



Danish Institute for International Studies

Voldelige konflikter, ustabilitet og skrøbelighed frem mod 2035

arbejdsrapport til analysegruppen om dansk sikkerhedspolitik

Andersen, Louise Riis

Publication date:
2021

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Andersen, L. R. (2021). *Voldelige konflikter, ustabilitet og skrøbelighed frem mod 2035: arbejdsrapport til analysegruppen om dansk sikkerhedspolitik*. Danish Institute for International Studies. DIIS Working Paper Vol. 2021 No. 7

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arbejdsrapport til analysegruppen om dansk sikkerhedspolitik

VOLDELIGE KONFLIKTER, USTABILITET OG SKRØBELIGHED FREM MOD 2035

Working Papers gør DIIS-forskere og partners igangværende arbejde tilgængeligt for den formelle offentliggørelse. Working Papers kan indeholde dokumentation, som ikke nødvendigvis offentliggøres andetsteds. DIIS Working Papers offentliggøres alene under forfatterens ansvar.

Nærværende arbejdsrapport er udarbejdet på foranledning af den analysegruppe, regeringen nedsatte i december 2019 som led i forberedelsen af det næste forsvarsforlig fra 2024.

Papirets emne og struktur har været drøftet undervejs med Sekretariatet for analysegruppen for at sikre dets relevans og afgrænsning i forhold til de øvrige arbejdsrapporter, der er blevet/vil blive udarbejdet som led i analysegruppens samlede arbejde. Indholdet i arbejdsrapporten står dog alene for forfatterens regning og er ikke udtryk for hverken analysegruppens eller regeringens holdninger og synspunkter.

Arbejdsrapporten er udarbejdet som en del af de forsvars- og sikkerhedspolitiske studier (FSPS), som DIIS i overensstemmelse med det gældende forsvarsforlig gennemfører hvert år.

Louise Riis Andersen

Seniorforsker

lan@diis.dk

DIIS Working Paper 2021: 07

DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier

Østbanegade 117, 2100 København

Tlf.: +45 32 69 87 87

Mail: diis@diis.dk

www.diis.dk

ISBN 97887-7236-049-2 (pdf)

DIIS-publikationer kan downloades på www.diis.dk

© København 2021, forfatteren og DIIS

VOLDELIGE KONFLIKTER, USTABILITET OG SKRØBELIGHED FREM MOD 2035

Louise Riis Andersen

INDHOLDSFORTEGNELSE

Sammenfatning	2
Introduktion	3
Skrøbelighed på den vestlige sikkerhedsdagsorden. Forskydninger i policy og praksis	4
Udviklingen frem mod 2035: tendenser og udsigter	8
Flere voldelige konflikter og mere udbredt skrøbelighed	8
Stormagtsrivalisering, værdikamp og institutionel fragmentering	12
Perspektiver for dansk sikkerhed og forsvar	17
Mønstre i beslutninger om Forsvarets hidtidige engagement i skrøbelige stater	17
Den internationale efterspørgsel på militære bidrag frem mod 2035	19
Det danske udbud af militære indsatser i skrøbelige stater	21
Anneks 1: Kort over Danmarks udsendelser til internationale militære operationer	24
Anneks 2: Samtænkning på dansk	28
Videre læsning	29

SAMMENFATNING

Udviklingen i og omkring skrøbelige stater vil også fremover have betydning for international fred og sikkerhed og for varetagelsen af danske værdier og interesser. De socio-økonomiske og politiske konsekvenser af covid-19 forstærker sammen med de tiltagende klimaforandringer risikoen for voldelige konflikter og ustabilitet i skrøbelige stater, samtidig med at den tiltagende stormagtsrivalisering på både globalt og regionalt plan styrker tendensen til, at lokale konflikter udvikler sig til egentlige proxy-krige.

I et dansk perspektiv betyder det, at en række af de forhold, der i dag forbindes med skrøbelige stater – voldelig ekstremisme, pirateri og irregulær migration – vil forblive en del af det samlede trusselsbillede, samtidig med at nye trusler kan opstå som følge af, at de politiske og økonomiske strukturer i lande, der ligger geografisk tæt på Danmark, rammes af kriser, pres og chok, som de ikke har den fornødne institutionelle styrke til at håndtere.

Spørgsmålet – for Danmark og resten af den vestlige verden – består i at afklare, *om* og i givet fald *hvordan* militære midler kan bringes i anvendelse i en given situation for at forebygge, håndtere og/eller inddæmme ustabiliteten og volden, der oftest karakteriserer skrøbelige situationer. Erfaringerne viser, at militære instrumenter er mest effektive, når de understøtter politisk definerede og civilt drevne processer.

Den institutionelle fragmentering, der har præget den hidtidige udvikling i det 21. århundrede, må ventes at fortsætte i takt med, at stormagtsrivaliseringen tager til, og det transatlantiske fællesskab i stigende grad udfordres af forskellige trusselsvurderinger og geopolitiske interesser. De bærende internationale organisationer, der traditionelt har betydet mest for dansk sikkerhed – FN, NATO, EU og OSCE – vil også fremover danne rammen om forskellige krisestyrings- og konflikthåndterende indsatser i skrøbelige stater, men skarpe interventioner, der indebærer offensiv brug af militær magt, vil formentligt i endnu højere grad, end tilfældet er nu, blive gennemført af forskellige former for stormagtsledede koalitioner og inden for mere ad hoc-prægede samarbejdsrammer.

Danmark har som lille land begrænsede muligheder for at sætte dagsordenen og præge de vilkår og betingelser, som forskelligartede internationale operationer og indsatser gennemføres under. Danmarks militære valg består i første omgang – groft sagt – i at afgøre, *om* Forsvaret skal bidrage til en given indsats eller ej, og i anden omgang i at bestemme, *hvordan* Forsvaret i givet fald skal være med.

INTRODUKTION

Skrøbelige stater stod i mange år endog meget højt på den internationale, vestlige og danske sikkerhedsdagsorden. I takt med, at globale magtforskydninger, teknologiske udviklinger og klimaforandringer har introduceret andre – nye, såvel som gamle – trusler og sikkerhedsrisici, er den politiske opmærksomhed på behovet for at forebygge og håndtere voldelige konflikter, grænseoverskridende ustabilitet og humanitære kriser i og omkring skrøbelige stater aftaget. En tendens, der også afspejler en stadigt mere udbredt frustration over Vestens manglende evne til at omsætte sin militære overlegenhed til politiske resultater og afslutte de ”uendelige krige” i Irak og Afghanistan.

Interventionstrætheden og det generelt udvidede trusselsbillede betyder dog ikke, at de mangeartede og sammensatte problemer, der forbindes med skrøbelighed, ikke fortsat vil præge den globale sikkerhedssituation frem mod 2035. Tværtimod. De grundlæggende årsager til vold, ustabilitet og ekstremisme – ulighed, undertrykkelse, eksklusion – er alle i vækst og forstærkes yderligere af den tiltagende klimakrise, der øger presset på alle strukturer og i stigende grad fungerer som trussels- og konfliktmultiplikator både internt i landene og mellem stater. Samtidig betyder de globale magtforskydninger og den vigende opbakning til de bærende internationale institutioner, at forudsætningerne for at skabe bedre og mere sammenhængende indsatser ser ud til at blive yderligere forringet.

Spørgsmålet er, hvad dette dystre fremtidsscenario betyder for dansk sikkerhed i almindelighed og for dansk forsvars engagement i skrøbelige stater i særdeleshed? I overensstemmelse med opdraget fra regeringens tværministerielle analysegruppe gives der i dette papir en analyse af de udfordringer og konsekvenser, som udviklingen i og omkring skrøbelige stater *kan* medføre for Danmark og Forsvaret. Formålet er at initiere en debat om disse spørgsmål. Ikke at komme med konkrete anbefalinger. Papiret forholder sig derfor heller ikke til spørgsmålet om, *hvordan* Danmark skal prioritere og sammensætte sit samlede engagement i skrøbelige stater i fremtiden. Udgangspunktet for papiret er, at det er et politisk valg, hvor meget og med hvilke instrumenter Danmark skal bidrage til internationale indsatser i konfliktramte og skrøbelige situationer. At papiret fokuserer på Forsvarets indsatser, betyder i sagens natur ikke, at disse er hverken de eneste eller nødvendigvis de bedste/mest virkningsfulde instrumenter, som Danmark råder over i forhold til håndteringen af de sikkerhedspolitiske konsekvenser af udviklingen i og omkring skrøbelige stater.

Analysen består af tre dele: Først en status over vestlige sikkerhedspolitiske engagementer i skrøbelige stater. Derefter et forsøg på – på baggrund af eksisterende tendenser – at forudsige udviklingen frem mod 2035. Afslutningsvis konkluderes ved at pege på centrale strategiske valg og dilemmaer, som Danmark kan forventes at stå over for i den kommende forligsperiode, for så vidt angår Forsvarets mulige fremtidige opgaver i skrøbelige situationer.

SKRØBELIGHED PÅ DEN VESTLIGE SIKKERHEDSDAGSORDEN. FORSKYDNINGER I POLICY OG PRAKSIS

Vestens sikkerhedspolitiske opmærksomhed på såkaldt svage og skrøbelige stater kan føres meget direkte tilbage til terrorangrebene på USA i 2001. Allerede få uger efter 11. september, hævdede den daværende leder af FN's udviklingsprogram, at "the real lesson of 9-11 is that states don't have the right to fail". Senere fastslog præsident Bush i sin nationale sikkerhedsstrategi, at "America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones". Og i 2003 fulgte EU trop med sin egen – og første – sikkerhedsstrategi, hvor skrøbelige stater identificeredes som én af de fem største trusler, Europa og den øvrige verden stod over for. Kampen mod terrorisme blev også en kamp mod "fejlslagne stater", som det hed dengang.

Siden da er stadig flere forhold, der udvikler sig i og omkring skrøbelige stater, blevet opfattet som direkte eller indirekte trusler mod vestlig sikkerhed og vestlige interesser. Det gælder udover voldelig ekstremisme og radikaliserings også f.eks. pirateri, spredning af masseødelæggelsesvåben, organiseret kriminalitet, narkotikaproduktion, våbenhandel og irregulær migration samt risikoen for smitsomme sygdomme. I tillæg hertil kommer trusler mod universelle menneskelige værdier, der følger af folkedrab, etnisk udrensning, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og andre former for grove menneskerettighedskrænkelser og overgreb på civilbefolkningen, og som har givet anledning til omfattende normative og operationelle diskussioner om humanitær intervention og "Responsibility to Protect". Helt overordnet tegner der sig således et trusselsbillede rettet mod tre principielt forskellige former for sikkerhed:

- National sikkerhed: Trusler rettet mod vestlige mål, f.eks. i form af terrorangreb.
- Menneskelig sikkerhed: Trusler rettet mod lokale befolkninger, f.eks. i form af folkedrab eller vilkårlige overgreb.
- Flow-sikkerhed: Trusler rettet mod globale forsyningskæder, f.eks. i form af pirateri.

Fælles for alle trusler er, at de især siden 2001 er blevet set som udtryk for, at staterne i de berørte områder ikke kan eller vil varetage de funktioner, der normalt forbindes med en moderne stat. Centralmagten formår ikke – effektivt og legitimt – at levere sikkerhed til hele befolkningen og opretholde lov og orden inden for hele statens territorium. "Skrøbeligheden" viser sig derfor både i form af overgreb, undertrykkelse og eksklusion fra regimets hånd og ved, at landets regering og de statslige myndigheders autoritet er udfordret af forskellige former for ikke-statslige aktører, der (i et eller andet omfang) har den effektive kontrol over et eller flere områder af landet og/eller dele af en befolkning og som ofte også (i et eller andet omfang) leverer basale offentlige goder i form af sikkerhed, lov og orden, sundhed, uddannelse og infrastruktur.

Der findes ingen autoritativ måde at opgøre eller måle skrøbelighed, men OECD kommer med sin årlige oversigt over "States of Fragility" tættest på. Ifølge den

nyeste af disse var 44 lande og territorier "skrøbelige" i 2020, mens 13 var "ekstremt skrøbelige", dvs. i særlig grad præget af voldelig konflikt og humanitær katastrofe. Blandt de "ekstremt skrøbelige" finder man lande som Yemen, Sydsudan, Somalia, Syrien, Afghanistan og Irak, mens lande som f.eks. Mali, Venezuela og Libyen ifølge OECD i 2020 blot var "skrøbelige".

Gennem alle årene har det vestlige policy-udgangspunkt været en bevidsthed om, at sikkerhed og udvikling hænger sammen: Skal de bagvedliggende årsager til konflikt og skrøbelighed adresseres, er der brug for både at inddrage alle instrumenter i den statslige og internationale værktøjskasse: udviklingspolitiske, militære, diplomatiske, økonomiske og humanitære. Samtidig har der udviklet sig en stigende erkendelse af, at eksterne aktører ikke kan skabe varige løsninger på konflikter, der bunder i lokale forhold. Indsatserne skal for at være virksomme være lokalt forankrede, dvs. lokale aktører skal have ejerskab til dem og kunne fastholde og videreføre resultaterne, også uden ekstern assistance.

I praksis er det dog sjældent lykkedes at omsætte disse ambitioner til effektive og bæredygtige indsatser i skrøbelige situationer. Eksisterende siloer mellem civile og militære aktører og målsætninger har været svære at nedbryde på den internationale side samtidigt med, at det har vist sig endog meget vanskeligt at etablere konstruktive partnerskaber og varige samarbejdsrelationer med lokale aktører. Hertil kommer en række juridiske udfordringer, der har været vanskelige at håndtere både politisk og praktisk i forhold til det vestlige engagement i væbnede konflikter i og omkring skrøbelige stater. I lyset heraf blev det i Forsvarsforliget fra 2010 vedtaget, at det danske forsvar skulle udarbejde en militærmanual om "Folkeret for danske væbnede styrker i internationale operationer". Manualen er baseret på en grundig undersøgelse af Forsvarets erfaringer gennem de seneste 15-20 år, og anviser de folkeretlige rammer for vanskelige spørgsmål som bl.a. fastlæggelsen af militære mål, anvendelsen af militære magtmidler samt beskyttelsesforanstaltninger i forhold til civilbefolkningen, sårede og frihedsberøvede.

I lyset af ikke mindst erfaringerne fra Irak og Afghanistan står det i dag klart, at en massiv og stærkt militariseret vestlig tilstedeværelse er kontraproduktiv og bidrager til at forstærke den lokale skrøbelighed og usikkerhed. Der er nu bred enighed om, at militære instrumenter er mest effektive, når – og hvis – de understøtter politisk definerede og civilt drevne processer. Der er derfor også i den internationale policy-diskussion øget fokus på behovet for at sætte tidligere ind med konfliktforebyggende indsatser og styrke bestræbelserne på at finde politiske løsninger gennem mægling, forhandling og andre former for diplomati.

Samtidig er den vestlige forståelse af "skrøbelighed" blevet mere nuanceret. Det oprindelige fokus på de formelle statsinstitutioner, der kendetegnede den tidlige debat, er blevet afløst af en bredere forståelse, der ser skrøbelighed som udtryk for et lands samlede evne til at modstå og håndtere risici og chok, snarere end en afspejling af statsapparatets institutionelle kapacitet.

Bag denne udvidede forståelse ligger også et opgør med ambitiøse forestillinger om, at vestlige aktører skulle kunne forvandle fejlslagne stater til demokratiske

velfærdssamfund. Det som den amerikanske politolog Francis Fukuyama og Verdensbanken på et tidspunkt kaldte "the art of getting to Denmark". Den tidligere så dominerende forestilling om *liberal fred* er blevet afløst af mere pragmatiske tilgange, der sigter på at styrke de eksisterende – lokalt forankrede og robuste – systemer, der findes i forvejen. Dette har endnu ikke ført til etableringen af et nyt overordnet paradigme, der leverer en bredt accepteret konsensusfortælling om Vestens civile og militære engagement i skrøbelige stater på samme måde, som den liberale fred tidligere gjorde. Generelt gælder det dog – både i forhold til de militære og de civile indsatser – at ambitionsniveauet er sænket betydeligt, og at der i højere grad er fokus på at inddæmme de grænseoverskridende effekter af ustabiliteten for at reducere sin egen sårbarhed. Sideløbende hermed er der i de vestlige stabiliseringsdoktriner kommet et øget fokus på behovet for at facilitere politiske forhandlede løsninger, der kan reducere volden her og nu, stabilisere situationen og – måske – på sigt bane vejen for en (mere) fredelig og inkluderende udvikling. Udviklingen i det amerikanske syn på behovet for at indgå i dialog med Taliban er illustrativ for denne tendens.

En af de måder, hvorpå det lavere ambitionsniveau kommer til udtryk i de militære indsatser, er ønsket om, at vestlige militære styrker skal gøre mindre selv – "spend less, build less" – og i stedet virke "by, with and through" lokale sikkerhedsaktører og partnere.¹ I stedet for at være massivt til stede med landstyrker og forestå omfattende operationer, der sigter på *både* at nedkæmpe væbnede grupper og levere basale ydelser og sikkerhed direkte til befolkningen ("clear, hold, build"), er fokus flyttet til at sætte andre aktører i stand til at etablere og opretholde sikkerheden lokalt – ofte dog suppleret med "egne" offensive operationer, der gennemføres via droner og andre målrettede våben fra luften eller via specialstyrker på jorden.

Bevægelsen henimod "remote war" har været særligt udtalt i Irak og Afghanistan, hvor NATOs kampmissioner er blevet erstattet af trænings- og rådgivningsmissioner, der sigter på at støtte de nationale sikkerhedsstyrker fra en mere tilbagetrukket vestlig position. Bevægelsen ses dog også i Afrika, hvor vestlige lande og organisationer, herunder EU og NATO, i stigende grad anvender forskellige former for kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker, politi og kyst- og grænsevagter som et centralt element i håndteringen af humanitære og politiske krise- og konfliktsituationer. Indsatserne i Mali, Libyen og Somalia bærer præg af denne "udlicitering" eller "lokalisering" af vestlige sikkerhedsopgaver.

Hertil kommer det forhold, at regionale institutioner både politisk og militært spiller en stadig større rolle i den internationale konflikthåndtering og krisestyring, end for år tilbage. Udviklingen har været særlig udtalt på det afrikanske kontinent, hvor Sikkerhedsrådet i flere tilfælde har uddelegeret ansvaret for robuste militære missioner til den Afrikanske Union (f.eks. i Somalia) eller subregionale organisationer som f.eks. ECOWAS (Liberia, Mali). Fra vestlig – og dansk – side har man støttet denne udvikling både politisk, økonomisk og militært, blandt andet gennem forskellige civil-militære programmer rettet mod opbygningen af

¹ Se Robinson, 2018, side xiii

afrikanske regionale sikkerhedsstyrker og styrkelse af den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur.

Fra hver sin retning har regionaliseringstendensen sammen med bevægelsen henimod "remote war" givet anledning til et stadigt mere fragmenteret sikkerheds- og interventionsbillede. Et illustrativt eksempel er Sahel, der ud over den FN-ledede stabiliseringsoperation (MINUSMA) og den fransklede antiterroroperation (Barkhane) i Mali, også huser flere forskellige regionale indsatser rettet enten mod oprørsbekæmpelse (G5 Sahel) eller trænings- og kapacitetsopbygning (EU), samt en række amerikansk-ledede aktive "train and assist"-programmer i regionen. Samtidig er ikke-vestlige magter, herunder Rusland, i stigende grad militært til stede på jorden med forskellige former for støtte og træningsprogrammer til lokale aktører, men uden at deltage i de forskellige internationale samarbejds- og koordinationsmekanismer, der er etableret for – trods alt – at søge at skabe en form for overordnet strategisk ramme for Sahel-indsatserne.

De seneste års vestlige interventionstræthed og ønske om aldrig igen at udsende massive rotationsmissioner til komplekse kriser i skrøbelige stater betyder således ikke, at konflikterne i højere grad har kunnet udspille sig på egne, lokale præmisser. Sideløbende med, at Vestens militære engagement er blevet mere indirekte, har andre magter – globale og regionale – øget deres engagement i konflikterne; ofte, men ikke altid, i modstrid med vestlige interesser. Stadigt flere af de igangværende intra-statslige krige er i de forløbne årtier blevet "internationaliserede" i den forstand, at andre statslige aktører end "værtslandet" selv er militært engageret i konflikten; enten indirekte i form af våbenleverancer og træning eller direkte med deltagelse i kaphandlingerne. Dynamikken ses tydeligt i de nuværende konflikter i Yemen og Syrien, men er generel og viser sig også i f.eks. Somalia og som nævnt også i Sahel, hvor et stort antal proxy-krigere deltager med støtte fra udenlandske magter. Den lokale skrøbelighed er således i de senere år blevet mødt med et stadigt mere fragmenteret og usammenhængende internationalt svar. Meget tyder på, at denne udvikling vil fortsætte i de kommende 10-15 år.

UDVIKLINGEN FREM MOD 2035: TENDENSER OG UDSIGTER

Den igangværende omkalfatring af verdenspolitikken – de globale magtfor-skydninger og presset på det regelbaserede internationale samarbejde og de universelle værdier, det bygger på – vil også i de kommende år præge udviklingen i og omkring skrøbelige stater. På baggrund af eksisterende tendenser og de mulige nybrud, som vi allerede nu kan se konturerne af, peges der i dette afsnit på nogle af de centrale forhold, der må forventes at kendetegne den geo- og sikkerhedspolitiske situation i og omkring skrøbelige stater i de kommende 10-15 år. Fokus er først på forventningerne til konfliktbilledet "on the ground" i fremtidens skrøbelige situationer, dernæst på de forskellige institutionelle rammer, der synes at tegne sig for fremtidige internationale interventioner – og dermed også mulige danske militære bidrag.

Analysen af begge forhold er i sagens natur "skrøbelig" i den forstand, at der ikke tages højde for uforudsete begivenheder og uventede politiske kursændringer, selvom almindelig sund fornuft tilsiger, at begge dele naturligvis vil opstå og finde sted i løbet af så lang en periode. Ambitionen i dette papir er blot nogenlunde nøgternt at fremskrive udviklinger og forhold, der allerede nu er kendte; ikke at forudsige, hvad der faktisk vil ske, eller opridse en bred vifte af forskellige mulige udfaldsrum og scenarier. Derfor er det ikke overraskende, at det overordnede billede, der tegnes i analysen nedenfor, groft sagt er "mere af det samme": flere skrøbelige stater, flere langvarige og u håndterbare konflikter, og stadigt ringere vilkår for etablering af effektive og sammenhængende internationale indsatser.

Flere voldelige konflikter og mere udbredt skrøbelighed

På det helt overordnede plan bunder de dystre udsigter især i to forhold: covid-19-krisens socio-økonomiske konsekvenser og de stadigt mere udtalte klimaforandringer.

Efter blot ét år med covid-19 er verdens samlede levestandard rullet tilbage på en række områder, samtidig med at eksisterende uligheder og humanitære, socio-økonomiske og politiske kriser er blevet forstærket². Udviklingen har især været udtalt i den fattigste del af verden og i skrøbelige og konfliktramte situationer, hvor den humanitære situation mange steder er gået fra kritisk til katastrofal. FN vurderer, at godt 100 millioner mennesker er kastet ud i ekstrem fattigdom som indirekte konsekvens af covid-19, og hungersnød er enten en voksende trussel eller en realitet i lande som f.eks. Yemen, Sydsudan, Afghanistan og den Demokratiske Republik Congo. De negative socio-økonomiske konsekvenser af covid-19-krisen begrænser sig dog ikke til de mest udsatte befolkningsgrupper og skrøbelige situationer. I store dele af verden er både uligheden og fattigdommen vokset, samtidig med at befolkningernes adgang til sundhed, uddannelse og fast levebrød er blevet mindre. I tillæg hertil har en del regimer benyttet pandemien til at indskrænke borgernes frihedsrettigheder og slå hårdt ned på politiske modstandere. Disse forhold danner i sig selv grobund for fremtidig ustabilitet og

² UNDP 2020

uro – både i situationer, der længe har været betegnet som skrøbelige, og i situationer, der hidtil har forekommet stabile.

Det er således ikke nødvendigvis covid-19 i sig selv, men derimod udsigten til en global økonomisk nedtur, der øger risikoen for voldelige konflikter og skrøbelighed i de kommende år. I en lang række lande vil arbejdsløsheden stige, samtidig med at statens indtægter vil falde. Regeringerne vil derfor have stadigt sværere ved at opfylde de forventninger og behov, som forskellige befolkningsgrupper måtte have. Vurderingen deles af Forsvarets Efterretningstjeneste, der i sin risikovurdering for 2020, bl.a. skriver følgende:

*"Det er meget sandsynligt, at svækket tilslutning til bærende internationale institutioner vil betyde, at de vil få sværere ved at reagere på nye internationale kriser. Det gælder ikke mindst de kriser, der følger af pandemiens økonomiske konsekvenser. I en række stater i Afrika og Mellemøsten, der i forvejen er skrøbelige, er risikoen for borgerkrige og flygtningestrømme forøget. Økonomiske kriser har allerede drevet flere lande på randen af statskollaps. Udviklingen vil sandsynligvis også give oprørs- og terrorgrupper større handlefrihed og øge terrortruslen både i og uden for disse regioner."*³

I tillæg til covid-19-krisens lange og mørke skygge kommer en udbredt forventning om, at de sikkerhedspolitiske konsekvenser af klimaforandringerne vil slå stadigt stærkere i gennem i de kommende 10-15 år. Udover at udgøre en eksistentiel trussel mod menneskeheden fungerer klimaforandringerne som en såkaldt "trusselmultiplikator", der forstærker de grundlæggende årsager til konflikt på alle niveauer.

Ændrede vejrmønstre og ikke mindst uregelmæssig nedbør øger kampen om knappe ressourcer og sætter eksisterende strukturer under pres – især i lande i det globale syd, der rammes hårdest af klimaforandringerne, men mangler institutionelle og finansielle ressourcer, der kan muliggøre en fredelig og inkluderende klimatilpasning. Igen gælder det således, at sammenhængen primært er indirekte: Det er regeringernes evne til at forvalte naturressourcerne, der afgør, om det øgede pres på dem fører til voldelige konflikter og krig, snarere end det er klimaforandringerne i sig selv. Samtidig er det dog åbenlyst, at risikoen for konflikter, voldelige sammenstød og decideret krig stiger både internt og mellem lande, når f.eks. adgangen til vand begrænses af tørke, og/eller landbrugsområder rammes af oversvømmelser.

Det er i sagens natur vanskeligt at forudsige præcis, hvilke og hvor mange lande der i de kommende årti vil blive ramt af covid-19-afledt ustabilitet og/eller klimarelateret vold. Fortsætter de nuværende udviklingstendenser – og lykkes det ikke at sætte markant og effektiv handling bag internationale løfter om at "build back better and greener" – er der dog stor sandsynlighed for, at OECD's liste over skrøbelige situationer i 2035 vil omfatte langt flere lande end de nuværende 57, og – måske især – at mange flere end 14 vil kunne betegnes som "ekstremt skrøbelige".

³ FE 2020: 10

Også lande på det europæiske kontinent er sårbare over for et øget pres på ineffektive og korrupte statsapparater.

Spørgsmålet er så, i hvor høj grad de voldelige konflikter, der vil udspille sig i og omkring skrøbelige situationer i de kommende år, vil ligne dem, "vi kender", dvs. dem, der har formet den internationale og vestlige forståelse, især siden 2001?

Svaret afhænger naturligvis af, hvordan man vælger at definere de forskellige "nye krige" og "asymmetriske konflikter", som Vesten og det internationale samfund har været involveret i i de forløbne årtier. Det er – som det også fremhæves i den danske militærmanual – umådeligt vanskeligt at kategorisere disse fordi "moderne konfliktscenarier kan omfatte mange konflikter samtidigt og kan finde sted på kryds og tværs af landegrænser".⁴ Samtidig kan der argumenteres for, at det under alle omstændigheder er vigtigere at forstå og forholde sig til enhver given konflikt på dens egne betingelser, fordi krigen – uanset hvad man kalder den – skal udkæmpes og vindes på den konkrete slagmark, med og mod de parter, der nu engang deltager i krigen.

Pointen her er derfor alene at pege på nogle af de tendenser, der må forventes at gøre det endnu mere vanskeligt at kategorisere de forskellige væbnede konfliktscenarier, der vil udspille sig i og omkring skrøbelige stater frem mod 2035.

For det første tyder meget på, at volden i endnu højere grad, end det allerede er tilfældet i dag, vil udspille sig i *gråzoner*, hvor konventionelle skel mellem organiseret kriminalitet og væbnet oprør giver stadigt mindre mening. Fremtidens vold og ustabilitet vil formentligt i endnu højere grad, end det er tilfældet i dag, involvere korrupte netværk, væbnede grupperinger og kriminelle bander, der opererer på tværs af landegrænser og som ikke nødvendigvis har et klart defineret politisk mål, der kan danne baggrund for troværdige forhandlings- eller mæglingsprocesser, men tværtimod har økonomisk interesse i og fordel af, at ustabiliteten og volden fortsætter. Gråzone-tendensen forstærkes yderligere af den hastigt tiltagende urbanisering og de stadigt flere mega-byer, der vokser frem i det globale syd, og hvor hverdagen ofte er præget af udbredt lovløshed og vilkårlig voldsanvendelse.

For det andet – og kun i delvis modsætning til ovenstående – tegner det til, at fremtidens væbnede konflikter vil involvere *flere statslige aktører* på alle sider af konflikten. Især må det forventes, at nabolande og regionale og subregionale magter i stigende grad vil engagere sig direkte og indirekte i konflikter, der udspiller sig i deres nærområder, jf. udviklingen i den arabiske verden, hvor magtspillet mellem især Tyrkiet, Iran og Saudi Arabien præger stadigt flere konflikter. Samtidigt vil også Kina og Rusland formentligt fortsætte med at udvide deres økonomiske, politiske og i flere tilfælde også militære engagement i skrøbelige situationer, hvor engagementet kan sikre adgang til f.eks. naturressourcer, indtægter fra våbensalg og/eller bruges til at hævde egen status og indflydelse globalt og i regionen.

⁴ Militærmanualen side 42

Denne stadig mere intense internationalisering af det, der tidligere betegnedes som borgerkrige – og ikke mindst den fragmenterede måde, som denne internationalisering foregår på – afspejler på den ene side USA's reducerede magt og indflydelse. Der er stadig mere plads til, at andre magter, herunder også nabolande og mellemmagter, kan agere autonomt. Samtidig – og på den anden side – er det et resultat af også vestlige landes vigende opbakning til de universelle internationale institutioner, der tidligere i en række situationer formåede at sikre en nogenlunde fælles ramme for de internationale bestræbelser på at bringe væbnede konflikter til afslutning og etablere varig fred. Den stadig mere fragmenterede indblanding fra eksterne aktører bidrager oftest til at forlænge og forværre interne konflikter. Fredsforhandlinger er vanskeligere at få i gang og afsluttet, jo flere aktører og konfliktdynamikker der er brug for at få engageret og samstemt. Samtidig er der også en betydelig risiko for at lokale stridigheder, der eskaleres og udvikler sig til stedfortræderkrige, fører til egentlige sammenstød og væbnede konfrontationer mellem rivaliserende – regionale eller globale – stormagter.

Endelig for det tredje – og som den hidtil mindst synlige tendens – må det forventes, at *den teknologiske udvikling* vil ændre den måde fremtidens konflikter udkæmpes i og omkring skrøbelige stater. Både trusselsbilledet og kamppladsen vil ændre karakter i takt med, at stadig flere aktører (også ikke-statslige) i skrøbelige situationer får adgang til avancerede, digitale og kunstigt intelligente teknologier, der bliver stadig lettere tilgængelige – og billigere – på det kommercielle marked. Droner udstyret med f.eks. ansigtsgenkendende teknologi og/eller våben kan bruges til at planlægge og udføre angreb på vestlige mål, ligesom f.eks. "deep fake-videoer" kan bruges som virkningsfulde våben i informationskrigen og den stadig vigtigere kamp om narrativet. Påvirkningskampagner via de sociale medier har i flere konkrete konflikter vist sig endog meget effektive i forhold til at vende befolkningsgrupper mod hinanden og/eller mod internationale aktører. Samtidig er der bl.a. i USA og Storbritannien et øget fokus på at udvikle automatiserede præcisionsvåben, herunder kunstigt intelligente våben, i håb om at disse kan anvendes i tætbefolkede områder, hvor konventionel overlegenhed i luften ikke kan omsættes til militære sejre, uden betydelige civile drab. Det er vanskeligt at forudsige, præcis hvordan og i hvor høj grad den militærteknologiske udvikling, herunder demokratiseringen af digitale og kunstigt intelligente våben, vil præge konflikter i skrøbelige stater, men det forekommer åbenlyst, at det vil have betydning.

Til sammen peger disse tre tendenser – sammen med covid-19 og klimaforandringerne – i retning af, at vi i de kommende år vil se ikke bare flere, men også mere vanskeligt håndterbare, konfliktscenarier udfolde sig i og omkring skrøbelige stater. Spørgsmålet er, om – og i givet fald hvordan – vestlige militære midler kan og vil blive brugt til at forebygge, håndtere og/eller inddæmme ustabiliteten og volden i skrøbelige situationer i en tid, hvor Vestens indflydelse og identitet generelt er under pres.

Stormagtsrivalisering, værdikamp og institutionel fragmentering

Den regelbaserede, liberale, internationale orden er i krise og under pres. Det har den været længe, og meget tyder på, at de forhold, der ligger til grund for krisen også vil præge udviklingen i de kommende år: ikke-vestlige staters (herunder ikke mindst Kinas) magt og indflydelse ser ud til at vokse, mens national-populistiske strømninger i Vesten er i vækst og på forskellig vis kan øge både den amerikanske tilbageholdenhed og den europæiske indadvendthed. Samtidig er der på begge sider af Atlanten et stadigt mere udtalt ønske om at styrke samarbejdet mellem liberale demokratier i kampen mod autokratiske regimer.

På det helt overordnede plan vil forholdet mellem USA og Kina formentligt sætte rammerne for internationalt samarbejde og global problemløsning. Det kan ikke udelukkes, at deres geopolitiske rivalisering i konkrete konflikter udvikler sig til en kamp om indflydelsessfærer, der bringer tankerne hen på USA og Sovjets stedfortræderkrige i den 3. verden. Den verdensorden, der tegner sig, vil dog – på godt og ondt – formentligt være både mere fragmenteret og mere forbundet, end tilfældet var under den kolde krig. Regionale og subregionale aktører har i dag langt mere spillerum, både i deres indbyrdes forhold til hinanden og i deres relation til Kina og USA, end under den kolde krig, hvor blokpolitikken dominerede alle spørgsmål og farvede alle konflikter. Samtidig udfordres det transatlantiske fællesskab i stigende grad af forskellige trusselsvurderinger og geopolitiske interesser.

Det stadigt mere komplekse geopolitiske spil vil fortsat præge samarbejdet inden for de etablerede internationale institutioner, der traditionelt har haft størst betydning for dansk sikkerhed: FN, NATO og EU. Samtidig tyder meget dog på, at tendensen i retning af stadigt flere ad hoc koalitioner og mindre institutionaliserede samarbejdsrelationer vil blive yderligere styrket i de kommende år, fordi uenighed og forskellige interesser vanskeliggør fælles handling inden for FN, NATO eller EU.

Stormagtsrivalisering og værdikamp præger i stigende grad det diplomatiske klima i FN's Sikkerhedsråd. Kina har øget sin indflydelse og engagerer sig nu markant i Rådets tematiske og landespecifikke diskussioner. Sammen med Rusland arbejder Kina aktivt på at rulle normative dagsordener om menneskerettigheder og R2P tilbage i retning af øget respekt for princippet om ikke-intervention i suveræne staters indre anliggender. Sikkerhedsrådet omtales – ikke mindst med henvisning til situationen i Syrien – på den baggrund i stigende grad som handlingslammet, dysfunktionelt og/eller irrelevant. Reelt spiller FN – og Sikkerhedsrådet – dog fortsat en helt central rolle for den internationale håndtering af skrøbelige situationer, særligt i Afrika, både i forhold til akutte (om end langvarige) konflikter og i forhold til den langsigtede og helhedsorienterede adressering af kriserne og skrøbelighedens grundlæggende årsager. Rådets arbejde er således ikke i nærheden af at være præget af den handlingslammelse, der kendetegnede tiden under den kolde krig.

Sikkerhedsrådet vil formentligt ikke inden for de kommende 10-15 år kunne blive enige om, at det internationale samfund skal gribe militært ind i en igangværende konflikt *imod* en siddende regerings ønske. Sikkerhedsrådet kan derimod – og vil

formentligt – fortsat i en række situationer kunne blive enige om at give mandat til militære indsatser, der opererer på baggrund af invitation eller tilsagn fra værtslandets regering. Sådanne indsatser kan, ligesom det er tilfældet i dag, have ganske robuste mandater, der autoriserer brugen af militær magt – også dødelig – til formål, der rækker ud over selvforsvar og f.eks. omfatter beskyttelse af civile og/eller "neutralisering" af oprørs- og terrorgrupper. Sikkerhedsrådet vil formentligt også fremover kunne blive enige om at give mandat til mindre operationer, der f.eks. handler om at løse en specifik logistisk opgave (jf. fjernelse af kemiske våben i Syrien og Libyen, RECSYR og RECLIB), eller overvåge en våbenhvile mhp. at sikre humanitær adgang (jf. UNMHA i Yemen). Endelig vil Sikkerhedsrådet formentligt også fremover lægge vægt på og søge at udvide regionale organisationers rolle i forhold til at legitimere og gennemføre forskellige former for krisestyring. Afrikanske regionale og subregionale organisationer har som nævnt spillet en støt stigende rolle for FN's krise- og konflikthåndtering i de seneste år. Udviklingen af disse partnerskaber ventes at fortsætte, samtidig med at regionale organisationer som OSCE og ASEAN tillægges stadig større vægt i håndteringen af konflikter i Europa og Asien og forudsætningen for at opnå enighed i Sikkerhedsrådet.

Samtidig står det også i FN klart, at det vestlige interesse- og værdifællesskab i forhold til håndteringen af konkrete skrøbelige situationer er udfordret af forskellige realpolitiske vurderinger af, hvor meget og hvordan nationale sikkerhedsinteresser påvirkes af ustabilitet og kriser i forskellige regioner. Konkret har det vist sig i Sikkerhedsrådet, hvor de tre faste vestlige medlemmer, Storbritannien, Frankrig og USA, gennem flere år haft stadigt mere divergerende syn på hvilke kriser, Sikkerhedsrådet skulle give prioritet: Storbritannien har været mest optaget af situationen i Øst- og Vestafrika, mens Frankrig har haft fokus på Sahel, og USA generelt har ønsket at reducere budgettet til FN's fredsoperationer.

Generelt gælder det, at udviklingen i Mellemøsten og Afrika fortsat vil stå centralt for de europæiske lande – også uden for Sikkerhedsrådet – mens USA forventes at fortsætte det "pivot to Asia", der blev introduceret allerede af Obama. Med etableringen af det uformelle sikkerhedsforum for USA, Japan, Australien og Indien, "the QUAD", er det blevet stadigt tydeligere, at USA har fokus på situationen i det indo-pacifiske område, mens Europa fortsat – af rent geostrategiske grunde – er mere optaget og påvirket af, hvad der sker i Mellemøsten og på det afrikanske kontinent.

Det betyder dog ikke, at pendulet ikke kan svinge tilbage i retning af et mere massivt amerikansk militært fodaftryk i Mellemøsten og Afrika som helhed eller – måske mere sandsynligt – i enkelte lande. Dette kan ske både under indtryk af den tiltagende stormagtsrivalisering, der er beskrevet ovenfor, og som kan føre til et amerikansk ønske om at modgå kinesisk eller russisk indflydelse i regionen. Eller det kan ske som reaktion på uforudsete hændelser. Et nyt terrorangreb på amerikansk territorium, eller et tilsvarende chok, kan – akkurat ligesom angrebene 11. september 2001 gjorde det – med ét slag ændre både den inden- og udenrigspolitiske kalkule i USA. Præcis, hvor i verden en sådan situation kan opstå, og præcis, hvordan den amerikanske reaktion i givet fald vil være, er i sagens natur

umuligt at forudsige. Pointen her er alene, at det – trods det langvarige og stadig mere udbredte ønske i USA om at afslutte sine igangværende ”uendelige krige” – ikke kan udelukkes, at USA inden for de næste 10-15 år igen vil bede sine allierede og partnere bidrage til omfattende militære interventioner i skrøbelige situationer.

Den øgede uforudsigelighed og det generelt reducerede amerikanske engagement i Europas nærområde øger presset på de europæiske lande. Tendensen synes entydig klar: skal europæiske sikkerhedsinteresser i skrøbelige situationer i Europas nærområde varetages på både kort og langt sigt, skal Europa gøre det selv. NATO vil formentligt fortsat udgøre kernen i den europæiske sikkerhedsarkitektur, men fokus vil i de kommende år være på at håndtere truslen fra et stadig mere assertivt Rusland og udvikle samarbejdet om håndteringen af hybride trusler og cyber-sikkerhed. Der vil – under NATO-ledelse og i NATO-regi – fortsat kunne gennemføres forskellige former for kapacitetsopbyggende indsatser i skrøbelige stater. Det gælder både indsatser, der foregår i åben konflikt, som den nuværende NMI i Irak, og de mere forebyggende og langsigtede partnerskabsindsatser, der gennemføres f.eks. under overskriften ”projecting stability” i en række nordafrikanske lande.

I lyset af det stadig mere spændte forhold til Rusland og det deraf følgende pres for at fokusere NATO-samarbejdet på afskrækkelse, men også under indtryk af det stadig mere spændte interne forhold til NATO-landet Tyrkiet, er der ikke meget, der taler for, at NATO i fremtiden vil kunne påtage sig nye store ”out of area-operationer”. Sammen med et reduceret amerikansk engagement i Mellemøsten og Nordafrika øger dette presset for en stærkere og mere sammenhængende europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk ageren i forhold til skrøbelige stater. Spørgsmålet er, om Europa i løbet af de kommende 5-10-15 år bliver parat til dette og – i bekræftende fald – hvordan en styrket europæisk sikkerhedsindsats i forhold til regionens forskelligartede skrøbelige nærområder i givet fald vil forme sig.

Europæisk sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde ændrer karakter i disse år.⁵ Inden for EU har samarbejdet bevæget sig fra at være et rent mellemstatsligt anliggende, der fokuserede på løsning af Petersberg-opgaver uden for EU’s grænser, til nu også at inddrage Kommissionen og EU’s indre markedsmekanismer for – på sigt – bedre at kunne beskytte det europæiske kontinent og dets borgere. EU’s styrkede forsvarssamarbejde handler især om forsvarsmateriel og forskning, men det nye fokus på at beskytte Europas egen sikkerhed præger også i stigende grad den operationelle del af forsvarssamarbejdet. Således er en række af EU’s nyeste missioner eksplicit begrundet i et ønske om at sikre det europæiske kontinent og dets borgere. Det gælder f.eks. de maritime militæroperationer, Operation Sophia og Operation Irini i Middelhavet, og EU’s træningsmission i Mali. EU har også siden 2016 markant styrke – og militariseret – den fælles håndtering af irregulær migration, bl.a. gennem etablering af den europæiske grænse- og kystvagt, Frontex. Dette samarbejde foregår ikke inden for rammerne af den fælles

⁵ Afsnittet bygger i alt væsentligt på DIIS’ udredning om forsvarsforbeholdet fra 2019: https://pure.diis.dk/ws/files/3155271/Forsvarsudredning_diis_november_2019.pdf

sikkerheds- og forsvarspolitik, og Danmark kan derfor godt bidrage også med militære midler til dette.

Samtidig er der etableret nye samarbejdsplatforme, der sigter mod at gøre EU og Europa operationelt mere effektive. Det gælder ud over det Permanente Strukturerede Samarbejde (PESCO) også den Europæiske Fredsfacilitet. PESCO indebærer udover øget koordinering mellem de deltagende 25 EU-landes nationale forsvarspolitikker også samarbejde om konkrete forsvarsprojekter på frivillig ad hoc basis. Projekterne fordeler sig inden for syv overordnede områder, hvorunder bl.a. projekter inden for træningsfaciliteter, maritim sikkerhed og støttekapaciteter, der kan have relevans i forhold til håndteringen af skrøbelige situationer. Mere direkte er dog forbindelsen via den Europæiske Fredsfacilitet, der er en fond på ca. 5 milliarder euro inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Tanken med fonden er, at EU kan bidrage til partnerlandes operationer eller øge deres væbnede styrker kapacitet, og som noget nyt dermed direkte støtte militære formål i skrøbelige lande. Fredsfaciliteten skal supplere EU's øvrige aktiviteter i de pågældende stater, herunder EU's civile og militære operationer, og overordnede tilstedeværelse. Det danske EU's forsvarsforbehold betyder, at Danmark er udelukket fra at deltage i PESCO-rammen og formentligt også i den militære del af fredsfaciliteten.

Udviklingen i retning af mere europæisk koordination og samarbejde på det forsvarspolitiske område sker dog ikke kun inden for institutionerne men også i stigende grad uden for EU. Det franske interventionsinitiativ, European Intervention Initiative (EI2), er et eksempel herpå, ligesom også den britiske Joint Expeditionary Force (JEF) er det. Udover at pege i retning af et stadigt mere fragmenteret og overlappende institutionelt sikkerhedslandskab i Europa, illustrerer de to initiativer, sammen med den tyske Framework Nations Concept (FNC) også på hver sin måde de forskellige tilgange, der præger de europæiske stormagters sikkerhedspolitiske tænkning og strategi.

Det franske EI2, der blev etableret i 2018, har et militært skarpt præg og ser viljen og evnen til at deployere militære styrker og gennemføre "out of area-operationer" også uden amerikansk deltagelse som forudsætningen for europæisk strategisk autonomi. Frankrig synes i det hele optaget af at styrke sin rolle som offensiv militærmagt i og uden for Europa. For 30 år siden var det franske forsvar primært engageret fredsbevarende operationer, siden har de udviklet en omfattende kapacitet til oprørsbekæmpelse og anti-terror-indsatser, og nu skal hæren – ifølge den franske hærchef – forberede sig på inden for de næste ti år at skulle kunne gennemføre høj-intense landkampe mod statslige styrker fra lande i Europas nærområde.⁶

Det britiske JEF blev etableret i 2014 som et pragmatisk samarbejdsforum, der skulle gøre det muligt for ligesindede lande at bevare og udvikle militær kapacitet og volumen til hurtigt at kunne imødegå sikkerhedspolitiske udfordringer.

⁶ <https://www.economist.com/europe/2021/03/28/the-french-armed-forces-are-planning-for-high-intensity-war>

Samarbejdet viderefører de relationer, der blev etableret især i Afghanistan mellem en række mindre nordeuropæiske lande, herunder Danmark, og Storbritannien. Efter Brexit ses JEF også som én blandt flere mekanismer, der kan bidrage til at sikre Storbritannien en rolle i europæisk sikkerhedsarkitektur. Storbritannien fremstår dog fortsat mest optaget af at fastholde og udvikle sin særlige relation til USA og øge sin militære tilstedeværelse i andre regioner, herunder ikke mindst det indopacifiske område.⁷ Samtidig lægger UK i sin modernisering af det britiske forsvar mere vægt på militært teknologiske tiltag, end Frankrig der som nævnt fastholder og øger sit fokus på landstyrker.

Det tyske FNC, der ligeledes blev lanceret i 2014, er formelt knyttet op på NATO. Dets primære fokus er langsigtet kapacitetsopbygning af de deltagende landes egne styrker med henblik på – på sigt – at kunne genere fælles styrkebidrag til NATO-ledede operationer i form af særlige ”klynger”. Målet er således at styrke den europæiske søjle i NATO. Ikke at gennemføre egne ”out of area”-operationer. Tyskland er – også af historiske grunde – optaget af at sikre balance og fastholde eksisterende institutionelle rammer for samarbejde i Europa. Mens Frankrig ønsker ”strategisk autonomi”, plæderer Tyskland for at udvikle et ”strategisk kompas”, der kan sætte retning for blandt andet EU’s krisehåndtering, kapacitetsudvikling og EU’s partnerskaber.

Det springende punkt i udviklingen af europæisk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde er nu, som altid, spørgsmålet om, hvorvidt der er tilstrækkelig politisk vilje – og interessesammenfald – til at bevæge sig i retning af en mere sammenhængende europæisk kurs, og om de forskelle i strategisk tilgang, der er angivet her, kan overvindes. Hertil kommer de specifikke indenrigspolitiske forhold i de enkelte EU-lande, der bidrager til at skabe forskellige forståelser af, hvad der er på spil i konkrete situationer. F.eks. har det i Libyen vist sig endog meget vanskeligt at samle Italien og Frankrig bag en fælles-europæisk tilgang.

Mens det således er nemt at forudsige, at behovet for ”mere Europa” vil vokse i de kommende år, er det langt vanskeligere at spå om, hvordan – og om – Europa vil opfylde dette behov i form af flere militære indsatser rettet mod håndteringen af trusler, der forbindes med skrøbelige stater.

Fremskriver man de eksisterende tendenser tegner der sig dog et billede af en form for arbejdsdeling, hvor EU – evt. i samarbejde med NATO – forestår konfliktforebyggende, langsigtede, kapacitetsopbygningsopgaver af regionale og bilaterale partnere, mens frivillige koalitioner – formentligt under en eller anden form for fransk ledelse – gennemfører offensive operationer i Mellemøsten og Afrika. Hertil kommer formentligt EU’s fortsatte militære bevogtning af grænserne mod syd og sydøst.

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy#fnref:1>

PERSPEKTIVER FOR DANSK SIKKERHED OG FORSVAR

Siden 2001 har skiftende regeringer fremhævet viljen til at bruge militære midler i håndteringen af skrøbelige situationer – især i den såkaldte skarpe ende i verdens brændpunkter – som en central del af Danmarks udenrigspolitiske identitet og et afgørende element i Danmarks internationale troværdighed. Spørgsmålet om, hvorvidt dette ”brand” fortsat giver mening og skal fastholdes og udvikles i årene frem mod 2035 kan kun besvares politisk. Opgaven i dette papir er derfor heller ikke at komme med anbefalinger i hverken den ene eller anden retning, men alene at kaste lys over nogle af de forhold, der med fordel kan indgå i den politiske debat og beslutningsproces. Denne sidste og perspektiverende del af analysen består derfor af tre dele: Først en oversigt over Danmarks hidtidige militære engagement i skrøbelige stater. Dernæst et bud på den forventede internationale ”efterspørgsel” efter fremtidige danske militære bidrag. Og endelig en diskussion af de strategiske valg, danske beslutningstagere står overfor, når de skal fastlægge rammerne for det fremtidige danske ”udbud” af militære bidrag til håndtering af internationale opgaver i skrøbelige situationer.

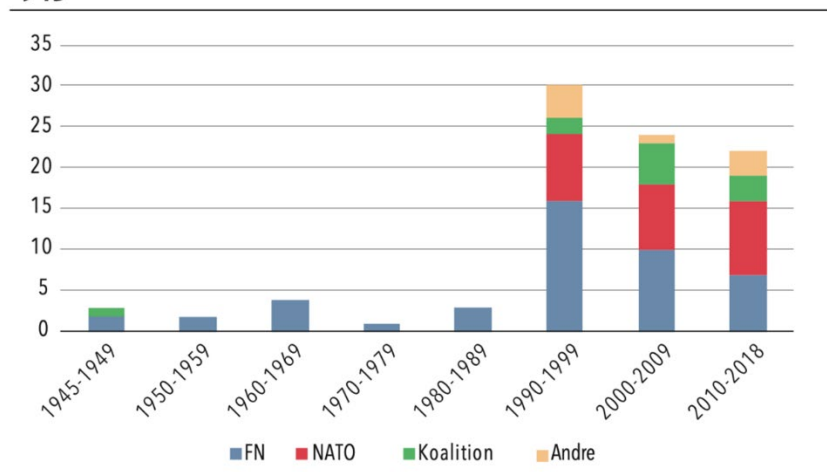
Mønstre i beslutninger om Forsvarets hidtidige engagement i skrøbelige stater

Den danske tradition for at bidrage med militære midler til internationale operationer går tilbage til 1948. Især i de tre årtier, der er gået siden den kolde krigs afslutning, har Danmarks militære aktivisme dog undergået væsentlige forandringer.⁸ Det gælder *omfanget* af det militære engagement, der er øget markant. Det gælder *målene* for engagementet, der er blevet mere offensive. Og det gælder, for det tredje, den *institutionelle indlejring* af Danmarks bidrag til internationale operationer, der er blevet mere spredt. Under den kolde krig var Danmark udelukkende militært engageret via FN. Siden er tyngdepunktet flyttet til NATO og forskellige former for ad hoc koalitioner, der ikke er institutionelt indlejret i FN, NATO eller andre internationale organisationer.

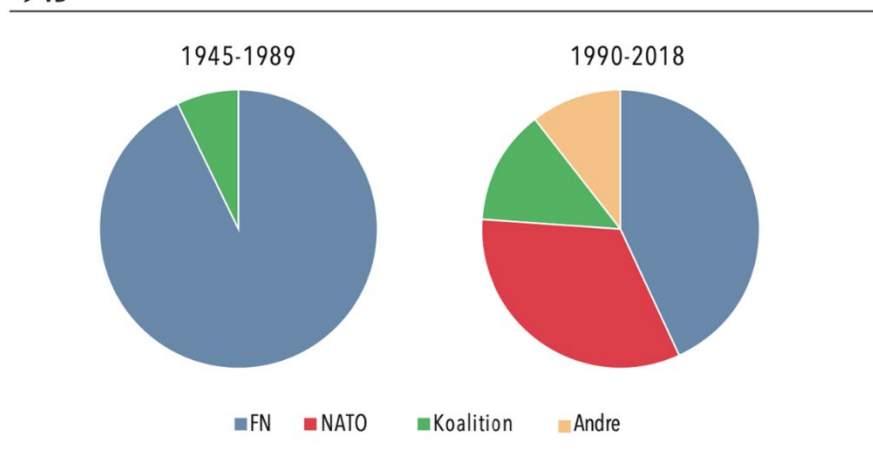
Figur 1 og 2 illustrerer disse ændringer. Figurerne angiver antallet af militære operationer med dansk deltagelse og ikke, hvor mange soldater Danmark havde udsendt til hver af disse. For illustrative repræsentationer af dette forhold henvises til figurerne i annek 1, der også viser den geografiske udvikling i Danmarks militære tilstedeværelse over tid.

⁸ Gennemgangen af udviklingen i det danske forsvars internationale engagement bygger på Mortensen og Wivel (2018). Figurerne stammer også derfra.

Figur 1 Danske bidrag til internationale militære operationer 1945-2018³²



Figur 2 Institutionelt regi for danske militære operationer 1945-2018



Tilsammen afspejler de tre udviklingstræk ikke blot Danmarks øgede villighed til at engagere sig militært, også i konflikter præget af uenighed blandt stormagterne, men også – og i forlængelse heraf – forskydningen i retsgrundlaget for Danmarks militære engagement. Et direkte mandat fra FN's Sikkerhedsråd er ikke længere en forudsætning for, at Danmark kan bidrage militært til internationale operationer. Begge forhold, og udviklingen af Danmarks militære aktivisme i det hele taget, har gennem alle årene afspejlet Danmarks tilpasning til ændringer i de internationale rammebetingelser.

Beslutninger om, hvordan Danmark bedst varetager sine kort- og langsigtede sikkerhedsinteresser – herunder bidrager til håndteringen af forskelligartede trusler fra skrøbelige stater – formes i et komplekst samspil mellem indre og ydre forhold. Særligt fsva. militære instrumenter analyseres dette samspil ofte som et spørgsmål om international efterspørgsel og politisk besluttet udbud: Hvilke forventninger (ønsker og krav) om konkrete eller generelle bidrag stiller Danmarks allierede og samarbejdspartnere til Danmark? Og hvilke af disse opfatter de ansvarlige danske beslutningstagere som så legitime og nødvendige for varetagelsen af danske

sikkerhedsinteresser, at de beslutter, at Danmark skal udbyde det militære bidrag, der efterspørges.⁹

Siden 2001 har skiftende regeringer begrundet Danmarks militære tilstedeværelse i skrøbelige stater med en række faktorer, herunder ikke mindst *det oplevede trusselsbillede* – især relateret til terrorisme, pirateri og senest migration – samt *hensynet til allierede* og partnere – især men ikke kun USA og NATO. Hertil kommer en række bredere udenrigspolitiske ønsker om fra dansk side at bidrage til at opretholde og *forsvare den internationale retsorden*, styrke respekten for menneskerettigheder og demokrati samt forbedre levevilkår og fremtidsudsigter for civilbefolkningen i de berørte lande. Endelig er der også fra politisk side blevet lagt vægt på, at Danmarks vilje til at bidrage til 'skarpe' internationale operationer gjorde det muligt at opretholde et lavere forsvarsbudget, end NATO's krav tilsagde.

Uanset hvilken kombination af hensyn, der reelt har betydet mest i en given situation, har to forhold karakteriseret Forsvarets hidtidige indsatser i skrøbelige situationer:

- Aldrig Danmark alene
- Aldrig forsvaret alene

Begge forhold antages også at gælde i årene fremover. Det er utænkeligt, at Danmark på egen hånd skulle intervenere militært i en skrøbelig situation. Danmark vil altid gå ind og ud sammen med andre lande og partnere. Spørgsmålet er derfor *med hvem* og *inden for hvilke internationale rammer*, evt. fremtidige danske militære engagementer i skrøbelige stater skal foregå. At Forsvarets indsatser heller ikke i fremtiden vil udgøre det eneste danske bidrag til håndteringen af en given skrøbelig situation, antages også at ligge fast. Danmarks øvrige udenrigspolitiske instrumenter – humanitære, udviklingspolitiske, handelspolitiske og/eller diplomatiske – vil i et eller andet omfang også blive anvendt i en situation, der fra politisk hold vurderes at være så væsentligt for dansk sikkerhed, at det er berettiget at anvende militære midler. Det ligger derimod ikke fast i, *hvor høj grad eller på hvilken måde de forskellige danske indsatser skal "samtænkes"*. Dette er et andet åbent spørgsmål, der rejser sig forud for det kommende forsvarsforlig (se annek 2).

Den internationale efterspørgsel på militære bidrag frem mod 2035

På baggrund af de tendenser og udviklingstræk, der er skitseret i de ovenstående afsnit, tyder alt på, at Danmark i de kommende år kan forvente at blive mødt af en endog meget bred vifte af forespørgsler om mulige danske militære bidrage til indsatser i og omkring skrøbelige stater.

Det mest sandsynlige scenarie, der tegner sig, er, at der i fremtiden vil være endnu flere organisationer og partnere, der efterspørger danske bidrag, end der har været hidtil. Den institutionelle fragmentering vil fortsætte – måske med en eller anden form for uformel "arbejdsdeling" mellem de forskellige multilaterale fora (måske

⁹ Se Mariager og Wivel 2019.

baseret på tematiske og regionale tyngdepunkter) og forskellige former for koalitioner.

Samtidig er der risiko for, at det samlede spektrum af militære opgaver udvides, så der i tillæg til de eksisterende hovedtyper (hvordan man så end vælger at definere disse fra konfliktforebyggende, kapacitetsopbyggende over fredsobyggende til stabiliserende og asymmetriske oprørs- og terrorbekæmpende) tilføjes høj-intensitetskonflikter, der involverer stormagter på hver sin side.

Fordelt på de institutionelle rammer, som Danmark plejer at operere inden for, vil der med høj sandsynlighed kunne forventes at blive efterspurgt følgende:

FN vil fortsat byde danske bidrag meget velkomne – både i form af tilsagn om langvarige bidrag, jf. den nordiske rotationsordning i Mali, som de er meget glade for, og i form af ansvar for begrænsede, tekniske, operationer, jf. RECSYR og RECLIB. FN vil også fortsat efterspørge danske bidrag til missionsforberedelse og kapacitetsopbygning af troppebidragsydende lande, herunder især afrikanske sikkerhedsstyrker. Danske bidrag på hovedkvarterniveau til udviklingen af FN's militære doktriner vil også forblive efterspurgt.

NATO vil også fortsat efterspørge danske bidrag til sikkerhedssektorreformer, kapacitetsopbygning og træningsmissioner i Nordafrika, Mellemøsten og Østeuropa.

EU vil gennemføre forskellige former for stabiliserings- og kapacitetsopbyggende operationer, men kan ikke efterspørge danske militære bidrag hertil pga. forsvarsforbeholdet. EU vil formentligt fortsat efterspørge danske bidrag til FRONTEX.

Herudover kan det ikke udelukkes, at der inden for andre regionale rammer – f.eks. **OSCE** – vil blive etableret konfliktforebyggende eller krisestyrende operationer, hvor danske militære bidrag vil være værdsat. Disse operationer vil formentligt – som det er tilfældet i dag – have geografisk tyngdepunkt i Østeuropa, Kaukasus og Centralasien.

Det vurderes ikke at være sandsynligt, at **NORDEFECO**, det nordiske forsvarssamarbejde, udvikler sig i retning af fælles operationer i skrøbelige situationer, men der kan godt opstå tættere og mere forpligtende samarbejde om koordinerede fællesnordiske bidrag til internationale operationer, der gennemføres under ledelse af andre. Dette kan dog også ske uden for NORDEFECO's formelle rammer, som det f.eks. er tilfældet med rotationsordningen i Mali.

Frankrig vil også i fremtiden efterspørge danske bidrag til terrorbekæmpelse og stabilisering i Sahel – og muligvis også i et bredere geografisk område. Skulle de franske forudsigelser om internationale højintensitetskonflikter i Europas nærområde vise sig at holde stik, vil danske bidrag til deltagelse på fransk side formentligt blive efterspurgt.

Efterspørgslen fra **USA** er den vanskeligste at forudsige. USA vil formentligt i vid udstrækning søge at fortsætte med at reducere sin militære tilstedeværelse i den

arabiske verden, men USA vil formentligt værdsætte/forvente, at europæiske allierede bliver i regionen og søger at fastholde og styrke de stabiliseringstiltag, der er i gang. Evt. nye amerikanske interventioner vil formentligt i overvejende grad tage form af enkeltstående "nålestiksoperationer", der ikke forudsætter deltagelse fra en bred koalition af villige partnere. Det kan dog ikke udelukkes, at USA i løbet af de næste 10-15 år igen føler sig kaldet til at gribe ind med en massiv militær intervention i en skrøbelig stat/situation. I givet fald vil Danmark formentligt blive bedt om at bidrage, også med militære midler.

Hvis – og dette er i sagens natur spekulativt – ovenstående billede står til troende, vil Danmark frem mod 2035 således stå over for en endog meget bred vifte af "muligheder" for også i fremtiden at engagere sig militært i skrøbelige stater og situationer. Den internationale efterspørgsel efter danske militære bidrag vil – som altid og nærmest per definition – overstige, hvad Forsvaret faktisk er i stand til at levere. Der skal med andre ord fra dansk side vælges og prioriteres blandt omverdenens mange ønsker.

Det danske udbud af militære indsatser i skrøbelige stater

Danmark har som lille land begrænsede muligheder for at præge de overordnede vilkår og betingelser, der sætter rammerne for forskelligartede internationale operationer. Vores valg består i første omgang – groft sagt – i at afgøre, om vi vil være med eller ej, og i anden omgang i at bestemme, *hvordan* vi i givet fald vil være med.

Danmark satte i sin tid – i modsætning til en række andre NATO-lande – en ære i ikke at have nationale begrænsninger (såkaldte "caveats") på vores bidrag til Afghanistan og Irak. I Libyen var Danmark et af de NATO-lande, der kastede flest bomber (i alt 923) mod mål på landjorden. I andre situationer har Danmark valgt at stille med mindre offensive bidrag. F.eks. kirurghold til den amerikanske base i Syrien som led i kampen mod ISIL, eller efterretningsofficerer og et C-130-transportfly til FN's mission i Mali. Bag hver af disse beslutninger ligger – eller bør ligge – militærfaglige vurderinger af, hvilke relevante kapabiliteter Danmark råder over og kan opretholde under de givne betingelser, men det er – og skal til enhver tid være – et politisk valg og en politisk vurdering at afgøre, hvilket konkret militært bidrag – om noget – der i en given situation bedst tilgodeser danske interesser.

I forlængelse af Taksøe-udredningen, der blev udarbejdet forud for det nuværende forsvarsforlig, blev det drøftet, om der var brug for at "løfte samtænkningen højere op" og etablere et "udenrigspolitisk regeringsforum med ansvar for regeringens politiske og strategiske tilrettelæggelse af Danmarks internationale indsatser" (Taksøe, 2016: 88). Målet var at sikre, at beslutningerne kunne tænkes ind i en tilstrækkelig strategisk sammenhæng. Sideløbende og gennem hele perioden har der været debat om behovet for at sikre en mere systematisk lærings- og erfaringsopsamling fra Forsvarets mangeartede indsatser i skrøbelige situationer. "Krigsudredningen" fra 2019 pegede i samme retning og karakteriserede den danske militære aktivisme som "ambitiøs og global men også ufokuseret og efterspørgselsstyret". I forlængelse heraf anbefalede forfatterne bag udredningen, at regeringen opstillede en række principper for prioritering af Danmarks

fremtidige militære engagement. Principper kunne bidrage til at besvare spørgsmål om, hvilke mål Danmarks militære engagement skal opfylde, og om der f.eks. skulle være særlige kriterier opfyldt, for at Danmark kunne/ville bidrage militært.

Det ligger uden for dette papirs opdrag at komme med anbefalinger til forsvarets fremtidige opgaver, herunder hvordan den politiske beslutningsproces omkring tilrettelæggelsen af disse skal være. Ikke desto mindre fremstår det oplagt, at det forud for de kommende forsvarsforligsförhandlinger vil være hensigtsmæssigt at sikre en strategisk sammenhængende diskussion af omfanget, målene og den institutionelle indlejring af Danmarks fremtidige militære indsatser i skrøbelige stater.

Mere specifikt er der som led i det kommende forsvarsforlig behov for at overveje forhold vedrørende:

- **Partnerskaber, institutioner og alliancer:**
 - Hvordan skal Danmark balancere og vægte sit fremtidige militære engagement i skrøbelige stater inden for de eksisterende, multilaterale rammer?
 - Hvordan skal Danmark strategisk prioritere sine militære indsatser mellem formelle organisationer som NATO, FN, OSCE (og evt. EU) og forskellige og mere løse ad hoc strukturer og koalitioner?
- **Bredden af Danmarks fremtidige militære engagement i skrøbelige stater:**
 - Skal dansk forsvar – i princippet – fortsat kunne deltage med militære midler i hele det kendte spektrum af internationale operationer fra konfliktforebyggelse, fredsbevarende, humanitære og overvågningsopgaver til civilbeskyttelse, stabilisering, terror- og oprørsbekæmpelse samt regulær krigsførelse, eller skal der fra dansk side fokuseres mere snævert på særligt at kunne løfte opgaver i den ene eller anden ende af spektret?
 - Skal alle grene af Forsvaret i princippet kunne deltage i internationale operationer i skrøbelige stater; eller skal det være en særlig prioritet for dele af forsvaret, f.eks. Specialoperationskommandoen og Søværnet?
- **Forholdet til Danmarks øvrige udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter:**
 - Hvor stor vægt skal Danmark lægge på brugen af militære instrumenter i den fremtidige håndtering af skrøbelige situationer i forhold til andre statslige virkemidler, herunder udviklingsbistand og diplomati?
 - Skal samtænkning af civile-militære indsatser i skrøbelige situationer fortsat/igen være en dansk prioritet, og hvordan skal det i givet fald komme til udtryk og tilrettelægges/besluttes?

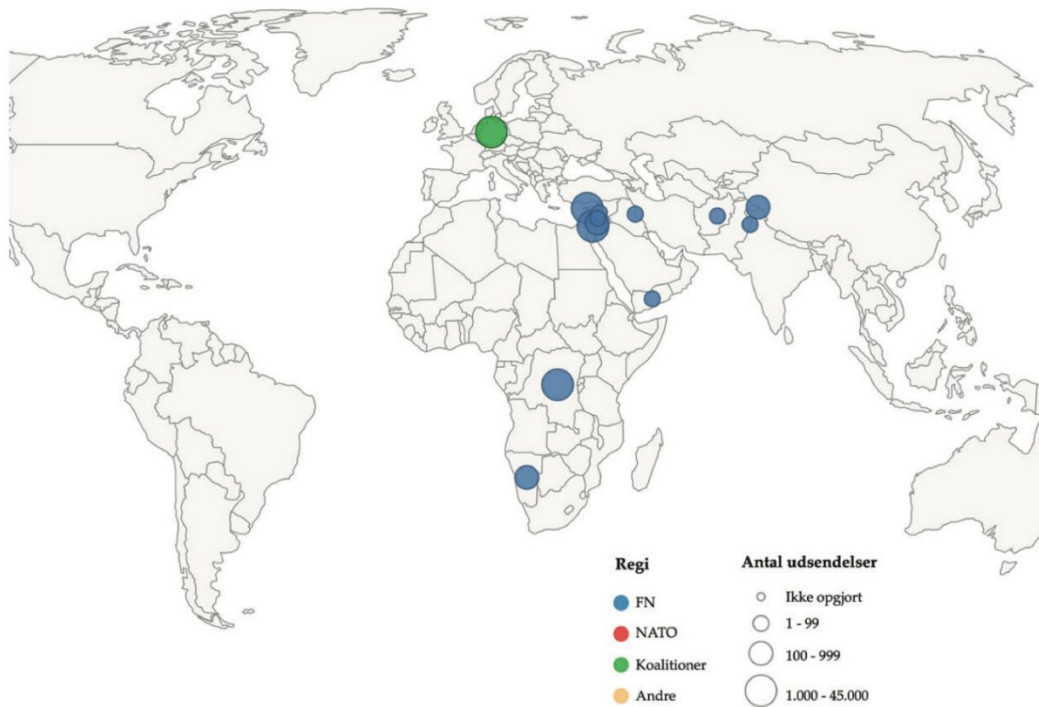
- Skal evt. fremtidige danske militære indsatser rettet mod skrøbelighed i princippet kunne indsættes overalt på kloden, eller skal der være særligt geografisk fokus, f.eks. på Europas nærområde eller DANIDAS prioritetslande?
- **Danske værdier, internationale normer og folkeretlige spørgsmål:**
 - I hvor høj grad og på hvilken måde kan/skal det sikres, at Danmarks evt. fremtidige militære indsatser i skrøbelige stater bidrager til at løfte Forsvarets to værdibaserede formål om at "forebygge konflikter og krig" og "fremme en fredelig udvikling i verden med respekt for menneskerettighederne" (jf. forsvarsloven)?
 - Hvordan skal/kan det sikres, at Danmark overholder sine folkeretlige forpligtelser, herunder den humanitære folkeret, i evt. fremtidige militære operationer i skrøbelige situationer?

Spørgsmålet om Danmarks fremtidige militære engagement i skrøbelige situationer står centralt i de kommende forsvarsforligshandlinger. Skiftende regeringer har gennem de seneste årtier tillagt netop det at være militært til stede i verdens brændpunkter stor udenrigspolitisk værdi og betydning. Deltagelse i internationale stabiliseringsoperationer har dog aldrig været og vil aldrig blive Forsvarets eneste opgave. Udover at bidrage til andre former for internationale opgaver, der ikke er relateret til konflikter i skrøbelige stater, deltager Forsvaret også i håndteringen af mange stadig mere forskelligartede nationale opgaver. Dette har været tilfældet i de foregående forligsperioder og vil efter alt at dømme også blive tilfældet i den kommende.

De spørgsmål og forhold, der er peget på i dette papir, fordrer en indgående politisk diskussion i egen ret, men den samlede vægning af Forsvarets "skrøbeligheds-dossier" må selvsagt ske under indtryk af også de mange andre omstændigheder og dynamikker, der forventes at præge Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation i de kommende år. Lige så indlysende det er, at Forsvaret ikke er det eneste eller nødvendigvis bedste instrument, som Danmark råder over i forhold til at imødegå og adressere forhold, der hidrører fra skrøbelige situationer, lige så indlysende er det også, at disse forhold hverken vil være de eneste eller nødvendigvis vigtigste trusler, som Forsvaret skal forholde sig til i de kommende 5-10-15 år.

ANNEKS 1: KORT OVER DANMARKS UDSENDELSER TIL INTERNATIONALE MILITÆRE OPERATIONER¹⁰

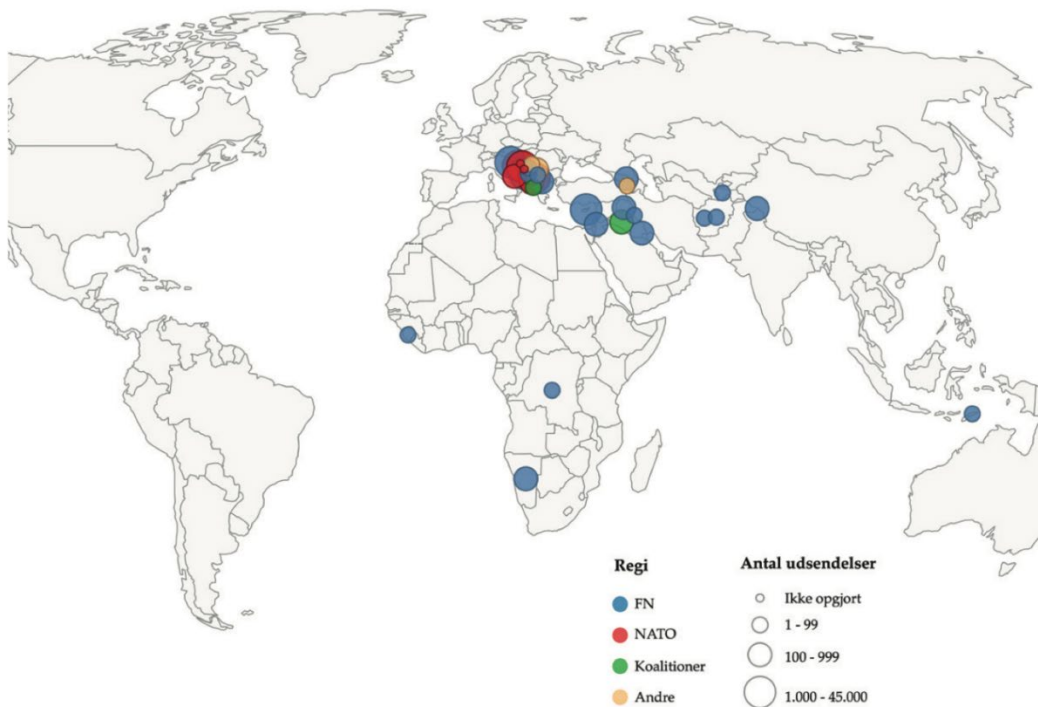
Kort 1 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 1945-1989⁵²



Danmarks militære engagement under den kolde krig havde geografisk en bred aktionsradius, men bortset fra det danske bidrag til den britiske besættelseszone i Vesttyskland i de første år efter anden verdenskrig var engagementet udelukkende indlejret i FN.

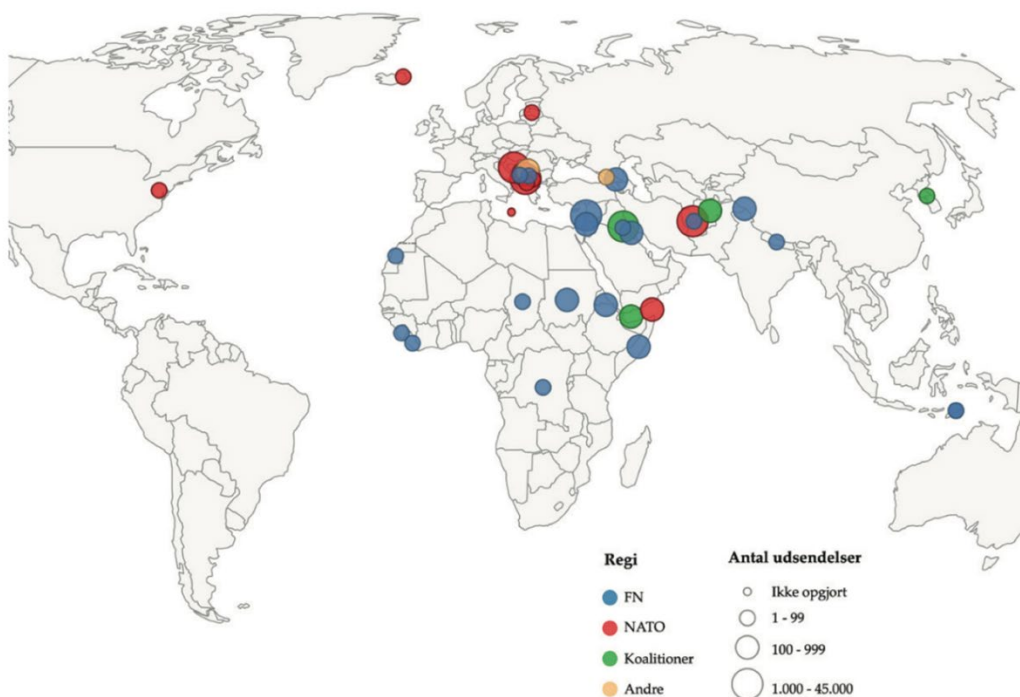
¹⁰ Kortene er hentet fra Krigsudredningen og kan sammen med andet udførlig datamateriale om udviklingen i Danmarks militære engagement findes i Mortensen og Wivel (2019).

Kort 2 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 1990-1999⁵³



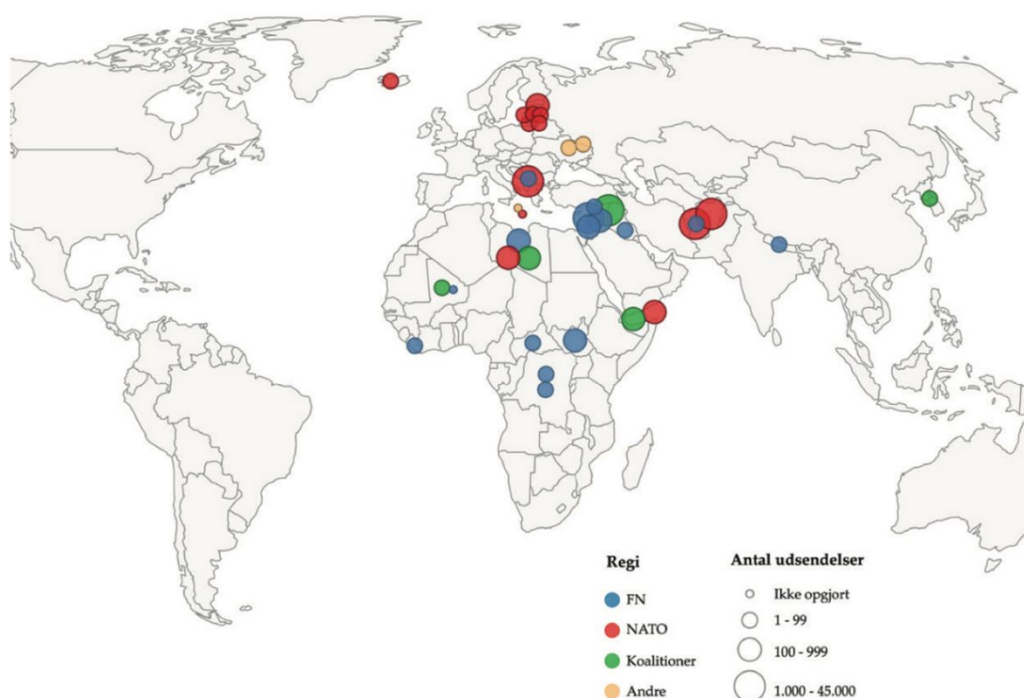
Danmarks militære engagement i 1990'erne afspejlede de udfordringer, der fulgte af afslutningen på den kolde krig, særligt i forbindelse med krigen i kølvandet på Jugoslaviens sammenbrud. Samtidig foregik Danmarks militære engagement ikke længere alene i FN-regi. NATO begyndte at overtage FN's centrale rolle, når det gjaldt operationer med robust mandat.

Kort 3 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2000-2009⁵⁴



Danmarks militære engagement i Europa fortsætter samtidig med, at engagementet i Mellemøsten forøges markant efter terrorangrebene på New York og Washington D.C. den 11. september 2001.

Kort 4 Danmarks udsendelser til internationale militære operationer fra 2010-2018⁵⁵



Danmark fortsætter gennem sine bidrag i Afghanistan, Irak og Syrien et markant engagement i Mellemøsten, men beslutningerne om militært engagement i 2017 og 2018 viser en tydelig refokusering på nærområdet med bidrag til OSCE's Observer Mission at the Russian Checkpoints Gukovo and Donetsk på grænsen mellem Ukraine og Rusland, NATO's Air Policing Baltic og ikke mindst udsendelsen af 200 soldater samt stabs- og støttefunktioner til NATO's Enhanced Forward Presence (EFP) i Estland fra 2018.

ANNEKS 2: SAMTÆNKNING PÅ DANSK

Forsvarets indsatser har som hovedregel indgået i et større samlet dansk engagement, der udover militære instrumenter også har omfattet humanitære, udviklingspolitiske, diplomatiske og/eller økonomiske og folkeretlige indsatser. Skiftende danske regeringer har lagt vægt på ikke blot at søge sammenhæng mellem Danmarks egne civile og militære engagementer men også – især i NATO men også gennem det såkaldte *Stability Leaders Forum* samt i FN, OECD og i mindre grad EU – at bidrage til udviklingen af internationale politikker for samtænkte, helhedsorienterede indsatser i skrøbelige stater.

I forsvarsforliget 2010 etableredes den danske "samtænkningsstruktur". Målet var at skabe strategisk sammenhæng i Danmarks civile og militære engagement i skrøbelige og konfliktramte stater.

Strukturen består af tre institutionelle dele:

- Styregruppen, der samler repræsentanter fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, samt efter behov også fra andre ministerier. Styregruppen mødes 5-8 gange årligt.
- Sekretariatet, der servicerer styregruppen og består af embedsmænd fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.
- Freds- og Stabiliseringsfonden, der finansierer danske freds- og stabiliseringsindsatser i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Fonden består af både udviklingsmidler (ODA) og ikke-udviklingsmidler (non-ODA) fra Udenrigsministeriet og ikke-udviklingsmidler fra Forsvarsministeriet.

I det nuværende forsvarsforlig forøges Forsvarsministeriets bidrag til Freds- og stabiliseringsfonden gradvist fra ca. 84 mio. kr. i 2018 til 150 mio. kr. i 2023.

Fondens aktiviteter skal evalueres i 2021/2. Et forstudie til denne evaluering peger på, at den politiske opmærksomhed på samtænkning er aftaget til trods for, at der både over forsvarsforliget og udviklingsmidlerne er blevet afsat flere ressourcer til området.

VIDERE LÆSNING

Andersen, Louise Riis (2016) *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan*, København: DIIS

Ballin, E et al (red). (2020) *Security in an Interconnected World. A Strategic Vision for Defence Policy*, Haag: The Netherlands Scientific Council for Government Policy/Springer Publishing

Banke, Cecilie F.S. et al (2019) *Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forbehold. Udredning om udviklingen i EU og Europa på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område og betydningen for Danmark*, København: DIIS

Breitenbauch, Henrik (2015) *Uendelig krig*, København: DJØF

Cold-Ravnkilde, S. & Jacobsen, K.L (2020) Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism, *International Affairs*, Volume 96, Issue 4, July 2020, Pages 855–874

Forsvarets Efterretningstjeneste (2020) *Efterretningsmæssig risikovurdering 2020. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*, København Forsvarets Efterretningstjeneste

Forsvarsministeriet/Forsvarskommandoen (2016) *Militærmanual om folkeret i internationale militære operationer*, København: Forsvarsministeriet

International Crisis Group (2020) *Ten conflicts to watch in 2021*, Washington D.C: International Crisis Group

Larsen, & Jacobsen, K.L. (2020) *Scoping study for an evaluation of the Peace & Stabilisation Fund. How to strengthen Danish stabilisation engagements*, København: DIIS

Mariager, R & Wivel, A. (2019) *Hvorfor gik Danmark i krig. Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak, bind 1*, København: Københavns Universitet

Marc, Alexandre & Jones, Bruce (2021) *The new geopolitics of state fragility*, Washington DC: Brookings Institute

Mortensen, C.L & Wivel, A. (2019) "Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018", side 541-638, i *Hvorfor gik Danmark i krig, bind 3*, København: Københavns Universitet

OECD (2020) *States of Fragility*, Paris: OECD

Robinson, L. et al. (2018) *Finding the Right Balance. Department of Defense Roles in Stabilization*, Santa Monica: RAND

Stabilisation Unit (2019) *The UK Government's Approach to Stabilisation. A guide for policy makers and practitioners*, London: UK Government

Taksøe-Jensen, Peter (2016) *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030* København: Udenrigsministeriet

UNDP (2021) *Human Development Report*, New York: UNDP

Strand, Håvard; Siri Aas Rustad; Håvard Mogleiv Nygård & Håvard Hegre (2020) *Trends in Armed Conflict, 1946–2019*, Conflict Trends, 8. Oslo: PRIO