfaringer og bidrage med læring til andre, større aktørers opfølgende indsatser.

Et større dansk engagement, også hvis den primært kanaliseres gennem multilaterale partnere eller NGO'er, kræver i udgangspunktet en dansk tilstedeværelse i det pågældende land og en prioritering af de nødvendige ressourcer til opgaven. I få tilfælde eller i visse perioder kan sikkerhedssituationen dog være så alvorlig, at en permanent fysisk tilstedeværelse ikke er mulig (fx Somalia).

En større, robust indsats vil ofte have en horisont på mindst 5-10 år. Det er vigtigt at definere målene med indsatsen og at fastlægge en strategi for målopnåelse, sammensætning og omfanget af både den internationale og den konkrete danske indsats helt fra begyndelsen. En for gradvis opbygning af indsatsen er ofte ikke effektiv. Dette kan betyde, at stabiliseringen og den centrale kapacitetsopbygningsindsats kommer i gang for sent, at den strategiske ramme vokser ved knopskydning, og at "vendepunktet" kommer senere. Samtidig vil indsatser skulle defineres fleksibelt for at muliggøre den nødvendige tilpasning af indsatsen til udviklingen og ændrede betingelser undervejs.

2.

STATSOPBYGNING I CENTRUM FOR INDSATSERNE

DANMARK VIL sætte statsopbygning i centrum for indsatser i skrøbelige stater. Stabile lande, der kan modstå konflikt og krise, er helt afgørende for at bekæmpe fattigdom, sårbarhed, manglende sikkerhed og brud på menneskerettigheder. Sådanne ”resistente” lande er også et bolværk mod international kriminalitet og terrorisme og derved vigtige for vores egen sikkerhed.

Der findes flere grundlæggende udfordringer i forhold til opbygning af staten. En særlig udfordring er opbygning af legitimitet, dvs. at befolkningen bringes til at støtte op om staten

STATSOPBYGNING i skrøbelige stater er en langsigtet politisk proces, der sigter mod at etablere et fællesskab med inklusive politiske processer, fælles normer og regler samt stabile og legitime institutioner, som har befolkningens tillid, og som kan levere justits, sikkerhed og basale serviceydelser til alle borgere og skabe rammer for økonomisk og social udvikling. Som ekstern aktør kan Danmark hjælpe disse lokale processer på vej gennem kapacitetsopbygning af centrale og lokale institutioner.

og myndighederne (centrale og decentrale) som den primære autoritet i landet. Det forudsætter, at borgerne – både mænd og kvinder – inddrages i de politiske processer, og at ’den sociale kontrakt’ mellem det politiske system og borgerne accepteres som legitim. I denne proces er en styrkelse af civilsamfundet og forholdet mellem stat, civilsamfund og borger vigtig for, at staten opleves som repræsentativ. F.eks. skal staten sættes i stand til at håndtere politisk konflikt på fredelig vis og kunne fremme en national, inkluderende forsonings- og opbygningsproces. Det er også vigtigt for legitimiteten, at myndighedernes kapacitet opbygges med henblik på styrket offentlig forvaltning og styring af de offentlige budgetter, bekæmpelse af korruption samt levering af sikkerhed og serviceydelser som rent drikkevand, uddannelse og sundhed, ikke mindst i lokalområderne.

Målet er, at statsopbygningsprocessen ledes af landet selv, og at de nationale og decentrale myndigheder tidligst muligt tager ansvar for indsatserne. Lokalt ejerskab er afgørende for den langsigtede bæredygtighed og en forudsætning for en gradvis omlægning af den internationale indsats. Det gælder om i ive-



Monrovia, Liberia, 2010. Foto: Stefan Katić

ren efter at sikre en hurtig og effektiv respons at undgå at skabe parallelstrukturer eller selv løse opgaverne i mangel på effektive, lokale partnere, da dette ofte medvirker til at underminere staten og skaber forvirring om mål.

Danmark vil sammen med internationale partnere bidrage med opbygning af nationale institutioner som ministerier, domstole, politi, parlamenter, valgkommissioner mv. Ambitionsniveauet for opbygning af kapacitet og tempoet skal være realistisk og kommunikeret til lokalbefolkningen for at sikre opbakningen til statsopbygningsprocessen. Afholdelse af valg er en særlig kompleks problemstilling, som kræver grundige forberedelser og en forståelse for den skrøbelige politiske kontekst i landet, hvilket fx blev synliggjort af urolighederne i Kenya i 2008.

Statsopbygning skal i videst muligt omgang ske tættest på borgerne. Opbygning af kompetente og pålidelige lokale myndigheder, der udøver god regeringsførelse og leverer effektive serviceydelser til befolkningen, kan sammen med inddragelse af befolkningen gennem inklusive lokalpolitiske processer have en stor stabiliserende effekt. Befolkningen skal kunne se og mærke, at det nytter at investere i stats- og fredsopbygning, og at processer, der inddrager borgerne, er at foretrække frem for at udfordre regeringen eller ty til parallelstrukturer.

I de fleste skrøbelige stater spiller uformelle og traditionelle strukturer en vigtig rolle for levering af retssikkerhed, konfliktløsning, sikkerhed og basale ydelser. I mangel af en effektiv og legitim stat kan uformelle strukturer, som ofte er religiøst eller etnisk organiserede, have en stor betydning for basal overlevelse og beskyttelse, ikke mindst i forhold til den fattigste del af befolkningen. I nogle tilfælde eksisterer tilmed parallelle politiske systemer med uformelle retssystemer, skoler, private sikkerheds-

værn, civilsamfundsbaseerede sundhedsklinikker og avancerede paralleløkonomier. Stærke parallelstrukturer, som fx Taliban i Afghanistan, Hizbollah i Libanon og Hamas i De Palæstinensiske Selvstyreområder, udfordrer samtidig statens berettigelse og legitimitet. Uformelle og traditionelle strukturer er således ofte en iboende og vigtig del af skrøbelige stater, men de må inddrages på en måde, hvor menneskerettighederne og ligestilling respekteres og fremmes i indsatserne, og hvor statsopbygningen ikke sættes over styr.

Statsopbygning og fremme af demokrati drejer sig også om at opbygge civilsamfundet og styrke samspillet mellem stat og borger. Civilsamfundet kan i samarbejde med staten spille en vigtig rolle i løsningen af konkrete opgaver, som staten ikke er i stand til at løfte, og det kan medvirke til at opbygge relationer og dialog mellem stat og borgere. Det er ofte igennem civilsamfundets uformelle strukturer, at befolkningens ønsker og prioriteter udtrykkes og imødekommes. Det er igennem disse relationer, at befolkningens ejerskab til statsopbygningsprocessen blandt andet kan skabes. I skrøbelige stater vil der ofte være behov for pragmatiske løsninger på baggrund af 'uperfekte' politiske aftaler, som indgås fx i forbindelse med fredsprocesser. Samspillet med forskellige NGO'er med kendskab til den lokale kontekst samt med diasporaer kan bidrage til at skræddersy indsatser, der kan underbygge disse nationale processer.

I de næste kapitler vil vi pege på de områder, vi fra dansk side vil fokusere på for at fremme sådanne statsopbygningsprocesser i skrøbelige stater.

3.

PRIORITETSINDSATSER I SKRØBELIGE STATER

DANMARK VIL bidrage på fem områder, hvor der er særligt behov i skrøbelige stater:

- Sikkerhedsstabilisering
- Levevilkår og økonomiske muligheder
- God regeringsførelse og menneskerettigheder
- Konfliktforebyggelse
- Regional konflikthåndtering

For at få skrøbelige stater over det ”vendepunkt”, hvor en almindelig udviklingsindsats er tilstrækkelig, vil der skulle sættes ind med en bred vifte af indsatser. Skal vi fra dansk side yde det mest effektive bidrag til denne proces, kræver det, at vi fokuserer på et begrænset antal områder – områder hvor vi i kraft af vores mangeårige erfaring med stabilisering, udviklingssamarbejde og humanitær bistand har oparbejdet særlige kompetencer og særlig viden. Størst mulig effektivitet opnås gennem arbejdsdeling med andre lande og organisationer, der også bidrager.

I dette kapitel gennemgås de fem prioritetsområder, inden for hvilke vi vil koncentrere den danske indsats, og hvor vi finder, at vi mest effektivt kan bidrage til statsopbygning i de skrøbelige stater.

Fastlæggelsen af disse fem prioriteter er ikke ensbetydende med, at Danmark skal engagere sig i alle disse områder i hver enkelt situation. Det betyder heller ikke, at det er de eneste indsatser, der er behov for i den skrøbelige situation. Disse prioriteter er områder, hvor der erfaringsmæssigt er brug for en særlig indsats, og hvor Danmark skal være villig til at engagere sig i det omfang, situationen og mulighederne tilsiger det. Der vil være behov for at fremme dialogen om demokratisk udvikling og menneskerettigheder. Der vil være behov for udviklingsindsatser for at opbygge kapacitet inden for basale serviceydelser og for at skabe levevilkårsforbedringer og nye økonomiske muligheder. Der vil – som det fx er tilfældet i Afghanistan, Sudan og Somalia – også være behov for at skabe sikkerhed, herunder gennem internationale fredsstøtteoperationer og kapacitetsopbygning af nationale politi- og sikkerhedsstyrker. Der vil fortsat være behov

EN FOKUSERET INDSATS: AFGHANISTAN-INDSATSEN – BASERET PÅ DANSK FORLIG (V, K, S, DF, RV, LA)

Det overordnede formål med den danske indsats i Afghanistan er at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister. Samtidig skal den danske indsats bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder.

Der er udsendt soldater som bistår med at skabe sikkerhed for befolkningen i en overgangsperiode, så afghanerne kan få fred til at genopbygge deres land. Indsatsen er NATO-ledet på baggrund af et FN-mandat og på invitation af den afghanske regering. Med tiden skal det afghanske politi og den afghanske hær overtage opgaven med at beskytte befolkningen. De danske soldaters rolle vil derfor i stigende grad blive at træne de afghanske sikkerhedsstyrker. Men kortvarig sikkerhed kan ikke stå alene. Afghanistan er et af verdens fattigste lande, og stabilitet forudsætter mærkbare fremskridt for befolkningen. Danmark hjælper derfor den afghanske regering med at iværksætte udviklingsprojekter. Der er også forventninger den anden vej. Det er en forudsætning for den danske hjælp, at Afghanistan fortsætter sin demokratiske udvikling. Afghanistan skal blandt andet også forbedre kvindernes vilkår, som er en del af menneskerettighederne og indskrevet i Afghanistans egen forfatning.

Den integrerede indsats i Afghanistan består af mange elementer:

- Koordination mellem internationale bidragsydere og den afghanske regering om mål og midler i stabiliseringen af landet. Dette indebærer bl.a. diplomatisk indsats overfor FN, EU, NATO, andre landes udsendinge og den afghanske regering.
- Militær indsats som støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker. Tiltagende vægt på kapacitetsopbygning.
- Genopbygningsindsats gennem støtte til statsopbygning, uddannelse og forbedring af levevilkår bidrager til langvarig stabilitet.
- Tæt civil-militært samarbejde i usikre områder, f.eks. Helmand.
- Flygtninge hjælpes til at vende tilbage til de områder, de har forladt.
- Akut opståede katastrofer og fødevaresikkerhed afhjælpes gennem bidrag til humanitære organisationer.
- Danske NGO'ers aktiviteter i landet støttes økonomisk fra dansk side, ligesom de anvendes af den afghanske regering til implementering af nationale programmer.
- I erkendelse af den regionale påvirkning af stabiliseringen er udviklingsbistand påbegyndt i grænseområderne i Pakistan.
- Økonomisk risikovillighed er en forudsætning – ustabilitet eller korruption kan sætte projekter i stå.

for akutte humanitære indsatser og for langsigtede humanitære indsatser i et begrænset antal kriser.

Hver situation er unik og kan indebære mange forskellige udfordringer. Sammensætningen af det mest optimale 'instrument-mix' af langsigtede udviklingsindsatser og fx mere kortsigtede politiske indsatser skal som tidligere nævnt derfor altid bero på

en grundig situationsanalyse, der belyser det danske bidrag inden for rammerne af det internationale samfunds samlede indsats.

SIKKERHEDSSTABILISERING

Danmark vil i udvalgte lande bidrage til sikkerhedsstabilisering gennem for eksempel internationale og regionale fredsstøtte-

operationer. En beslutning i det internationale samfund om at indsætte en militær fredsoperation med henblik på at standse en væbnet konflikt eller bevare en indgået fred sætter en helt særlig ramme for en samlet indsats i det pågældende land. Denne militære sikkerhedsstabilisering skal følges op af politiske stabiliseringsindsatser for at fremme fx freds- og forsoningsprocesser og reintegration af kombattanter. Samtidig skal landets militær, politi, fængsler og retsinstitutioner opbygges med henblik på at kunne varetage sikkerheden selv. Det vil være centralt at styrke de sikkerhedsinstitutioner, der skal indsættes over for destabiliserende faktorer på tværs af grænser, såsom transnational kriminalitet og globale terrorgrupper, der udnytter skrøbelige stater til fx narkoproduktion, transitområder og til etablering af træningslejre.

DET INTERNATIONALE SAMFUNDS BIDRAG TIL INTEGRERET RETS- OG SIKKERHEDSSEKTOROPBYGNING KAN BL.A. OMFATTE:

- Kapacitetsopbygning af militær
- Kapacitetsopbygning af politi
- Opbygning af retsvæsen
- Opbygning af fængselsvæsen
- Reintegrations- og demobiliseringsprogrammer
- Integration af traditionelle retsinstanser
- Håndtering af uformelle retsstrukturer
- Inddragelse af civilsamfund
- Fremme af menneskerettighederne
- Fremme af kvinders deltagelse på alle niveauer
- Regionale indsatser
- Pirateribekæmpelse og sikring af farvande
- Antiterrorindsatser.

Danmark vil bidrage til integreret rets- og sikkerhedssektorreform som et centralt element i opbygning af statens kapacitet og i demokratisk kontrol med sikkerhedssektoren. Danmark kan ligeledes bidrage til kapacitetsopbygning af militære sikkerhedsstyrker og spiller en væsentlig rolle i opbygning af politi gennem fx EU's politimissioner. Det er vigtigt ikke at se kapacitetsopbygning af et lands væbnede styrker eller politi som isolerede indsatser. Hvis en militær kapacitetsopbygning finder sted uden opbygning af de nødvendige civile kontrolmekanismer, kan sikkerhedsstyrkerne blive til redskaber for en kommende despot. Hvis kapacitetsopbygning af politi finder sted uden samtidig opbygning af retsinstitutioner og fængselsvæsen kan det føre til menneskerettighedskrænkelser og undertrykkelse. Det er vigtigt at inddrage uformelle retsmekanismer – som i mange tilfælde er de institutioner, som størsteparten af befolkningen bruger og har tillid til – på en måde, som fremmer demokrati og menneskerettighederne.

Relevante partnere vil ofte være FN, EU, NATO og regionale organisationer.

LEVEVILKÅR OG ØKONOMISKE MULIGHEDER

Levevilkårene og de økonomiske muligheder i skrøbelige stater adskiller sig fra situationen i andre udviklingslande. Ikke ved at være fundamentalt anderledes, men udfordringerne er større, og ressourcerne til at møde udfordringerne er mere begrænsede.

De lokale myndigheder kan have svært ved at levere selv de mest basale serviceydelser. Sammen med andre partnere vil Danmark i sådanne situationer støtte levering af basale serviceydelser og beskyttelsesrelaterede aktiviteter gennem internationale og humanitære organisationer og ved at inddrage privatsektoren



Kvindeligt parlamentsmedlem afgiver sin stemme ved afstemning om landets fremtidige præsident, Nepal, 2008. Foto: Shruti Shrestha/SCANPIX.

og civilsamfundet lokalt. Det handler bl.a. om sikkerhed, rent drikkevand, sundhed og grunduddannelse, ikke mindst for piger. Støtten gives i størst muligt omfang i tæt samarbejde med landets myndigheder og med sigte på at opbygge national kapacitet.

Helt centralt er det at skabe rammerne for, at den private sektor og iværksætteriet kan fremmes. Ofte er det i den private sektor, de mest pragmatiske løsninger på samarbejde findes – selv i konfliktsituationer. Danmark vil sammen med partnere som Verdensbanken og FN bidrage til, at der skabes økonomisk aktivitet, som er nødvendig for vækst, indkomstmuligheder og forbedring af levevilkårene, herunder fødevarer sikkerhed. Dette vil ofte kræve stabilisering af økonomien og sikkerhed for investorer og handlende. Indsatstyper vil afhænge af den lokale kontekst og behovene, men kvinders deltagelse i økonomisk udvikling er særdeles vigtig.

Danmark vil endvidere bidrage med indsatser, som fremmer beskæftigelse blandt svage grupper, både i byer og på landet. Mangel på indkomst- og beskæftigelsesmuligheder underminerer opbakningen til statsopbygningsprocessen og skaber politisk ustabilitet. Manglende økonomiske muligheder for særligt de store unge befolkningsgrupper kan have væsentlige destabiliserende effekter og lede til genopblussen af konflikt, kriminalitet, migration og i nogle tilfælde radikaliserings.

I takt med økonomisk stabilisering kan vi bistå med udvikling af markeder, virksomhedsudvikling, iværksætterstøtte, faglig uddannelse og træning. Hurtig etablering af mikrokreditsystemer er af stor betydning i bestræbelserne på at inddrage fattige befolkningsgrupper i land- og byområder i økonomisk aktivitet. Kvinders deltagelse, arveret og lige adgang til at eje land vil få særlig prioritet. Der vil også være fokus på styrket naturressour-

ceforvaltning med henblik på at bidrage til konfliktforebyggelse og ressourcegenerering til de offentlige budgetter.

Samtidig er det vigtigt at bekæmpe transnational økonomisk kriminalitet gennem internationale og regionale tiltag.

DEMOKRATISK UDVIKLING, GOD REGERINGSFØRELSE OG MENNESKERETTIGHEDER

Danmark vil arbejde for demokratisk udvikling, god regeringsførelse og menneskerettigheder på nationalt og lokalt niveau. Indsatser skal målrettes mod kvinder og børn, som særligt rammes af menneskerettighedskrænkelser, overgreb, diskrimination og eksklusion.

En væsentlig udfordring er, hvordan god regeringsførelse og retssamfund opbygges, og hvordan en pludseligt forstærket støtteindsats i et land undgår at føre til korruption. En regering, som kun arbejder for egen berigelse, skaber afstand til borgerne, og udvikler sig ofte til en lille gruppes tyranni over for den brede befolkning. En politistyrke, hvis primære opgave er at indkræve penge fra befolkningen, vil aldrig få dens opbakning. Danmark vil arbejde fokuseret mod at opbygge forvaltninger lokalt og nationalt. Den konkrete indsats skal være nøje tilpasset den lokale kontekst, men mulige indsatsområder inkluderer bekæmpelse af korruption, styrkelse af finansiel forvaltning og kapacitetsopbygning til at levere sociale ydelser på lokalt niveau.

Bred deltagelse i og ejerskab til de politiske processer skaber støtte til fredsprocesser. Her kan Danmark gøre en forskel ved at støtte de institutioner og grupper, der ønsker at fremme frihed, demokrati og menneskerettigheder.

En anden prioritet er at styrke civilsamfundet og frie medier i skrøbelige stater. Styrkelse af frie medier er centralt i statsopbyg-

ningen. Et aktivt civilsamfund og ytringsfrihed styrker dialogen mellem stat og samfund og mellem stridende parter og skaber større frihed, ansvarlighed og transparens.

Danmark vil arbejde for stærkere internationale, regionale og nationale retsinstitutioner for at fremme menneskerettigheder og bekæmpe straffrihed for fx krigsforbrydelser. Danmark vil også fremme nationale forsoningsprocesser. Uforløste spændinger og krænket retfærdighedsfølelse kan lede til ustabilitet og nye konflikter. Danmark vil arbejde for at sikre sammenhæng mellem indsatser, der fremmer retsforfølgelse for krigsforbrydelser og beskyttelse af civile, herunder at fx tribunaler og straffedomstole forebygger en opblussen af nye konflikter.

Danmark vil sammen med internationale og regionale partnere styrke indsatsen for at operationalisere princippet om "Responsibility to Protect" (R2P), som medfører, at det internationale samfund påtager sig – i tilfælde hvor staten ikke selv kan beskytte sine borgere – et særligt ansvar for at beskytte civilbefolkninger mod folkedrab, etnisk udrensning, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.

KONFLIKTFOREBYGGELSE

Danmark vil opprioritere forebyggelse af konflikter og kriser. Det er langt mere besværligt, tidskrævende og omkostningsfyldt at standse en væbnet konflikt, end det er at forebygge den. Fokus vil være på at styrke landenes, regionernes og FN's kapacitet til forebyggelse og på integration af konfliktforebyggelse i vores egne indsatser. Landene og regionerne skal ligesom det internationale samfund blive bedre til at gribe ind over for situationer, der er under forværring, og som kan føre til konflikt eller statssammenbrud. Danmark vil sætte større fokus på at opbygge lokal



FN's tidligere Generalsekretær, Kofi Annan, i sin funktion som mægler udsendt af den Afrikanske Union, fremsætter en aftale om magtdeling sammen med Kenyas præsident Kibaki og oppositionslederen – og kommende premierminister – Odinga, Nairobi, 2008. Foto: Antony Njuguna/SCANPIX.

og regional viden ved både regionale, statslige og ikke-statslige aktører om mulige konfliktfaktorer med henblik på at fremme regional og lokal iværksættelse af politiske processer og løse problemer, før de fører til væbnet konflikt. Styrket civil kapacitet inden for konfliktforebyggelse er ligeledes relevant.

Danmark vil sætte særlig fokus på øget konfliktforebyggelse i de udviklingslande, der er på vej ud af skrøbelighed, men som stadig er sårbare overfor tilbagefald. Det gælder de fleste danske partnerlande. Det drejer sig i høj grad om at indtænke konfliktforebyggelse i vores samlede indsats – alt fra diplomatiske indsatser til bistandssamarbejde. Vi skal arbejde for, at udviklingsind-

satser fremmer stabilitet og bygger bro over interne skillelinier og mellem etniske grupper. Det er også væsentligt, at faretruende og opståede skrøbelige situationer hurtigt håndteres, så udviklingen ikke sættes tilbage – fx når en gruppe i samfundet griber til vold eller våben og ikke længere anerkender de eksisterende politiske systemer eller processer for forhandling og dialog. Vi skal også være opmærksomme på, at indsatser ikke er neutrale, men i varierende omfang påvirker magtrelationer og foranlediger ressourceomfordeling mellem grupper og samfund og potentielt kan bidrage til spændinger. Det gælder, uanset om vi støtter kvinders deltagelse i parlamentarisk arbejde eller betaler for at bygge en vej i en bestemt region i et partnerland. Det kræver dybtgående kendskab til de samfundsmæssige processer i det pågældende land og evne og vilje til at foretage fleksible tiltag med henblik på at dæmme op for eventuel væbnet konflikt.

Danmark vil også bidrage til konfliktforebyggelse gennem den humanitære indsats. I overensstemmelse med den humanitære strategi vil Danmark bl.a. prioritere beskyttelse af civile under væbnede konflikter og vil sætte fokus på beskyttelse af børn og bekæmpelse af kønsrelateret vold, herunder gennem den danske handlingsplan om kvinder, fred og sikkerhed, der sikrer kvinders aktive deltagelse på alle niveauer i fredsprocesser og genopbygning. Danmark vil desuden arbejde for hurtig genopbygning og varige løsninger for fordrevne befolkningsgrupper gennem bl.a. nærområdeinitiativet.

REGIONAL KONFLIKTHÅNDTERING

Danmark vil styrke regionale organisationers evne til at forebygge og håndtere konflikter. Det er centralt, at det internationale samfund bliver bedre til at arbejde med en regional tilgang til at

håndtere konflikter og skrøbelige stater. Størstedelen af verdens skrøbelige stater befinder sig i Afrika, og de afrikanske regionale organisationer med Den Afrikanske Union (AU) i spidsen er inde i en positiv udvikling. Danmark har siden 2004 bidraget til opbygning af afrikansk kapacitet til konfliktforebyggelse og konflikthåndtering gennem Afrikaprogrammet for Fred (se boks). AU har i stigende grad tiltaget sig en plads som en vigtig aktør, ikke mindst gennem det centrale Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd og gennem indsættelse af fredsstøtteoperationer i en række tilfælde, herunder Sudan og Somalia. Den subregionale organisation for Vestafrika (ECOWAS) forestår økonomisk samarbejde og integration i Vestafrika og har mæglet i flere af de vestafrikanske konflikter. ECOWAS har opbygget kapacitet til at forebygge og varsle konflikter og har indsat fredsstøtteoperationer og forestået mæglingen i flere af konflikterne i regionen. I de senere år har den subregionale organisation for Afrikas Horn (IGAD) styrket sin indsats med at stabilisere en af verdens vanskeligste regioner. Danmark har været blandt de lande, der gik forrest med at styrke de regionale organisationer i Afrika. Det er

DET DANSKE AFRIKAPROGRAM FOR FRED har som overordnet mål at fremme fred og sikkerhed i Afrika ved at styrke kapaciteten i bl.a. Den Afrikanske Union (AU) og de subregionale organisationer for Vestafrika (ECOWAS) og Afrikas Horn (IGAD) til at forebygge og håndtere konflikter. Danmark støtter direkte organisationernes egne strategiske planer (2004-2014: 500 mio. kr.). Bl.a. med midler fra Globalrammen (se side 6) vil Danmark bygge oven på Afrikaprogrammet for Fred og støtte militære og andre sikkerhedsmæssige regionale kapaciteter gennem et samarbejde med fx det danske forsvar.

centralt, at indsatsen styrkes og at det internationale samfunds indsats effektivt koordineres af organisationerne selv.

Danmark vil fortsat prioritere regionalt samarbejde, der sigter mod at håndtere negative, grænseoverskridende effekter. Afghanistan er et godt eksempel på, at en kompleks konflikt ikke kan håndteres med en indsats alene i landet selv. Det er centralt for stabilitet i Afghanistan at modvirke narkosmugling og globale terrorgruppers muligheder for at styrke oprørsgrupperne inde i Afghanistan fra baser i fx Pakistan. En styrket indsats for at dæmpe op for negative strømninger skal forankres langsigtet i regionale organisationer. Hvor dette ikke er muligt eller tilstrækkeligt, må det internationale samfund træde til gennem bl.a. FN.

Danmark vil arbejde for at styrke regionale forvaltningsmekanismer til fælles goder som *Nile Basin Initiative* i Afrika eller *Mekong River Commission* i Asien. Det drejer sig blandt andet om at kontrollere udnyttelsen af rige naturressourcer. Mange steder i Afrika har den ukontrollerede kamp om adgang til fx diamantforekomster, olie og sjældne metaller bidraget til alvorlige og lange konflikter, som i Liberia og i Den Demokratiske Republik Congo.

Danmark vil styrke regionalt samarbejde, der arbejder for at sikre en større åbning af de økonomiske samarbejdsmuligheder. Det er en svaghed for mange udviklingsregioner, at handelshindringer og korruption hæmmer samhandlen internt mellem disse lande. Et sådant samarbejde er undervejs i en række af disse regioner, men udviklingen er langsom. Det er her, at blandt andet EU kan spille en særlig rolle.

4.

MULTILATERALT OG INTERNATIONALT **ENGAGEMENT**

DANMARK VIL prioritere:

- Bedre samtænkning af FN's indsatser
- Samtænkning af EU-indsatser på landeniveau med klart mandat
- NATO's evne til at indgå i integrerede indsatser med andre aktører

Danske indsatser i skrøbelige stater vil som tidligere nævnt oftest være en del af en samlet international indsats. I mange situationer vil den danske indsats blive kanaliseret gennem internationale organisationer og andre partnere i det pågældende land ud fra en vurdering af deres komparative fordele. Endvidere støtter Danmark det multilaterale arbejde gennem kernebidrag til organisationerne. Danmark yder også en aktiv diplomatisk indsats i de samme organisationer og udsender civile og militære bidrag gennem FN og NATO, og gennem EU sendes der civile bidrag bl.a. fra politiet. Det multilaterale engagement er således en fundamental platform

for det danske bidrag til at løse verdens konflikter og i kampen for frihed, fattigdomsbekæmpelse og stabilitet i skrøbelige stater.

Danmark vil fremme samtænkning, arbejdsdeling og effektivitet i det internationale samfunds samlede indsatser på landeniveau med fokus på FN, EU og NATO. I de lande, hvor Danmark selv er til stede, vil det være en kerneopgave at fremme denne dagsorden. Vi vil ligeledes bidrage med danskfinansierede medarbejdere til de multilaterale organisationer, hvor disse gennem faglig ekspertise og central placering kan fremme de danske prioriteter.

Danmark vil udover den prioriterede indsats i FN, EU og NATO arbejde for, at udviklingsbankerne (Verdensbanken og Den Afrikanske Udviklingsbank) tilpasser deres bistandsinstrumenter mere fleksibelt til behovet i skrøbelige stater. Bankerne administrerer ofte helt centrale donortrustfonde i lande, hvor statsapparatet ikke er i stand til at håndtere tilførslen af de samlede bistandsmidler eller forestå konkrete stabiliseringsindsatser. De har særlig kompetence til at stabilisere den økonomiske sektor og de finansielle markeder og medvirker til kapacitetsopbygningen af nationale og lokale myndigheder på centrale om-

råder. Deres tilstedeværelse sender et signal til andre investorer om forretningsmulighederne i skrøbelige stater. I henseende til bankernes interne procedurer, kontrolmekanismer og manglende risikovillighed er leveringen af ydelser fortsat træg og bureaukratisk. Dette erkendes dog, og Verdensbankens Stats- og Fredsopbygningsfond samt Den Afrikanske Udviklingsbanks Facilitet for Skrøbelige Stater er bl.a. oprettet med henblik på at spille en katalyserende og innovativ rolle i forhold til stabiliseringsbidrag og private investeringer.

FN'S INDSATSER

Danmark vil arbejde for øget effektivitet og samtænkning mellem FN's indsatser på landeniveau. FN er med sine 192 medlemslande og globale tilstedeværelse en væsentlig international aktør med særlig legitimitet og handlemuligheder med både normative og operationelle værktøjer. FN kan indsætte fredsbevarende styrker, udsende politiske missioner og politimissioner, gennemføre menneskerettighedsundersøgelser og indføre sanktions- og naturressourceregimer. FN kan støtte med humanitær bistand og udviklingsbistand. FN er en global, normsættende aktør bl.a. i forhold til terrorbekæmpelse, nedrustning, ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben og bekæmpelse af international kriminalitet, herunder pirateri. FN spiller også en vigtig rolle i styrkelsen af de regionale organisationers kapacitet til at håndtere konflikter. Det gælder særligt FN's indsats for at opbygge og støtte Den Afrikanske Unions fredsoperationer i fx Somalia og Darfur.

FN's generalsekretærs rapport fra 2009 om fredsopbygning umiddelbart efter konflikt viser, at udfordringerne stadig er store. Danmark vil presse på for, at FN, med generalsekretær Ban Ki Moon i spidsen, offensivt arbejder for at få løst disse udfordrin-

ger. Det er afgørende at udsende bedre ledere for FN's samlede indsats i en given skrøbelig stat. Det skal også ske ved at styrke FN's integrerede planlægning. FN råder med sine fonde og programmer som fx UNDP, UNICEF og World Food Programme over en stor operationel kapacitet og en fysisk tilstedeværelse, selv i ekstremt ustabile og vanskelige situationer, som andre sjældent kan matche. FN's samlede indsats på landeniveau er imidlertid for fragmenteret og ukoordineret og ofte uden fælles strategisk retning.

Danmark vil også arbejde for styrket samarbejde og arbejdsdeling mellem relevante kontorer som Department for Political Affairs, Department for Peace Keeping Operations, Peacebuilding Support Office (PBSO) og Bureau for Crisis Prevention and Management i UNDP. Fokus skal være på større gennemslagskraft og bedre udnyttelse af de knappe ressourcer. Danmark vil også konkret arbejde for mere effektiv erfaringsopsamling og læring på tværs af FN, fx inden for retssector- og sikkerhedssectorreform.

PBSO skal sammen med FN's Fredsopbygningskommission (PBC) og Fredsopbygningsfonden (PBF) styrkes og blive til en reel ramme for mere samtænkte og effektive, fredsopbyggende indsatser på landeniveau, der inddrager relevante perspektiver fra fredsbevarelse samt stabiliserings- og udviklingsindsatser. PBF har hidtil ikke tilført tilstrækkelig merværdi og har været for udbudsrevet og fragmenteret i indsatserne. Danmark vil derfor intensivere dialogen med FN om en mere strategisk og effektiv anvendelse af PBF-midlerne. Danmark vil også arbejde for, at PBC får en mere fokuseret rolle, ikke alene i forhold til FN-systemets mange aktører, herunder et styrket samspil med Sikkerhedsrådet, men at kommissionen også inddrager finansielle

institutioner som fx Verdensbanken. Danmark vil også sammen med ligesindede lande arbejde for at PBSO tildeles de nødvendige ressourcer, der skal til for løfte ansvaret som koordinerende kontor for styrket fredsopbygning.

Danmark vil yde styrkebidrag til blandt andet FN's fredsbevarende operationer. Der er stigende efterspørgsel efter fredsbevarende styrker i FN-regi. Såvel forsvarsforliget (2010-14) som regeringens arbejdsprogram (Danmark 2020) fremhæver, at

FN'S SAMTÆNKNING: FOREGANGSLANDET LIBERIA

Liberia er et land, som har været gennem en positiv udvikling, siden konfliktens afslutning i 2003. Med det internationale samfunds hjælp arbejder Liberia med landets kvindelige præsident, Ellen Johnson Sirleaf, i spidsen sig ud af skrøbelighed og væk fra konflikt. Der har siden 2003 været en stor fredsbevarende FN-operation i landet (UNMIL), som både har inkluderet militær og politimæssige indsatser. FN-operationen har siden 2008 været ledet af danskeren Ellen Margrethe Løj, tidligere chef for Danida og Danmarks ambassadør ved FN i New York. FN's Sikkerhedsråd har besluttet at fastholde en markant UNMIL-tilstedeværelse til efter det næste præsidentvalg, som er planlagt til oktober 2011. Danmark bidrager til FN's ligestillingsindsats i forbindelse med genopbygningsarbejdet samt ved at støtte regionale tiltag, såsom ECOWAS' mæglingsbestræbelser og fredsbevarende indsats. Danmark har også bidraget til opgør med straffrihed i regionen ved at lægge pres på en række lande for at få udleveret krigsforbrydere og tidligere præsident i Liberia Charles Taylor til Den Særlige Domstol i Sierra Leone. Endvidere har Domstolen modtaget dansk støtte gennem flere år. Liberia kom i 2010 på Fredsopbygningskommissionens dagsorden som det 5. afrikanske land.

Danmark skal kunne udsende soldater til internationale missioner. Danmark vil endvidere kunne bidrage gennem en styrkelse af dansk civil kapacitet (fx politiske rådgivere, stabiliseringsrådgivere, politi) og støtte til opbygning af udviklingslandenes civile kapacitet.

Danmark vil i implementeringen af sikkerhedsrådsresolutioner 1325 og 1829 om kvinder i konflikt arbejde for at styrke FN's evne til at inddrage kvinder i alle faser af konfliktforebyggelse, konflikthåndtering og fredsopbygning (jf. den danske handlingsplan for 2008-2013). Der er en stigende erkendelse af, at bæredygtig fred og sikkerhed kun er mulig, hvis kvinder inddrages i alle konfliktfaser. Kvinder er de mest udsatte ofre for konflikter, og derfor skal der i konflikthåndtering tages særlige hensyn.

Danmark vil fastholde fokus på FN's antipirateriindsats, blandt andet gennem FN's internationale kontaktgruppe. Danmark vil også støtte de internationale bestræbelser på at bekæmpe narkotikahandel, transnational kriminalitet og terrorisme, blandt andet gennem FN's kontor for bekæmpelse af narkotika og kriminalitet.

EU'S INDSATSER

Danmark vil med Lissabon-traktaten og oprettelsen af den fælles udenrigstjeneste arbejde for et tættere samarbejde mellem Rådssekretariatet, Kommissionen og medlemsstaterne. Lissabon-traktaten kan styrke den integrerede tilgang til krisestyring gennem den ny udenrigsrepræsentant og EU's udenrigstjeneste med samlede EU-repræsentationer i partnerlandene. EU får bedre redskaber til at fremme fælles prioriteter og værdier, herunder politisk dialog med tredjelande og regionale organisationer, krisestyringsmissioner, det europæiske stabilitetsinstrument samt en



FN's første kvindelig politienhed,
Liberia 2007.
Foto: Christopher Herwig/SCANPIX

omfattende udviklingsbistand til skrøbelige stater. EU har særlig mulighed for at gennemføre samtænkte operationer ved at trække på både militære og civile aktiviteter hos medlemsstaterne samt egne civile ressourcer. Danmark er i stand til at yde politibidrag til internationale missioner på op til 75 årsværk, men Danmark

EN INTEGRERET TILGANG TIL SOMALIA OG PIRATERI

FN's sikkerhedsråd har taget initiativ til en international kontaktgruppe vedr. pirateri ud for Somalias Kyst med deltagelse af ca. 60 lande og internationale organisationer. Danmark er formand for kontaktgruppens juridiske arbejdsgruppe. Den mødes kvartalsvis og arbejder med juridiske og praktiske aspekter af pirateribekæmpelse, såsom tilbageholdelse og retsforfølgning af pirater.

Pirateri ud for Somalias kyst er et synligt symptom på den ustabile politiske og humanitære situation, som landet i årtier har befundet sig i. Stabilisering af sikkerhedssituationen og forbedring af de humanitære vilkår er den eneste langsigtede løsning. Danmark yder humanitær bistand og støtter projekter for beskæftigelse, økonomisk vækst og basale serviceydelser. Herudover deltager Danmark i kapacitetsopbygning af sikkerhedsinstitutionerne, særligt med polititræning. Danske somaliere inddrages i tilblivelsen af indsatsen.

Danmark deltager militært i pirateribekæmpelsen gennem det flådebidrag, som er tilmeldt NATO's stående flådestyrke i 2010. Bidraget består af et kommandoskib samt stab til ledelse af den samlede flådestyrke under Operation Ocean Shield. Samlet vil skibsbidrag med styrkeledelse kunne være på op til ca. 180 personer inkl. et antal specialister, herunder militærpoliti og maritime specialstyrker.

deltager pga. forsvarsforbeholdet ikke i det militære samarbejde.

Danmark vil arbejde for en styrket samtænkning af EU's indsats på landeniveau. De bureaukratiske barrierer, der har hæmmet EU's muligheder for at opnå maksimal udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitisk gennemslagskraft, skal brydes ned. En særlig udfordring er EU's tendens til centralisering af beslutningskompetence, hvilket i høj grad har hæmmet EU's lokale operationseffektivitet. Det vil være en særlig prioritet at arbejde proaktivt for at styrke EU's gennemslagskraft, lydhørhed, samtænkningsevne og effektivitet lokalt. Bl.a. skal EU blive bedre til at operere koordineret, fleksibelt og hurtigt inden for en fælles international ramme. Styrket dansk civil kapacitet vil kunne bidrage til at fremme EU's effektivitet lokalt.

NATO'S INDSATSER

Danmark vil arbejde for, at NATO's kompetencer indenfor sikkerhedssektorreform og militær kapacitetsopbygning udnyttes til at støtte skrøbelige stater, også uden for rammerne af en militær stabiliseringsindsats. NATO har siden 1990'erne opbygget en betydelig erfaring i partnersamarbejde inden for sikkerheds- og forsvarssektorreform i først Østeuropa og siden Kaukasus og Mellemøsten. NATO oparbejder i øjeblikket erfaringer inden for kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker, ikke mindst gennem indsatsen i Afghanistan.

Danmark vil arbejde for, at NATO bliver bedre til at fungere i reelt integrerede indsatser sammen med civile aktører. NATO har gennem indsatser på Balkan og i Afghanistan opbygget praktiske erfaringer i forhold til opbygning af militærets evne til at fungere sammen med civile aktører i ekstremt krævende operationsområder. NATO har en særlig rolle at spille i at træne lokale sikker-



Danske soldater fra støtteskibet Absalon undersøger yemenitisk fartøj i Adenbugten ud fra Somalias kyst. Foto: Forsvaret.



Skoleundervisning for børn fordrevne fra deres hjem pga. konflikt i grænseområdet i det østlige Tchad og Darfur/Sudan, Gassire-lejren nær Gos Beida, Tchad, 2008. Foto: Finbarr O'Reilly/ SCANPIX.

hedsstyrker. NATO arbejder på at udvikle sin evne til at kunne fungere i integrerede civil-militære indsatser med et klart civilt mål, og den udvikling ses særligt i Afghanistan. Danmark var for nogle år siden blandt initiativtagerne til en proces der sigter på at styrke organisationens evne til at spille sammen med andre internationale institutioner, herunder FN, NGO'er og lokale aktører, i planlægning og gennemførelse af operationer. Konkret lægges der blandt andet op til at skabe bedre fokuspunkter i NATO's hovedkvarter for proaktivt, eksternt samarbejde, etablering af styrkede forbindelsesarrangementer med andre aktører, forbedrede trænings- og uddannelsesindsatser for civilt og militært personel

i NATO og medlemslandene samt øget erfaringsudveksling om samtænkning i internationale operationer. Danmark vil arbejde for, at disse aspekter fremmes, bl.a. i forbindelse med udarbejdelsen af NATO's nye Strategiske Koncept.

Danmark vil særligt prioritere opbygning af et tættere samarbejde mellem NATO og EU som en væsentlig styrkelse af samtænkning. Mekanismerne for civil-militært samarbejde er uklare og politisk vanskelige, fx i de situationer, hvor EU er engageret i NATO-operationsområder med forskellige typer af civile indsatser, såsom i Afghanistan og Kosovo. Konsekvenserne er stærke begrænsninger på mulighederne for at koordinere indsatserne.

UDENRIGSMINISTERIET

FRED OG STABILISERING

DANMARKS POLITIK FOR INDSATSER

I SKRØBELIGE STATER

September 2010

Udgiver

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2

1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 32 54 05 33

E-mail: um@um.dk

Internet: www.um.dk

Design og tryk

Herrmann & Fischer as

Publikationen kan downloades eller bestilles på:
www.danida-publikationer.dk

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-7087-461- 8 (trykt version)

ISBN 978-87-7087-463-2 (internet version)

