



International antiterror-indsats i Sahel

Danmarks militære muligheder og risici i regionen

Sahel-regionen er et magtvakuum præget af ustabilitet og hjemsted for oprør, terrorgrupper, smuglernetværk samt humanitære udfordringer. Seks år efter den franske intervention i Mali er sikkerhedssituationen fortsat kritisk. Flere steder er ustabiliteten øget, og generelt er der en alarmerende eskalering i terrorrelateret vold. Udfordringerne i Sahel er ikke kun et regionalt problem. De har afledte konsekvenser for både dansk og europæisk sikkerhed på grund af øget migration, spredning af terror, og stigende ustabilitet, der hæmmer demokratisk udvikling i regionen. Regeringens seneste Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi for 2019-2020 har fokus på Sahel-regionens udfordringer med en bred vifte af indsatser, som både indeholder diplomatiske, udviklingsmæssige og militære elementer i en samlet portefølje. Regeringen har på den baggrund besluttet at udsende et militært bidrag til Operation Barkhane i Sahel, der vil bestå af to transporthelikoptere og op til ca. 70 soldater fra udgangen af 2019 og ca. 12 måneder frem. Det er derfor vigtigt at se nærmere på sammensætningen af den militære del af Danmarks samlede Sahel-indsats efter 2019 ud fra en betragtning om regionens nuværende prioritet i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – for at vurdere muligheder og

CMS Memo

Maj 2019. Katja Lindskov Jacobsen og Torben Toftgaard Engen

Centrale pointer

- Muligheder og risici for Danmark i Sahel opstår i spændingsfeltet mellem de mange antiterror-indsatser og -aktørers forskelligheder, behov og indbyrdes forhold.
- Danmarks eventuelle fremtidige bidrag kan enten ske via en direkte tilgang, indirekte tilgang eller en mere passiv tilgang. Der er dog risici forbundet med enhver interventionstilgang, og i sidste ende dikteres den af de mulige partnerskaber med enten Frankrig, USA eller FN.
- Forskellige samarbejds muligheder rummer forskellige muligheder for samtænkning: eksempelvis har FN som udgangspunkt en samtænkt struktur med både civile og militære komponenter, mens franske Operation Barkhane alene indeholder en militær dimension.

risici, når der fremadrettet skal træffes beslutninger om det danske Sahel-engagement.

Netop dette undersøger CMS Rapporten "International antiterror-indsats i Sahel". Rapporten argumenterer for, at der forud for en fortsættelse eller et eventuelt øget militært engagement i Sahel skal træffes tre overordnede valg. 1) *Valg af interventionstilgang*, et valg imellem, eller tilvalg af, en direkte tilgang, en indirekte tilgang eller en mere passiv tilgang. I dette kontinuum af interventionstilgange spændende fra direkte kampoperationer, over træning af lokale styrker til donationer af økonomiske midler og materiel er den operative effekt og den politiske synlighed forskellig. Endvidere knytter der sig til alle valgmuligheder forskellige risici. 2) *Valg af partnerramme*, handler om enten at vælge imellem eller tilvælge Frankrig, USA, FN og/eller lokale partnere i forskellige kombinationer. Partnervalget er ikke alene afgørende for, hvilken interventionstilgang et eventuelt dansk forsvarsbidrag vil følge, men også for opnåelsen af politisk kapital hos en eller flere partnere. 3) Endelig kan sammensætning af den samlede portefølje af forsvarsbidrag til terrorbekæmpelsesindsatser i Sahel ikke isoleres fra *bredere politiske hensyn*, eksempelvis i forhold til, hvad en given portefølje skal bidrage til at understøtte politisk. Det kunne f.eks. være konkrete punkter i Danmarks Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi, Udenrigsministeriets længerevarende engagementer i området, styrke alliancepolitiske relationer eller et dansk kandidatur til FN's Sikkerhedsråd. Enhver sammensætning af interventionstilgange, valg af partneramme og type af forsvarsbidrag indebærer risici, som bør afvejes nøje, ligesom erkendte risici bør analyseres med

henblik på, hvordan de medieres/minimeres. Hertil kommer to yderligere opmærksomhedspunkter. For det første er der risiko for modstridende danske hensyn i forhold til de effekter, eventuelle forsvarsbidrag tilsigter at opnå. F.eks. risikoen for modstrid mellem hensynet til politisk kapital hos foretrukne internationale samarbejdspartnere og hensynet til, at danske bidrag formuleres med sigte på at opnå mest mulig effekt på lokale sikkerhedsudfordringer. For det andet er der risikoen for modstrid mellem forskellige partners tilgange til antiterror og syn på terrortruslen. Der er f.eks. forskel på, om de forskellige aktører alene har fokus på terrorbekæmpelse, eller om emner som migration, ustabilitet og grænseoverskridende kriminalitet også driver og legitimerer aktørernes indsatser i Sahel-regionen. Som følge heraf er det ikke entydigt, præcis hvori opgaven består, og hvornår den er afsluttet.

Manglen på en fælles forståelse og en fælles strategi for at imødegå terrortruslen betyder, at det for ethvert dansk valg af international(e) samarbejdspartner(e) er afgørende at overveje implikationerne af den specifikke partners forståelse af, hvori terrortruslen består, samt hvorvidt terrorbekæmpelse udgør det eneste fokus for Sahel-engagementet. Et væsentligt spørgsmål er således, hvorvidt det at tilvælge flere forskellige partnerrammer indebærer en risiko for et mismatch mellem forskellige strategier og målsætninger. Det centrale er, hvilken målsætning Danmark prioriterer, og – hvis flere (f.eks. både antiterror og migration) – kan dette så eksempelvis dækkes alene gennem et samarbejde med f.eks. USA eller Frankrig?

Tidsperspektiv	Kort sigt	Understøttende	Langt sigt
Aktiviteter	Kampoperationer Efterretningsindsamling Militær kapacitetsopbygning	Logistisk støtte Militært diplomati	Opbygning af sikkerhedsstrukturen Uddannelse i humanitær folkeret Samarbejdsøvelser Demobilisering Gendarmerioperationer
Kapaciteter	Let infanteri Specialoperationsstyrker Droner Kamphelikoptere Kampfly Instruktører Monitorering	Transportkapacitet Baser Sanitetsenheder Strategisk lufttankningskapacitet Satellitkapacitet Cyber-kapaciteter	Militære administrationsenheder Rådgivere Undervisere Donationer Ingeniørkapaciteter
Hovedaktørernes engagement			
USA			
Frankrig			
FN			

Figuren viser interventionstilgange i Sahel fordelt på aktiviteter og kapaciteter på hhv. kort sigt, understøttende og langt sigt, og den placerer samtidig hovedaktørernes engagement i regionen i forhold til disse parametre.



Anbefalinger

Danmarks muligheder for at forøge eller ændre sammensætningen af sit militære bidrag til igangværende antiterror-indsatser i Sahel-regionen afhænger både af det politiske ambitionsniveau og af forsvarrets evne til at opstille de efterspurgte kapaciteter. Yderligere har partnerses ønsker til danske bidrag såvel som lokale regerings behov betydning for dimensioneringen af et ændret eller forøget dansk bidrag. Nedenfor følger et inspirationskatalog over mulige militære bidrag i rammen af en international operation eller aktiviteter under Freds- og Stabiliseringsfonden. Listen er ikke udtømmende, men bygger på rapportens analyser, interviews med nuværende eller eventuelt kommende samarbejdspartnere samt dialog med de udførende led i forsvarrets organisation.

Direkte tilgange

1) Danmark kan vælge at udsende lette opklaringsenheder til MINUSMA eller operation Barkhane, hvor de kan anvendes til indhentning af efterretning, monitorering og patruljering af ansvarsområdet. Bidraget kunne eventuelt omfatte en eskadron (ca. 120 mand) i lette køretøjer. Bidraget vil kræve en del logistisk støtte, men vil give politisk synlighed såvel som effekt i missionsområdet. Et sådant bidrag kunne understøtte både den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi og et evt. ønske om større dansk synlighed i FN. Bidraget kan suppleres af en anmodning til FN om, at Danmark kunne besætte stabschefposten i MINUSMA.

2) Danmark kan vælge at opretholde helikopterbidraget (alternativt transportfly) til Operation Barkhane og/eller stille bidraget til

rådighed for MINUSMA. I disse tilfælde kan der trækkes på forsvarrets erfaringer fra tidligere bidrag til både Operation Barkhane og MINUSMA. En fortsættelse af helikopterbidraget til operation Barkhane kan understøtte både hensigten om øget sikkerhedspolitisk samarbejde med Frankrig og den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategis hensigt om at øge den danske deltagelse i imødegåelsen af terror, migration og ustabilitet.

Indirekte tilgange

3) Forsvaret har erfaring med opstilling og indsættelse af træningsbidrag til uddannelse af lokale styrker i terrorbekæmpelse. Den kapacitet er efterspurgt både i rammen af franske Barkhane, i en amerikansk AFRICOM-kontekst og i en lokal G5 Sahel-ramme. F.eks. kunne Specialoperationskommandoen i en amerikansk ramme uddanne specialoperationsstyrker fra både Niger og Burkina Faso. Det vil være en fortsættelse af allerede gennemførte projekter i relation til antipirateri i Guineabugten og af Danmarks samarbejde med USA. Forankres denne mulighed i en G5 Sahel-ramme, understøtter det såvel franske interesser som hensigten i den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi.

4) Et alternativt bidrag kunne være at udsende auditører med henblik på at uddanne lokale auditørmyndigheder, så lokale sikkerhedsstyrkers overgreb mere effektivt kan efterforskes og retsforfølges. Et auditørbidrag vil på længere sigt have til formål at øge disciplinen hos de militære enheder samt at reducere overgreb på civilbefolkningen og derved øge tilliden til lokale sikkerhedsstyrker. Auditørbidrag skal ses i sammenhæng med et

anbefalet kursus i humanitær folkeret til enheder, der modtager dansk træning, rådgivning og/eller donationer. Det formodes, at en øget viden om krigens love og deres plads i gennemførelsen af militære operationer vil kunne bidrage til at mindske overgreb på civilbefolkningen. Bidraget kunne ske via en MINUSMA-ramme eller via en bilateral ramme, eksempelvis i Mali. Bidraget bygger videre på den danske tradition for at fremme menneske-rettigheder.


Passive tilgange

5) Donationer af udstyr til at imødegå vejsidebomber samt overvågningsmateriel efterspørges af de lokale regeringer i Sahel-regionen. Sådanne donationer kræver instruktørstøtte og teknisk hjælp til at implementere kapaciteterne samt mulig kontrol med anvendelsen af doneret materiel. Overvågningsudstyr kan skabe et forbedret efterretningsbillede, som kan understøtte gennemførelsen af antiterror-operationer. På den anden side kan selvsamme udstyr risikere at blive anvendt til utilsigtede formål, f.eks. imod civile. Bilaterale donationsbidrag vil potentielt kunne understøtte Udenrigsministeriets langvarige engagement i området.

6) En forøgelse af den danske donation af økonomiske midler til f.eks. G5 Sahel-styrker kan potentielt understøtte et regionalt forankret stabiliseringsprojekt. Dog giver økonomiske bidrag mindre dansk synlighed, og effekten vil forventeligt først vise sig på længere sigt. Sådanne donationsbidrag vil på den anden side kunne bidrage til at fremme Danmarks bånd til Frankrig, til øget samarbejde mellem centrale lande i Sahel-regionen og slutteligt være i tråd med den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi.

7) Forsvarets Computer Network Operations (CNO) kapacitet har potentiale som bidrag til antiterror-indsatser i Sahel. Enheden kan indsættes i hele regionen (om end selve udførelsen gennemføres fra Danmark) og kan potentielt påvirke forskellige typer af mål på strategisk, operativt og/eller taktisk niveau. CNO ses bedst anvendt via en forbindelsesofficer i henholdsvis MINUSMA, Barkhane eller ved US AFRICOM. Enheden kan ligeledes anvendes til at give øget beskyttelse til udsendte danske enheder, som eksempelvis en let opklaringseskadron eller et helikopterbidrag. Omvendt vil et CNO-bidrag være mindre politisk synligt og være begrænset i samarbejdsmulighederne med f.eks. MINUSMA pga. hensyn til hemmeligholdelse af oplysningerne omkring operationerne.

International antiterror-indsats i Sahel



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *International antiterror-indsats i Sahel - Danmarks militære muligheder og risici i regionen*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om international antiterror- og stabiliseringsindsatser, kan du også læse CMS Rapporterne

- *Stabilisering – fra intention til indsats. Prioritering af forsvarrets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser (2017)*
- *Engagement og afskærmning. Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden (2018)*

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