



Over-the-horizon kontraterror

Implikationer af den nye vestlige tilgang til kontraterror

Krigen i Afghanistan, som vi kender den, er slut. Og med dens afslutning er der sat et foreløbigt punktum i krigen mod terror. Den sidste hektiske tilbagetrækning af amerikanske tropper fra Afghanistan i 2021 repræsenterede nemlig ikke kun en ende på den konventionelle krig i landet, som har stået på siden 2001, men også et mere generelt skifte i den globale strategi til at bekæmpe terrorisme. I mere end 20 år kæmpede USA og NATO-styrker en omfangsrig krig mod Taliban og allierede terrorgrupper med henblik på at nedkæmpe den fysiske fjende og samtidig opbygge den afghanske stat til et niveau, hvor den selv kunne være ansvarlig for landets sikkerhed.

Mens krigens relative succeser og nederlag kan diskuteres, så er det et unægteligt faktum, at Afghanistan fortsat er hjemsted for adskillige militante islamistiske terrorgrupper. Men på trods af at grupper som al-Qaeda og Islamisk Stat fortsat anses som en alvorlig trussel mod Vesten, så er det ikke længere en trussel, der skal bekæmpes gennem omfangsrige landoperationer men ved hjælp af såkaldte 'over-the-horizon' (OTH) luftoperationer.

Spørgsmålet er, hvor dette skifte efterlader den globale kon-

CMS Memo

Maj 2023 · Tore Refslund Hamming

Centrale pointer

- Den globale kontraterrorindsats er under forandring og vil i stigende grad være defineret af en 'over-the-horizon' doktrin, der risikerer at styrke internationale terrorgrupper.
- De militære tilbagetrækninger fra Afghanistan og Mali er de seneste eksempler på, at dette skifte vanskeliggør lokal terrorbekæmpelse. I begge lande oplever terrorgrupper nu bedre arbejdsbetingelser mens alternative aktører som Taliban og Wagnergruppen i stigende grad overtager ansvaret for at bekæmpe dem.
- Skiftet til over-the-horizon har også betydning for Danmarks engagement og bidrag og medfører dermed et akut behov for at definere en ny strategi for hvilke internationale bidrag, der skal prioriteres.

traterrorstrategi. Trods en tidligere eksplicit ambition om at vinde kampen mod terror, og heriblandt destruere grupper som al-Qada og Islamisk Stat, så er førende vestlige militærmagter, ledt først og fremmest af USA og Frankrig, i gang med at ændre deres kontraterrorstrategi radikalt. Mens dette skifte ses mest tydeligt i konteksten af Afghanistan og Sahel, så er der tale om en mere generel tendens, som ifølge den amerikanske Præsident Biden er defineret af et fremtidigt fokus på en OTH-doktrin.

Da Præsident Biden i en tale 31. august 2021 erklærede enden på krigen i Afghanistan, så annoncerede han samtidig, at USA fortsat vil bekæmpe terrorgrupper, men at det fremover primært vil foregå igennem operationer fra luften med et begrænset antal soldater på jorden. Samtidig var det forventningen, at frekvensen af operationer ville falde drastisk, hvilket illustreres af, at det tog næsten et år før den første amerikanske OTH-operation blev udført i Afghanistan, da al-Qaeda-lederen Ayman al-Zawahiri angiveligt blev dræbt i et angreb i Kabul 31. juli 2022. En lignende tendens kan observeres i Sahel, Yemen, Syrien og Somalia. Det centrale spørgsmål er selvfølgelig, hvorvidt Vestens globale kontraterror-målsætninger ligeledes har gennemgået en revision som følge af skiftet i militærdoktrinet, samt i hvilket omfang OTH egentlig kan bidrage til at realisere definerede målsætninger.

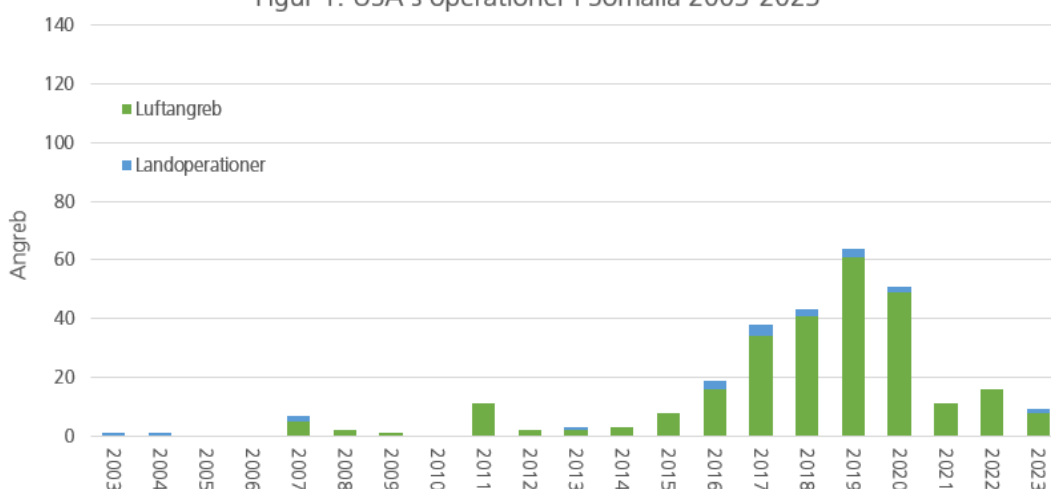
Indeværende rapport forsøger at bidrage med nogle foreløbige svar på ovennævnte spørgsmål. Gennem et fokus på de amerikansk- og fransk-ledede operationer i Afghanistan og Sahel analyseres det strategiske skifte i kontraterror, herunder de centrale drivers bag skiftet og potentialet for at det har en positiv impact. Rapportens argument er, at OTH i sin essens er et politisk figenblad og resultatet af en nedjustering af terrortruslen fra militant islamisme på Vestens sikkerhedspolitiske agenda

til fordel for et politisk og militært fokus på alternative trusler som Rusland, Kina og cyber. Vurderingen er dog, at OTH som militærdoktrin vil fejle i at vinde kampen mod terrorgrupper på trods af et begrænset potentiale for at forhindre konkrete terrorangreb, og at et aftagende militært pres på terrorgrupper rundt omkring i verden endda risikerer, at grupperne får plads og tid til at (gen)opbygge sig selv. Samme konklusion deles af den tidligere chef for CENTCOM, General McKenzie, der tidligere har advaret om, at hvis terrorgrupper efterlades "unmonitored and unchecked, a resurgence of VEO [violent extremist organization] capabilities could manifest with new attacks on the United States and the homelands of our allies."

Rapporten tager udgangspunkt i en gennemgang af udviklingen i globale kontraterrorstrategier og kontekstualiserer på denne baggrund OTH og doktrinens potentiale til at bekæmpe terrorisme. Tre korte case studier fra Yemen, Somalia og Syrien, hvor OTH har været praktiseret de seneste år i forskellige versioner, eksemplificerer OTH i praksis og doktrinens operative begrænsninger. Og det er i forlængelse af dette empiriske fundament, at OTH's fremtidsudsigter i henholdsvis Afghanistan og Sahel analyseres.

Mens det er førende vestlige militærmagter som USA og Frankrig, der er definerende for skiftet i doktrin og strategi, så er det en udvikling, som utvivlsomt vil have strategiske implikationer for mindre stater som Danmark, der typisk har indtaget en støttende rolle i den internationale kontraterrorindsats. Derfor er det også afgørende, at Danmark påbegynder en proces med at redefinere landets kontraterrorstrategi. En sådan strategi bør fokusere på at orientere Danmark mod nye samarbejdspartnere på kontraterrorområdet og tilpasse landets kapaciteter til et nyt fremtidigt engagement.

Figur 1: USA's operationer i Somalia 2003-2023



Grafikken viser udviklingen i amerikanske militære operationer i Somalia. Der har igennem en årrække været udført et stort antal operationer, men i takt med skiftet til 'over-the-horizon' som den foretrukne militære kontraterrodoktrin, så er der sket et bemærkelsesværdigt fald i udførte operationer.

Kilde: New America Foundation, "The War in Somalia," <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism-wars/the-war-in-somalia/>

Note: Data er opgjort den 1. marts 2023

Note: Totale antal operationer (n) = 290



Anbefalinger

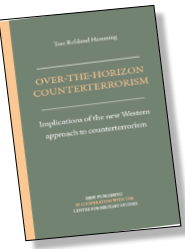
- **Definer en sammenhængende kontraterrorstrategi.** Omfanget af et givet kontraterrorengagement er ultimativt et resultat af en politisk beslutning defineret af den opfattede trussel mod national sikkerhed, politiske prioriteter og ressourcer til rådighed. Vestlige stater bør med udgangspunkt i deres politiske målsætninger identificere en tilgang, der kan realisere de definerede målsætninger samt forklare, hvordan benyttede metoder kan facilitere processen. Over-the-horizon kan afhængigt af den operationelle kontekst have en præventiv effekt på terrortruslen ved at degradere kommandostrukturer og ødelægge operative celler. Men det ville være en fejl at antage, at doktrinen kan løse alle udfordringer relateret til terrorisme. Den aktuelle tilgang til OTH er for løst defineret og bør udvikles og præciseres, både i forhold til hvordan den skal udfoldes i praksis, hvilke målsætninger den skal resultere i samt de bagvedliggende mekanismer.
- **OTH er blot et element i en mere omfangsrig tilgang til at bekæmpe terrorisme.** OTH vil resultere i et mindsket militært pres på terrorgrupper i Afghanistan og i Sahel. For at sikre at det mindskede militære pres ikke har en for alvorlig negativ konsekvens, så er det nødvendigt at komplementere skiftet til OTH med en styrkelse af ikke-militære indsatser. Et centralt element er at yde mere støtte, så stater påvirket af terrorisme bedre kan håndtere denne trussel samt assistance til multinationale kontraterrorengagementer. Danmark og det internationale system bør generelt opjustere støtten til stater og regionale institutioner, der er direkte påvirket af militante islamistiske oprør.
- **(Gen-)opbygning af efterretningsnetværk i Afghanistan og i Mali.** Med begrænset eller ingen fysisk tilstedeværelse på jorden, så bør USA, Frankrig og andre vestlige stater prioritere at (gen-)opbygge lokale netværk, der kan skabe bedre forudsætninger for at indsamle efterretninger. Selvom denne type efterretningsstrukturer altid vil være uperfekte, så repræsenterer det en af få muligheder for adgang til HUMINT. I Afghanistan vil dette arbejde nødvendigvis involvere en grad af samarbejde med fraktioner i Taliban. På trods af den sensitive karakter af et sådant samarbejde, så vil vestlige stater kunne drage fordel af at udvikle relationen til Taliban-regimet og afprøve udvalgte fraktioners evne og villighed til at dele information. Danmark bør derfor afsøge mulighederne for deling af efterretninger gennem diplomatiske og hemmelige kanaler.
- **Etablering af luftbaser i regioner med operationer.** Hvis OTH skal være en effektiv doktrin til at afværge terrorangreb, så er det afgørende, at vestlige stater har adgang til luftbaser tæt på de lande, hvor der udføres operationer. I Sahel har vestlige stater adgang til adskillige militære baser, der faciliterer nem adgang til at operere over Mali. I mere end et år har USA arbejdet på at etablere baser i Centralasien men indtil videre uden succes. Det er derfor afgørende, at der i konteksten af Afghanistan bliver

etableret en bedre operationel struktur, der muliggør bedre forudsætninger for at udføre ISR og offensive operationer.

- **For Danmark er reorientering helt centralt.** I takt med skiftet til OTH som den dominerende militære kontraterrordoktrin blandt ledende vestlige stater, så må Danmark og lignende mindre stater reorientere deres engagement mod nye partnere for fortsat at kunne bidrage til den globale kontraterrorindsats. Disse typer partnerskaber kan foregå på fire niveauer: (1) gennem FN diplomati og sanktionsmekanismer, (2) gennem EU missioner, diplomati og finansiering som for eksempel European Peace Facility, (3) gennem regionale politiske og militære fora som for eksempel Southern African Development Community og (4) gennem bilateral støtte til stater, der er direkte påvirket af terrorisme. Danmark og lignende mindre stater bør som del af denne proces afsøge mulighederne for ikke kun at yde militær støtte, men også økonomisk og gennem diplomatiske kanaler dels for at bidrage med direkte assistance og for at tilskynde multinationale aktører til handling.
- **Danmark skal genopfinde og geninvestere.** Grundet nye alarmerende trusler såsom Rusland, Kina og cyber, så er det naturligt for militære institutioner samt efterretnings- og sikkerhedstjenester at reorientere deres kapacitet til at imødegå det nye trusselsbillede. Det er ikke desto mindre af afgørende betydning, at Danmark fortsat

dedikerer ressourcer til at håndtere truslen fra militant islamisme. For at positionere Danmark som en attraktiv partner på kontraterrorområdet, så er det nødvendigt ikke kun at bibeholde landets kontraterrorapparat opbygget over det seneste årti, men at genopfinde en kapacitet, der gør det muligt at bidrage til den globale kontraterrorindsats i fremtiden. Denne proces er delvis afhængig af en geninvestering i kapaciteter, der er relevante i en global kontraterror kontekst og en redefinerende af, hvordan danske myndigheder tilgår terrortruslen. På det diplomatiske niveau bør Danmark fokusere på at styrke en langsigtet prioritering af ressourcer i regi af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet til kontraterror for at sikre en kontinuerlig strategisk dialog i relation til den globale kontraterrorindsats i kontrast til den aktuelle ad-hoc tilgang. På det militære niveau bør Danmark investere i kapaciteter, der gør det muligt at opfylde definerede kontraterrormålsætninger. Det kunne for eksempel være indkøb af droner til ISR og offensive operationer. På efterretningsniveau bør Danmark fortsat prioritere truslen fra militant islamisme og fokusere på at udvikle nye og specialiserede kapaciteter, der gør det muligt at indsamle og analysere data som grundlag for et godt efterretningsbillede. Det involverer en udvidelse af human (HUMINT) og role (ROLINT) intelligence. Det er afgørende, at myndighederne på tværs af disse tre sektorer – diplomati, militær og efterretning – etablerer et tæt samarbejde for at orientere og eksekvere et dansk bidrag til den globale kontraterrorindsats.

Over-the-horizon kontraterror



Dette CMS-memo bygger på CMS-rapporten *Over-the-horizon counterterrorism*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i fuld længde under "Publikationer" på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om Wagnergruppens indtræden på det afrikanske kontinent, kan du også læse CMS-publikationerne:

- Jacobsen, Katja Lindskov. "Russia's Showy and Shadowy Engagements in Sub-Saharan Africa" (Djøf forlag 2020.)
- Jens Vesterlund Mathiesen & Alexander Høgsberg Tetzlaff. "Sydflanken - Sikkerhedspolitiske udfordringer og Europas sydlige grænsearbejde" (Djøf forlag 2022.)

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilstudiesCPH](https://twitter.com/MilstudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies