



# Sydflanken

Sikkerhedspolitiske udfordringer  
og Europas sydlige grænsearbejde

Af Jens Vesterlund Mathiesen & Alexander Høgsberg Tetzlaff · September 2022

Dette baggrundspapir er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Baggrundspapiret beskriver problemkomplekset syddagsordenen fra et forsvars- og sikkerhedspolitisk perspektiv og ser nærmere på centrale udfordringer, aktører og mulige løsninger.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Dette baggrundspapir er resultat af et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Baggrundspapirets konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på:  
<http://cms.polsci.ku.dk/>

Forfattere:

Specialkonsulent, cand.scient.pol. Jens Vesterlund  
Mathiesen (Forsvarsakademiet)

Militæranalytiker, major Alexander Høgsberg Tetzlaff  
(Center for Militære Studier)

Grafisk design:  
Signs & Wonders

ISBN: 978-87-7393-957-4



# Indhold

Introduktion	4
Samfundsmæssig skrøbelighed i Syd	6
En strategisk udfordring	10
Fremskrivninger for Syd	14
Staternes betydning for stabiliteten i Syd	16
Øget stormagtskonkurrence giver EU sværere vilkår	18
Europa - ikke en samlet aktør	20
Strategiske optioner for EU – engagement eller afskærmning	22
Danmarks engagement i Syd	24
Implikationer og anbefalinger	28
Noter	30

# Introduktion

Europa er udfordret af en række sammenhængende problemstillinger, der alle udgår fra Europas sydlige nabo-region. 'Sydflanken' eller blot 'Syd' er et politisk begreb, der forsøger at samle og beskrive de forskelligartede udfordringer, som udspringer af området syd for Europa. Den geografiske udstrækning spænder fra det vestlige Afrika over Mellemøsten og Kaukasus til Afghanistan og Pakistan i Sydasiens.

Irregulær migration, international terrorisme og kriminalitet samt politisk og social ustabilitet præger en række skrøbelige lande syd for Europa. Udfordringerne udgør et samlet problemkompleks, der forværres yderligere af de tiltagende klimaforandringer, COVID-19-pandemien og de afledte konsekvenser af krigen i Ukraine. Disse er udfordringer, som yderligere øger uligheden mellem det rige Europa og naboregionerne mod syd og tegner en værre fremtid i Syd.

I en sikkerhedspolitisk situation domineret af Ruslands invasion af Ukraine og den fortsatte strategiske konkurrence mellem USA og Kina står Sydflanken som en stadig mere overset, men vedvarende udfordring for Europa. Udviklingen i Syd peger på alvorlige, langvarige problemer med migrationspres og ustabilitet i Europas baghave med

overlappende sæt af udfordringer og dilemmaer. Fælles for udfordringerne er deres tværgående og grænseoverskridende karakter, som kræver samarbejde mellem nationalstater og internationale organisationer. EU er en uomgængelig aktør i denne sammenhæng, da unionen besidder både diplomatiske, økonomiske, militære, humanitære og udviklingspolitiske redskaber. EU spiller derfor en rolle i håndteringen af de mangeartede udfordringer, men har endnu ikke formået at finde løsninger.

Baggrundspapiret anlægger et forsvars- og sikkerhedspolitisk perspektiv på Europas og dernæst Danmarks tilgang til Sydflanken og forsøger at præsentere et sammenhængende billede af udfordringerne, aktørerne og potentielle løsninger. Derved bidrager papiret med en forståelse af det samlede problemkompleks fra et europæisk og et dansk perspektiv.

Efter Ruslands invasion af Ukraine står Danmark over for et kursskifte i forsvarspolitikken og udviklingspolitikken, hvor politiske beslutningstagere formodentlig vil fokusere på truslen fra øst og i mindre grad på Syd. Et sådant kursskifte indebærer en række risici, da problemkomplekset her kun vil forværres og forventelig i højere grad vil påvirke europæisk og dansk sikkerhed i fremtiden.

*EU-vejskilt bag grænsehegnet  
mellem Rastina (Serbien) og  
Bacsszentgyorgy (Ungarn).*



# Samfundsmæssig skrøbelighed i Syd

**Syddagsordenen udgør** en strategisk udfordring for Europa, hvilket skyldes en gennemgående ustabilitet og skrøbelighed i samfundene mod syd og sydøst.<sup>1</sup> Skrøbeligheden er drevet af en række forskellige og gensidigt forstærkende årsager, herunder ulighed, fattigdom, international kriminalitet og korruption.

Landene i Syd er præget af manglende statskapacitet, hvilket indebærer svage samfundsinstitutioner med skrøbelige politisk-administrative systemer. Landene er ofte kendetegnede ved at have korrupte og illegitime regimer, som ikke kan forsvare deres eget territorium, tilvejebringe sikkerhed og orden for befolkningen eller opretholde en fungerende retsstat. Figur 2 (s. 8-9) viser, hvordan dette særligt er gældende for landene i Sahelregionen, dele af Centralafrika og Østafrika samt krigshærgede stater som Yemen, Somalia, Syrien og Afghanistan. Selvom der i løbet af de sidste fem år er sket en positiv udvikling, hvor landene er blevet mere robuste, udgør landene syd og sydøst for Europa fortsat den mest skrøbelige region i verden.

For landene i Syd kommer én udfordring ikke alene. Manglende statskapacitet avler ofte svage økonomier, politisk uro samt manglende økonomisk vækst og udvikling. Dette skaber grobund for fattigdom, voldelig konflikt og radikaliserings, hvilket ofte er en drivkraft bag terrorisme og migration, som – i sidste ende – skaber en endnu svagere og mere skrøbelig stat (se figur 1, s. 7).<sup>2</sup> De statslige udfordringer bliver yderligere skærpet af internationale udviklinger såsom den intensiverede strategiske konkurrence mellem USA og Kina, klimaforandringerne og COVID-19-pandemien.<sup>3</sup> Ukraine krigen påvirker Syd i kraft af globalt stigende fødevarerpriser og en forventet nedprioritering af Vestens humanitære bistand i Syd.<sup>4</sup>

Samlet set udgør dette et tæt sammenvævet strategisk problemkompleks, hvor udfordringerne bliver selvforstærkende. Man kan således tale om, at nogle af disse lande ender i en negativ spiral, hvor udfordringerne bliver flere og større.

Figur 1: Skrøbelighedens problemkompleks >

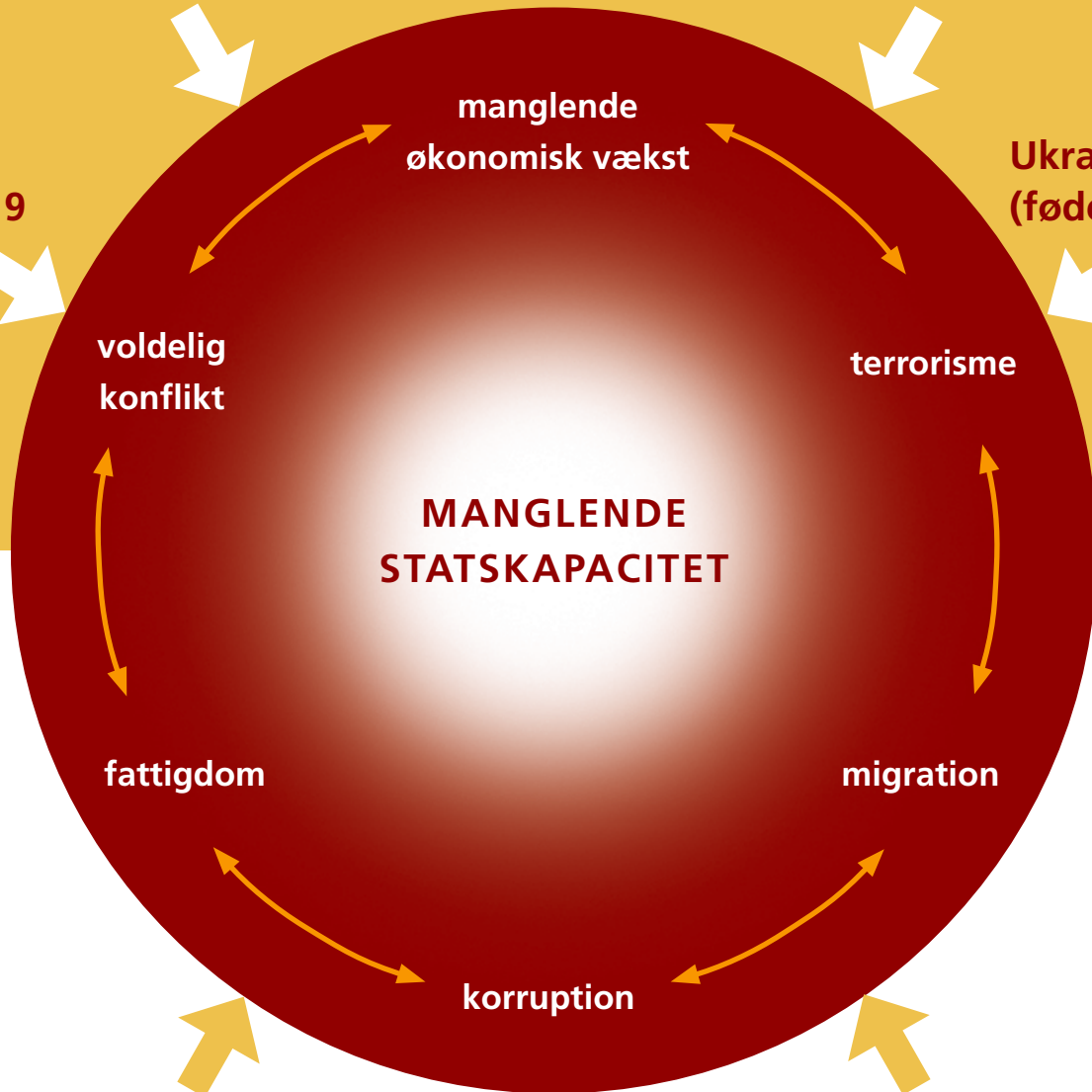
# INTERNATIONALE FAKTORER

strategisk konkurrence  
mellem USA og Kina

klimaforandringer

COVID-19

Ukrainekrigen  
(fødevarekrise)



sundhed

uddannelse

# NATIONALE FAKTORER

Medlemmer af partiet Chadema protesterer imod arrestationen af lederen Freeman Mbowe i 2021 i Dar es Salaam, Tanzania.

## SKRØBELIGHED I SYD

Kortet viser en klar tendens til, at europæiske lande generelt fremstår markant mere robuste end afrikanske og mellemøstlige lande, som er langt mere skrøbelige. Farveforskellene markerer tydeligt den Sydflanke, som derfor opstår mellem Europa og landene mod syd. Samtidig indikerer kortet, at voldelige konflikter finder sted i de stater, der omgiver Europa.

Figur 2: Statskapacitet og migrationsruter<sup>5</sup> >



Konfliktzone

Lav grad af sårbarhed

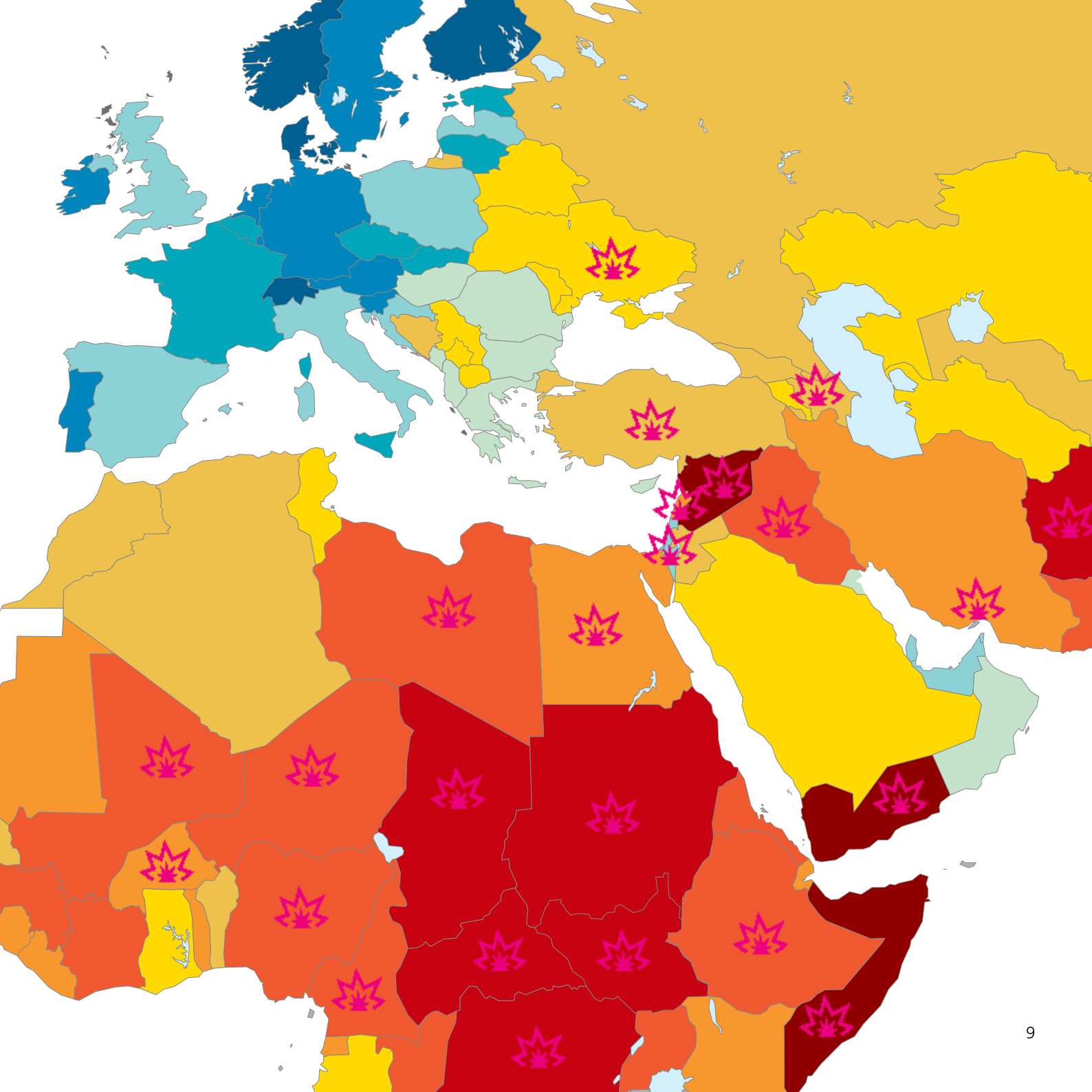


Høj grad af sårbarhed

Note: Farveskalaen indikerer landenes sårbarhed over for kollaps eller konflikt (state fragility).

Mørkeblå angiver den laveste grad af sårbarhed, mens mørkerød angiver den højeste grad af sårbarhed.





# En strategisk udfordring

**Der eksisterer ingen** nemme løsninger til det samlede problemkompleks vedrørende Syd. For beslutningstagerne i Europa og Danmark udgør dette et "wicked problem", da problemerne er mangeartede og internt forbundne og derfor bliver selvforstærkende i sin natur.<sup>6</sup> De grænseoverskridende udfordringer fra Syd er en strategisk udfordring<sup>7</sup> for Danmark og Europa, da det på sigt kan true de europæiske landes nationale sikkerhed såvel som det europæiske samarbejde.

De grænseoverskridende udfordringer fra Syd udgør en grundlæggende anderledes sikkerhedspolitisk udfordring end truslen fra Rusland, da der her ikke er tale om en konventionel militær trussel, men i stedet en "irregulær trussel".<sup>8</sup> Her er det ikke intentionelle trusler, hvormed staterne aktivt forsøger at udvise styrke og bevidst påvirke andre stater, men derimod er truslerne utilsigtede konsekvenser af staternes svaghed og skrøbelighed.

Siden flygtningekrisen i 2015 har irregulær migration stået som den mest fremtrædende grænseoverskridende udfordring fra Syd. Irregulær migration er en humanitær udfordring i sig selv, da et stigende antal migranter omkommer på rejsen til EU i forbindelse med skibbrud eller andre ulykker, typisk forbundet med menneskesmugling.

*Migrationstilbøjeligheden* – altså hvornår folk vælger at migrere – øges paradoksalt nok ved både forværrede og

forbedrede livsbetingelser. For nogle vil økonomisk vækst og nye teknologier give mulighed for at migrere til nye lande, mens andre vil migrere af nød under økonomisk krise, klimaforandringer eller ressourcemangel. Forskningen peger på, at sammenhængen mellem migrationstilbøjelighed og økonomisk velstand ofte tager form som et U, hvor tilbøjeligheden til at migrere er lavest, når udviklingslande når et bestemt indkomstniveau (omkring 50.000-70.000 kr. om året per person).<sup>9</sup> Man kan dog aldrig entydigt forudsige, hvornår mennesker migrerer, da dette altid vil afhænge af den specifikke situation. Nyere forskning peger fx på, at det ikke kun er økonomiske og materielle omstændigheder, der medfører, at mennesker migrerer, men en kombination af lokale eller regionale dynamikker og sociale relationer.<sup>10</sup>

Som figur 3 viser, oplevede EU's grænser en tidobling af antallet af uregulerede migranter fra 2013 til 2015. Flygtningekrisen står derfor som et strategisk chok i den europæiske bevidsthed og ledte til en række politiske initiativer, herunder aftalen mellem EU og Tyrkiet om begrænsning af flygtningestrømmene. Selvom det samlede antal er stabiliseret på omkring 150.000 om året, er antallet af irregulære migranter, som omkommer på rejsen mod EU steget markant i de seneste år. I 2021 døde omkring 3.000 personer på denne rejse.<sup>11</sup>

# MARITIM SIKKERHED OG ANTIPIRATERI

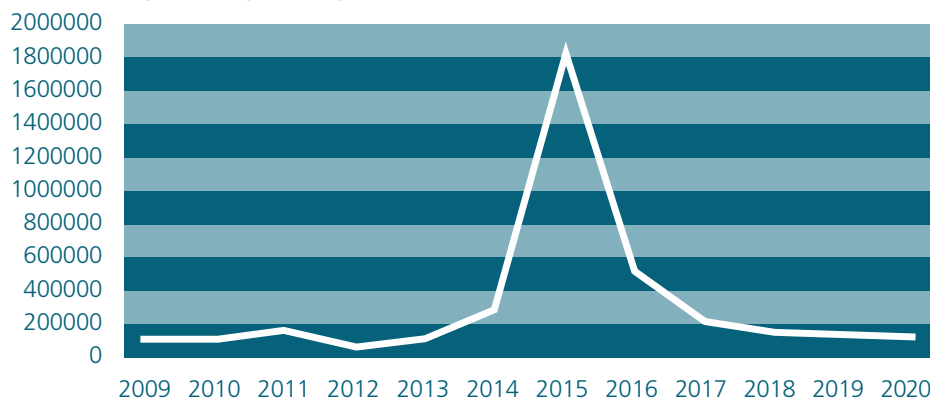
Dansk antipirateriindsats har igen været i fokus, siden fregatten Esbern Snare kom i ildkamp med en gruppe pirater i Guineabugten i december 2021.

Antipirateri og maritim sikkerhed udgør et illustrativt eksempel på kompleksiteten i og dybden af udfordringerne fra Syd. Internationale erfaringer viser, at vellykkede antipiraterioperationer ofte indebærer en kombination af militær afskrækkelse, kapacitetsopbygning af regionale maritime sikkerhedsstrukturer, udviklingsprojekter på land, der modvirker korrupsion og fattigdom, samt udleveringsaftaler med lande i regionen.<sup>12</sup> En samlet håndtering af pirateri i Guineabugten kræver således en kombination af et udviklingsspor, et diplomatisk spor og et militært spor, hvor militær strategi, folkeretlige principper og diplomatisk samarbejde skal samtænkes.

Den danske indsats er efterfølgende blevet kritiseret for at være for kortsigtet og for at have et for ensidigt militært fokus. De foreløbige danske erfaringer understreger således, hvordan pirateri er endnu et eksempel på et problem i Syd, som kræver en langsigtet og helhedsorienteret håndtering.



Figur 3: Irregulær migration til EU fra 2009-2020



Figur 4: Migrationsruter og antal migranter (afrundet) fra 2009 til 2020



## MIGRATIONSTERMINOLOGI

Der eksisterer ingen universelt accepteret definition af begreberne omhandlende migration. Tværtimod er selve terminologien ofte et politisk spørgsmål, som derfor varierer på tværs af lande og internationale organisationer. Den terminologiske diskussion er politisk og juridisk vigtig, da en bestemt kategorisering ofte indebærer særlige rettigheder (eller mangel på samme), og nye kategorier dukker løbende op, herunder fx 'klimaflygtninge' eller 'miljømigration'.

**MIGRATION** er et paraplybegreb, som indebærer, at en person flytter sig væk fra sit bosted enten internt i et land eller mellem lande.

**IRREGULÆR MIGRATION** indebærer bevægelse af personer, som foregår uden for love, regler og internationale aftaler. Grænsekontrol er således håndteringen af autoriserede migranter og hindringen af irregulære migranter. Tidligere blev dette kaldt "illegal migration".

**FLYGTNINGE** er en type migranter, som er forfulgt i hjemlandet og derfor har fået beskyttelse under FN's flygtningekonventioner og protokoller. Anerkendte årsager til forfølgelse er konflikt og krig i hjemlandet eller forfølgelse på baggrund af religiøs orientering, politisk overbevisning, seksualitet m.m. Flygtningestatus giver således ret til beskyttelse i form af ophold i modtagerlandet.

**ASYLANSØGERE** er typisk irregulære migranter, som søger status som 'flygtning' og dermed international beskyttelse. Hver enkelt stat har egne procedurer for at vurdere, hvorvidt der gives asyl og opholdstilladelse. I EU gælder Dublinforordningen, som tilsiger, at en asylansøger skal søge asyl (altså status som flygtning) i den stat, som vedkommende først er ankommet til. Det vil sige oftest de sydeuropæiske lande.

# Fremskrivninger for Syd

I 2050 vil den samlede befolkning i Afrika være det dobbelte af, hvad den er i dag. Dette vil svare til en fjerdedel af verdens befolkning. Sammenlignet med andre kontinenter vil Afrikas befolkning have den laveste gennemsnitsalder. Ser vi frem i tiden, eksisterer der flere mulige udviklingsretninger for Syd. Den øgede befolkningstilvækst, nye teknologier samt fremkomsten og udnyttelsen af naturressourcer kan skabe muligheder for høj økonomisk vækst. Sandsynligvis vil udviklingen dog ikke være positiv, da befolkningstilvækst og klimaforandringer vil kræve, at stadig flere mennesker skal dele stadig færre ressourcer. Dette vil sætte yderligere pres på de skrøbelige stater i Syd og intensivere det eksisterende problemkompleks.

Figur 5 viser tredoblingen af det afrikanske kontinents befolkning frem mod 2100. Fx vil Nigeria have mere end 400 mio. indbyggere i 2050 og næsten 750 mio. i 2100. En meget høj befolkningstilvækst udfordrer et lands madforsyning og adgang til drikkevand og øger risikoen for sygdom-

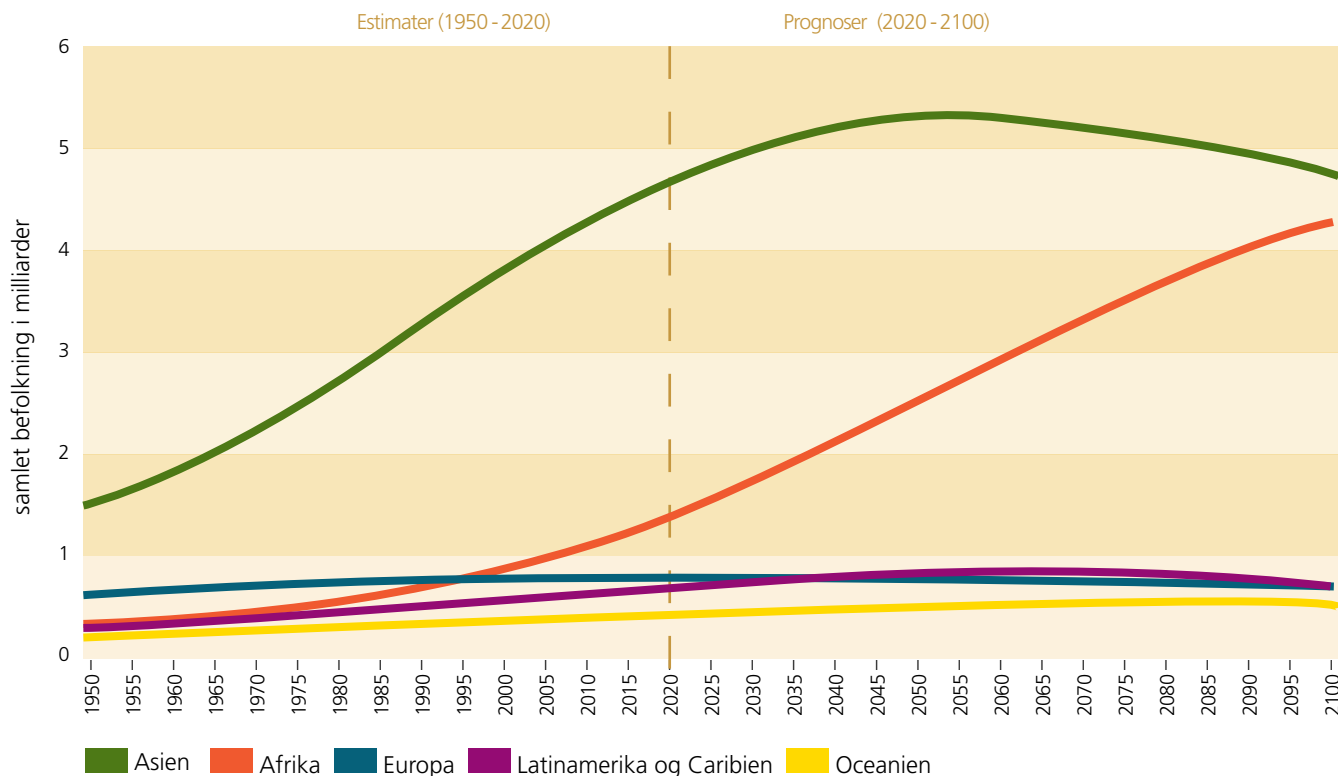


Tabel 1:  
Befolkningstal i  
udvalgte lande  
(mio. mennesker)

	1990	2020	2050	2100
<b>Danmark</b>	5,1	5,8	6,2	6,9
<b>Tyskland</b>	79,5	83,8	80,1	74,7
<b>Nigeria</b>	95,2	206,1	401,3	732,9
<b>Afghanistan</b>	12,4	38,9	64,7	74,9
<b>Mali</b>	8,5	20,3	43,6	80,4

Note: Tabellen viser FN's demografiske estimater og fremskrivning i befolkningstal for udvalgte lande til 2100.

Figur 5: Udviklingen i verdens befolkning i forskellige verdensdele



Note: Figuren er udarbejdet på baggrund af data fra FN's "World Population Prospects 2019", hvor medium-variantfremskrivningen er valgt: <https://population.un.org/wpp/>. Figuren viser FN's demografiske fremskrivning for verdens regioner frem til 2100. Til venstre for den stiplede linje ses estimater for årene 1950-2020. Til højre for den stiplede linje ses mediumvariantfremskrivninger for årene 2020-2100.

me og epidemier. Klimaforandringerne vil forstærke dette yderligere, da stigende temperaturer og ekstreme vejrforhold kan føre til, at hele befolkninger fordrives, og til øget konflikt om naturressourcer. Sahelregionen er beskrevet som "frontlinjen" eller "ground zero" for klimaforandringer påvirkning, da temperaturstigningerne her vil være halvdanden gang større end det globale gennemsnit.<sup>13</sup>

Samlet set vil befolkningstilvækst og klimaforandringer

forstærke de nuværende udfordringer, som præger landene i Syd, og den eksisterende statslige skrøbelighed sættes sandsynligvis yderligere under pres i den kommende tid. Dette øger risikoen for mere irregulær migration, international kriminalitet og terrorisme – alt sammen udfordringer, som kan påvirke Europa. Problemkomplekset udgør et særligt strategisk problem for Europa og Danmark, som er svært at løse.

# Staternes betydning for stabiliteten i Syd



**Syd betragtes ofte** som en region med uorden og svage stater, som efterlader sig et sikkerhedspolitisk "magtvakuum" præget af intrastatslige aktører og grupperinger. Men for at forstå dynamikkerne i området er det vigtigt at erkende, at nationalstater stadig spiller den afgørende rolle for regionens fremtid.

Størstedelen af regionens udfordringer er grænseoverskridende og globale i deres karakter, hvilket taler for, at løsninger bør findes i samarbejde med internationale

organisationer med global rækkevidde. Selvom det internationale samfund med aktører som FN, ECOWAS, EU eller Den Afrikanske Union således oftest har bedre muligheder for at håndtere disse problemer, spiller stater fortsat den væsentligste rolle for regionens fremtid. Dette skyldes, at skrøbeligheden i regionen først og fremmest udspringer af staterne selv.

Derudover kan man overordnet inddеле de stater, som påvirker regionen, i fire grupperinger: USA, EU's medlemslande, Kina og Rusland samt de regionale stormagter. De har allesammen geopolitisk interesse i regionen og påvirker gensidigt hinanden og spiller derfor tilsammen en afgørende rolle for stabiliteten i Syd.

USA er den allestedsnærværende supermagt, som længe har ønsket at komme ud af regionen til fordel for fokus på mere presserende konflikter i Asien og Europa, men som alligevel stadig har en massiv militær tilstedeværelse i området.<sup>14</sup> EU spiller en åbenlys rolle som talerør og naturligt samlingspunkt for de europæiske lande, der alle har en interesse i at sikre stabiliteten med hensyn til Europas sydlige grænse, men medlemslandene er splittede på grund af modsatrettede nationale agendaer, som svækker EU's samlede handlekraft i regionen.

En tredje gruppering består af stormagterne *Kina* og *Rusland*, som er til stede i regionen for egen vindings skyld, men som også har interesse i at hæmme vestlig indflydelse i regionen, og som derfor ofte forsøger at modarbejde vestlige







*Demonstranter udenfor Udenrigs- og Commonwealth-kontoret i London i 2016.*



initiativer til fordel for egne agendaer.<sup>15</sup> For Kinas vedkommende især ved at støtte infrastrukturprojekter i Afrika.

Den sidste gruppering af stater er de *regionale stormagter*, som ofte overses. De besidder imidlertid en regional styrke, som ikke må undervurdes, og de er derfor med til at spille en stor rolle for udviklingen i Syd. Nigeria, Saudi-Arabien, Egypten, Iran og Tyrkiet tilhører denne gruppe af stater, som har indbyrdes divergerende og modstridende interesser, og som dermed også er med til at fastholde Syd i sin nuværende skrøbelige situation. Et tydeligt eksempel på dette er borgerkrigen i Yemen, hvor kampe mellem interne grupperinger støttet af hhv. Iran og Saudi-Arabien har ført til en humanitær katastrofe.<sup>16</sup>

Tilsammen har de fire grupper af stater varierende grad af indflydelse på de skrøbelige (og i mange tilfælde afrikanske) stater i regionen, som samtidig skal forholde sig til grupperingerne. Det skaber nye udfordringer, men måske også nye muligheder, hvis de skrøbelige stater kan manøvrere blandt de større magter til deres egen fordel. Europas håndtering af Sydflanken bør derfor indebære en erkendelse af, hvordan man i en konkurrencesituation håndterer stærke regionale og globale aktører, som har egne agendaer, der sjældent flugter med Europas og EU's.



## WAGNERGRUPPEN

Wagnergruppen er en privat russisk paramilitær organisation, formentlig finansieret af en russisk rigmand ved navn Yevgeny Prigozhin med tætte forbindelser til præsident Putin. Gruppen er de facto Putins private hær, som indsættes der, hvor Rusland ønsker indflydelse, men ikke ønsker at være officielt til stede. Rusland har kategorisk benægtet enhver forbindelse til organisationen. I Syd har gruppen været involveret i lande som Mali, Sudan, Libyen m.fl.



*Russiske lejesoldater fra Wagnergruppen i Bangui, Den Centralafrikanske Republik, 1. maj 2019.*

# Øget stormagtskonkurrence giver EU sværere vilkår

**Syd** er i stigende grad blevet en arena for stormagtskonkurrence. For at forstå dimensionerne af konkurrencen må man tage udgangspunkt i USA, som stadig er den udefrakommende magt, som har størst militær tilstedeværelse i regionen.<sup>17</sup> På trods af dette er der i de seneste år opstået tvivl om, hvorvidt amerikanerne fortsat ønsker at fastholde deres magtposition i Syd. Andre aktører ønsker at udfylde magtvakuummet i USA's fravær, hvorved kimen er lagt til en ny stormagtskonkurrence i regionen.<sup>18</sup> Iran har med succes udnyttet muligheden for at puste til ilden, både ved at angribe skibe i Den Persiske Golf og støtte shiamuslimske grupperinger i hele Mellemøsten.<sup>19</sup> Det medfører, at sunnimuslimske stater som Saudi-Arabien og Tyrkiet ligeledes har intensiveret deres fokus på regionen for at balancere det shiadominerede Iran.

Samtidig øger både Kina og Rusland deres tilstedeværelse i regionen. Kinas fokus bunder i ønsket om adgang til naturressourcer, mens Rusland ønsker at hæmme amerikansk indflydelse og forsøger at skabe et marked for salg af egne våben til de afrikanske og mellemøstlige stater. Til dette formål bruger de statsstøttede private sikkerhedsaktører som Wagnergruppen, der tilbyder et alternativ til Vestens tilbud om sikkerhed.<sup>20</sup> Mali er et konkret eksempel på en fornyet stormagtskonkurrence, som har medført,

at Frankrig trækker sig ud af landet efter flere års tilstedeværelse under Operation Barkhane og efterlader rum for russisk indflydelse.<sup>21</sup>

Andre statslige aktører modarbejder dermed mere eller mindre bevidst Vestens forsøg på at forbedre stabiliteten i Syd. Det skaber et spændingsforhold mellem stærke stater i Europa, som respekterer menneskerettighederne og ønsker udvikling og stabilitet for Syd, over for regionale autokrater, som har et mere snævert fokus på regimestabilitet. Det kan føre til "uhellige alliancer" med eksterne stormagter som Kina og Rusland, som ikke interesserer sig for befolkningernes ve og vel.

For staterne i Syd kan det give et større handlerum, at de har flere parter, de kan spille ud mod hinanden, men det forøger også kompleksiteten og kan på sigt føre til negative konsekvenser for disse stater.<sup>22</sup>

For Europa betyder det, at stabiliseringsindsatser besværliggøres, og at langsigtede løsninger modarbejdes. Regionale dagsordener forpurrer dermed Europas langsigtede målsætninger for Syd, og sammenlagt kan det føre til ringere mulighed for at forbedre situationen for befolkningerne og til, at indsatser i regionen risikerer at mislykkes. EU's handlerum indskrænkes dermed af den øgede stormagtskonkurrence.

# Europa – ikke en samlet aktør

**En række europæiske** lande og internationale institutioner er engageret i Syd på forskellig vis. Figur 6 viser et overblik over europæiske indsatser, som er iværksat for at imødegå udfordringerne i Syd. NATO, FN og OECD udgør de internationale rammer for en række initiativer, som fokuserer på anvendelsen af både blød og hård magt i Europa og i Syd. Samlet set tyder dette på en tilgang, hvor aktørerne hopper fra tue til tue uden nogen samlet strategisk ramme eller overordnet planlægning. De forskellige initiativer planlægges og udføres parallelt af forskellige aktører, på trods af at disse trækker i forskellige retninger. Der mangler således fortsat en grundlæggende mekanisme til strategisk koordination og prioritering af europæiske initiativer.

EU er en uomgængelig deltager i denne diskussion, da EU-samarbejdet indeholder diplomatiske, militære, udviklingspolitiske og humanitære udenrigspolitiske instrumenter. EU's brede vifte af instrumenter gør derfor unionen til den oplagte leverandør af den løsning til det komplekse "strategiske problem" i Syd. Dog har EU-samarbejdet på flere områder vist sig yderst begrænset, da medlemsstaternes egne interesser trumfer et fælleseuropæisk samarbejde.

EU's massive koordinations- og prioriteringsproblemer hæmmer unionens rolle som enhedsaktør og reducerer den til et netværk af aktører eller en arena for medlemmernes interne uenigheder. I EU taler man derfor om en "nord-syd-" eller "vest-øst-" skillelinje, som splitter unionen i forskellige interessefællesskaber. Et eksempel på dette er medlemslandenes forgæves forsøg på siden 2016 at få forhandlet en fordelingsnøgle, der kan sikre en "retfærdig omfordeling" af flygtninge på tværs af EU-landene som erstatning for Dublinforordningen.

Krigen i Ukraine har dog ændret dette mønster. EU-landene står – for en gangs skyld – samlet på flygtninge- og migrationsområdet, hvor medlemslandene enstemmigt har accepteret alle ukrainske flygtninge i en begrænset periode. EU aktiverede også det nye instrument European Peace Facility (EPF), hvor medlemslandene sendte militært udstyr til Ukraine for mere end 1 mia. euro. Begge forhold er udtryk for et nybrud i det europæiske samarbejde og kan måske give håb om, at EU kan udvikle sig til en sikkerhedspolitisk enhedsaktør, som kan udgøre en strategisk ramme for initiativer i Syd.

Figur 6: Eksisterende initiativer til håndtering af syddagsordenen >





# Strategiske optioner for EU – engagement eller afskærmning?



**Europa står** med et problemkompleks i Syd, som kun kan håndteres gennem en overordnet, sammenhængende og langsigtet tilgang – en strategisk tilgang. EU's håndtering af Sydflanken spænder mellem to strategiske pejlemærker – engagement og afskærmning – som repræsenterer forskellige logikker og udfolder sig gennem forskellige udenrigs- og sikkerhedspolitiske instrumenter.<sup>23</sup>

*Engagement* er en fremadlænet strategisk tilgang, hvor problemkomplekset i Syd forsøges håndteret gennem internationale militære krisestyrings- og stabiliseringsoperationer samt gennem udviklingsbistand. I forbindelse

med EU's budget for 2021-27 blev der præsenteret to nye instrumenter. Det ene er European Peace Facility (EPF), som erstatter den tidligere African Peace Facility, og som tillader EU at sende våben og materiel til stater i Syd. Det andet er Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), der samler mere end ti forskellige tidligere initiativer, og som har et samlet budget på omkring 80 mia. euro. Begge initiativer er eksempler på, hvordan EU forsøger at forfølge en mere sammenhængende og geopolitisk tilgang til udviklingsstøtte og samarbejde i Syd.

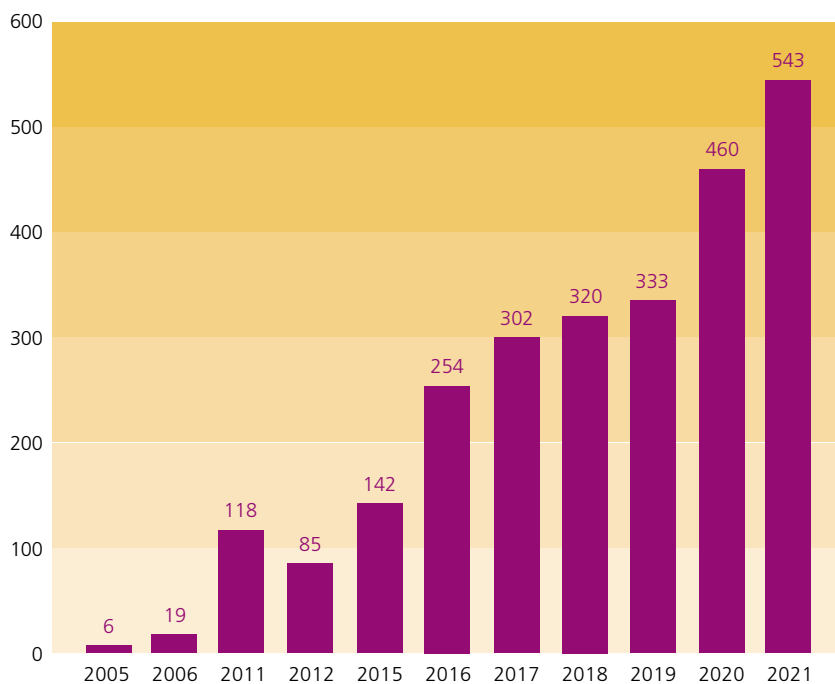
*Afskærmning* står som det mere tilbagelænedede og defensive strategiske pejlemærke, som fokuserer på at gøre Europa mere robust over for udfordringerne fra Syd. En stor del af denne tilgang ligger i kontrol af Europas ydre grænser. Denne opgave varetages af FRONTEX, som blev oprettet i 2004, og som efter flygtningekrisen i 2016 blev et fuldt udbygget grænse- og kystvagtssagentur. FRONTEX' budget er vokset støt i denne periode fra kun 6 mio. euro i 2005 til 543 mio. euro i 2021. Kontrollen med Europas ydre grænser er i stigende grad blevet en central problemstilling for EU. I bred forstand er "Fort Europa", hvor grænselukninger og hegn er blevet faste værktøjer til at sikre national

suveræniteten, blevet til virkelighed. Fx bistod Danmark i 2021 med 15 kilometer pigtrådshegn til Litauens grænse.

EU's Strategiske Kompas, der blev præsenteret i marts 2022, understreger betydningen af EU som en global sikkerheds- og forsvarspolitisk aktør, der selv synes, at unionen skal lære at "tale magtens sprog". Selvom meget af debatten vedrørende EU har fokuseret på afskærmningstilgangen, indikerer både nye instrumenter og EU's Strategiske Kompas, at begge pejlemærker fortsat er relevante for EU's samlede tilgang til Syd.

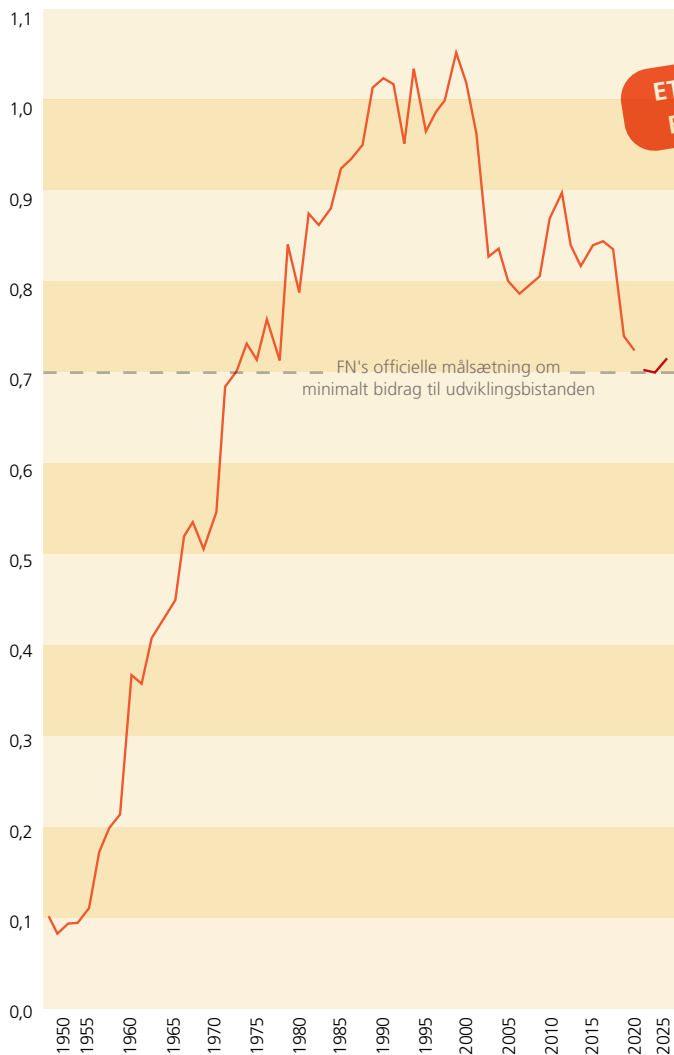


Figur 7: FRONTEX' budget i mio. euro, 2005-2021 (udvalgte år)



ET SNAPSHOT  
FRA FIGUR 6

Figur 8: Dansk udviklingsbistand som andel af BNI (%)



ET SNAPSHOT  
FRA FIGUR 6



# Danmarks

**Danmark har** siden afslutningen på den kolde krig haft en aktiv udenrigspolitik, som i stigende grad har inkluderet forsvaret gennem bidragene til international stabilisering og sikkerhed. Danmarks eget engagement i Syd beror på en kombination af militære krisestyrings- og stabiliseringsoperationer og civile virkemidler (udviklingsbistand), som forsøges samtænkt bedst muligt.

Danmark har historisk været blandt de største ydere af udviklingsbistand blandt OECD-landene. I 2021 gav Danmark lidt over 17 mia. kr. i udviklingsbistand. Dette svarer til 0,71 % af bruttonationalindkomsten (BNI), hvorfor Danmark, som et af få lande, lever op til den officielle målsætning fra FN om minimum at give 0,7 % af BNI (se figur 8). Den danske udviklingsbistand er organiseret gennem strategiske partnerskabsaftaler med civilsamfundet, flerårige landeprogrammer og internationale organisationer som FN og EU.

Danmark har siden årtusindeskiftet været yderst engageret i militære aktiviteter i Syd, hvor Danmark står som en af verdens største bidragsydere af tropper målt per indbygger.<sup>24</sup> Udviklingen i det danske militær har ført til, at forsvaret i dag kan beskrives som et "ekspeditionsforsvar",



Tabel 2: Udvikling i Freds- og Stabiliseringsfondens (FSF) økonomiske ramme

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Samlet ramme (mio. kr)	318	267,8	417	320	368	477	500	514	514

\*Udregnet gennem FSF-årsrapporter 2013, 2015-2020, samt Finansloven 2017.

ET SNAPSHOT  
FRA FIGUR 6

# engagement i Syd

specialiseret i operationer langt væk fra Danmark. Som figur 9 (s. 26-27) viser, har Danmark bidraget til krisesty- rings- og stabiliseringsoperationer i en række lande, hvilket har involveret alle tre værn og indeholdt både kamptropper og kapacitetsopbygning i form af rådgivning og træning. De internationale operationer har hovedsageligt været gennemført i en NATO- eller en FN-ramme, men bærer også præg af et særligt dansk bidrag til amerikanskledede operationer i USA's "globale krig mod terror", også uden FN- eller NATO-mandat.

'Civil-militær samtænkning', eller blot samtænkning, har siden 2004 været et centralt begreb og redskab i Danmarks håndtering af internationale stabiliserings-indsatser. Samtænkning består i at sikre en koordineret og sammenhængende tilgang til statens forskellige virkemidler. Det kan beskrives som en konvergens af udenrigspolitikken, udviklingspolitikken og forsvarspoli- tikken og kendes også som en 'integreret tilgang' eller en 'whole-of-government approach'. Sideløbende med den civil-militære samtænkning foregår der også en såkaldt civil-civil samtænkning, hvor man forsøger at koordine- re private virksomheder, humanitære organisationer og

udviklingsindsatser. Samlet set taler man derfor om et knudepunkt af både humanitære indsatser og udviklings- og fredsindsatser – det såkaldte 'Humanitarian Develop- ment Peace'-nexus (HDP-nexus).

Centralt for den danske civil-militære samtænkning står Freds- og Stabiliseringsfondens (FSF), som blev oprettet i 2010. FSF administreres af en interministeriel samtænk- ningsstyregruppe bestående af Statsministeriet, Udenrigs- ministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, som udmønter midler til stabiliseringsindsatser, der ikke kan finansieres fuldt ud af den danske udviklingsbistand. FSF udgør derfor en dansk institutionalisering af samtænk- ningsbegrebet, da dens formål netop er, at et tværgående samarbejde i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling udgør et redskab til at imødegå skrøbelighed og konflikt. Ved oprettelsen i 2010 havde FSF en ramme på 150 mio. kr., hvilket i 2021 er blevet mere end tredoblet til over 500 mio. kr. (se tabel 2). 80-95 % af fondens midler udmøntes til indsatser i Syd. Selvom FSF fortsat er minimal sammen- lignet med den samlede danske udviklingsbistand, vidner udvidelsen af den økonomiske ramme om en erkendelse af et stigende behov for samtænkte indsatser.

# Et farvel til Syd?

Der har længe været faldende politisk appetit på større krisestyrings- og stabiliseringsoperationer i Syd. De seneste år har budt på en brat afslutning på Danmarks indsats i både Afghanistan i 2021, hvor Taliban genvandt magten, og Mali i 2022, hvor det maliske styre krævede en øjeblikkelig tilbagetrækning af de danske soldater. Begge situationer har styrket opfattelsen af, at operationer i Syd ikke virker efter hensigten. Et eksempel på denne opfattelse kommer fra SF's formand, Pia Olsen Dyhr, som i marts 2022 udtalte, at Danmark "skal holde op med meningsløse ørkenkrige" og bruge kræfterne andetsteds.<sup>25</sup>

Ruslands invasion af Ukraine indebærer konsolideringen af et kursskifte i dansk forsvarspolitik og udviklingspolitik, hvor det politiske fokus i stigende grad rettes mod øst. Internationale ekspeditionstyrker forventes erstattes af territorialforsvar og kollektivt forsvar af NATO's territorium, mens en stigende andel af udviklingsbistanden omlægges til Ukraine, eller håndteringen af ukrainske flygtninge. Dette vil påvirke Danmarks muligheder for engagement i Syd og sandsynligvis begrænse den samlede danske indsats.

Det er usikkert, hvilket omfang krisestyrings- og stabiliseringsoperationer vil få i fremtiden. For både NATO og USA vil det strategiske fokus hovedsageligt være rettet mod øst, hvilket kan betyde, at amerikansk- eller NATO-ledede militære operationer i Syd nedprioriteres, til trods for at NATO's nye strategiske koncept stadig nævner udfordringerne i Syd. EU's fremspirende globale og militære rolle, særligt efter afskaffelsen af det danske forsvarsforbehold i juni 2022, kan præsentere en ny sikkerhedspolitisk ramme for det danske engagement i Syd.

*Marinestaben underviser vestafrikanske søofficerer i Guinea-bugten.*



## LIBANON

2006-2011 · FN

Farvandsovervågning og stabilisering

## LIBYEN

2011-2016

Hhv. NATO og FN

## MALI (SAHEL)

2013-2022

Fransk-ledet koalition

Antiterror

## GUINEABUGTEN

2021-2022

Freds- og Stabiliseringsfonden

Antipirateri og kapacitetsopbygning

## SYRIEN

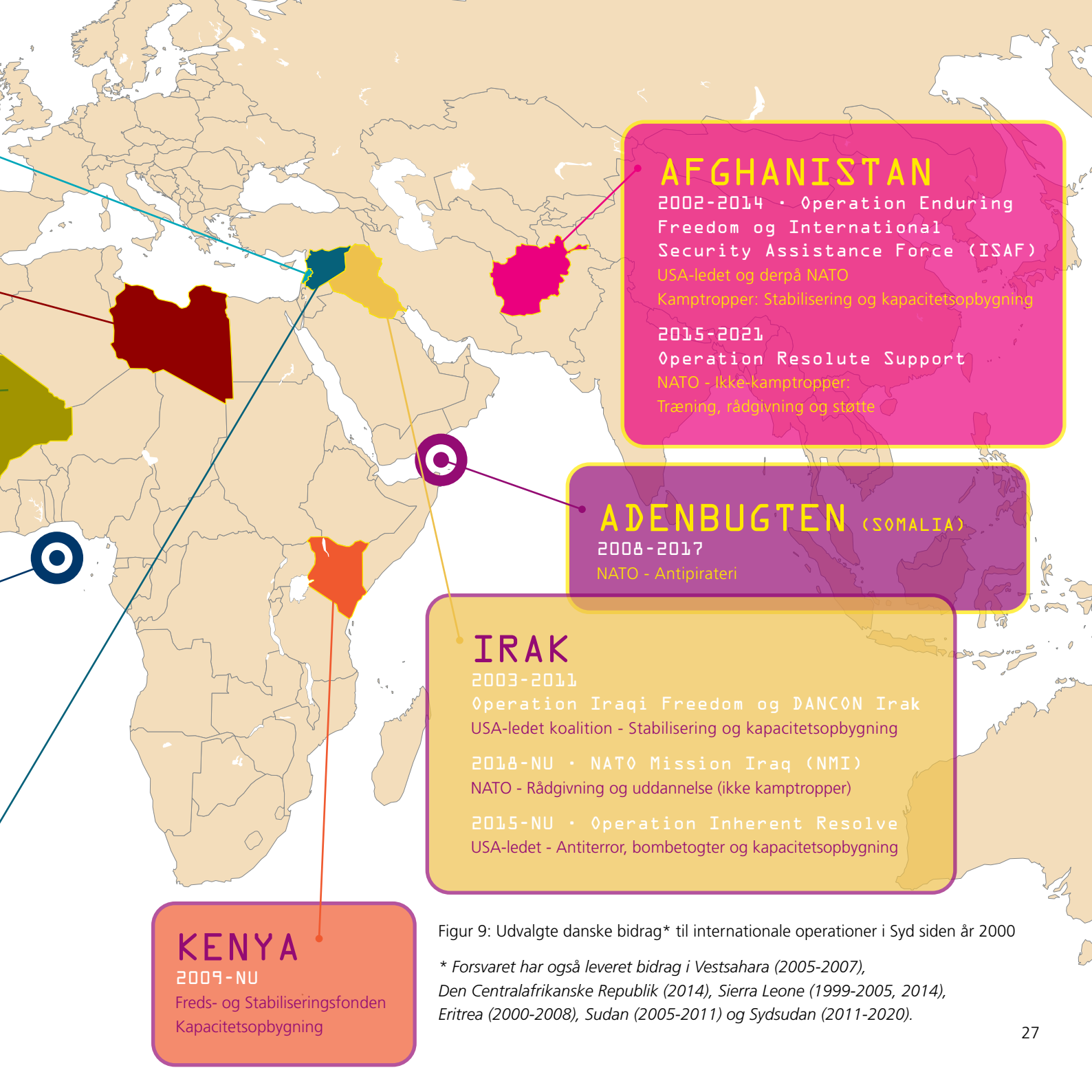
2013-2014 · RECSYR

FN-ledet koalition - Maritim transport

2015-NU

Operation Inherent Resolve

USA-ledet - Antiterror, bombetogter og kapacitetsopbygning



## AFGHANISTAN

2002-2014 • Operation Enduring Freedom og International Security Assistance Force (ISAF)  
USA-ledet og derpå NATO  
Kamptropper: Stabilisering og kapacitetsopbygning

2015-2021  
Operation Resolute Support  
NATO - Ikke-kamptropper:  
Træning, rådgivning og støtte

## ADENBUGTEN (SOMALIA)

2008-2017  
NATO - Antipirateri

## IRAK

2003-2011  
Operation Iraqi Freedom og DANCON Irak  
USA-ledet koalition - Stabilisering og kapacitetsopbygning

2018-NU • NATO Mission Iraq (NMI)  
NATO - Rådgivning og uddannelse (ikke kamptropper)

2015-NU • Operation Inherent Resolve  
USA-ledet - Antiterror, bombetogter og kapacitetsopbygning

## KENYA

2009-NU  
Freds- og Stabiliseringsfonden  
Kapacitetsopbygning

Figur 9: Udvalgte danske bidrag\* til internationale operationer i Syd siden år 2000

\* Forsvaret har også leveret bidrag i Vestsahara (2005-2007), Den Centralafrikanske Republik (2014), Sierra Leone (1999-2005, 2014), Eritrea (2000-2008), Sudan (2005-2011) og Sydsudan (2011-2020).

# Implikationer og anbefalinger

**I takt med** at det politiske fokus vender sig mod øst, på grund af truslen fra Rusland og Kina, vil danske beslutningstageres tilskyndelse til at fokusere på problemkomplekset i Syd mindskes. Problemerne i Syd vil dog bestå og sandsynligvis tilmed vokse i omfang og betydning. Da de transnationale udfordringer, som udspringer fra Syd, fortsat vil påvirke Europa, kan et kursskifte i dansk og europæisk forsvars- og udviklingspolitik potentielt have omfattende konsekvenser for danske sikkerhedspolitiske interesser.

Ligeledes har Danmark afskaffet EU-forsvarsforbeholdet, hvilket betyder, at vi nu kan være fuldt ud med der, hvor Europa både tænker, diskuterer, beslutter og implementerer samtænkte initiativer i Syd.

Baggrundspapirets grundlæggende anbefaling er således at fastholde det danske engagement i Syd, både det diplomatiske, det humanitære og det militære. Problemkomplekset i Syd håndteres bedst gennem en sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Det er således

afgørende, at diplomatiske og humanitære indsætter komplementeres af villighed også til et militært engagement.

Danmark kan videreudvikle og styrke anvendelsen af samtænkte indsætter i Syd. Konkret kan der fremover øremærkes en specifik procentdel af Freds- og Stabiliseringsfondens midler til initiativer i Syd, så disse midler ikke kan omlægges.

Danmark kan også udnytte de nye rammer og muligheder for at bidrage til stabilitet i Syd, som afskaffelsen af forsvarsforbeholdet giver. Afskaffelsen gør det nemmere for Danmark at prioritere og indsætte militære styrker til at imødegå udfordringer fra Sydflanken.

Danmark kan udvide det civil-militære samtækningsbegreb til at inkludere klima- og sundhedsrelaterede hensyn. De tiltagende klimaforandringer og COVID-19-pandemien gør kun disse hensyn mere relevante i en sikkerhedspolitisk kontekst, da de forværrer situationen i allerede skrøbelige stater. Konkret vil dette indebære et bredere, tværministerielt samarbejde, hvor ressortministerier som Sundhedsministeriet eller Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet skal involveres i en integreret indsats. Samtidig bør Danmarks klimapolitik i EU anlægge et bevidst fokus på at imødegå klimaforandringer i Syd.



*Fregatten Esbern Snare træner for udsendelse til Guineabugten.*

*Fregatten Iver Huitfeldt møder et dansk  
tankskib under en patrulje i Omanbugten.*



## DATABASER OM SYD

Der eksisterer mange databaser og værktøjer om udviklingen i Syd og det problemkompleks af udfordringer, som staterne står over for. Bliv selv klogere på:

- Skrøbelighed gennem "Fragile States Index"  
<https://fragilestatesindex.org/>
- Konfliktzoner gennem Council of Foreign Relations (CFR) "Global Conflict Tracker"  
<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker>
- Irregulær migration til EU gennem "FRONTEX"  
<https://frontex.europa /we-know/migratory-map/>
- International organiseret kriminalitet gennem "Global Organized Crime Index"  
<https://ocindex.net/>
- International terrorisme gennem "Global Terrorism Database"  
<https://start.umd.edu/gtd/>  
og "Global Terrorism Index"  
<https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>
- Befolkningstal i verden gennem FN's "World Population Prospects"  
<https://population.un.org/wpp/>
- Demokrati og frihedsrettigheder gennem "Varieties of Democracy"  
<https://www.v-dem.net/>  
og "Freedom House"  
<https://freedomhouse.org/>
- Klimaforandringer gennem "FN's panel for klimaforandringer (IPCC)"  
<https://www.ipcc.ch/data/>
- Statskapacitet gennem "BertelsmanStiftung Transformations Index"  
<https://bti-project.org/en/atlas>

# Noter

- 1 Begrebet 'skrøbelighed' eller 'skrøbelige stater' er bredt anvendt af statsadministrationen, NGO'er og internationale organisationer, mens den akademiske litteratur også anvender begrebet 'svage stater' og tidligere anvendte begrebet 'fejlslagne stater'.
- 2 For en grundig beskrivelse af disse "konfliktfælder", se Paul Collier, *The bottom billion* (Oxford: Oxford University Press, 2008); Commission on State Fragility, Growth and Development, *Escaping the Fragility Trap* (april 2018), <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2018/04/Escaping-the-fragility-trap.pdf>.
- 3 Se fx UNODC, *COVID-19 and the Smuggling of Migrants* (Wien: FN, 2021), [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/SOM\\_and\\_COVID-19\\_Publication\\_final\\_EN\\_final.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/SOM_and_COVID-19_Publication_final_EN_final.pdf); UNFCCC, "Climate Change Is an Increasing Threat to Africa (27. oktober 2020), <https://unfccc.int/news/climate-change-is-an-increasing-threat-to-africa>; Alec Crawford, "Climate Change and State Fragility in the Sahel", *policy brief* no. 205 (Madrid: FRIDE, juni 2015); Carolyn Kenney, "Climate Change, Water Security, and U.S. National Security" (Center for American Progress, 22. marts 2017); Giovanni Carbone (red.), *Out of Africa – Why People Migrate* (Milano: Ledizione/Institute for International Political Studies, 2017). OECD fastslår, at voldelige konflikter og terrorisme er mere udbredt i områder med moderat til høj miljømæssig skrøbelighed. Se OECD, *States of Fragility 2016* (Paris: OECD Publishing, 2016): 26.
- 4 Se Tim Benton et al. *The Ukraine war and threats to food and energy security* (London: Chatham House, 2022), [https://www.chathamhouse.org/2022/04/ukraine-war-and-threats-food-and-energy-security?utm\\_source=Chatham%20House&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=13155860\\_CH%20-%20CH%20Newsletter%20-%202022.04.2022&utm\\_content=Food-CTA&dm\\_i=1S3M,7TZ4K,8YCA7M,VYSDI,1](https://www.chathamhouse.org/2022/04/ukraine-war-and-threats-food-and-energy-security?utm_source=Chatham%20House&utm_medium=email&utm_campaign=13155860_CH%20-%20CH%20Newsletter%20-%202022.04.2022&utm_content=Food-CTA&dm_i=1S3M,7TZ4K,8YCA7M,VYSDI,1).
- 5 Kortet er baseret på *Fragile States Index 2021*, som udgives af The Fund for Peace. Statsskrøbeligheden er beregnet ud fra 12 forskellige indikatorer, bl.a. demografisk pres, sikkerhedsapparatet, menneskerettigheder og statslegitimitet, jf. <https://fragilestatesindex.org/>. Konfliktzonerne er baseret på Regeringens *Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi 2022* (København: Udenrigsministeriet, 2022), 44, <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2022>, 44; Council of Foreign Relations, "Conflict Tracker" (New York: CFR, 2022), <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/?category=us>.
- 6 Se Brian W. Head, "Problem Definitions and the Policy Process: Wicked Problems", *Oxford Research Encyclopedia: Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2017); Brian Head & John Alford, "Wicked Problems: The Implications for Public Management" (Brisbane: International Research Society for Public Management, 12th annual conference 26-28. marts 2008).

- 7 Dette er hverken udelukkende en "militær trussel", eller en "humanitær udfordring", men et problemkompleks, hvor disse ting interagerer og overlapper: David Strachan-Morris, "Threat and Risk: What Is the Difference and Why Does It Matter?," *Intelligence and National Security* 27, nr. 2 (2012), <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661641>.
- 8 David H. Ucko & Thomas A. Marks, "Violence in context: Mapping the strategies and operational art of irregular warfare," *Contemporary Security Policy*, 39, nr. 2 (2018): 206-233, <https://doi.org/10.1080/13523260.2018.1432922>
- 9 Oprindeligt: Wilbur Zelinsky, "The Hypothesis of the Mobility Transition", *Geographical Review* 61, nr. 2 (1971): 219-249, <https://doi.org/10.2307/213996>; Hans Lucht, Lars Engberg-Pedersen & Ida Marie Savio Vammen, "Development aid is unlikely to reduce migration from Africa," *DIIS Policy Brief* (København: DIIS, 2021), <https://www.diis.dk/en/research/development-aid-is-unlikely-to-reduce-migration-from-africa>.
- 10 Ibid.
- 11 UN News, "Deaths at sea on migrant routes to Europe almost double, year on year," (29. april 2022), <https://news.un.org/en/story/2022/04/1117292>.
- 12 Se Katja Lindskov Jacobsen & Mark Winther, *Store masker i små net*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2018), [https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/store-masker-i-smaa-net--danske-bidrag-til-international-maritim-kriminalitetsbekaempelse/download/CMS\\_Rapport\\_2018\\_\\_3\\_-\\_Store\\_masker\\_i\\_sm\\_\\_net.pdf](https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/store-masker-i-smaa-net--danske-bidrag-til-international-maritim-kriminalitetsbekaempelse/download/CMS_Rapport_2018__3_-_Store_masker_i_sm__net.pdf); Katja Lindskov Jacobsen, "Seniorforsker Katja Lindskov om Esbern Snare: Vi er fra dansk side nødt til at være sikre på, at dømte pirater kan afsone fængselsstraffe under ordentlige forhold," *Ræson* (13. januar 2022), <https://www.raeson.dk/2022/seniorforsker-katja-lindskov-om-esbern-snare-vi-er-fra-dansk-side-noedt-til-at-vaere-sikre-paa-at-doemte-pirater-kan-afsone-faengselsstraffe-under-ordentlige-forhold/>; Jessica Larsen, "'Esbern Snare' leverer varen til vands, men pirateri skal også bekæmpes til lands," DIIS (10. januar 2022), <https://www.diis.dk/publikationer/esbern-snare-leverer-varen-vands-pirateri-ogsaa-bekaempes-lands>.
- 13 Se Jessica Hartog, "Turning Up the Heat: Climate Change, Fragility and Conflict," (20. maj 2021), <https://fragilestatesindex.org/2021/05/20/turning-up-the-heat-climate-change-fragility-and-conflict/> ; UN News, "Building climate resilience and peace, go hand in hand for Africa's Sahel," (13. november 2018), <https://news.un.org/en/story/2018/11/1025671>.
- 14 William F. Wechsler, "US Withdrawal from the Middle East: Perceptions and Reality", Report (Washington D.C.: Atlantic Council, 2019), 25-28, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/us-withdrawal-from-the-middle-east-perceptions-and-reality/>



- 15 Samuel Ramani, "Russia and China in Africa: Prospective Partners or Asymmetric Rivals?" *Policy Insights* 120 (SALLA, december 2021); Katja Lindskov Jacobsen, *Russia's Showy and Shadowy Engagements in Sub-Saharan Africa*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2020).
- 16 Kali Robertsen, "Yemen's Tragedy: War, Stalemate, and Suffering," *Backgrounder* (New York: Council on Foreign Relations, 2022), <https://www.cfr.org/backgrounder/yemen-crisis>
- 17 Wechsler, "US Withdrawal," 24.
- 18 Vali Nasr, "All Against All – The Sectarian Resurgence in Post-American Middle East", *Foreign Affairs* (januar/februar 2022), <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-12-02/iran-middle-east-all-against-all>
- 19 Rachele Momi, "The Iranian Hybrid Warfare Operations in the Middle East," *Grey Dynamics* (October 26, 2021), <https://greodynamics.com/the-iranian-hybrid-warfare-operations-in-the-middle-east/>
- 20 Jacobsen, *Russia's Showy*, 2020.
- 21 Jares Thompson, Catrina Doxsee & Joseph S. Berudez Jr., "Tracking the Arrival of Russia's Wagner Group in Mali" (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2. februar 2022), <https://www.csis.org/analysis/tracking-arrival-russias-wagner-group-mali>
- 22 Interview med Center for Stabiliseringsindsatser ved Forsvarsakademiet, 28. februar 2022.
- 23 Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen & Laura Hollænder Schousboe, *Engagement og afskærmning – strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden*, CMS Rapport (København: Center for Militære Studier, 2018).
- 24 Peter Viggo Jakobsen & Sten Rynning, "Denmark: happy to fight, will travel," *International Affairs* 95, nr. 4 (2019): 877–895, note 21, <https://doi.org/10.1093/ia/iiz052>
- 25 Pia Olsen Dyhr, "Pressemødetale om det danske forsvarsforbehold" (Statsministeriet, 6. marts 2022), <https://dansketaaler.dk/tale/pia-olsen-dyhrrs-pressemødetale-om-det-danske-forsvarsforbehold/>.

# Billedkilder

Forside: *Redningsveste, gummiringe og gummijoller efterladt af flygtninge danner et bjerg i Lesvos, Grækenland.*

*Foto: Anjo Kan / Shutterstock*

Side 2: *Flygtningene migrerer til Europa.*

*Foto: Fishman64 / Shutterstock*

Side 4 : *Grænsehegn mellem Rastina og Bacsszentgyorgy.*

*Foto: BalkansCat / Shutterstock*

Side 8: *Demonstration i Tanzania.*

*Foto: Ericky Boniphace / Alamy*

Side 11: *Esbern Snares gummiåb på antipirateriøvelse.*

*Foto: Søværnet / Forsvarsgalleriet*

Side 17: *Demonstranter i London i 2016.*

*Foto: Claire Doherty / Alamy*

Side 18: *Russiske lejesoldater fra Wagnergruppen.*

*Foto: Ashley Gilbertson/New York Times/Ritzau Scanpix*

Side 24: *En dansk helikopter på Operation Barkhane i Mali.*

*Foto: Forsvarsgalleriet*

Side 26: *Marinestaben underviser vestafrikanske søofficerer.*

*Foto: Forsvarskommandoen, kommunikationsafdelingen*

Side 28: *Fregatten Esbern Snare i træning.*

*Foto: Anders V. Fridberg / Forsvarsgalleriet*

Side 29: *Fregatten Iver Huitfeldt i Omanbugten.*

*Foto: Søværnet / Forsvarsgalleriet*

Bagside: *Flygtningemigranter, der ankom til Lesvos i jollebåde, venter i flygtningelejre på færgen til Athen, så de kan fortsætte deres rejse gennem Europa for at søge asyl.*

*Foto: Anjo Kan / Shutterstock*



