



Ruslands fornyede sikkerhedspolitiske engagement i Afrika

Officielle og uofficielle dimensioner

Rusland har øget sit militære og sikkerhedspolitiske engagement i Afrika. Vigtigt er det, at Ruslands fornyede engagement antager mange forskellige former, officielle såvel som uofficielle. CMS-rapporten *Russia's Showy and Shadowy Engagements in Sub-Saharan Africa* undersøger Ruslands fornyede og forskelligartede engagement i Afrika og stiller spørgsmålet, hvordan Danmark og andre interventionsaktører bedst kan forstå og reagere på dette. Hvad er Ruslands ambition? Hvorfor og hvordan eksperimenteres der fra russisk side med brug af desinformation og "ikke-helt-private" sikkerhedsaktører? Hvad er konsekvenserne af Ruslands tilstedeværelse for andre aktører som fx Danmark? Hvordan skal såkaldte liberale interventionsaktører forstå og forholde sig til fx Ruslands engagement i Den Centralafrikanske Republik (CAR)? På den ene side agerer Rusland inden for en officiel FN-ramme og har Sikkerhedsrådets godkendelse til at levere våben til EU-trænede styrker i CAR. På den anden side agerer Rusland via mere uofficielle kanaler: gennem "private" sikkerhedsaktører (Wagner-gruppen) med tætte forbindelser til

CMS Memo

April 2021 · Katja Lindskov Jacobsen

Centrale pointer

- Stormagtsrivalisering alene kan ikke forklare Ruslands fornyede engagement i Afrika. Det er også et udtryk for økonomiske interesser og afprøvning af nye sikkerhedspolitiske redskaber såsom desinformation og lejesoldatliggende aktører.
- Rusland opererer både i det åbne og i det skjulte i Afrika. Ruslands brug af "private" sikkerhedsaktører med tætte forbindelser til den russiske stat, såsom Wagner-gruppen, bør ses i relation til både de officielle og de uofficielle dimensioner af Ruslands Afrika-engagement.
- Drøftelse af liberale interventionsaktørers egne udfordringer må nødvendigvis fortsætte frem for at lade disse drukne i et overskyggende fokus på Rusland som "ikke-liberal" rival.

det russiske styre, gennem brug af desinformation og angiveligt med uofficielle aftaler om ressourceudvindingsrettigheder. Det er nok netop derfor, at Rusland arbejder på at ophæve restriktionerne på diamanteksport fra CAR.

Et af de første officielle tegn på Ruslands fornyede engagement i Afrika var *The Russia-Africa Summit* i oktober 2019, det første af sin slags. Her inviterede præsident Putin afrikanske ledere til Sotji i Rusland for at drøfte diverse aftaler, herunder militært samarbejde. Nogle peger på, at der blev indgået handler for op imod 12,5 mia. dollars. Andre fremhæver mere skeptisk, at nogle af disse aftaler var "gammel vin på nye flasker" eller hensigtserklæringer, der ikke alle forventes opfyldt.

Det er ikke let at identificere en klar russisk strategi i Afrika. Tvetydighed ses ikke kun i handelsmæssige og militære samarbejdsaftaler, men også i udmeldinger om planer om etablering af russiske militærbaser i Afrika, blandt andet i CAR, Burundi, Somaliland, og Eritrea. Trods officielle udmeldinger er der endnu ikke mange tegn på, at baserne faktisk er blevet etableret. Tvetydighed ses også i Ruslands eksperimenterende brug af uofficielle engagementsformer, navnlig desinformation og "ikke-helt-private" sikkerhedsaktører (fx Wagner-gruppen). Her handler det ikke om pompøse udmeldinger om samarbejdsaftaler og militærbaser, men i stedet om benægtelse af et eksisterende engagement.

Det eksperimenterende engagement slår i nogle tilfælde fejl. Det lykkes fx ikke Wagner-gruppen at bekæmpe den IS-affilierede gruppe, som hænger i det nordlige Mozambique. Efterfølgende har Mozambique anmodet EU om hjælp. Hvordan bør EU forholde sig til Ruslands engagement i andre situationer, ud over at afvente et russisk nederlag? Hvordan kan EU og andre interventionsaktører bedst reagere på tvetydige russiske signaler, officielle såvel som uofficielle? Hvilken rolle spiller vurderinger af

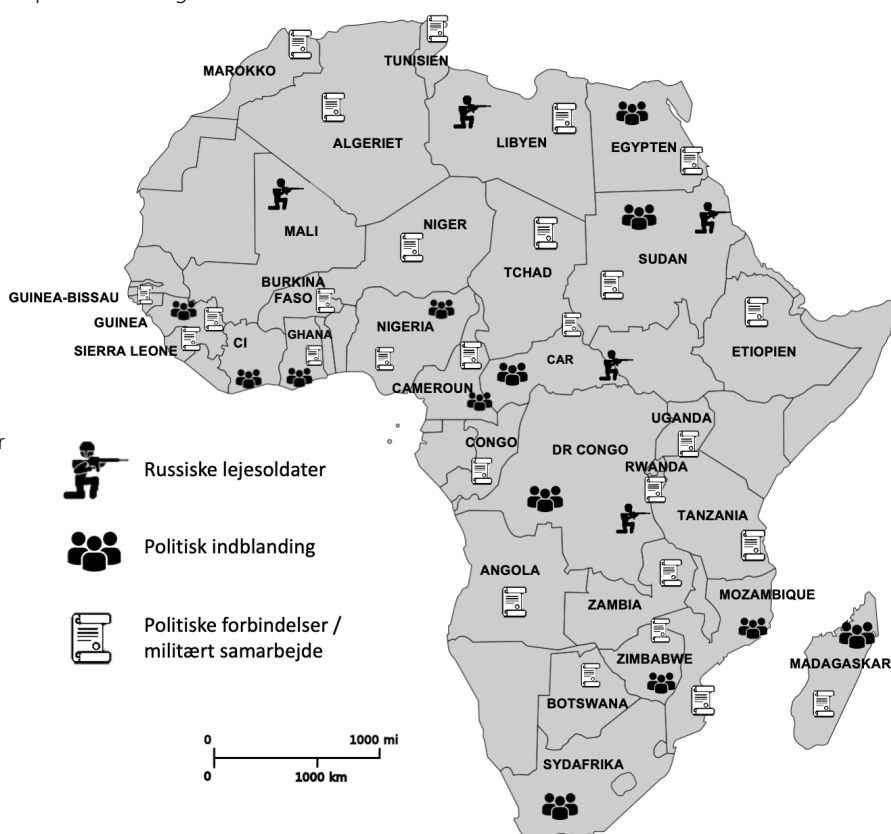
tyngden i Ruslands fornyede engagement, når dette ses i relation til USA's erklærede tilbageværende ambitioner?

Også i drøftelser af, hvorvidt og hvordan Danmark kan bidrage til interventioner i Afrika, bør en nuanceret vurdering af Ruslands mangeartede Afrika-engagement indgå – med øje for Ruslands økonomiske interesser såvel som Ruslands eksperimenterende brug af diskrete tilstedeværelsesformer såsom "ikke-helt-private" sikkerhedsfirmaer og desinformation. CMS-rapporten understreger med andre ord vigtigheden af ikke udelukkende at forstå Ruslands engagement ud fra en militærvaliserings-logik.

Trods russiske handlinger, der går lige til stregen i relation til liberale aktører, er billedet mere nuanceret. Disse nuancer ses blandt andet i eksempler på pragmatisk og ofte udtalt samspil samt i eksempler på Ruslands brug af officielle institutionelle FN-rammer, om end disse også har været anvendt som skalkeskjul for øget engagement på det uofficielle niveau. En forståelse af nuancerne i Ruslands fornyede engagement i Afrika er vigtigt i relation til drøftelserne om danske og vestlige handlemuligheder. Her peger rapporten på, at der ser ud til at tegne sig en forskel på USA's skarpe rivaliseringsretorik og EU's tilsyneladende mere pragmatiske tilgang, om end denne for nuværende er relativt udtalt og mest synlig på det mere operationelle niveau.

Rapporten afsluttes med en række overvejelser om, hvad Ruslands tilbagevenden til Afrika betyder for liberale interventionsaktører. Danmark og andre liberale interventionsaktører bør blandt andet have øje for kombinationen af forskellige tilstedeværelsesformer ("private" sikkerhedsfirmaer, desinformation, våbensalg, adgang til ressourcer) og måden, hvorpå disse testes. En anden vigtig pointe er at være påpasselig med ikke at tilsidesætte nødvendige drøftelser af "den liberale model" som konsekvens af en smalt fokuseret kritik af Ruslands adfærd.

Figuren viser Ruslands aktiviteter og militære tilstedeværelse i Afrika





Anbefalinger

Anbefalinger i relation til Rusland

- *Afsøg muligheder for at formalisere og ansvarliggøre obstruerende og/eller "skjulte" aspekter af Ruslands engagement.* Det anbefales at afsøge måder, hvorpå obstruerende dele af Ruslands engagement kan bringes ind under formelle rammer, fx via afrikanske aktører såsom Den Afrikanske Union.
- *Afsøg muligheder for at formalisere russiske våbenleverancer.* Derved kan en observeret uoverensstemmelse også adresseres: Liberale aktører kritiserer Ruslands salg af våben i Afrika, mens fx European Union Training Mission (EUTM) til tider implicit drager nytte af, at Rusland kan levere våben til styrker, som EUTM træner.
- *Afsøg måder, hvorpå det hensynsfuldt kan belyses, når Ruslands engagement i Afrika har negative effekter på stabiliteten i et land.* Markér eksempelvis, når salg af russiske våben til begge parter i en konflikt risikerer at øge frem for at reducere faren for eller intensiteten af en voldelig konflikt. Et lignende eksempel er de negative konsekvenser af tilstedeværelsen af lejesoldater, herunder korruption og organiseret kriminalitet.
- *Adressér den divergens og de spændinger, der måtte opstå mellem russisk engagement og liberale prioriteter.* Dette bør gennemføres på måder, hvor liberale interventionsaktører ikke blot gør mere af det samme, eksempelvis sender flere tropper til Afrika for at imødegå russisk tilstedeværelse.

Anbefalinger i relation til afrikanske aktører og kontekster

- Afrikanske sikkerhedsprioriteter har altid været af afgørende betydning, men negligeres ofte i forbindelse med liberale engagementer. *Det anbefales at betragte Ruslands øgede engagement i Afrika som anledning til i højere grad at indregne afrikanske synspunkter.* Det anbefales eksempelvis, at forskelle i synspunkter, herunder trusselsbilleder, adresseres tydeligere. For mange stater i Sahel-regionen er migration ikke en prioritet på samme niveau, som det er for europæiske aktører. At adressere sådanne forskelle er i sig selv vigtigt og kan samtidig bidrage til at reducere den russiske interventionsmodels appel i forhold til den liberale tilgang.
- *Afdæk måder, hvorpå man kan tydeliggøre den liberale appel og dens fordele i afrikanske kontekster,* eksempelvis ved at understrege, hvordan liberale aktørers engagement ofte indeholder ikke alene militære komponenter, men fx også betragtelig humanitær bistand og betragtelige udviklingsmidler. Til sammenligning tilbyder Rusland langt mindre humanitær bistand.
- I relation hertil anbefales det at afsøge mulighederne for hensynsfuldt at synliggøre tilfælde, hvor Ruslands engagement i Afrika har haft destabiliserende effekt, fx hvor salg af våben til begge parter i en konflikt har bidraget til at øge frem for at reducere en voldelig konflikt. Eller at synliggøre negative konsekvenser ved brugen af "ikke-helt-private" sikkerhedsaktører.

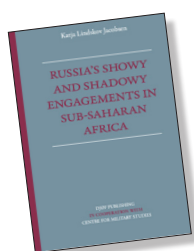
Anbefalinger i relation til liberale interventionsaktører

- I lyset af Ruslands brug af desinformation i Afrika og taget i betragtning, at repræsentanter for liberale interventionsaktører anser information om deres brug af cybermidler som klassificeret, anbefales det, at der *indledes en debat om principperne for liberale aktørers anvendelse af cybermidler i forbindelse med interventioner*.
- Rapporten advarer imod at lade kritik af Ruslands tilstedeværelse i Afrika stå vejen for fortsat kritisk debat om den liberale interventionsmodels uhensigtsmæssigheder. I lyset af spændingen mellem liberale motiver og andre "ønskede effekter" (fx i forhold til allierede), bør det *undgås, at monitorering af Rusland og feller styrkede allianceforhold går forud for liberale interventionsmål, herunder vigtigheden af bidrag, hvis primære formål er at reducere voldelig konflikt og ustabilitet lokalt*.
- *Anerkend, at valg af interventionspartnere også indebærer valg mellem forskellige syn på og reaktioner på Ruslands øgede tilstedeværelse i Afrika*. Eksempelvis rummer en FN-ramme potentiale for mere kollaborative elementer, EUTM har anlagt en mere pragmatisk tilgang (implicit samarbejde "på jorden"),

mens USA for nuværende fremhæver rivalisering (og reducerede muligheder for FN).

- *Udvis forsigtighed med hensyn til, at Ruslands engagement i Afrika kan påvirke FN's Sikkerhedsråd på måder, der tilgodeser antiliberale fortolkninger af, hvad der tæller som 'internationale anliggender'*. Dette inkluderer risikoen for, at FN forhindres i at intervenere i tilfælde, der involverer menneskerettighedskrænkelser eller voldelige, udemokratiske udviklinger.
- Eksempler på tvetydighed for så vidt angår tyngden af Ruslands engagement og ambitioner i Afrika er med til at illustrere, hvorfor russisk tilstedeværelse (officielt såvel som uofficielt) på det afrikanske kontinent bør give anledning til debat og opmærksomhed. *Undgå, at en sådan debat mister nuancerne med hensyn til både at anerkende og samtidig at undgå at overvurdere vægten af Ruslands engagement* – særligt hvor en sådan overvurdering, kombineret med et ensidigt militært rivaliseringsfokus, risikerer at medføre en overreaktion fra liberale aktørers side for så vidt angår et militært modsvar.

Ruslands engagement i Afrika



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Russia's Showy and Shadowy Engagements in Sub-Saharan Africa*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet i samarbejde med Djøf Forlag. Rapporten findes i sin fulde længde under 'Publikationer' på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om Vesten, Rusland og sikkerhedspolitikens forskellige former, kan du også læse CMS Rapporterne:

- *Vesten og Rusland: Optioner for samarbejde i en krisetid* (2020)
- *Når Hydra angriber: Hybrid afskrækkelse i gråzonen mellem krig og fred* (2019)

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