



Hvad gør vi nu?

Amerikanske beslutninger og dansk valg for
militær intervention i Syrien

Mikkel Vedby Rasmussen

Henrik Ø. Breitenbauch

Rune Hoffmann

Kristian Søby Kristensen

Helle Malmvig

Flemming Pradhan-Blach

Lars Bangert Struwe

6 September 2013



Dette diskussionspapir blev udviklet i forbindelse med et seminar afholdt på Københavns Universitet 5. september 2013 med deltagelse af embedsmænd, civilsamfundsorganisationer, eksperter og andre med indsigt i Mellemøsten, brugen af væbnet magt og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Formålet med papiret er at bidrage med redskaber til en nuanceret og faktuel diskussion af mulighederne for militær intervention i borgerkrigen i Syrien.

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

Dette diskussionspapir er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode og alene udtryk for forfatternes holdninger. Notatets konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger i den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

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

Forfatterne:

Professor MSO, ph.d. Mikkel Vedby Rasmussen, Center for Militære Studier

Seniorforsker, ph.d. Helle Malmvig, Dansk Institut for Internationale Studier

Seniorforsker, ph.d. Henrik Ø. Breitenbauch, Center for Militære Studier

Seniorforsker, ph.d. Kristian Sjøby Kristensen, Center for Militære Studier

Forsker, ph.d. Lars Bangert Struwe, Center for Militære Studier

Militæranalytiker, Major Rune Hoffmann, Center for Militære Studier

Militæranalytiker, Major Flemming Pradhan-Blach, Center for Militære Studier

ISBN-nr.: 978-87-7393-706-8

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| INDLEDNING | 4 |
| HVORFOR INTERVENTION? | 5 |
| HVAD ER PÅ SPIL FOR DANMARK?..... | 7 |
| HVAD KAN MAN OPNÅ? | 8 |
| HVORDAN KAN MAN OPNÅ MÅLENE? | 9 |
| Inddæm og afhjælp (og bomb måske lidt) | 10 |
| Støt og træn | 11 |
| Bomb og besæt | 12 |
| HVAD GØR VI SÅ? | 13 |
| BIBLIOGRAFI | 15 |
| Hjemmesider | 16 |

Indledning

Danmark har ”en pligt til at reagere uden for FN’s Sikkerhedsråd. Fordi vi har en pligt til at beskytte befolkningen i Syrien imod deres egen leder, der bruger giftgasser mod dem,” udtalte Statsminister Helle Thorning-Schmidt 3. september 2013.¹ Regeringen har omhyggeligt skelnet mellem denne ”pligt” til at gribe ind i Syrien og den faktiske udførelse af operationen. Danmark har således overladt formen og omfanget af den militære intervention til USA. Imidlertid er det vanskeligt at forestille sig, at regeringen ville kunne sidde en amerikansk henvendelse om bistand til militære operationer eller andre former for intervention i Syrien (f.eks. humanitær) overhørig efter at have slået fast, at Danmark har en ”pligt til at beskytte befolkningen i Syrien”. Det betyder, at Danmark bør forberede sig på, hvordan vi mener, at man bedst bidrager til en løsning på konflikten i Syrien og hvilket bidrag bedst tjener danske interesser og værdier.

Oppositionen har bakket op om regeringens støtte til USA’s forestående militære aktion, men efterspurgt overvejelser og debat om det videre forløb. Venstres formand Lars Løkke Rasmussen efterspurgte d. 28. august sådanne overvejelser: ”Der er det videre perspektiv, der handler om, hvad der skal blive af Syrien. Hvordan dæmper man for alvor op for den humanitære katastrofe? Hvad er exit-strategien? Hvad er det for et land, der skal være på den anden side?”² Som Lars Løkke Rasmussen påpeger, er det regeringen, der er ansvarlig for den type strategiske overvejelser. Imidlertid er spørgsmålet om mål og midler for interventionen i Syrien blevet genstand for stor offentlig debat blandt andet som følge af præsident Barack Obamas beslutning om at rådføre sig med Kongressen før en intervention. For at give denne debat har vi udarbejdet dette diskussionspapir.

Formålet med dette diskussionspapir er at bidrage med redskaber til en nuanceret og faktuel diskussion af mulighederne for militær intervention i borgerkrigen i Syrien. Anledningen er diskussionen af Obama-regeringens planer om at foretage en begrænset militær aktion mod Syrien som konsekvens af et giftgasangreb i Ghouta udenfor Damaskus den 21. august 2013. Papiret er baseret på vores viden om brugen af væbnet magt og vores kompetencer i at omsætte denne viden til redskaber for politikformulering. En række af papirets konklusioner blev udviklet på et seminar afholdt på Københavns Universitet 5. september 2013 med deltagelse af embedsmænd, civilsamfundsorganisationer, eksperter og andre med indsigt i Mellemøsten, brugen af væbnet magt og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Deltagerne i seminaret kan selvfølgelig ikke tages til indtægt for dette papirs konklusioner.

¹ ’Thorning: Danmark har ”pligt” til at støtte et angreb,’ *Jyllandsposten*, netavis, 3. september 2013 [<http://jyllandsposten.dk/politik/ECE5905703/thorning-danmark-har-pligt-til-at-stoette-et-angreb>].

² ’Løkke sår tvivl om succes i Syrien’, *Politiken*, netavis, 28. august, 2013. [<http://politiken.dk/politik/ECE2060696/loekke-saar-tvivl-om-succes-i-syrien/>].

Diskussionspapiret vil diskutere baggrunden for beslutningen om at intervenere og konsekvenserne for Danmark af den diskussion. Dernæst vil papiret beskæftige sig med, hvilke målsætninger, som Danmark i givet fald kan stille for en intervention i den syriske borgerkrig og dernæst vil papiret beskrive tre operationstyper, som helt eller delvist kan opfylde disse målsætninger. Endeligt vil papiret diskutere, hvad der vil følge efter en militær intervention.

Hvorfor intervention?

Obama-regeringen argumenterer for, at konflikten i Syrien er nået det punkt, hvor en fortsættelse af konflikten er ubærlig af humanitære og etiske grunde og en fortsættelse af konflikten vil medføre regional ustabilitet.³ Imidlertid er hverken den amerikanske eller den europæiske offentlighed overbevist.⁴ Uafhængigt af hensigterne med et militært indgreb er der altså ikke bred folkelig opbakning til et sådant militært indgreb. En væsentlig del af tvivlen vedrørende et eventuelt angreb er spørgsmålet om timingen: Hvorfor intervenere nu, lang tid efter at borgerkrigen begyndte at skabe tusindvis af døde og lemlæstede, og at presse millioner af mennesker på flugt? Siden argumentet for intervention er baseret på en moralsk indignation og en politisk stillingtagen hinsides folkeretten, er den indvending vigtig. Hvad er det, som gør en intervention nødvendig nu? Det er det spørgsmål, som præsident Obama og hans allierede, skal svare på.

En del af svaret på, hvorfor Vesten har ventet med intervention har mere med logikken omkring brugen af militær magt at gøre, end med situationen i Syrien. Omkostningerne ved brugen af militær magt er så høje - både i penge og i liv - og resultaterne så vanskelige at forudsige, at tærsklen for hvornår en intervention foretages nødvendigvis må være høj. I en borgerkrig vil det ofte være endnu vanskeligere end normalt at forudse konsekvenserne af brugen af militær magt. En intervention må nødvendigvis ledsages af genopbygning af de samfunds- og statsstrukturer, som borgerkrigen har brudt ned. Det vil være et omfattende arbejde, som tilfalder den intervenerende part. Et arbejde som ikke nødvendigvis vil være værdsat af alle borgerkrigens parter. Der vil således være en berettiget forventning om, at den intervenerende part ikke alene forpligter sig på en omfattende genopbygningsindsats, men også skal være rede til at forsvare den. Derfor kommer interventioner ofte på et tidspunkt, hvor krigen er kæmpet næsten færdig og borgerkrigens parter har brug for en ekstern aktør til at gøre det sikkert at nedlægge våbnene. Det var tilfældet med interventionen i Bosnien i 1992-1993, hvor NATO-styrker blev indsat som garant for den aftale,

³ 'President Argues Case for Action in Syria', *PBS Newshour*, torsdag 29. august, 2013, [<http://www.pbs.org/newshour/rundown/2013/08/president-argues-case-for-action-in-syria.html>]; 'Kerry, Hagel and Dempsey testify at Senate Foreign Relations Committee hearing on Syria', Full Transcript, *Washington Post*, [http://www.washingtonpost.com/politics/running-transcript-senate-foreign-services-committee-hearing-on-syria/2013/09/03/35ae1048-14ca-11e3-b182-1b3bb2eb474c_story.html].

⁴ En *Pew Research* undersøgelse offentliggjort 3 september viser, at 29 procent af amerikanerne er for bombninger af Syrien, mens 48 procent er imod. [<http://www.people-press.org/2013/09/03/public-opinion-runs-against-syrian-airstrikes/>]. En meningsmåling blandt danskere, foretaget af Gallup for Berlingske, der offentliggjorde den 25. august, viste, at 64 procent mente, at Danmark ikke burde deltage i en aktion mod Syrien [<http://www.b.dk/globalt/danskerne-afviser-syrien-angreb-uden-om-fn>].

som særligt USA havde fået forhandlet igennem med parterne i krigen. I Kosovo i 1999 kunne en sådan aftale ikke opnås ved forhandlingsbordet og NATO bombede Serbien og serbiske styrker i Kosovo med det resultat, at Serbien forlod Kosovo. Netop fordi denne afslutning på den interne konflikt var gennemtvunget er der stadig styrker i Kosovo for at opretholde en fremtvungen fred.

En intervention i en borgerkrig bringer således andre forpligtelser end den rent militære med sig. Derfor er de væbnede styrker som regel yderst tilbageholdende med at tilbyde sig. I forbindelse med borgerkrigen i Jugoslavien var det politikerne, som pressede på for intervention, mens generalerne var tilbageholdende til et punkt, hvor daværende udenrigsminister Madeleine Albright efter eget udsagn fik nok af militært fodslæberi og sagde til General Colin Powell: "hvad er nytten af dit fantastiske militær, Colin, hvis vi ikke må bruge det?"⁵ I dag har General Martin Dempsey Powell's gamle job som øverste amerikanske militære leder, og har i et brev til kongressen indgående beskrevet omkostningerne ved en intervention i Syrien.⁶ Denne militære modvilje bunder ikke mindst i, at de politiske ønsker til en militær intervention, hverken i tilfældet Jugoslavien eller i tilfældet Syrien lever op til militærets egen forståelse af effektiv anvendelse af væbnet magt. Feltmarskal Lord Guthrie, som var leder af de britiske væbnede styrker under interventionen i Kosovo, har således påpeget, at den "straffeaktion", som Obama-regeringen ønsker mod Syrien efter giftgasangrebet, ikke er en militær operation. "Ideen om afstraffelse er ikke noget man går i krig for," udtalte han.⁷

Imidlertid har det også omkostninger *ikke* at intervenere. Den syriske borgerkrig er blevet en humanitær katastrofe med over 100.000 døde og over to millioner flygtninge. Fraværet af en intervention har også vigtige sikkerhedspolitiske omkostninger. Det har betydet, at vi har overladt den syriske konflikt til regionale magter. Iran og Hizbullah støtter Assad regeringen. Mens vi har overladt det til Saudi Arabien og Qatar at støtte oprørerne. Imidlertid har de andre prioriteter end Vesten. Både støtten fra Iran, Hizbullah og fra Saudi Arabien og Qatar har hver især bidraget til at radikalisere de stridende parter i Syrien. Fordi Syrien konflikten har fået lov til at fortsætte er store dele af regionen blevet draget ind i en stadig mere sekterisk konflikt mellem Sunni og Shia islam og mellem de rivaliserende magter i Golfen. Et forhold, der har været medvirkende til at afspore den positive udvikling som regionen ellers var inde i da det arabiske forår begyndte.⁸

En yderligere omkostning ved ikke at intervenere, som ikke mindst Obama regeringen har lagt vægt på, kan være en implicit accept af brugen af kemiske våben.

⁵ Madeleine Albright, *Madam Secretary. A Memoir* (London: Macmillan, 2003), 182.

⁶ 'Gen. Martin Dempsey Lays Out US Military Options for Syria,' *ABC News*, [<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/07/gen-martin-dempsey-lays-out-us-military-options-for-syria/>].

⁷ 'Lord Guthrie, former Chief of the Defence Staff: Syria would not have been a "just war",' *Daily Telegraph*, 31 august, 2013 [<http://blogs.telegraph.co.uk/news/suecameron/100233593/lord-guthrie-former-chief-of-the-defence-staff-syria-would-not-have-been-a-just-war/>].

⁸ Helle Malmvig, *Ambiguous Endings. Middle East Regional Security in the Wake of the Arab Uprisings and the Syrian Civil War*, DIIS Report 2013:23.

I kraft af de store omkostninger i forhold til flygtige gevinster i en kompliceret situation, vil det være fristende at opstille mål for anvendelsen af militær magt, som "sender signaler" eller på anden måde er rent politiske i deres karakter. Dette "voldens diplomati" fungerer imidlertid bedst, hvis modstanderen selv har store marginale omkostninger ved konflikt.⁹ Truslen om brugen af militær magt overfor Cuba, og per implikation, Sovjetunionen under Cubakrisen havde således en helt anden effekt, end tilsvarende trusler overfor Assads regime i Syrien. Assad er allerede i en borgerkrig, som handler om intet mindre end hans egen og hans politiske bases overlevelse; deres marginale omkostninger ved konflikt er meget lave. Med andre ord kan Assad meget vel tåle et større militært angreb, end Vesten er villig til at iværksætte. Resultatet bliver derfor let, at USA og dets allierede iværksætter en militær aktion uden betydning, som ikke forandrer forholdene i Syrien; og at Assad efterfølgende kan erklære sig som sejrherre. Senatorerne John McCain og Lindsey Graham har netop kritiseret Obamas planer for en begrænset aktion i Syrien. Senatorerne ønsker større støtte til de syriske oprørere.¹⁰

Omvendt har et konstant hensyn i Obama-regeringens formulering af hensigten med og omfanget af et angreb været, at det skulle være begrænset i omfang og længde. Et sådant angreb vil netop være af en størrelsesorden, der ikke vil ændre grundlæggende på styrkeforholdene på jorden i Syrien.¹¹ Udfordringen bliver i det lys at skabe store marginale omkostninger for Assad for brugen af kemiske våben (en straf, der kan mærkes) uden at man samtidig gør omkostningerne så store at Assad-regeringen bliver så svækket, at de intervenerende lande ender med at stå med ansvaret for situationen.

Hvad er på spil for Danmark?

Fra et dansk synspunkt er denne debat vigtig af flere grunde. Var Danmark imod en intervention i Syrien kunne en målrettet indsats nu bidrage til at stoppe aktionen. Imidlertid har regeringen efter en drøftelse i udenrigspolitisk nævn konstateret, at der er flertal i Folketinget for at støtte hvad USA måtte have af planer for at intervenere. Oppositionen har efterspurgt en klarere identifikation af mål, midler og konsekvenser af aktionen. Den diskussion vil formentlig også dominere drøftelsen i kongressen. Denne diskussion kan Danmark påvirke. For det første vil et dansk ønske om at gøre noget ved konflikten i Syrien være betinget af en række overvejelser om omkostningerne ved en operation, som foretages i det amerikanske militær. Den slags overvejelser er normalt vanskelige at blive en del af, men på grund af Obamas beslutning om at lægge spørgsmålet om intervention over

⁹ Thomas C. Schelling 'The Diplomacy of Violence', *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966), 1-34.

¹⁰ 'President Gains McCain's Backing on Syria Attack', *New York Times*, 3 september, 2013, [<http://www.nytimes.com/2013/09/03/world/middleeast/syria.html?pagewanted=all>].

¹¹ Dog har General Dempsey, under høringsen den 3. September, svaret ja, til et spørgsmål fra Senator Menendez, om et angreb rettet mod Assad regimets kemiske våben og fremføringsmidler af disse ville have en "collateral consequence" på regimets militær og yderligere degradere regimets generelle kapaciteter.

til kongressen er der er her en unik mulighed for at påvirke den amerikanske beslutningsproces. Det forudsætter imidlertid, at Danmark har sat sig klarere mål end amerikanerne på nuværende tidspunkt har. For det andet kræver det, at Danmark er afklaret i forhold til hvad vi kan bidrage med for at nå dette mål og hvordan vi kan mobilisere andre europæiske lande til at bidrage. I dette tilfælde er spørgsmål om størrelsen og længden af aktionen afgørende. Jo større og jo længere, jo mere vil USA have brug for bidrag fra allierede.

Danmark har derfor brug for at identificere, hvilke mål verdenssamfundet, med USA i spidsen, bør have for en intervention i Syrien og for at identificere hvilke midler Danmark i givet fald vil bidrage med for at nå disse mål.

I det følgende vil vi kort beskrive mulige mål for en militær intervention og hvilke operationer, det vil kræve at opnå dem, og, i relation hertil, hvilke midler (civile såvel som militære) Danmark kunne vælge at bidrage med.

Hvor målene for en intervention i den syriske borgerkrig kan opstilles generisk, men i praksis skal udføres af USA, har Danmark en selvstændig beslutning af at tage for så vidt angår, hvilke midler den danske regering og det danske Folketing ønsker at anvende for at nå dem. I den forbindelse er det værd at bemærke, at Danmark ikke har en selvstændig interesse i, at præsident Obama får sit forslag igennem kongressen, hvis denne vedtagelse vil binde os til en forkert kurs. Obama har bragt sine allierede, inklusiv Danmark, i den risikable situation, at de har tilsluttet sig en militær operation, som præsidenten nu har gjort til genstand for en yderligere debat, der meget vel kan forandre operationens mål og midler.

Det er bedre for Danmark, at operationen ikke bliver til noget, end at den blanco-check, som vi har udstedt til USA, bliver indløst med operationer, vi ikke støtter. Derfor er det særligt vigtigt, at Danmark afklarar sin politik på dette område og at den bliver genstand for en informeret debat i Folketinget og offentligheden. Et element i denne debat må være, hvordan debatten om Syrien interventionen i kongressen påvirker USA's fremtidige evne til at foretage militære interventioner. Danmark har i f.eks. Jugoslavien, Afghanistan og Libyen fundet det rigtigt og vigtigt, at USA kunne fungere som garant for en rimelig verdensorden. Hvis kongressen afviser præsidentens forslag eller det på anden måde fremstår som at den amerikanske præsidents handlemuligheder er begrænset af kongressens mandat, vil det påvirke USA's evne til at gribe ind militært. Imidlertid behøver denne påvirkning ikke kun at være negativ. Bedre beslutninger med bredere opbakning kan meget vel være et langsigtet resultat.

Hvad kan man opnå?

Den danske debat om borgerkrigen i Syrien har været drevet på den ene side af en afsky overfor brugen af kemiske våben og på den anden side af en nervøsitet over hvorvidt støtte til aktionen i Syrien ville udvide sig til et omfattende engagement på linje med Afghanistan. På den baggrund må

det første skridt være at definere de mål man ønsker at opnå og de midler man vil anvende. Sammenfatter man den danske og internationale debat for intervention er det muligt at opstille følgende fem – delvist modstridende – målsætninger med en intervention:

- Straffe Assad for anvendelse af kemiske våben, fordi det er vigtigt at den internationale norm om ikke-brug af kemiske våben opretholdes
- Forbedre vilkårene for den syriske civilbefolkning og afhjælpe den humanitære katastrofe
- Sikre den fortsatte eksistens af den syriske stat, som en garant for regional stabilitet, herunder stabile og fredelige relationer til Israel og Tyrkiet
- Sørge for at iransk indflydelse i Syrien minimeres og at jihadistiske grupper ikke kan bruge territoriet som base for operationer i regionen eller mod Vesten
- Begrænse de negative effekter af en intervention på forholdet til Iran og BRIC-landene (særligt Rusland)

Disse målsætninger kan vægtes forskelligt, men opsummerer den grundlæggende vestlige position på området. Mener man, at forholdet til Rusland er vigtigt, vil man have en anden holdning til en rekonstruktion af den syriske regering, end hvis man mener, at Rusland kan ignoreres.

Konsekvenserne af at forfølge disse mål er en integreret diskussion af målsætningen. For eksempel vil en intervention i Syrien formentlig have konsekvenser for striden om Irans atomprogram.

Målsætningerne må således betragtes som rammerne for debatten, snarere end afslutningen på den. Disse mål kan formentlig ikke nås uden en eller anden form for intervention, der i en eller anden form er militær, men det betyder ikke, at fredelige alternativer ikke eksisterer, eller at en militær intervention nødvendigvis vil realisere målsætningerne. Særligt er det værd at bemærke, at Danmark kan beslutte at stille med et udelukkende humanitært bidrag og med et sådant gøre en stor forskel.

Hvordan kan man opnå målene?

De fem målsætninger kan opnås på mange forskellige måder, men for at illustrere valget mellem midler for at opnå disse målsætninger opstiller vi her tre typer af indsatser. De indeholder elementer der kan og vil blive kombineret i praksis og er således primært opstillet for at illustrere valgmuligheder.

- Inddæm og afhjælp (og bomb måske lidt)
- Støt og træn
- Bomb og besæt

Inddæm og afhjælp (og bomb måske lidt)

Inddæm og afhjælp er på mange måder den strategi, som Vesten hidtil har fulgt. Obamas tale i august 2012, der advarede mod brugen af masseødelæggelsesvåben i konflikten, var netop et forsøg på at sætte grænser for konflikten. De grænser blev overskredet ved brugen af kemiske våben. En kort og begrænset bombeaktion kan siges at være et svar herpå - med truslen om yderligere angreb, hvis anvendelsen af kemiske våben genoptages. Ønsker man ikke at foretage et væbnet angreb, kan en krigsforbryderdomstol, som den nedsat for det tidligere Jugoslavien, være en vej til at med tiden til sikre, at de ansvarlige for denne og andre krigsforbrydelser stilles til ansvar.

Ønsker Vesten med USA i spidsen ikke at engagere sig yderligere militært, kan man fortsat fokusere på at styrke forsvaret af Tyrkiet, Jordan og Israel. I den forbindelse vil det være muligt at deployere flere styrker i de nævnte lande og opretholde en flådetilstedeværelse i det østlige Middelhav. Dette vil være en defensiv brug af militære styrker, mens hovedindsatsen vil gå på at hjælpe de mennesker, der er fordrevet fra Syrien. I den forbindelse vil det være vigtigt at bidrage med undervisning og beskæftigelse for at forhindre en radikalisering i flygtningelejre. Dette kan suppleres af en efterretningsmæssig indsats mod al-Qaeda og andre radikale elementer.

Indsatsen i og omkring Syrien suppleres af et engagement af særligt Rusland og de arabiske stormagter i et diplomatisk forløb, der skal lede til en forhandlingsløsning. I praksis vil en sådan løsning måtte afvente en militær situation i Syrien, hvor ingen af parterne mener, at de kan opnå mere på slagmarken og derfor er parate til at mødes om forhandlingsbordet.

Fordelen ved denne strategi er, at den har få omkostninger og opretholder et godt forhold til Rusland og Kina. Ulempen er, at Vesten har meget lidt kontrol over situationen og derfor ikke afgørende kan ændre borgerkrigens udfald, sikre mod en regional eskalation, eller forhindre regionale magter som Iran og Saudi-Arabien fortsætte med at sætte dagsordenen i Syrien og i regionen som sådan. Det vil give yderligere medvind til såvel sunni-ekstremistiske grupper med forbindelser til al-Qaeda som shia-ekstremistiske grupper med forbindelser til Hizbullah og Iran indflydelse.

Danmark vil kunne udvide sit allerede betragtelige humanitære bidrag. Danmark kunne fortsat bidrage multilateralt, men kunne også vælge at ”adoptere” en flygtningelejr, hvor undervisning var efter dansk standard og folk lærte færdigheder, som de kunne bruge i genopbygningen af Syrien.

Fokus for denne indsats vil være, hvad der sker efter borgerkrigen. Selve borgerkrigen vil der være lidt kontrol med.

Denne indsats type vil i alle tilfælde være relevant, også selvom en af de to efterfølgende typer af indsatser ender med at blive rammen for Syrien. Der vil i alle tilfælde være store humanitære behov at opfylde, hvor Danmark kan spille en vigtig rolle.

Støt og træn

Efter denne model kan et bombardement som straf for brugen af kemiske våben, bruges som anledning til at bombe depoter, forsyningsveje, faste stillinger og andet af regimets militære infrastruktur. Det vil give oprørerne mulighed for igen at komme i offensiven i forhold til regimet. Hvis oprørsgrupper, som Vesten mener at kunne stole på, efterfølgende kan modtage træning, efterretninger, bistand til operationsplanlægning og logistik, vil oprørsgrupperne have langt bedre chancer i forhold til regeringens styrker og dermed bedre være i stand til at udnytte deres talmæssige overlegenhed i forhold til den bedre trænede syriske hær og enheder allierede med regimet. I den forbindelse er det vigtigt, at oprørerne ikke blot modtager håndvåben, håndholdte missiler og træning for operationer på delingsniveau. Som Kenneth M. Pollack har påpeget, så vil oprørerne kun have en reel mulighed for at overvinde den syriske hær, hvis oprørerne har organisation, logistik mv., der matcher en konventionel hær. Ved luftangreb kan Vesten erodere den syriske hærs logistiske struktur og støtte oprørernes operationer på måder, der mindsker den syriske hærs fordel på panser og artilleri. Disse operationer vil minde om den måde, hvor USA hjalp den nordlige alliance med at slå Taleban i Afghanistan i 2001-2002. Imidlertid vil opbygningen af oprørerne minde mere om den måde, hvorpå USA hjalp Kroatien med at opstille konventionelle militære styrker og planlægge operationer, der kunne slå serberne og fremtvinge en forhandlingsløsning.¹² De omkostninger, som de kroatiske operationer havde for danske FN-soldater i området, viser, at vælger Vesten denne vej kræver det ikke alene koordination med andre, f.eks. humanitære, indsatser, men også en erkendelse af, at man hermed giver oprørerne en større militær kapacitet, hvis anvendelse man ikke fuldt ud vil kunne kontrollere.

Fremgang for oprørerne kan tilskynde regimet til at anvende kemiske våben igen, og det vil være vigtigt at signalere at gentagen brug af kemiske våben igen vil blive straffet. Derfor kunne Vesten fremadrettet vælge at forsøge at spore og følge kemiske lagre og aktiviteter ved disse. Ved enhver given lejlighed bør man straffe Assads militær, hvis der er aktivitet omkring disse lagre.

Ligesom Vesten støtter syriske oprørere efter denne model, kan både Vesten og arabiske lande støtte de omgivne landes militære styrker og give nabolande kapacitet til mere aktivt at støtte de syriske oprørere. Ved at anvende stedfortrædere kan Vesten minimere risikoen for egne styrker og omkostningerne ved en intervention samtidig med, at man opbygger kapacitet til reelt at overtage magten fra Assad-regimet. Den indirekte konsekvens af dette engagement vil være en øget vestlig tilstedeværelse i syriske flygtningelejre i udlandet, og der kan i den forbindelse bidrages til at forbedre den humanitære situation.

¹² Kenneth M. Pollack, *Breaking the Stalemate: The Military Dynamics of the Syrian Civil War and Options for Limited US Intervention*, Middle East Memo, Brookings, August, 2013, 10-12.

Den afgørende udfordring, hvis man vælger at følge denne model, er selvsagt at identificere de dele af det syriske oprør, som man ønsker at støtte, og de dele, der ikke skal have del i våben og træning. Sporene fra Afghanistan i 1980'erne skræmmer; og det vil derfor være vigtigt, at de vestlige lande ikke overlader træning m.v. til regionale partnere, men selv tager hånd herom. Derfor vil der være et behov for trænere, efterretningsfolk og logistikpersonel. Her vil der være mulighed for et dansk bidrag, ligesom Danmark ville kunne bidrage med transportfly og lignende.

Borgerkrigen ender ikke på slagmarken; den ender med en politisk forhandlingsløsning. Støtten til syriske oprørere må således suppleres med arbejdet for at sikre en varig fredsslutning og forsoning, når den militære situation åbner mulighed for forhandling. I den proces er det vigtigt ikke at fremmedgøre Rusland på trods af at Rusland og Vesten støtter hver sin part i konflikten. Tværtimod kunne USA med fordel lade EU og Rusland gå i front ad det diplomatiske spor. I det hele taget vil det være afgørende at identificere områder, hvor Rusland kan få en så stor rolle som muligt i det videre forløb omkring Syrien.

Bomb og besæt

Hverken USA eller dets allierede har appetit på en storstilet landinvasion af Syrien, som ville gøre det muligt at afslutte borgerkrigen på Vestens betingelser, sikre retsforfølgelse af personerne ansvarlige for giftgasangrebet og andre forbrydelser mod menneskeheden samt at genopbygge landet. Invasionerne af Irak og Afghanistan hører en anden tid til og Syrien er trods alt ikke så geopolitisk afgørende, at borgerkrigen kan bryde med tidens tendens væk fra større landoperationer. Tidligere forsvarsminister Gates udtalte således, at enhver forsvarsminister, der foreslog en større landkrig i Asien, burde blive mentalundersøgt.¹³ Den maksimale model for indgriben fra USA og dets allierede vil derfor snarere være at etablere "sikre zoner" i nord og syd.¹⁴ Denne model blev anvendt i det tidligere Jugoslavien, hvor erfaringen bestemt ikke var entydig positiv. I 1995 blev en såkaldt sikker zone omkring byen Srebrenica således erobret af serbiske styrker, der overvandt en let bevæbnet hollandsk styrke, der ikke kunne forsvare området uden luftstøtte. Resultatet var en massakre. Lektien synes at være, at en sådan zone skal sikres af landstyrker med rigelig opbakning fra luften til at forhindre, at Assads' eller andre fjendtlige styrker infiltrerer zonen. Indenfor denne sikre ramme kan der ydes humanitær hjælp.

I realiteten vil sikre zoner være en besættelse af syrisk territorium og skabe internationalt anerkendte områder udenfor kontrol af regeringen i Damaskus. Dette vil i sig selv udfordre Syriens territorielle integritet, og det vil være vigtigt at sikre, at nabolandene ikke får kontrol over disse territorier eller at udbrydergrupper i Syrien etablerer selvstændige enklaver. Derfor vil

¹³ 'Warning Against Wars Like Iraq and Afghanistan,' *New York Times*, 25 februar, 2011.

¹⁴ Anthony H. Cordesman omtaler sådanne zoner som "no move zones", Anthony H. Cordesman, *Creating a "No Move" Zone in Syria*, CSIS, april, 2013.

internationale styrker være nødvendige. Dette behøver ikke kun at være vestlige styrker. Tværtimod ville det være mest logisk at bruge styrker fra regionen og fra stater, som man ønsker skal bakke op om aftalen (f.eks. soldater fra Brasilien eller Indien), men styrkerne skal støttes af vestlig luftmagt og i et vist omfang bakkes op af vestlige styrker på jorden.

Sikre zoner vil engagere USA og dets allierede dybt i konflikten. Ikke blot skal de sikre zoner sikres, men deres forsyningsveje skal holdes åbne og det vil kræve et voldsomt engagement. I sit brev til Kongressen forudså General Dempsey, at etableringen af sikre zoner ville kræve tusindvis af amerikanske soldater.¹⁵ Et sådant engagement vil betyde store omkostninger og stor risiko. Det er sandsynligt, at en vestlig tilstedeværelse i Syrien vil gøre de vestlige styrker til et mål for ekstremistiske sunni-grupper med bånd til al-Qaeda såvel som resterende alawit-dominerede militser med relationer til Iran og Hizbollah. Resultatet af en konfrontation med sidstnævnte grupper kan få store konsekvenser for forholdet til Iran i øvrigt. Ligeledes kan en konfrontation med russiske rådgivere i Syrien ikke udelukkes. I det hele taget vil et omfattende engagement i konflikten gøre Vesten til en part i et omfang, hvor det bliver Vestens konflikt snarere end syrernes. Vesten vil være forpligtet på en langvarig og kompliceret operation.

En sådan operation vil kræve en militær indsats, hvor USA vil se til sine allierede for bistand. Danmark ville kunne bidrage både med enheder fra flyvevåbnet og hærenheder på line med det danske bidrag til SFOR og KFOR i det tidligere Jugoslavien. I de sikre zoner vil den humanitære og militære indsats være snævert forbundet og Danmark vil kunne leve op til ambitionerne om at ”samtænke” humanitære og militære indsatser.

Hvad gør vi så?

Anvendelsen af militær magt er karakteriseret ved, at effekterne sjældent er præcis dem, som man forudså, da man planlagde aktionerne, og at modpartens reaktioner i høj grad former det videre forløb. Derfor er forberedelsen og begyndelsen på en militær intervention så vigtig – den er den del af forløbet, som USA og dets allierede har bedst kontrol over. Kontrol med det videre forløb kan man kun forberede sig på. I den forbindelse må Danmark specifikt overveje, hvor vores bidrag gør den største komparative fordel og hvordan vores bidrag bedst kan fremme vores målsætninger for konflikten. For et lille land er det også værd at overveje bidragets synlighed og hvordan det bliver opfattet af vores allierede.

Enhver aktion må fortages i bevidstheden om, at borgerkrigen i Syrien er en integreret del af de store forandringer Mellemøsten gennemgår efter det arabiske forår. Borgerkrigen i Syrien har bidraget til at afspore et ønske om forandring og udvikling i regionen til fordel for et fokus på sikkerhed og sekteriske opfattelser af politik. Det er i Vestens klare interesse, at Mellemøsten

¹⁵ Dempsey, *op. cit.*

udvikler sig i en retning, der skaber åbne samfund i positiv udvikling. Udviklingen i Mellemøsten som sådan og opfattelsen af Vestens bidrag til regionens udvikling må således tages med i overvejelserne, når omkostningerne og udbyttet ved en intervention vejes op mod hinanden. Ligeledes vil udfaldet af den syriske konflikt påvirke Iran og dets allieredes (Hizbollah) stilling i regionen og det vil således have betydning for en eventuel konfrontation omkring Irans atomprogram.

Borgerkrigen i Syrien har også direkte konsekvenser for NATO-medlemmet Tyrkiet og Israel. Ydermere truer konflikten indirekte den skrøbelige situation i Irak. En intervention må således planlægges under hensyntagen til konsekvenserne for disse lande. Det kan bestemt ikke udelukkes, at Israel vil blive angrebet af Hizbollah som reaktion på selv et begrænset bombardement.

Hverken den militære intervention i form af et begrænset bombardement eller en eventuel opfølgende militær intervention efter de beskrevne modeller kan betragtes isoleret fra en politisk løsning på konflikten. Er formålet med interventionen blot at ”straffe” for brugen af kemiske våben, vil det næppe have den store effekt på den konflikt, der førte til brugen af kemiske våben. Intervention vil kun have konsekvenser for borgerkrigen, hvis den skaber militære omstændigheder, der giver alle parter en klar interesse i at afslutte konflikten ved forhandlingsbordet.

Fordi konflikten i Syrien er en central brik i det nye Mellemøsten, som er ved at blive skabt, er det vigtigt, at det diplomatiske spil om Syriens fremtid tilrettelægges på en måde, hvor fremtidens globale magter bliver ansvarliggjort. En stabil og fremtidssikker løsning på borgerkrigen i Syrien må således garanteres af BRIC-landene og disse kan med fordel inddrages i implementeringen af en eventuel fredsftale.

Bibliografi

- Breitenbauch, Henrik Ø. (2013). "Kronik: Vi skal tænke os om, inden vi griber ind i Syrien", *Berlingske*, 26. august, 2013, [<http://m.b.dk/?article=26657767-Kronik-Vi-skal-taenke-os-om,-inden-vi-griber-ind-i-Syrien>].
- Charap, Samuel (2013). "Russia, Syria and the Doctrine of Intervention", *Survival: Global Politics and Strategy*, pp. 35-41.
- Collins, John M. (1995). "Military Intervention: A Checklist of Key Considerations", *Parameters*, winter 1995, pp. 53-58.
- Cordesman, Anthony H. (2013). "Creating a "No Move" Zone in Syria", *Center for Strategic and International Studies*, published Apr 24 2013, [<http://csis.org/publication/creating-no-move-zone-syria>].
- Cordesman, Anthony H. (2013b). "US Options in Syria: The Dempsey Letter", *Center for Strategic and International Studies*, published Jul. 26 2013, [<http://csis.org/publication/us-options-syria-dempsey-letter>].
- Cordesman, Anthony H. (2013c). "U.S. Options in Syria: Obama's Delays and the Dempsey Warnings". *Center for Strategic and International Studies*, published Aug. 23 2013, [<http://csis.org/publication/us-options-syria-obamas-delays-and-dempsey-warnings>].
- Cordesman, Anthony H. (2013d). "Choosing the right options in Syria". *Center for Strategic and International Studies*, published Aug. 26 2013, [<http://csis.org/publication/choosing-right-options-syria>]
- Dempsey, Gen. Martin (2013). "Letter to Representative Eliot L. Engel", Aug. 19 2013, Chairman Joint Chiefs of Staff. Washington D.C.
- Esfandiary, Dina (2013). "Finding the least bad option", *International Institute for Strategic Studies*, 05 June 2013.
- Forsvarsministeriet (2011). "Strategi for Danmarks engagement i Libyen", *Forsvarsministeriet: København*.
- Haggerty, Brian T. (2012). "Safe Havens in Syria: Missions and Requirements for an Air Campaign", *SSP Working paper*, July 2012, MIT Security Studies.
- International Crisis Group (2013). "Syria's Metastasising Conflicts", *Middle East Report*, No. 143, 27 June 2013.
- International Crisis Group (2013). "Now or Never: A Negotiated Transition for Syria", *Middle East Report*, No. 32, 5 March 2012.
- Kemp, Richard (2012). "Options for intervention", *RUSI Crisis Briefing*, 25 July 2012, pp. 5-13.

- Lemmon, Gayle Tzemach (2013). "The Best Case Scenario in Syria", *Foreign Affairs*, Aug. 26 2013, [<http://www.foreignaffairs.com/articles/137043/gayle-tzemach-lemmon/the-best-case-scenario-in-syria>]
- O'Conner, Sean (2012). "Strategic SAM Deployment in Syria", *Air Power Australia*, January 2010 updated April 2012, [<http://www.ausairpower.net/APA-Syria-SAM-Deployment.html#mozTocId304265>]
- Pollack, Kenneth M. (2013). "BREAKING THE STALEMATE: THE MILITARY DYNAMICS OF THE SYRIAN CIVIL WAR AND OPTIONS FOR LIMITED U.S. INTERVENTION", *Middle East Memo*, Saban Center at Brookings, august 2013.
- Pradhan-Blach, Flemming (2012). "Syria's Military Capabilities and Options for Military Intervention", *Center for Militære Studier*, Københavns Universitet, 19. juni, 2012, [http://cms.polsci.ku.dk/cms/syria/syrias_military_capabilities_kopi/].
- Roberts, Dan & Julian Borger (2013). "Syria crisis: Russia calls for UN inquiry into chemical weapons claim", *The Guardian*, 23 August 2013.
- Sharp, Jeremy M. & Christopher M. Blanchard (2013). "Armed Conflict in Syria: U.S. and International Response", *Congressional Research Service*, june 14 2013.
- Singh, Michael (2012). "U.S. Options for Syria: Action vs. Inaction", *The Washington Institute*, June 7 2012.
- Søndergaard, Britta (2011). "Søvndal: Vi har pligt til at beskytte de civile i Libyen", *Kristeligt Dagblad*, 18. marts 2011.
- Udenrigsministeriet (2012). "Strategi for Danmarks samarbejde med Libyen", *Udenrigsministeriet*: København.
- Wittes, Tamara Cofman "Options for U.S. Policy in Syria", *THE SABAN CENTER for MIDDLE EAST POLICY at THE BROOKINGS INSTITUTION*, Testimony to US Senate Foreign Relations Committee April 19 2012.
- Ziadeh, Radwan, Leon Hadar, Mark N. Katz & Steven Heydemann (2012) . "CRISIS IN SYRIA: WHAT ARE THE U.S. OPTIONS?", *Middle East Policy*, vol. 19, no. 3, pp. 1-24.

Hjemmesider

Chatham House

[<http://www.chathamhouse.org/research/middle-east/current-projects/syria-and-lebanon>]

International Crisis Group

[<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/egypt-syria-lebanon/syria.aspx>]

Foreign Policy
[<http://www.foreignpolicy.com/>]

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies
[<http://www.rusi.org/Syria>]

Relevante artikler:

Codner, Michael (2012). "NATO's Treaty Obligations to Turkey: Theory and Practice", 5 Oct 2012, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C506E9F5978885/>].

Hudson, John (2013) "Architect of Syria War Plan Doubts Surgical Strikes Will Work", 26 August 2013, [http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2013/08/26/architect_of_syria_war_plan_doubts_surgical_strikes_will_work]

International Coalition for the Responsibility to Protect (2013). "The Crisis in Syria", 23 Aug 2013, [<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-syria>].

Johnson, Adrian (2012). "What Ends a War? The Limits of Bosnia-Syria Parallels", 14 Mar 2012, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4F60DEBA78376/>]

Patel, Avnish (2013). "Turkish Delight? The Deployment of Patriot Missiles to Turkey Poses Further Questions than Answers", 6 Feb 2013, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C51122FE3B37A3/>].

Roberts, David (2012). "ARGUMENTS AGAINST Military Intervention in Syria", 8 Feb 2012, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4F328B3696A01/>].

Stephens, Michael (2012). "The Resignation of Kofi Annan: The End of the Diplomatic Road?", 6 Aug 2012, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C501FADC891EF4/>].

Stephens, Michael (2012). "ARGUMENTS FOR Military Intervention in Syria", 8 Feb 2012, [<http://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4F328C88D1539/>].