



”FN har viljen men mangler kapaciteten, og øvrige internationale aktører har kapaciteten, men ikke viljen, til at engagere sig i interne afrikanske konflikter. Derfor er de afrikanske aktører i stadig stigende grad tvunget til selv at påtage sig løsningen af konflikterne på det afrikanske kontinent - Men besidder de den fornødne kapacitet til at løse opgaven?”

Indholdsfortegnelse

RESUME	4
1 Indledning	5
1.1 Emnevalg og relevans.	5
1.2 Problemformuleringen.	6
1.3 Specialets teorianvendelse og struktur.	7
1.4 Definerings af det begrebsmæssige rum.	9
1.5 Redegørelse for "PSO-spektret"	10
1.5.1 Conflict Prevention (Konfliktforebyggelse).	10
1.5.2 Peacemaking (Fredsgrundlæggelse / Fredelig Bilæggelse).	10
1.5.3 Peacekeeping (Fredsbevarelse).....	10
1.5.4 Peace Enforcement (Fredspåtvængelse).	11
1.5.5 Peace Building (Fredsopbyggelse / Fredskonsolidering).	11
1.5.6 Humanitarian Relief (Humanitær Hjælp).	12
1.5.7 Øvrige begreber indenfor PSO-spektret.	12
1.6 Afgrænsning af det empiriske rum.....	12
2 Generelle krav til gennemførelse af Fredsstøttende Operationer.	13
2.1 Generelt.	13
2.2 FN's anbefalinger.	13
2.2.1 "Department of Peacekeeping Operations" forslag til kriterier.	13
2.2.2 Brahimi-rapporten.	14
2.2.3 Legitimitet.	15
2.3 Primære forhold der stiller krav til Fredsstøttende Operationer.	15
2.3.1 Økonomiske forhold.....	15
2.3.2 Mandatet.....	16
2.3.3 Det doktrinære grundlag.	16
2.3.4 Det tidsmæssige aspekt.	16
2.3.5 Kravet om accept.....	17
2.3.6 Troværdighed.	18
2.3.7 Styrkestrukturen.....	19
2.4 Sekundære forhold der stiller krav til Fredsstøttende Operationer.	20
2.4.1 Entydige kommandoforhold (Unity of Command).	20
2.4.2 Multinationalitet.....	20
2.5 Sammenfatning af krav til fredsstøttende operationer.....	21
3 Erfaringer fra afrikanske Fredsstøttende Operationer.....	22
3.1 Generelt	22
3.2 Afrikansk vilje til intervention.	22
3.2.1 Historisk perspektiv.....	22
3.2.2 Erfaringerne fra Rwanda.	23
3.3 Erfaringer fra ECOMOG indsættelser i Vestafrika.....	24
3.3.1 Mandatet.....	24
3.3.2 Økonomiske forhold.....	25
3.3.3 Føringsmæssige forhold.....	25
3.3.4 Logistiske og strukturelle forhold.	25
3.3.5 Chefen for ECOMOG egne betragtninger.	27
3.4 Foreløbige erfaringer fra "African Mission in Burundi - AMIB".	27
3.5 Krav og erfaringer fra afrikanske fredsstøttende operationer.....	28
4 Afrikanske tiltag indenfor konflikthåndtering.....	30
4.1 Generelt	30
4.2 African Union (AU) som kontinental garant for konflikthåndtering.	30
4.2.1 AU's økonomiske forhold.	32
4.2.2 African Union Peace and Security Council.....	32

UKLASSIFICERET

4.2.3	African Standby Force (ASF).....	33
4.3	Regionale afrikanske organisationer.....	35
4.3.1	Economic Community of West African States (ECOWAS).....	35
4.3.2	Southern African Development Community (SADC).....	36
4.3.3	Intergovernmental Authority on Development (IGAD).....	37
4.3.4	Union du Maghreb Arabe (UMA).....	38
4.3.5	Treaty of Non- Aggression, Assistance and Mutual Defence (ANAD).	38
4.3.6	East African Co-operation (EAC).....	38
4.3.7	New Partnership for Africa 's Development (NEPAD)	39
4.3.8	Economic Community of Central African States (ECCAS).....	39
4.3.9	Economic and Monetary Community of Central African States (CEMAC).....	39
4.4	De afrikanske nationalstaters kapaciteter.	40
5	International støtte til den afrikanske fredsstøttende kapacitet.	42
5.1	Generelt.....	42
5.2	FN.....	42
5.3	G8 - landene.....	43
5.4	Europæiske Union (EU).....	45
5.5	USA.....	45
5.6	Frankrig.....	47
5.7	Storbritannien	47
5.8	Danmark.....	47
5.9	Øvrige bilaterale programmer.....	48
5.10	Særlige tiltag indenfor doktrinudvikling og øvelsesaktivitet.....	49
5.11	Vurdering af de gennemførte programmer.....	49
6	Sammenfattende Vurdering og Perspektivering	51
6.1	Generelt.....	51
6.2	Afrikansk vilje til intervention.	51
6.3	Reaktionsstyrkernes struktur.....	52
6.4	Materielle kapaciteter	53
6.5	Økonomiske aspekter.....	54
6.6	Sammenfattende vurdering.....	55
6.7	Perspektivering.....	55

Tillæg BIBLIOGRAFI

Bilag 1	Kort over Afrika
Bilag 2	Kort over Vestafrika
Bilag 3	African and UN Peace missions (October 2003)
Bilag 4	African Participation in OAU/ECOWAS/SADC/Other African led Operations
Bilag 5	Economic Community of West African States (hertil et underbilag).
Bilag 6	Southern African Development Community
Bilag 7	Inter-Governmental Authority on Development
Bilag 8	ARAB Maghreb Union
Bilag 9	Treaty of Non-Aggression, Assistance and Mutual Defence
Bilag 10	East African Co-Operation
Bilag 11	Economic Community of Central African States
Bilag 12	African Capabilities for Peace Operations - An Assessment in Support of the African Crises Initiative (ACRI)

RESUME

Verden har siden slutningen af den Kolde krig oplevet en markant stigning i antallet af intrastatslige konflikter. Langt hovedparten af disse udkæmpes på det afrikanske kontinent, med stor mediebevågenhed, og krav om ekstern parts indgriben. FN har som global organisation meddelt sin holdning til, at hovedparten af de afrikanske konflikter kræver indsættelse af en robust militær styrke på baggrund af et stærkt mandat, hvilket organisationen ikke ser sig i stand til at efterleve. Andre parter udenfor det afrikanske kontinent deler i store træk denne holdning, og det er således op til de afrikanske aktører selv at håndtere konflikterne.

På baggrund af det aktuelle afrikanske konfliktbillede, samt erfaringer høstet under hidtidige fredsstøttende operationer, defineres en række krav til gennemførelsen af militære fredsstøttende operationer i Afrika. Grundlæggende krav før en intervention kan gennemføres er naturligvis viljen til at intervenere, men herudover er især finansiering af den enkelte operation og rådighed over den fornødne robuste militære kapacitet afgørende for opnåelse af succes. Den militære styrke skal kunne indsættes hurtigt i krise- eller konfliktområdet, hvortil kræves både et højt beredskab og deployeringskapacitet. Ligeledes skal enheden råde over tilstrækkelige mængder af interoperabelt militært materiel, og den nødvendige logistik til at servicere det. Endelig skal enheden så vidt det er muligt også sammensættes multinationalt, for herved yderligere at legitimere interventionen i forhold til det aktuelle mandat. Netop multinationaliteten stiller igen krav om en militær styrke, der på baggrund af fælles øvelser, et fælles kommandosprog og et fælles doktrinært grundlag.

Hidtidige fredsstøttende operationer i afrikansk regi har desværre på mange måder vist, at de afrikanske aktører har haft svært ved at leve op til alle kravene, uagtet at den politiske vilje og folkelige opbakning har været der i mange år. Således er kun få af de afrikanske stater for nærværende i stand til at kunne deployere og opretholde en større militær styrke over store afstande på kontinentet, og endnu færre råder over anvendeligt materiel til operationerne.

På trods heraf, opleves store planer for fremtiden. Langt de fleste af de regionale afrikanske organisationer har krav om konflikthåndteringsmekanismer i deres juridiske grundlag, og flere har endda militære styrker, der enten allerede i en vis grad er uddannet og udrustet til at gennemføre fredsstøttende operationer, eller projekteres til at blive det. Som kontinental organisation har African Union netop i 2003 vedtaget etablering af et fælles afrikansk sikkerhedsråd, og underlagt dette en regulær afrikansk reaktionsstyrke, benævnt "African standby Force - ASF". Tiltagene bakkes økonomisk op, såvel af interne økonomiske reformer, som af det internationale samfund, idet især G8 landene er gået aktivt ind i sagen med stor, men betinget, økonomisk støtte. Flere andre nationer har allerede gennem de seneste år via bilaterale tiltag bakket op om de afrikanske planer, med tilbud om uddannelsesstøtte, finansiering, logistik og materieldonationer.

De afrikanske aktørers muligheder for selv at håndtere konflikterne på kontinentet vurderes således at være på rette spor. Endnu besiddes ikke kapacitet til gennemførelse af komplekse fredsstøttende operationer, men følges den fastsatte plan om etablering af ASF, koordineres de mange donationer hensigtsmæssigt, og etableres et sundt økonomisk grundlag for operationerne, vurderes der at være gode muligheder for begrænset succes inden 2010.

1 Indledning

1.1 Emnevalg og relevans.

Dette speciale er udarbejdet på baggrund af et overordnet emne med titlen ”*Militære operationer i Afrika*”. Det overordnede emne er af specialegruppen vurderet til at kunne ansues fra ganske mange vinkler, eksempelvis i historisk perspektiv, konflikttyper og involverede aktører. Med henblik på en sekvensering af emnet, og hermed mulighed for at udarbejde de ønskede tre specialer indenfor arbejdsgruppen, vurderes det således naturligt, at betragte den type konflikter, der gennem de seneste år har præget det afrikanske kontinent.

Mens potentialet for interstatslige stridigheder ikke er blevet entydigt mindre siden den kolde krigs ophør, har verden de seneste knap 15 år oplevet en eskalation af komplekse nye intrastatslige konflikter. Et bevis herpå er det faktum, at mere end 75 % af det samlede antal væbnede konflikter siden 1945, har udspillet sig internt i stater frem for mellem stater¹. De intrastatslige konflikter har oftest identitetsspørgsmålet som det primære omdrejningspunkt, og benævnes i dagens litteratur ofte som ”krige af den tredje slags”.

Sådanne krige er karakteriseret af følgende generelle fællestræk²:

- Den væbnede kamp føres mellem myndighederne og etniske eller religiøse grupperinger bosiddende på statens territorium.
- Kampene udkæmpes ikke mellem organiserede militærstyrker underlagt stramme kommandostrukturer, men derimod mellem regeringsstyrker og irregulære grupper og lokale krigsherrer. I de fleste tilfælde er der få afgørende slag og mangel på klare politiske udfald i form af holdbare fredsaftaler. Af denne grund trækker de væbnede konflikter ofte ud i årtier.
- Da en af hovedressourcerne i konflikterne består i støtte fra civilbefolkningen, ophæves den traditionelle adskillelse mellem stat, væbnede styrker og civile, hvilket medfører, at befolkningen bliver ofre for forfølgelse, massakrer og etnisk udrensning. Civile stempler nemlig ofte som tilhørende en af de krigsførende parter, alene på baggrund af etnisk tilhørsforhold eller religiøs overbevisning.
- Som en konsekvens af ophævelsen af den klare adskillelse mellem civile og væbnede styrker, bærer civilbefolkningen i de fleste tilfælde hovedbyrden af lidelserne. De samlede tabstal for interne konflikter udkæmpet siden 1945 viser således, at omkring 90 % af dødsopfrene er at finde blandt civile, og navnlig i Afrika syd for Sahara har de civile tabstal været forfærdende; alene konflikterne i Angola, Etiopien, Mozambique, Sierra Leone og Sudan har indtil 2003 resulteret i civile tabstal på mellem 100.000 i Angola og over 1 million dræbte i Sudan.
- De generelle sikkerhedsproblemer på det afrikanske kontinent forstærkes ofte af den udbredte fattigdom, den almindelige mulighed for at erhverve våben, samt den fortsatte spredning af livstruende sygdomme, hvor HIV/AIDS er mest dominerende.

Udover de beskrevne fællestræk for de interne afrikanske konflikter, har demokratiseringsprocessen og kravet om respekt for menneskerettighederne i samme periode også i stigende grad fået status som universelle principper, som afrikanske regeringer må overholde, såfremt de ønsker at få tildelt udviklingsbistand og støtte fra internationale finansiel-

¹ Dansk Udenrigspolitisk Institut: Politiske og moralske aspekter af humanitær intervention, side 30.

² Ibid.

le institutioner. Med til dette billede hører også, at rækkevidden af globale nyhedsnetværker ligeledes er forøget betydeligt gennem de seneste år med det resultat, at konflikter, der især medfører humanitære katastrofer og massive krænkelser af menneskerettighederne, i højere grad end tidligere har en tendens til at afføde verdensomspændende krav om indgreb for at standse konflikten.

På baggrund af beskrivelsen af konflikterne de seneste år i Afrika, vurderes det relevant i forhold til det overordnede emne, at opstille et problemtema for dette speciale med titlen *"Militære aktører i Fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent"*.

1.2 Problemformuleringen.

I flere tilfælde har FN's manglende handleevne overfor humanitære katastrofer og komplekse konflikter, i høj grad været forbundet med en begrænset vilje blandt Sikkerhedsrådets medlemmer, til at kaste sig ud i foretagender, der forekom uklare og som risikerede at blive både langvarige og tabsgivende.

Som interventionerne i bl.a. Somalia og Rwanda med stor tydelighed har vist, har krige af den tredje slags en tendens til at skabe situationer, hvor anvendelsen af instrumenter som mægling og fredsbevarelse eskaleres til fredspåtvingende operationer, idet halvhjertede og tøvende indsats oftest viser sig utilstrækkelige. Behovet for sådanne militære tvangsforanstaltninger har dog ved flere lejligheder stået i modsætning til den begrænsede vilje blandt mulige intervenserende magter, til at sætte deres soldaters liv på spil.

Denne manglende accept af egne militære tab er tæt knyttet til vanskelighederne forbundet med at vinde den nødvendige folkelige opbakning til styrkernes indsættelse i militære operationer, der ikke er direkte relateret til den traditionelle nationale sikkerhed. Tendensen blev især åbenlys da USA, efter et ændret situationsbillede, trak sine tropper ud af FN-operationen i Somalia grundet et skærpet trusselsbillede og dermed øget risiko. I årene der fulgte led det meste af den vestlige verden af det der senere blev døbt "Somalia-syndromet" - eller med andre ord en generel uvilje mod at engagere sig i fredsstøttende operationer i forbindelse med konflikter på (især) det afrikanske kontinent.

For så vidt angår FN som global sikkerhedsorganisation, så angiver FN charteret ikke nogen specifik reference til begrebet "Fredsstøttende Operationer", men kapitlerne VI, VII og VIII er alle relaterede til emnet. Kapitel VIII beskæftiger sig således med såkaldte regionale arrangementer, og retfærdiggør global anvendelse af regionale organisationer, aktører eller alliancer, der måtte indeholde kapaciteter til at kunne assistere FN i håndteringen af kriser og konflikter. Det er væsentligt at bemærke, at kapitel VIII også indeholder en væsentlig begrænsning i de regionale muligheder, idet organisationerne ikke unilateralt autoriseres til at iværksætte fredspåtvingende operationer uden forudgående autorisation fra FN Sikkerhedsråd.

Netop denne kombination af FN charterets kapitel VIII, og andre nationers uvilje mod at engagere sig i de afrikanske konflikter, har de seneste år medført, at den Afrikanske Union (AU) har sat "Konflikthåndtering" højere på sin dagsorden, og der blev på AU topmødet i Maputo således etableret et afrikansk "Peace and Security Council", der forventes at blive tillagt beføjelser til at intervenere i medlemsstaternes interne affærer ved tilfælde af brud på menneskerettighederne, eller hvor principperne for såkaldt "good governance" bliver misligholdt. Samtidig med beslutningen blev også vedtaget etableringen af en militær beredskabsstyrke - "African Standby Force".

AU's beslutninger er af verdenssamfundet blevet modtaget meget positivt, men der hersker fortsat nogen skepsis over spørgsmålet om, hvordan og hvornår Afrika vil være i stand til at honorere kravene til en koordineret indsættelse af en robust militær styrke i en fredsstøttende operation af mere kompleks karakter.

I forlængelse af denne "mere almindelige" skepsis overfor de positive udspil fra afrikansk side, kombineret med FN's egne vanskeligheder med konflikthåndtering på det afrikanske kontinent og øvrige nationers modvilje mod engagement, falder følgende problemstilling naturlig:

"FN har viljen men mangler kapaciteten, og øvrige internationale aktører har kapaciteten, men ikke viljen, til at engagere sig i interne afrikanske konflikter. Derfor er de afrikanske aktører i stadig større grad tvunget til selv at påtage sig løsningen af konflikterne på det afrikanske kontinent; Men besidder de den fornødne kapacitet til at løse opgaven?"

Der kan af problemstillingen udledes et antal underspørgsmål, der vurderes relevante at belyse for at kunne besvare spørgsmålet:

- Hvilke krav stiller PSO i dag til aktørerne der intervenserer?
- Hvilke erfaringer er der gjort med selvstændige afrikanske Fredsstøttende Operationer?
- Hvilke aktører kan involveres på det afrikanske kontinent?
- Hvilken holdning og vilje eksisterer ved de afrikanske aktører til selv at varetage de fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent?
- Hvilke muligheder er der for finansiering af de afrikanske tiltag til konfliktløsning?
- Hvilke militære kapaciteter råder de afrikanske aktører selv over?
- Er kapaciteterne tilstrækkelige (både kvalitativt og kvantitativt) til at håndtere opgaven?
- Såfremt de ikke er - hvad mangler der/hvordan optimeres de?
- Hvilke eksterne aktører støtter de afrikanske tiltag?
- Er de afrikanske aktører låst fast i et gammelt paradigme, eller ses der objektive fremtidsperspektiver?

1.3 Specialets teorianvendelse og struktur.

Specialet baseres grundlæggende på teoriafprøvning af følgende tese:

- *"Afrikanske aktører besidder selv den fornødne vilje og evne til med militær kapacitet at gennemføre Fredsstøttende Operationer på det afrikanske kontinent "*

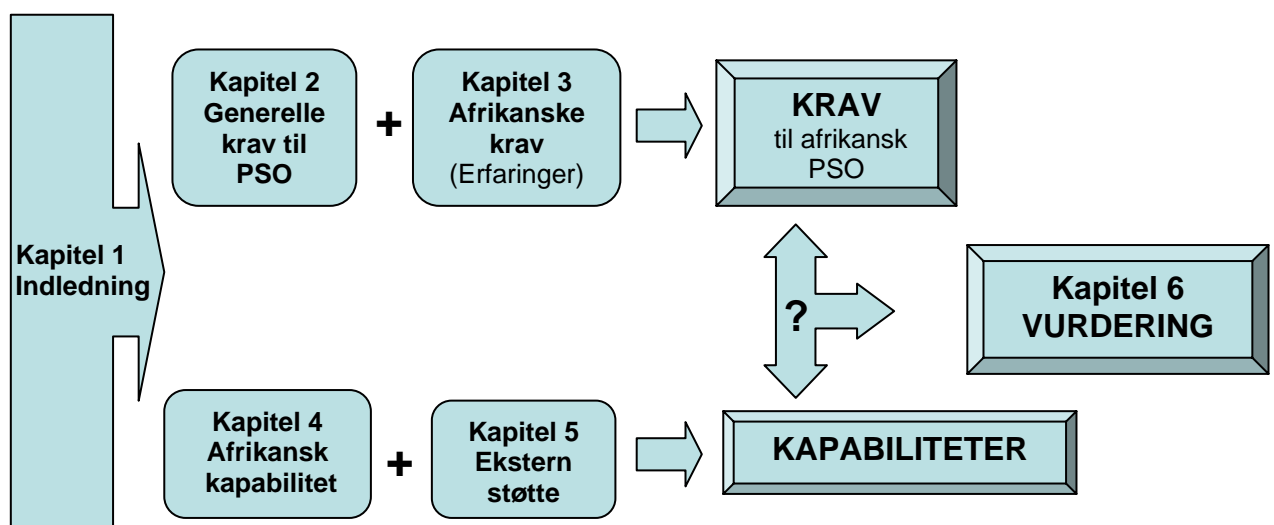
Teoriafprøvningen bygger, under den gennemgående redegørende analyse, på en relativ banal "ligning". På baggrund af eksisterende doktriner, direktiver og generelle forskrifter, udledes den række af krav der skal efterleves, såfremt fredsstøttende operationer skal gennemføres med succes. I forlængelse heraf uddrages de erfaringer, som afrikanske aktører allerede har gjort indenfor PSO på det afrikanske kontinent. Samlet udgør disse krav og erfaringer den ene side af ligningen. Her overfor opgøres den samlede eksisterende og planlagte afrikanske kapabilitet på området, samt den støtte som eksterne organisationer og lande allerede bidrager med, eller har givet tilsagn om. Vurderingen af, om de to parametre, eller faktorer, i "ligningen" opvejer hinanden vil i konklusionen afgøre tesens korrekthed.

Gennemgående i analysen anvendes elementer fra krigsførelsens (udvidede) kredsløb til at klarlægge og definere de kapabiliteter, der stilles krav om for opnåelse af succes ved gennemførelse af fredsstøttende operationer:

- Organisation og struktur.
- Doktrin og tidsparametre.
- Teknologi og materiel.
- Personel og kultur, inkl. viljen, uddannelsen og økonomien.

Elementerne skal ikke nødvendigvis ses i sammenhæng, men vil oftest fremstå som enkeltstående faktorer.

Specialet bygges op efter følgende overordnede struktur:



I første kapitel sættes scenen, idet baggrunden for nødvendigheden af fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent, samt de overordnede retningslinier for interventionsmulighederne ridses op.

I kapitel 2 udledes de krav til planlægning og gennemførelse af fredsstøttende operationer, som alle aktører bør tilstræbe at efterleve, såfremt operationerne skal nå det ønskede mål med konflikthåndteringen.

Efterfølgende beskriver kapitel 3 på baggrund af det erfaringsmæssige grundlag indenfor afrikansk PSO, de særlige krav der måtte gøre sig gældende for PSO på det afrikanske kontinent. I kapitlet anvendes primært tre scenarier (Vestafrika, Rwanda og Burundi) til beskrivelse af de erfaringer, der måtte lede frem til særlige afrikanske forhold.

Således vil der efter kapitlerne 2 og 3 være redegjort for en række krav til PSO på det afrikanske kontinent, som de afrikanske aktører skal tage højde for. Disse testes mod de reelle afrikanske kapabiliteter i de efterfølgende kapitler 4 og 5.

I kapitel 4 opgøres og vurderes således de eksisterende samt de planlagte afrikanske kapabiliteter til fredsstøttende operationer, såvel på kontinentalt niveau, som på regionalt og nationalt niveau.

Når afrikanernes egne muligheder er opgjort, behandler kapitel 5 verdenssamfundets muligheder for at underbygge og støtte de afrikanske tiltag, både økonomisk, uddannelsesmæssigt og på andre områder.

På baggrund af kapitlerne 2 til 5 gives i kapitel 6 en afsluttende vurdering af, om tesens påstand er korrekt, og de afrikanske aktører selv, eller med nogen international støtte, er i stand til at honorere kravene, og dermed varetage de militære fredsstøttende opgaver på deres eget kontinent - såvel på nuværende tidspunkt, som i den nærmeste fremtid. Kapitellet rundes af med en perspektivering af mulighederne, set i relation til andre relevante scenarier og sammenlignelige handlemuligheder.

1.4 Definerer af det begrebmæssige rum.

Nærværende speciale omfatter alle begreber indenfor spektret af "Fredsstøttende Operationer", hvor indsættelse af militære enheder i konflikt- eller kriseområder indgår som et relevant værktøj. Naturskabte katastrofer af ren humanitær karakter, hvor der ikke er, har været, eller frygtes gennemført kamphandlinger, indgår ikke som en del af begrebet "kriseområder".

"Non Article 5 Crises Response Operations (NA5CRO)" anvendes ikke som dækkende begreb i nærværende speciale, idet begrebet er en NATO-definition, og således ikke umiddelbart finder anvendelse i tilknytning til den ovenfor beskrevne problemstilling, uagtet at NA5CRO omfatter både "Peace Support Operations", "Military Assistance" og øvrige NA5CRO³. Derimod vil det internationalt anerkendte engelske begreb "Peace Support Operations (PSO)", og den danske oversættelse heraf blive anvendt i bred udstrækning gennem hele specialet, både på dansk og engelsk, men også enkelte steder som forkortelse hvor det findes mest hensigtsmæssigt. Således vil der generelt i specialet blive anvendt såvel engelske som danske betegnelser og begreber tilknyttet spektret af Fredsstøttende Operationer, bl.a. afhængig af kildens oprindelse.

Et omdrejningspunkt i hele analysedelen er begrebet "Kapabiliteter". Begrebet defineres i nærværende speciale som værende summen af "Kapaciteten" og "*viljen*" til at anvende denne kapacitet, uagtet at det engelske ord "capability" udspringer af "capacity" og "ability", altså kapaciteten og *evnen* til anvendelse.

Betegnelsen "Kontinental" anvendes som dækkende for hele det afrikanske kontinent, idet eventuelle mindre undtagelser vil blive anført i det specifikke tilfælde. "Regional" anvendes for større sammenhængende områder på det afrikanske kontinent, hvor flere lande har fælles træk eller holdninger, der knytter dem sammen. Begrebet subregional anvendes ikke i nærværende speciale.

Flere steder vil betegnelsen "Reaktionsstyrke" blive anvendt om en militær enhed af en vis størrelse og struktur, der med et defineret beredskab er rede til indsættelse i en fredsstøttende operation. Internationalt benævnes den planlagte afrikanske militære styrke "African Standby Force", hvilket reelt burde oversættes til "beredskabsstyrke". Den danske over-

³ Håndbog om Doktrin for Værnsfælles Operationer, 1. udgave, AUG 2003, side 21-1.

sættelse vurderes dog (i det aktuelle tilfælde) at være misvisende, hvorfor begrebet "reaktionsstyrke" generelt anvendes hvor en dansk benævnelse passer bedst ind i helheden.

1.5 Redegørelse for "PSO-spektret"

"Peace Support Operations" defineres jf. dansk doktringrundlag således⁴:

"PSO er multifunktionelle operationer, normalt gennemført upartisk med mandat fra FN/OSCE og med deltagelse af militære styrker, diplomatiske og humanitære organer. Operationerne har til formål at opnå en varig politisk ordening eller andet som er specificeret i mandater. Dette sker ved en kombineret anvendelse af politiske, diplomatiske, humanitære og militære tiltag, og omfatter flg. operationsformer:

- *Conflict Prevention*⁵
- *Peacemaking*
- *Peacekeeping (PK)*
- *Peace Enforcement (PE)*
- *Peace Building*
- *Humanitarian Relief*⁶

Den enkelte operationsform vil kun sjældent fremstå i sin rendyrkede form, men vil indeholde elementer fra en eller flere af de øvrige, afhængigt af formålet med den samlede operation samt de omstændigheder, hvorunder den bringes til udførelse".

1.5.1 Conflict Prevention (Konfliktforebyggelse).

Har til formål at hindre en væbnet konflikt i at opstå eller sprede sig fra et område til et andet. Militære operationer iværksættes såfremt politiske, diplomatiske og/eller økonomiske tiltag ikke alene kan forebygge konflikten, og indsættelsen gennemføres generelt som for fredsbevarende operationer. Iværksættes kun under forudsætning af accept fra minimum den part, på hvis territorium operationen gennemføres, og gennemføres under henvisning til FN-pagtens kapitel VI. Som eksempel på en konfliktforebyggende operation kan nævnes FN-operationen i Makedonien, UNPREDEP.

1.5.2 Peacemaking (Fredsgrundlæggelse / Fredelig Bilæggelse).

Operationstypen omfatter de diplomatiske tiltag, der efter udbruddet af en konflikt gennemføres med henblik på at etablere en våbenhvileaftale eller en hurtig og fredelig konfliktafslutning. Anvendelsen af militære styrker i operationerne vil normalt begrænse sig til overvågning og sikring af de af FN vedtagne sanktioner, f.eks. våbenembargo og No-fly zones, samt til støtte for, og beskyttelse af, de diplomatiske aktiviteter.

1.5.3 Peacekeeping (Fredsbevarelse).

Iværksættes normalt efter FN-pagtens kapitel VI, og har til formål at begrænse, afdæmpe og/eller standse væbnede konflikter, herunder sikre implementering og overholdelse af våbenhvileaftaler. Operationerne udføres ved indsættelse af observatører og/eller egentlige militære enheder, og iværksættes kun på grundlag af en indgået våbenhvileaftale og med accept fra de vigtigste parter i konflikten. Upartiskhed er et væsentligt princip i fredsbevarelse, men i særlige tilfælde og med det fornødne mandat fra FN, kan en militær styr-

⁴ HODVOPS, pkt. 2103

⁵ FN betegnelse er Preventive Diplomacy

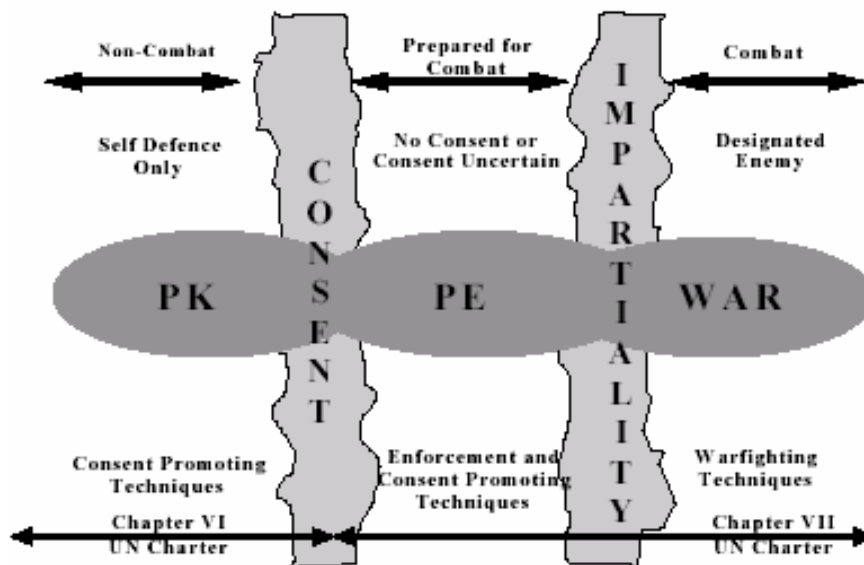
⁶ Jf. AJP-01B pkt. 2222, idet HODVOPS i stedet angiver "Military Assistance" som delelement.

ke anvende begrænset militær magt overfor de af parterne, der søger at hindre eller modarbejde mandatets gennemførelse.

1.5.4 Peace Enforcement (Fredspåtvængelse).

Operationsformen iværksættes i henhold til FN-pagtens kapitel VII eller VIII, er baseret på anvendelse af militær tvang, og har til formål at genskabe fredelige forhold i konfliktområder. Formålet er ikke en egentlig tilintetgørelse af en fjende for at opnå en militær sejr, men gennem anvendelse af nødvendig militær magt at bringe parterne i en så ugunstig situation, at de tvinges til at samarbejde og dermed acceptere våbenhvileaftaler. Fredspåtvængelse kan anvendes i såvel inter- som intrastatslige konflikter, og kan omfatte en begrænset militær indgriben eller en egentlig intervention. Indsættelsen kan i intensitet antage egentlige krigslignende former, og i sagens natur iværksættes sådanne operationer uden accept fra minimum én af konfliktens parter. En begrænset indsættelse i tid, rum eller omfang kan blive nødvendig i rammen af en fredsbevarende operation, men skal i hvert enkelt tilfælde sanktioneres af FN. En egentlig intervention gennemføres under anvendelse af alle rådige militære midler, for herved at gennemtvunge operationens formål. Således stiller operationstypen store krav til styrkens robusthed, organisation og professionelle niveau.

Sammenhæng og forskelle mellem Peacekeeping (PK) og Peace Enforcement (PE) i forhold til krigsoperationer kan skitseres således⁷:



1.5.5 Peace Building (Fredsopbyggelse / Fredskonsolidering).

Har til formål at identificere og styrke de samfundsstrukturer, der kan underbygge og effektivisere en politisk indgået aftale om fred. Operationen gennemføres således efter afslutningen af en konflikt, idet militære styrker kan indsættes med formål at støtte politiske, diplomatiske og økonomiske tiltag, og hermed støtte en holdbar og varig løsning af konflikten. Indsættelsen gennemføres generelt som for fredsbevarende operationer.

⁷ Joint Warfare Publication 3-50: Peace Support Operations, side 3.2.

1.5.6 Humanitarian Relief (Humanitær Hjælp).

Kan indebære indsættelse af militære styrker med eller uden parternes accept som for fredsbevarende og fredspåtvingende operationer. Operationerne har bl.a. til formål at mindske menneskelige lidelser under konflikter, og kan f.eks. iværksættes når hele eller dele af civilbefolkningen udsættes for overgreb, ved brud på menneskerettighederne og/eller på krigens love. Humanitære operationer indgår ofte i de andre operationstyper, men kan også gennemføres som selvstændige operationer.

1.5.7 Øvrige begreber indenfor PSO-spektret.

Af øvrige begreber, der alle har berøring med "Fredsstøttende Operationer", skal følgende fremhæves, idet begreberne enten har været, eller bliver, anvendt af forskellige nationer eller organisationer, eller er tidligere synonyme for det nuværende PSO:

- "Wider Peacekeeping" er et engelsk udtryk for en udvidet fredsbevarende operation i forhold til den mere traditionelle type som beskrevet ovenfor. FN operationerne i Bosnien Hercegovina i starten af 90'erne blev betegnet som "Wider Peacekeeping", der forudsætter accept af nødvendig magtanvendelse for at opfylde operationens mandat⁸. Såvel humanitære operationer som forebyggende deployeringer var omfattet af begrebet.
- "Grey Area Operations" er en tidlig amerikansk definition af det der i dag betegnes som Peace Enforcement, idet USA i midten af 90'erne i deres doktrinudvikling så området mellem fredsbevarelse og egentlig krig som problematisk, såvel policy-mæssigt som rent semantisk⁹.
- "Military Operations Other Than War (MOOTW)" er en del af det samlede amerikanske spektrum af alle militære operationer¹⁰, og dækker over en bred vifte af operationsformer, inklusiv operationer fra PSO-spektret¹¹.

1.6 Afgrænsning af det empiriske rum.

I specialet er anvendt en række kilder som anført i bibliografien. Mange af disse er baseret på Internettet, henset til ønsket om at tilsikre opdaterede informationer om den seneste udvikling indenfor emnet. Herudover er anvendt almindelig litteratur i form af tidsskriftartikler og bøger med det primære formål, at belyse de mere grundlæggende og teoretiske indgangsvinkler til problemstillingen.

Der er i nogen udstrækning i specialet anvendt kildemateriale fra "Institute for Security Studies (ISS)"¹², der er et uafhængigt institut med base i Sydafrika, baseret på finansiering fra en lang række organisationer og lande, herunder FN, DANIDA, EU, USA og andre vestlige lande. Instituttets overordnede vision er etablering af et stabilt og fredeligt afrikansk kontinent, bl.a. baseret på respekt for menneskerettighederne, sikkerhedssamarbejde og demokrati. En række af specialets bilag er hentet fra bogen "Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities", der er skrevet i et samarbejde mellem ISS og FN organisationen UNIDIR (UN Institute for Disarmament Research).

Den empiriske indsamling er afsluttet medio januar 2004.

⁸ Per Skov Christensen: FN på vrangen, en militær vurdering, side 143.

⁹ The Second International Workshop on Low Intensity Conflict (referat af ILIC'97), side 154.

¹⁰ Jf. "US Doctrine for Joint Operations, PUB 3-0".

¹¹ Joint Warfare Publication 3-50: "Peace Support Operations", pkt. 302.

¹² <http://www.iss.co.za/>

2 Generelle krav til gennemførelse af Fredsstøttende Operationer.

2.1 Generelt.

Formålet med dette kapitel er at identificere og vurdere de generelle krav og kriterier, der vurderes nødvendige for opnåelse af succes i fredsstøttende operationer. Kapitlet beskriver hvilke forhold der gennem tiden på baggrund af erfaringer er indarbejdet i koncepter og doktriner for udførelsen af operationerne. Indledende beskrives FN's generelle tilgang til problemstillingen, hvorefter en række overordnede områder såsom mandat, økonomi og tidsfaktorer klarlægges. Før alle forhold til sidst struktureres i mere håndterbare krav størrelser, behandles en række øvrige faktorer der i nogen udstrækning også har indflydelse på operationerne.

2.2 FN's anbefalinger.

2.2.1 "Department of Peacekeeping Operations" forslag til kriterier.

På baggrund af det seneste årtis konflikter, og forsøgene på at løse dem, giver chefen for FN "Department of Peacekeeping Operations (DPKO)", Jean-Marie Guehenno, i tidsskriftet "Conflict Trends" sin vurdering af, hvilke 10 kriterier der lægges til grund for, at *fredsbevarende operationer* ender med succes frem for fiasko¹³:

1. Det internationale samfund skal tilsikre, at der er stillet en korrekt diagnose på problemet, før den fredsbevarende behandling ordineres. Fredsbevarelse er ikke den samme ting som "war-fighting" eller "Enforcement". Såfremt sidstnævnte behøves, er FN ikke den rette organisation til at gennemføre sådanne operationer.
2. De primære, hvis ikke alle, aktører i konflikten skal være nået til den konklusion, at de ikke kan opnå deres mål ved anvendelse af militære midler, og derfor er villige til at standse kamphandlingerne.
3. Alle hovedaktørerne i konflikten skal indvillige i (opnå konsensus om) FN's rolle i at hjælpe dem med at løse deres konflikt.
4. Medlemmerne i Sikkerhedsrådet - i særdeleshed de permanente medlemmer - skal blive enige om det ønskede udbytte af operationen, og tilsikre et entydigt og klart mandat.
5. Medlemmerne i Sikkerhedsrådet skal tilsikre, at mandatet er opnåeligt. Herved menes bl.a., at rådet ikke bør etablere en operation med opgave at beskytte tusinder af civile fra massakre, men kun udsende en let bevæbnet bataljon til løsning af opgaven. Der menes også, at en mission med et stort antal soldater ikke kan autoriseres, såfremt man allerede er klar over, at medlemslandene ikke kan/vil stille tilstrækkelige veludannede og veludrustede enheder til rådighed (eller ikke indvilliger i at betale for dem).
6. Hastigheden i deployering er ofte kritisk. En operations troværdighed kan mistes fra starten, såfremt enhederne, politiet, det civile personel og/eller de nødvendige økonomiske midler kun tilsikres stykkevis.
7. Den fredsbevarende operation skal behandles som en del af en overordnet strategi målrettet på at løse konflikten. Dette stiller krav om en mangfoldighed af politiske, økonomiske, udviklingsmæssige, menneskerettigheds- og humanitære anstrengelser, der indsættes parallelt.

¹³ Conflict Trends - No. 3/2002 (<http://www.accord.org.za/>)

8. Mange af dagens konflikter skal ses i et regionalt perspektiv. Det der sker i eksempelvis Liberia, påvirker fredsperspektiverne i Sierra Leone. Samtidig er Den Demokratiske Republik Congo stærkt påvirket af udviklingen i den samlede "Great Lakes Region". Følgende må politisk og økonomisk opmærksomhed optrappes i den berørte region, med formål at tilsikre at fremskridtene i det land hvor missionen etableres, ikke undermineres af problemer udenfor grænserne.
9. Det internationale samfund skal være forberedt på at forblive på den satte kurs. Krigens sår heler sjældent over en nat, især ikke når meget blod er udgydt. Det tager tid for tidligere parter i krigen at genvinde tilliden til hinanden.
10. Internationale civile arbejdere der arbejder for FN, enten i hovedkvarterer eller i felten, skal nødvendigvis og meget naturligt, altid udføre deres pålagte opgaver med professionalisme, kompetence og integritet.

På trods af, at Jean-Marie Guehenno's kriterier er rettet mod *fredsbevarende* operationer, vurderes det at flere af dem er alment gyldige indenfor hele spektret af *fredsstøttende* operationer. Herudover giver vurderingen anledning til at fremhæve særlige aspekter for så vidt angår FN-operationerne:

- FN har ikke kapacitet til - og ønsker generelt ikke - at gennemføre "Peace Enforcement" operationer, men kun "Peacekeeping".
- Behov for en korrekt diagnose = legitimiteten skal tilsikres før intervention iværksættes.
- Behov for konsensus før "Peacekeeping".
- Behov for et klart, entydigt og opnåeligt mandat til styrken der indsættes.
- Krav om hurtig deployering og indsættelse.
- Klart "End State" allerede ved missionens start.
- Opmærksomhed på isolering af konflikten (spil over effekten).
- Langvarig indsats skal forudses hver gang.
- Kvalitativt krav om robuste¹⁴ professionelle enheder der er veltrænede og vedudrustede.

2.2.2 Brahimi-rapporten¹⁵.

I henhold til FN's såkaldte "Brahimi rapport"¹⁶ vurderes det, at der ses behov for en alvorlig debat mellem medlemsstaterne vedrørende fremtiden for såkaldte robuste fredsbevarende operationer. Generalsekretæren vurderer, som også anført ovenfor af chefen for DPKO, at der eksisterer særlige situationer, hvor freden først må etableres og situationen stabiliseres, før en *fredsbevarende* operation kan indsættes. I sådanne tilfælde vurderer han ikke, at "blå hjelme" er et passende instrument¹⁷.

Herudover påpeges følgende forhold af betydning for de militære krav til gennemførelse af fredsstøttende operationer i rapporten:

- Behov for en robust doktrin og realistiske mandater
- Behov for entydige kommandoforhold og kræfternes samspil ("Unity of Effort").

¹⁴ Jf. Politikens store Fremmedordbog defineret som "Kraftigt sat sammen og tåler belastninger = hårdfør"

¹⁵ www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm

¹⁶ UN skrivelse A/55/305-S/2000/809

¹⁷ FN document A/58/323: Implementation of the United Nations Millennium Declaration (2. September 2003), pkt. 35.

- De første 6 til 12 uger efter indgåelse af en våbenhvile- eller fredsftale vurderes at være de mest kritiske, ikke bare for etablering af en holdbar og stabil fred, men også for troværdigheden af en fredsbevarende styrkes deployering. Troværdighed og politisk momentum der tabes under denne periode, vil ofte være meget svær at generhverve. Således er der behov for at stille krav om hurtige og effektive deployeringskapaciteter, idet kravet for deployering af en enhed til traditionelle fredsbevarende operationer af FN fastsættes til 30 dage efter vedtagelse af Sikkerhedsrådets resolution, og 90 dage ved mere komplekse fredsbevarende operationer.
- Optimering af føringen (Command and Control) i de enkelte missioner, idet den samlede stab bør udvælges og samles i det aktuelle hovedkvarter tidligst muligt, med henblik på medinddragelse i nøgleaspekter indenfor planlægningsprocessen, situationsopdateringer, samt indøvelse af multinationalt samarbejde.
- FN's medlemslande opfordres til, hvor det er muligt, at indgå (regionale) alliancer med hinanden (indenfor UNSAS¹⁸), med det formål at etablere flere sammenhængende (coherent) militære enheder af brigade-værdi, med nødvendige "enabling forces", der er i stand til at deployere indenfor de ovenfor angivne beredskabstider.
- FN Sekretariatet skal forberede en global strategi for logistisk støtte, med henblik på at muliggøre hurtig og effektiv deployering til missionen indenfor de anførte tider (...).

2.2.3 Legitimitet.

FN's generalsekretær fremhæver også i sin statusrapport¹⁹ bl.a., at FN store styrke fortsat er legitimiteten, men at organisationen også befinder sig ved en kritisk skillevej. Medmindre FN igen opnår staternes og befolkningens tillid, vil individuelle stater i fortsat større grad selv anvende deres egen opfattelse af opdukkende trusler, og efter egen bedømmelse selv imødegå dem. På baggrund heraf vurderes det for FN væsentligt, at heller ikke de afrikanske stater tiltager sig beføjelser, der måtte menes at retfærdiggøre interventioner i andre stater på kontinentet, men derimod tildeles mandat af FN i rammen af en kapitel VIII operation, og hermed sikres det legitime grundlag for operationen.

2.3 Primære forhold der stiller krav til Fredsstøttende Operationer.

2.3.1 Økonomiske forhold

Finansiering af operationerne vurderes at udgøre den mest afgørende faktor, idet ingen, mangelfuld eller for sen økonomisk opbakning enten vil hindre eller som minimum sætte væsentlige grænser for den enkelte operations effektivitet og troværdighed. Erfaringer fra alle tidligere fredsstøttende missioner godtgør, at der kræves endda betragtelige beløb for at kunne gennemføre såvel deployering som opretholdelse af den enkelte operation. Den konkrete finansiering afgøres i forhold til hvem der bemyndiger operationen, men vil altid i varierende udstrækning også pålægge den enkelte troppebidragsydende nation udgifter, i forhold til det beløb der tilbagebetales fra den overordnede myndighed for de ydelser, som den enkelte nation har stillet til rådighed. Finansiering skal således være fastlagt tidligt i planlægningsprocessen, idet den danner grundlag for, om den ønskede operation reelt kan iværksættes på det krævede tidspunkt.

¹⁸ United Nations Standby Arrangements System

¹⁹ <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/481/57/PDF/N0348157.pdf?OpenElement>, pkt. 13.

2.3.2 Mandatet.

Alle erfaringer peger på nødvendigheden af, at den fredsstøttende styrke udrustes med et robust og entydigt mandat. Hvad dette indebærer, giver EU et bud på i forbindelse med unionens planlagte støtte til etablering af "African Standby Force - ASF" (se kapitel 4). Således stiller unionen som krav, at hver enkelt fredsstøttende mission, der støttes af den afrikanske "Peace Support Operation Facility - PSOF" (se kapitel 5), skal baseres på et såkaldt klart mandat, hvori følgende forhold defineres²⁰:

- Den udførende organisation (AU eller en afrikansk regional organisation).
- Målet med operationen (End State).
- Militær kommandostruktur.
- Identifikation af de enheder der stilles til rådighed.
- Budgetoverslag for operationen.
- Varighed af operationen.
- Øvrige forhold der skal tillægges særlig opmærksomhed.

2.3.3 Det doktrinære grundlag.

FN har i mange år reelt ikke gennemført fredsbevarende operationer ud fra et regulært doktrinært grundlag, idet FN's doktrin på området for nærværende består af en række uddannelsesnotater, manualer og videoer der dækker det taktiske niveau. Der forventes dog indenfor den nærmeste fremtid udsendt et større samlet værk fra FN, der også dækker det doktrinære område. I stedet har nationerne været henvist til at anvende egne doktrinære grundlag, samt regionalt udarbejdede uddannelseshåndbøger (eksempelvis i nordisk regi af NORDCAPS). Nationerne i NATO har generelt gennemført uddannelse efter fælles grundlæggende principper, der fremgår af eksisterende militære publikationer²¹. Principperne er også at finde i den engelske "Joint Warfare Publication 3-50", der i større udstrækning end flere andre publikationer i detaljer beskriver "Peace Enforcement Operations". For at skabe samhørighed og interoperabilitet i en styrke der indsættes i fredsstøttende operationer, kræves at der arbejdes på baggrund af et fælles grundlag for operationen.

2.3.4 Det tidsmæssige aspekt.

Efter folkemordet i Rwanda i 1994 udtalte FN's generalsekretær, Kofi Annan, følgende; *"if the UN had at its disposal even a small, rapidly deployable constabulary force of lightly-armed troops, it might have been able to prevent this new chapter in man's cruelty to man. Indeed, the speed with which such a force could be deployed may be more important than its tactical proficiency, which may need to be only marginally better than rag-tag local forces to have a profound effect"*²². Observationen er ganske bredt anvendelig for langt hovedparten af de eksisterende konflikter på det afrikanske kontinent, hvor oprørsstyrkerne tidligt i konflikten oftest består af let bevæbnede fodfolk, med deres evne til at mobilisere den lokale befolkning til at følge deres sag, enten gennem tvang eller overtalelse.

²⁰ Udenrigsministeriet: "European Commission DG Development information note on subject "Peace facility", dated Brussels, September 24, 2003.

²¹ Eksempelvis "Allied Joint Publication - 01B" og "Feltreglement-I (HRN 010-001)".

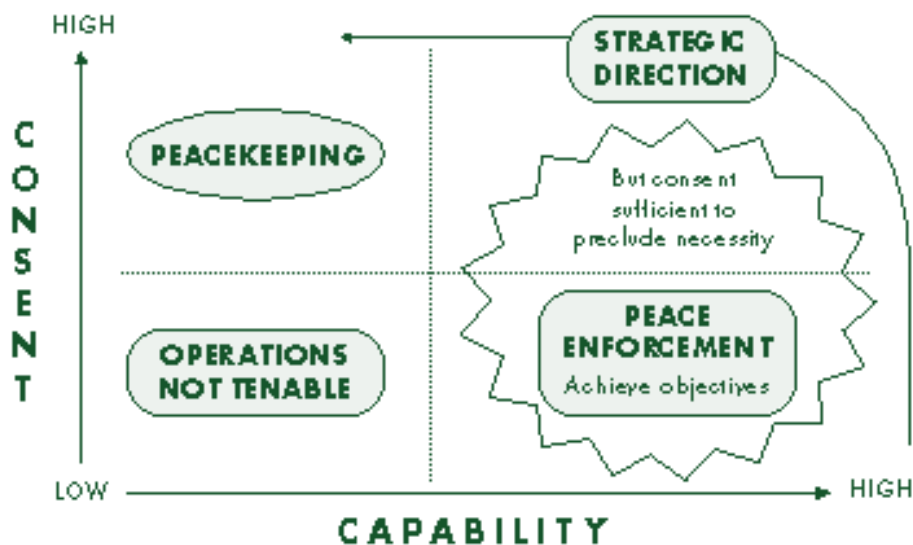
²² Mark Malan: Peace Support Operations in Africa, The Unresolved Issues.

<http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No44/SupportOperations.html>

Det internationale samfunds mulighed for at reagere både målrettet og med beslutsomhed på det rigtige tidspunkt i en konkret krisesituation, er en af nøglerne til succes indenfor konflikthåndtering, og netop denne handlefrihed afhænger af en hurtig international (eller regional) politisk og militær parallel beslutningsproces, samt opretholdelse af militære styrker til indsættelse i alle relevante scenarier indenfor spektret af PSO. Styrkerne skal opretholde et højt beredskab m.h.p. hurtigt at kunne deployere med tilgængelig løftekapacitet fra hjemlandet, eller allerede være deployeret til, eller i nærheden af, kriseområdet²³

2.3.5 Kravet om accept.

Der er en snæver forbindelse mellem accept og flere af de øvrige principper indenfor fredsstøttende operationer²⁴. Efterlever den fredsstøttende styrke de øvrige principper på det taktiske eller lokale niveau, er der gode muligheder for at opnå eller fastholde parternes accept. Modsat vil det også kunne være tilfældet, at accept opnås på strategisk niveau, mens den helt mangler på det lokale niveau. Accept vil ikke kunne opnås hos de parter i en konflikt, hvorimod en fredspåtvingende (PE) operation rettes. Derfor vil netop accept (eller manglen herpå) være en afgørende faktor til kategorisering af en operation som enten "Peacekeeping" eller "Peace Enforcement", og dermed kravene til styrkens robusthed. Sammenhængen mellem kapacitetsmæssige krav til styrken og parternes accept kan skitseres således²⁵:



Den horisontale stiplede linie viser det minimumsniveau af accept fra parterne, der vurderes nødvendigt for at gennemføre PK, og den vertikale linie viser minimumsniveauet for den militære styrkes robusthed, under hvilken PE ikke vurderes mulig at gennemføre. I det øverste venstre kvadrat er der stort accept fra parterne, og PK kan gennemføres med et minimalt militært magtapparat. I det øverste højre kvadrat er accepten fortsat høj, men situationen vurderes usikker og skrøbelig og accepten kan forudses trukket tilbage. Under sådanne omstændigheder bør oftest indsættes en militær styrke, der er udrustet og stærk nok til PE, med det formål at søge at påvirke parterne fra starten til at samarbejde (eksempelvis IFOR). Beslutningen skal dog foretages med stort hensyn til den aktuelle politi-

²³ Allied Joint Publication-01(B), pkt. 2208

²⁴ Eksempelvis upartiskhed, minimum brug af magt, legitimitet, gensidig respekt og gennemskuellighed.

²⁵ Joint Warfare Publication 3-50: "Peace Support Operations", pkt. 312.

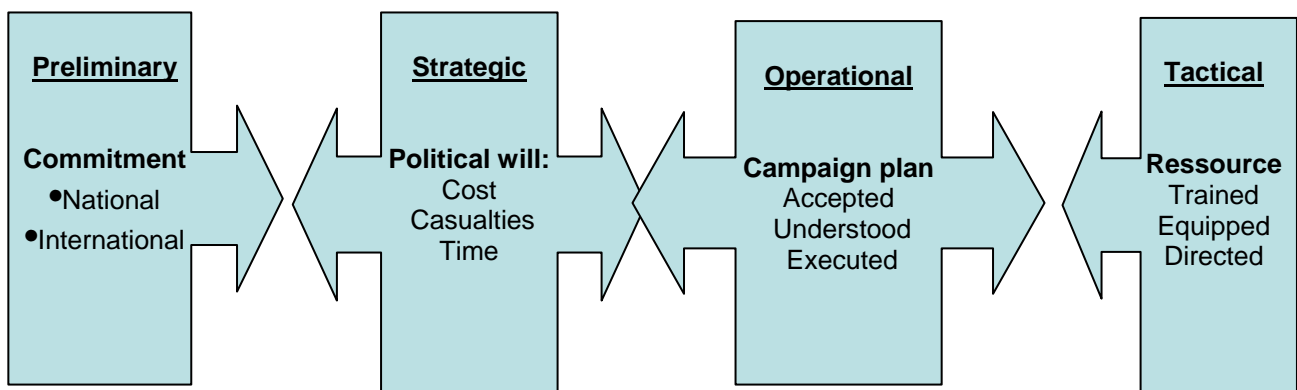
ske forhandlingsproces, idet parterne politisk kan fejlvurdere handlingen. I det nederste højre kvadrat deployeres en stærk enhed til gennemførelse af PE, idet der ikke synes at kunne opnås accept fra parterne, og derfor stilles krav om at gennemtvunge efterlevelse af mandatet. I det nederste venstre kvadrat er accepten under den kritiske grænse til at gennemføre PK, men den militære styrke besidder heller ikke den fornødne kapacitet til med magt at kunne imødegå stærk modstand fra parterne (Eks. UNAMSIL i tidlige faser). I sådanne situationer vil en fredsbevarende styrke miste troværdigheden og operationen bliver uholdbar.

2.3.6 Troværdighed.

En anden meget væsentlig faktor er interventionsstyrkens troværdighed. Styrkens troværdighed omfatter meget mere end den enkle overvægt i det militære styrkeforhold, og skal demonstreres, og ikke mindst opfattes af parterne, på både det taktiske, operative og strategiske niveau, såvel internationalt som i operationsområdet²⁶. Selvom troværdigheden demonstreres mest håndgribeligt på det taktiske niveau, kan dette ikke sikre hele missionens troværdighed. Erfaringer viser, at selv en interventionsstyrke forberedt til kamp kan udfordres, og medmindre der på én og samme tid demonstreres troværdighed ved resolut handling på det taktiske niveau, gennem samhørighed mellem de forskellige troppekontingenter på det operative niveau, og gennem viljen til hurtige beslutninger på det strategiske niveau, vil styrkens troværdighed alligevel blive kompromitteret.

På det taktiske niveau vurderes tre internt sammenhængende forhold at have indflydelse på troværdigheden; uddannelsen, udrustning af styrken og kommandoforholdene. Imidlertid kan en troværdig fredsstøttende styrke ikke alene bygge på effektiviteten af de enheder der deltager, idet der på det strategiske niveau grundlæggende stilles krav om politisk vilje til etablering af en sådan styrke.

Der ses således, jf. den britiske brigadegeneral Vere Hayes, fire sammenhængende områder, der tilsammen udgør en regional styrkes troværdighed på alle niveauer²⁷:



Disse fire hovedkategorier kan yderligere inddeles i en række direkte målbare krav til den regionale fredsstøttende organisation (nation) og den militære enhed således:

²⁶ "Establishing the credibility of a regional peacekeeping capability" by Brigadier Vere Hayes, www.accord.org.za/web.nsf/

²⁷ "Establishing the credibility of a regional peacekeeping capability" by Brigadier Vere Hayes, www.accord.org.za/web.nsf/

Preliminary Requirements

- *Agreement to commit national resources to the 'Regional PSO Force' requires the surrender of an element of 'sovereignty';*
- *Identification of framework nation for C3I and logistic 'backbone';*
- *Effective politico/military regional crisis response body, capable of making timely decisions;*
- *Regular crisis management exercises;*
- *Training of political and military elements at all levels of agreed standards;*
- *Identified areas requiring external support (i.e. force projection; strategic lift; communications; logistics).*

In Crisis

- *Strategic Level 'consent' needed:*
 - *Unanimity from the regional body;*
 - *UN endorsed mandate (i.e. no veto from Security Council members);*
 - *Identified and resourced end state which recognises long-term nature of PSO: 'few quick fixes';*
 - *Acceptance by nation/government receiving the force;*
 - *Sustainable external support requirement; public support and defensible 'motive' from nations contributing;*
 - *Rapid deployment elements for assisted 'force projection';*
 - *Concomitant and coordinated political/diplomatic activity.*
- *Operational Level 'consent' needed:*
 - *Acceptance by and cooperation - or at worst, non-hindrance - from armed forces of nation/government receiving force;*
 - *Common doctrine and viable campaign plan;*
 - *Effective C3I with accepted chain of command;*
 - *Robust and universally enforced ROE;*
 - *Visible ability to match or overface non-compliant forces;*
 - *Logistic sustainability;*
 - *Clearly defined civil/military cooperation (CIMIC) plan;*
 - *Effective media operations.*
- *Tactical Level 'consent' not needed:*
 - *Common standard operating procedures (SOP);*
 - *Responsive chain of command capable of timely and effective decision-making;*
 - *Effective contingents: trained, disciplined, equipped and sustained;*
 - *Common application of consent and compliance techniques in accordance with International Humanitarian Law (IHL);*
 - *Effective military information operations, countering disinformation and explaining intent.*

2.3.7 Styrkestrukturen.

Den militære styrke der indsættes i fredsstøttende operationer skal således, som ovenfor beskrevet, sammensættes på baggrund af en nøje analyse af flere faktorer, idet denne analyse kan medføre krav om, at styrken skal indeholde flere af følgende komponenter:

- Landstyrker, der besidder den nødvendige organisation i form af kvalitativt stærkt og kvantitativt afpasset mandskab og fornødent materiel, til opretholdelse af mandatet. I alle enheder skal indgå et velafbalanceret bidrag af enheder til opretholdelse af "Command and Control" (signal og føringsenheder), og styrken vil herudover ofte indeholde et stort islæt af infanteri med pansrede køretøjer og fornøden logistisk støttestruktur. Våbensystemer som kampvogne og indirekte skydende våben er oftest nødvendige i PE operationer.
- Luftstyrker i form af fly og/eller helikoptere er anvendelige i fredsstøttende operationer, idet de i kraft af deres hastighed og store synlighed ofte er den styrkekomponent, der først når frem til at konfliktområde, og derved demonstrerer styrkens tilstedeværelse og

handlekraft. En interventionsstyrke bør i alle typer operationer have mulighed for at råde over relevante luftfartøjer til overvågning, lufttransport af såvel materiel som personel, evakuering af sårede etc., idet PE operationer i højere grad fordrer rådighed over kampfly og -helikoptere.

- Flådestyrker i større eller mindre udstrækning bør allokeres operationer, der geografisk gennemføres i et ansvarsområde med kystlinie, eller der i området er større søer eller floder der kræver patruljering for opretholdelse af mandatet. Indsættelsen af fartøjer kan således variere fra større flådefartøjer til mindre patruljefartøjer.
- Indsættelse af specialoperationsstyrker kan være et kontroversielt skridt i fredsbevarende operationer, men vil i fredsskabende operationer blive anset som helt legalt og nødvendigt. Derfor vil den enkelte operationsform og situationens udvikling afgøre, i hvilken udstrækning styrkerne anvendes.
- Ingeniørenheder i fredsstøttende operationer muliggør gennemførelse af en lang række tiltag til støtte for både den indsatte militære styrke, hjælpeorganisationer og de lokale civile samfund, idet enhederne bl.a. råder over konstruktionskapacitet til genopbygning af infrastruktur etc.

2.4 Sekundære forhold der stiller krav til Fredsstøttende Operationer.

Flere af krigens grundprincipper har stået model til de øvrige aspekter og forhold, der også i væsentlig udstrækning vurderes at stille krav til gennemførelsen af fredsstøttende operationer.

2.4.1 Entydige kommandoforhold (Unity of Command).

Dette princip er, som i alle andre militære operationer, ufravigeligt. PSO er kendetegnet ved bl.a. kompleksitet, multinationalitet og tæt samarbejde med civile organisationer, der alle vanskeliggør et entydigt kommandoforhold, og det er derfor væsentligt, at alle troppebidragsydende nationer, og enhederne selv, besidder samme opfattelse af formålet med operationen, End-state og de overordnede retningslinier. De enkelte kontingenter bør ikke i udpræget grad pålægges nationale restriktioner og rapporteringspligt, der aftvinger national godkendelse før indsættelse i opgaveløsningen. Sådanne forhold kan medføre splittelse internt i den samlede mission, begrænsning af styrkens kapacitet og muligheder, samt tvivl ved parterne om den reelle politiske hensigt med missionen²⁸. Optimale kommandoforhold skal understøttes af et velfungerende netværk til effektiv C3I²⁹.

2.4.2 Multinationalitet.

Fredsstøttende operationer gennemføres normalt som multinationale operationer, hvilket forudsætter, at personel der deltager i planlægningen og gennemførelsen behersker et fælles kommandosprog og anvender en fælles terminologi. Multinationalitet er således en stor udfordring for missionens operative effektivitet. Multinationalitet indenfor den militære styrke bør normalt ikke finde sted under et vist niveau, idet man i Danmark definere afdelingsniveauet som det laveste³⁰. Opgaven, situationen i missionsområdet, et begrænset behov for militær magtanvendelse og/eller små nationers muligheder for at bidrage til op-

²⁸ The Second International Workshop on Low Intensity Conflict (referat ILIC '97), side 230.

²⁹ Command, Control, Communication and Intelligence.

³⁰ Feltreglement-I (HRN 010-001), pkt. 9.3.4.

stilling af styrken med mindre enheder, kan imidlertid medføre, at multinationaliteten nødvendigvis finder sted under afdelingsniveauet.

2.5 Sammenfatning af krav til fredsstøttende operationer.

På baggrund af de ovenfor anførte forhold, kan følgende gruppering af essentielle krav til planlægning og gennemførelse af fredsstøttende operationer udledes, idet alle kravene skal være opfyldt før succes kan forventes:

- Viljen til at intervenere skal naturligt være til stede på politisk og strategisk niveau,
- Et solidt økonomisk grundlag skal danne forudsætning for den politiske beslutning om iværksættelse, idet økonomien i høj grad sætter grænser for den militære styrkes struktur og indsættelse i tid.
- Før iværksættelse skal operationens legitimitet tilsikres gennem et internationalt anerkendt mandat, der autoriserer operationen. Mandatet skal være entydigt og så tydeligt formuleret, at der hverken før eller under operationen kan opstå tvivl om styrkens opgave og rammer for løsningen.
- Den militære styrke skal være opbygget omkring en robust struktur, der såvel kvalitativt som kvantitativt er i stand til at løse opgaver indenfor hele spektret af fredsstøttende operationer. Dette medfører krav om interoperabelt materiel, fornøden logistisk støttestruktur samt nødvendig førings- og støttestruktur i form af C3I netværk. Herudover skal styrken have gennemført supplerende fælles uddannelse forud for operationens gennemførelse.
- En tilstrækkelig del af den militære styrke skal være rede til deployering med kort varsel, hvilket også stiller krav om rådighed over tilstrækkelig løftekapacitet i form af skibe eller fly, samt mobile enheder til løsning af opgaven.

3 Erfaringer fra afrikanske Fredsstøttende Operationer.

3.1 Generelt

Formålet med dette kapitel er at udlede de eventuelle supplerende eller skærpede krav, der gør sig gældende på det afrikanske kontinent i forhold til de i kapitel 2 beskrevne krav af mere almen karakter. Kapitlet belyser også de forhold, der adskiller de afrikanske aktører fra eksempelvis flere vestlige aktører, men også den interne forskel der består de afrikanske lande imellem. Summen af kravene opgjort i kapitel 2 og 3 udgør således de samlede krav, som de afrikanske aktørers kapabiliteter skal leve op til.

Siden den første afrikansk ledede fredsstøttende operation på kontinentet blev iværksat for godt 25 år siden, har forskellige afrikanske organisationer og enkeltnationer med varierende succes gennemført en række operationer, idet en fuldstændig oversigt over operationerne fremgår af bilag 4. Dette kapitel beskriver de erfaringer, som de afrikanske aktører har gjort sig under disse operationer, idet der indledningsvis redegøres for den afrikanske vilje til intervention set i historisk perspektiv, og i lyset af Rwanda folkemordet i 1994. Efterfølgende tages udgangspunkt i de afrikanske interventioner i Vestafrika i 1990'erne, for på dette grundlag at uddrage erfaringer af mere operationel karakter. Kapitlet afsluttes med en kort redegørelse for den seneste og ikke afsluttede afrikanske fredsstøttende operation, nemlig AU missionen i Burundi (AMIB). Der foreligger for nærværende ikke behandlede erfaringer fra missionen, men det vurderes dog, at de indledende faser i nogen udstrækning kan anvendes som erfaringsgrundlag.

3.2 Afrikansk vilje til intervention.

Overordnet set kan den nødvendige vilje til intervention ved de mulige troppebidragsyden- de nationer inddeles i to kategorier: Viljen ved såvel regering som befolkning til accept af egne tab i den fredsstøttende mission, samt viljen til at intervenere i en anden stats suveræne forhold, med formål at skabe fred og stabilitet i regionen, og ikke for at tilgodese egne nationale (økonomiske) interesser.

3.2.1 Historisk perspektiv.

"Ikke intervention" har historisk set spillet en afgørende rolle for en række afrikanske postkoloniale stater, i deres nationale kamp for etablering af både "nation-building" og "state-building". Undervejs i denne transformationsfase mod demokratisering og mere troværdige regeringer, har staterne desværre oplevet et antal alvorlige tilbageskridt, der har stillet krav om nye indgangsvinkler og hurtige holdningsændringer ved de afrikanske aktører. På trods af, at Afrikas historiske og geopolitiske situation stort set har formet staternes tilbøjelighed til ikke at involvere sig i andre staters suveræne forhold, har de seneste års nye og fortsatte udfordringer tvunget de afrikanske statslige aktører til markant at bevæge sig væk fra den traditionelle tilgang.

De nye udfordringer består bl.a. af såkaldte "failed states" (Somalia), øget risiko og frygt for spil-over effekt ved konflikter i nabolande og regioner (Liberia), truslen mod den igangværende demokratiske proces, samt oplevelser af fiasko i reaktionen overfor humanitære

katastrofer (Rwanda og Burundi)³¹. Generelt ses der på baggrund heraf vilje til etablering og gennemførelse af fredsstøttende operationer ved de afrikanske aktører.

Der ses dog fortsat eksempler på, at nabolande til konfliktområder måske rent økonomisk kan reagere og deployere styrker på kort tid, mens deres involvering i konflikten ikke skønnes at medføre fred, henset til landets egne nationale interesser eller tidligere engagement og/eller støtte til én eller flere af parterne i konflikten - eksempler herpå er Nigerias store engagement og førende rolle i de første ECOMOG indsættelser i Vestafrika, men også Sydafrikas markante og omdiskuterede rolle i tidlige SADC interventioner i både Den Demokratiske Republik Congo og Lesotho.

For at "demokratisere" den samlede interventionsstyrke, og herved skabe bedre balance mellem muligheder og midler, vurderes det derfor meget væsentligt, også at introducere kontingenter fra lande, der står helt neutrale overfor den aktuelle konflikt. Dette vil i høj grad stille større krav til de regionale afrikanske organisationers koordination og samarbejde med øvrige nationer.

3.2.2 Erfaringerne fra Rwanda.

Især situationen og folkemordet i Rwanda i starten af halvfemserne satte efterfølgende fokus på den afrikanske vilje til at spille en rolle i konflikthåndteringen på kontinentet³²:

Urolighederne i landet påbegyndtes i 1990, og den umiddelbare reaktion i nabolandene var et godt eksempel på det paradigme, der dengang prægede de afrikanske nationers konflikthåndtering. Man indledte en række topmøder der også denne gang, efter flere møder med OAU³³ som koordinator, mandede ud i en våbenhvile. Våbenhvilen blev dog kortvarig, og kampene brød ud igen, indtil FN, OAU, Frankrig, Belgien og USA involverede sig i forhandlingerne igen i 1992, og "Arusha Fredsaftalen" efter næsten et års forhandlinger blev indgået i 1993.

FN overtog herefter ansvaret for at tilvejebringe et stabilt miljø hvorunder aftalen kunne implementeres, og i slutningen af 1993 etableredes FN missionen UNAMIR. Missionen fik kun mandat til at operere under kapitel VI, besad kun meget begrænset styrke, og var forholdsvis lang tid om deployeringen. Hermed var der kun meget ringe mulighed for at løse opgaven, der bl.a. omfattede beskyttelse af store dele af civilbefolkningen.

OAU havde allerede i 1992 med meget kort varsel deployeret en "Neutral Military Observer Mission (NMOG)" til at monitorere våbenhvilen under forhandlingerne, men da organisationen ikke besad ressourcer til at opretholde styrken på sigt, blev observatørerne indarbejdet i UNAMIR og NMOG nedlagt.

I 1994 blussede kampene kraftigt op, og en systematisk bølge af massakrer begyndte, hvorunder 850.000 tutsier og moderate hutuer blev dræbt, og 2 millioner mennesker drevet på flugt. UNAMIR besad hverken mandat eller styrke til at standse situationens eskalering, og styrken blev af FN betragtet som ineffektiv til opgaven og på denne baggrund reduceret fra 2500 mand til kun 270. OAU reagerede ved straks at søge at stille en ny militær styrke til rådighed, og FN blev tvunget til at revurdere opgave og mandat. Således blev en ny UNAMIR II styrke etableret med 5500 mand, men fortsat kun et kapitel VI mandat til

³¹ "African Perspectives on Intervention and State Sovereignty", <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No1/Samkange.html>

³² "Multilateral Peace Operations in Africa: An approach for the 21st Century", <http://www.georgetown.edu/departments/pjp/thesis/atiehpjp.pdf>

³³ Organization of African Unity - se kapitel 4.

beskyttelse af humanitære opgaver i landet. Styrkens indsættelse blev forsinket grundet manglende finansiering, og Frankrig besluttede derfor arbitrært at iværksætte en militær operation benævnt "Operation Turquoise", hvor 2500 mand sikrede en større zone for civilbefolkningen. Den franske operation blev efterfølgende noget tøvende anerkendt af FN's Sikkerhedsråd, henset til spørgsmålet om fransk upartiskhed, og man autoriserede den under et kapitel VII mandat.

Kort efter den franske operations iværksættelse, blev en våbenhvile indgået, en overgangsregering indsat og UNAMIR II kunne overtage opgaven efter to måneder. Interessant var det, at den franske styrke under etableringen af den sikre zone ikke havde brug for anvendelse af magt, men opnåede det ønskede formål ved at bevise overfor parterne i konflikten, at man var udrustet hertil, og havde viljen til at anvende kapaciteten.

3.3 Erfaringer fra ECOMOG indsættelser i Vestafrika.

ECOWAS³⁴ interventioner med henblik på at skabe stabilitet i Vestafrika påbegyndtes med deployeringen af 2700 ECOMOG³⁵ tropper til krisen i Liberia i 1990, idet Nigeria blev ledende nation i operationen. Opgaven i Liberia påbegyndtes som fredsbevarende, men styrken voksede til 9000 mand efterhånden som situationen udviklede sig i retning af fredspåtvængelse indtil 1997. Efterfølgende blev på anmodning fra FN indsat ECOMOG styrker til fredsbevarelse i Sierra Leone i perioden 1997-99, idet Nigeria igen bar hovedvægten af byrden. Også her eskalerede situationen, og styrken nåede på sit højdepunkt 15.000 mand, der også måtte udvide mandatet til at omfatte reel fredspåtvængelse. Endelig blev rækken af ECOMOG interventioner foreløbigt afsluttet med intervention i Guinea-Bissau i 1998, hvor en række mindre frankofone lande og Gambia blev autoriseret til at indsætte 1500 mand, men kun var i stand til at opstille en styrke på under knap 1000 soldater til operationen. *(Et detaljeret kort over Vestafrika fremgår af bilag 2).*

Efterfølgende erfaringer er i flere tilfælde repræsentative for alle tre ECOMOG indsættelser i Vestafrika:

3.3.1 Mandatet

En overordnet erfaring fra de vestafrikanske operationer er behovet for at tilsikre et klart (og passende) mandat forud for interventionen fra såvel FN som den kontinentale (OAU) eller regionale organisation. I alle tre operationer i halvfemserne blev ECOMOG enhederne indledningsvis indsat som fredsbevarende styrker, uagtet at der ikke var indgået nogen form for fred mellem parterne der kunne bevares. Derfor var styrken tvunget til gradvist at anvende fortsat stærkere magtmidler og hermed overgå til en fredspåtvængende operation. ECOMOG's intervention i Liberia blev indledningsvist påbegyndt af Nigeria, støttet af øvrige stater med mindre kontingenter, helt uden mandat, hvilket var medvirkende til at skabe tvivl ved andre nabolande om Nigerias reelle hensigt med operationen. Forholdet var efterfølgende årsag til, at flere af styrkens øvrige problemer, som eksempelvis manglende finansiel og logistisk støtte, voksede sig uforholdsvist store, idet mistroen aldrig helt forsvandt. Udover det legitimerende mandat for operationen, manglede Nigeria også støtte fra flere af de frankofone lande i regionen, hvilket i yderligere grad forstærkede de nævnte forhold³⁶. Erfaringen blev dog anvendt positivt ved den efterfølgende intervention i Sierra

³⁴ Economic Community of West African States (se også kapitel 4 for yderligere detaljer).

³⁵ ECOWAS Monitoring Group.

³⁶ Adekeye Adebajo: Building Peace in West Africa, side 138.

Leone, idet Nigeria meget aktivt involverede andre frankofone lande i området i fredsprocessen fra begyndelsen.

3.3.2 Økonomiske forhold.

Økonomiske problemer udgjorde absolut et af de omdrejningspunkter, der var årsag til de fleste af problemerne ved ECOMOG enhederne. De troppebidragsydende nationer skulle selv oppebære udgifterne forbundet med deres kontingenter under interventionen i Liberia, hvilket med årene beløb sig til en forholdsvis bekostelig affære. Således kunne Nigeria allerede i 1997 rapportere, at landet havde brugt mellem 1 og 2 milliarder USD på konflikten i Liberia, og indsat op imod 70 % af landets militære kapacitet³⁷. De store økonomiske vanskeligheder havde også indflydelse på enhedernes generelle moral og disciplin, idet der var stor vanskelighed med udbetaling af lønninger til personalet. Man søgte at løse lønproblemet ved ofte at rotere enhederne hjem, med de følgevirkninger en sådan ordning har i missionsområdet, og der var eksempler på, at laverestående officerer fra visse kontingenter ofte forblev ulønnede i flere måneder - et forhold der affødte jalousi og fjendtligheder de nationale kontingenter imellem³⁸.

3.3.3 Føringsmæssige forhold

Spørgsmålet om et entydigt kommandoforhold blev ikke prioriteret højt under interventionen i Liberia. Således havde alle troppebidragsydende nationer særlige nationale ønsker om disponering og indsættelse af deres kontingenter, og de nationale chefer insisterede på konstant at kommunikere eller søge godkendelse direkte ved deres hjemlige myndigheder. Flere af de problemer, som de stærke nationale forbehold uvilkårligt skabte, fortsatte op til 8 år ind i missionen³⁹. Eksempelvis medførte de nationale forbehold, at enheder oplevedes at blive trukket tilbage fra deres tildelte ansvarsområder uden hverken information til, eller godkendelse af, operationens overordnede chef (Force Commander - FC). Andre enheder kunne tilsvarende til tider nægte at undsætte andre nationers kontingenter under pres, uden tilladelse hertil fra deres nationale myndigheder⁴⁰.

3.3.4 Logistiske og strukturelle forhold.

Flere kilder anfører, at de logistiske forhold for ECOMOG styrken i Liberia var så nogen graverende, at flere soldater manglede deres personlige våben, kontingenter deployerede med utilstrækkelige forsyninger af basale udrustningsgenstande som støvler og uniformer, og at ECOMOG enhederne blev landsat i missionsområdet uden efterretningsgrundlag overhovedet eller militære kort over hovedstaden Monrovia. Om situationen var så dårlig er svært at vurdere, men følgende faktuelle oplysninger foreligger dog.

Interventionen i Liberia blev reelt gennemført indenfor to uger fra beslutningen blev taget, til enhederne var i området. Således demonstreredes, at også afrikanske stater rent faktisk

³⁷ Comfort Ero (Centre for Defence Studies, Kings College, London): ECOMOG, A Model for Africa?, <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Ecomog.html>

³⁸ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR & ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 105.

³⁹ Eboe Hutchful: The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa, <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No36/ECOMOG.html>

⁴⁰ "The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa" <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No44/ECOMOG.html>

var i stand til hurtigt at reagere og deployere i krisesituationer⁴¹. Hastigheden i beslutningsprocessen og efterfølgende deployering skal dog holdes op imod den kendsgerning, at operationen hovedsagligt blev gennemført af enheder fra Nigeria, der under anvendelse af landets maritime kapaciteter hurtigt nåede Monrovia.

ECOWAS havde før iværksættelse af operationerne i Liberia tilsagt logistisk støtte til kontingenterne efter de indledende 30 dage, hvor nationerne selv skulle tilsikre genforsyning af egne enheder. Organisationen kunne dog ikke overholde aftalen, hvorfor de enkelte nationer fortsat var tvunget til at opretholde støtten til deres soldater udover den første måned. Herved kom flere nationer til at lide under manglen på løftekapacitet.

De dårlige logistiske og materielle oplevelser ved ECOMOG's interventioner, kom ikke overraskende for flere eksterne observatører af afrikanske militære forhold. For at fremdrage ét eksempel på nationernes militære kapaciteter i slutningen af 1980'erne, kan således nævnes en række forhold, der blev beskrevet i en Forsvarsstatusrapport til Ghanas regering i 1987⁴²: Det operative beredskab i hæren var så lavt, at ingen af infanteribrigaderne i landet ville kunne stille én fuldt udrustet bataljon indenfor det eksisterende beredskab. Endvidere ville ingen af hærens bataljoner reelt være i stand til blot at opstille ét udrustet kompagni til indsættelse. Mindre end 10 % af den samlede transportkapacitet i infanterienhederne var operationel, grundet mangel på dæk og reservedele, idet den øvrige udrustning oftest var mangelfuld eller ikke kampdueligt. Ud af totalt 43 fly i luftvåbnet, var kun de 5 funktionsduelige, og ud af de i alt otte flåde fartøjer, der officielt var opført i Ghanas flåde, var kun de to nogenlunde klar til operativ indsættelse, uagtet at flere af fartøjerne kun var få år gamle.

En tilsvarende historie kunne fortælles om den nigerianske flåde af C-130 transportfly, der tidligere var den største i Afrika, men på tidspunktet for indsættelse af ECOMOG praktisk talt var bundet til jorden grundet mangel på vedligeholdelse. Nigeria var også pålagt at støtte ECOMOG styrken i Liberia med helikopterkapacitet, men allerede efter nogen år i missionen, rådede man totalt kun over én helikopter, der var båndlagt til personlig transport af FC.

ECOMOG styrken der intervererede i Guinea-Bissau i 1998, var afhængig af fransk støtte til deployering af enheden, idet de troppebidragsydende lande ingen kapacitet selv havde. Hvor presset ECOMOG landenes logistiske og materielle situation reelt var, forud for iværksættelse af den minimale operation, vidner et brev skrevet på daværende tidspunkt af "Executive Secretary of ECOWAS", Lansana Kouyate, om. Brevet var stilet til FN's generalsekretær Kofi Annan, der efterfølgende overdragede det til Sikkerhedsrådet:

"It would be particularly useful to acquire for ECOMOG appropriate logistics for the deployment of a naval unit, made necessary by Guinea-Bissau's geographical make-up. The acquisition of an aeroplane or a helicopter is also essential to enable ECOMOG to make important, urgent trips between Bissau and points outside the country."

Således ville indsættelsen af blot en ECOMOG bataljon på 712 mand have været næsten umulig, såfremt Frankrig ikke havde besluttet at yde den påkrævede støtte til initiativet, og

⁴¹ "Multilateral Peace Operations in Africa: An approach for the 21st Century", <http://www.georgetown.edu/departments/pjp/thesis/atiehpjp.pdf>

⁴². Eboe Hutchful: The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa, <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No36/ECOMOG.html>

stillet et flåde fartøj til rådighed for transporten, et antal militære lastbiler til landtransport af enheden og endelig også betalt "per diem" til de deltagende soldater, hvorved missionen blev en realitet⁴³. Uagtet den franske støtte, led også denne meget mindre ECOMOG styrke under logistiske mangler. Grundet manglen på kommunikationsmateriel turde enhederne eksempelvis ikke gennemføre patruljeaktivitet i større afstand fra hovedstaden, end at man kunne nå tilbage inden mørkefald, idet man frygtede at blive afskåret forbindelse med hovedkvarteret. Desuden forlod patruljerne kun sjældent de banede veje, henset til manglen på 4-hjulstrukne køretøjer⁴⁴.

3.3.5 Chefen for ECOMOG egne betragtninger.

Den tidligere chef for ECOMOG, general i den nigerianske hær, Mitikishe Khobe, har i en artikel udarbejdet for det sydafrikanske institut for Sikkerhedsstudier, samlet en række nøgleproblemer og krav, som han oplevede dem under ECOMOG indsættelserne i Vestafrika⁴⁵:

- Overdrevet kontrol med nationale kontingenter fra hjemlige regeringer.
- Behov for styrkelse af C3I strukturen på alle niveauer.
- Sprogforskelle mellem de enkelte troppekontingenter.
- Mangel på standardisering af udrustning, våben og ammunition.
- Varierende uddannelsesstandard, doktrin og stabsprocedurer.
- Dårlig maritim - og lufttransport kapacitet.
- Fravær af vitale luftstøttemidler, især kamphelikoptere, til indsættelse i det meget lukkede og ufremkommelige terræn i Vestafrika.
- Mangel på logistisk støtte, såvel under deployering som under operationen.
- Utilstrækkelige ressourcer til håndtering og af humanitære problemer.
- Dårlig koordination og kontakt til internationale nødhjælpsagenter.

3.4 Foreløbige erfaringer fra "African Mission in Burundi - AMIB".

Efter at FN havde afstået fra at udsende fredsstøttende enheder til beskyttelse af en tilsyneladende ikke-eksisterende våbenhvile i en borgerkrig, der vurderes at have medført 300.000 dræbte siden den startede i 1993, påbegyndte AU deployering af en fredsbevarende styrke i starten af april 2003⁴⁶. Udover den formelle autorisation styrken er tillagt ved det kontinentale og entydige AU mandat, har organisationen tilsikret AMIB styrkens legitime grundlag ved indgåelse af en "Status of Force Agreement (SOFA)" med overgangsregeringen i Burundi (Transitional Government of Burundi (TGoB)) forud for deployering.

Styrkens mandat indebærer indsættelse af op til 3500 mand, inklusiv op imod 120 militære observatører, idet det militære element også inkluderer joint liaison teams til opretholdelse af forbindelse til bl.a. FN og NGO etc. Den 18. oktober 2003 kunne chefen for missionen annoncere, at AMIB var på fuld styrke med noget under det autoriserede antal - totalt 2535

⁴³ Eric Berman and Katie Sams (UNIDIR & ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 134.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Jane's Defence Weekly - july 17, 2002: African bid for peace and security.

⁴⁶ Henri Boshoff og Dara Francis artikel i Africa Watch: The AU Mission in Burundi, technical and Operational Dimensions, <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No3/AWBoshoff.pdf> .

mand. Et sydafrikansk kontingent udgør 1483 mand, der støttes af i alt 4 helikoptere og pansrede mandskabsvogne, mens Etiopien stiller 820 mand og 232 kommer fra Mozambique. Kravet formuleret i missionens "Concept of Operations" om, at enhederne skulle deployere senest 60 dage efter beslutningen, blev altså ikke efterlevet. Dog var det største kontingent fra den ledende nation, Sydafrika, allerede på plads i Burundi, idet landet tidligere bilateralt havde indsat en såkaldt "South African Protection Support Detachment", der med lanceringen af AMIB overførtes hertil. Ligeledes blev et eksisterende antal AU militærobservatører indarbejdet i AMIB styrken, der således efter de 60 dage nok ikke var fuldtallig, men alligevel på betragtelig styrke⁴⁷.

Omdrejningspunktet i missionens opgave vurderes at være beskyttelsen af et antal udpegede samleområder, samt assistance til afvæbnings- og demobiliseringsprocessen. Intet i mandatet eller styrkens Rules of Engagement, der primært baseres på selvforsvar, giver nemlig mulighed for anvendelse af magtpåtvingende foranstaltninger eller procedurer. Anvendelse af magt, udover selvforsvar af styrkens personel og materiel, begrænses til at omfatte tilsikring af bevægelsesfriheden for AMIB styrken, samt beskyttelse af civile der umiddelbart trues med fysisk voldsanvendelse fra parternes side. Således vurderes den største udfordring for styrken at være det faktum, at de primære parter i borgerkrigen ikke alle havde accepteret en fredelig løsning på konflikten, da AMIB blev indsat i landet, og AMIB styrken vurderes at kunne blive henvist til sidelinien uden mandat til at intervenere, såfremt konflikten mellem oprørs- og regeringsstyrker igen måtte eskalere.

Fordelingen af operationens vurderede udgifter, der beløber sig til 165.000.000 USD årligt, er bl.a. sket ved, at AU allerede forud for operationens start vedtog, at de troppebidragsyende nationer selv skulle betale for de første to måneders deployering⁴⁸. Herudover har AU etableret en speciel fond, hvor donationer til missionens gennemførelse kan indsættes. Imidlertid meddelte Etiopien allerede tidligt, at man nok kunne stille enheder til rådighed, men at man ikke ville være i stand til at deployere før man modtog tilstrækkelige ressourcer. Både Mozambique og Etiopien måtte således udskyde deployering af enheder længe end fristen i mandatet angav, idet finansieringen af de to landes styrkedeployering endelig blev afgjort ved, at USA finansierede deployeringen af det etiopiske kontingent, og Storbritannien, Frankrig og USA i fællesskab betalte deployeringen af enhederne fra Mozambique⁴⁹.

3.5 Krav og erfaringer fra afrikanske fredsstøttende operationer.

Baseret på de beskrevne erfaringer fra Rwanda, Vestafrika og Burundi kan følgende forhold og krav udledes, til enten manifestering eller supplering af de i foregående kapitel definerede krav af mere generel karakter til fredsstøttende operationer:

- OAU/AU har ved tidligere lejligheder vist stor vilje til hurtig deployering af militære observatørstyrker.

⁴⁷ UN Security Council document S/2003/399: Letter dated 2. april 2003 from the Permanent Representative of South Africa to the United Nations addressed to the President of the Security Council, <http://www.reliefweb.int/w/Rwb.nsf/0/d32e36511f554d9dc1256d09003341b8?OpenDocument> .

⁴⁸ Henri Boshoff & Dara Francis: Artikel i Africa Watch: The AU Mission in Burundi, technical and Operational Dimensions, <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No3/AWBoshoff.pdf>

⁴⁹ Artikel "African Force at full strength with arrival of Mozambicans" - <http://allafrica.com/stories/200310200245.html>

UKLASSIFICERET

- Accept af en god central styring af operationerne skal udelukke national indblanding og forbehold.
- Et accepteret overordnet mandat skal undgå mistænksomhed imellem de troppebidragsydende nationer.
- Behov for styrkelse af materielstrukturen ved de svagere stillede lande, både kvalitativt og kvantitativt.
- Interventionsstyrken bør sammensættes af såvel nabolande som lande der ligger fjernere for den aktuelle konflikt.
- Krav om en robust interventionsstyrke, der kan udvise kapacitet og vilje til anvendelse heraf, såfremt det måtte blive nødvendigt at gennemføre kamphandlinger for at nå End State.
- Koordinerede operationspakker der inkluderer kapacitet til at opretholde forbindelse til de mange nødhjælpsagenturer og organisationer, herunder CIMIC og Forbindelseshold.
- Gennemførelse af fælles uddannelse skal tilsikre fælles forståelse af doktriner og processer, samt indarbejdelse af et fælles kommandosprog.
- Styrkelse af C3I strukturen på alle niveauer.
- Finansiering skal tilsikres forud for iværksættelse af operationerne.
- Styrkelse af deployeringskapaciteten ved de afrikanske lande i form af fly og/eller skibe.
- Der skal indgås aftaler om genforsyning fra centralt hold før iværksættelse af operationen, idet ledende nation evt. kan udpeges.

4 Afrikanske tiltag indenfor konflikthåndtering.

4.1 Generelt

På baggrund af de to foregående kapitler, hvor en række krav til gennemførelse af fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent blev defineret, er formålet med dette kapitel, at redegøre for de tiltag, som afrikanske aktører enten har gennemført, eller planlægger at gennemføre, for at imødekomme kravene. Således redegøres først for udviklingen på kontinentalt niveau, hvor African Union er ledende faktor, og efterfølgende på regionalt niveau, hvor en række organisationer i sit grundlag behandler freds- og konflikthåndtering i enten økonomisk perspektiv, eller ved rådighed over regulær militær kapacitet til anvendelse i de fredsstøttende operationer. Endelig afsluttes kapitlet med en kort vurdering af enkelte staters nationale kapaciteter, idet staterne hver især udgør regionale magtbaser på kontinentet.

Overordnet set har en række beslutninger gennem årene indenfor det tidligere OAU, og efterfølgende AU, samt udviklingen på det regionale niveau i organisationer som SADC og ECOWAS, resulteret i udvikling af en bred afrikansk konsensus når det drejer sig om visse aspekter indenfor konflikthåndtering, fred og sikkerhed. Denne fælles forståelse hviler på følgende fem grundprincipper⁵⁰:

1. Accept og anerkendelse af, at FN er det primære organ ansvarlig for global sikkerhed;
2. Erkendelse af behovet for at forstærke Afrikas kapacitet til at deltage i fredsstøttende operationer på kontinentet og udover;
3. Erkendelse af, at fredsstøttende operationer i Afrika bør gennemføres på baggrund af et FN-mandat, og at der skal samarbejdes tæt mellem AU og FN på området;
4. Accept af, at under særlige omstændigheder, hvor FN Sikkerhedsråd (UNSC) er ude af stand til, eller uvillig til, at varetage sit ansvar, skal Afrika være rede til at gennemføre operationerne på egen hånd;
5. Enighed om, at de varierende initiativer fra donorsamfundet rettet mod forstærkning af den afrikanske kapacitet på området, bør koordineres af FN i tæt samarbejde med AU.

4.2 African Union (AU) som kontinental garant for konflikthåndtering.

"Organization of African Unity" (OAU), der blev skabt i 1963, skiftede 10. juli 2002 navn til "African Union" (AU), og består i dag af i alt 53 afrikanske stater⁵¹. AU håber at kunne forstærke sin fredsstøttende kapacitet ved etablering af en fælles forsvarsstyrke underlagt AU "Peace and Security Council" til klarmelding 2010. Hvor OAU søgte at beskytte sine medlemsstater ikke kun mod vestlig indblanding, men også imod indblanding i andre afrikanske suveræne staters interne anliggender, anerkender AU's fundamentale grundlag derimod interne situationer, hvor organisationens indsats og intervention er påkrævet. Derfor henviser den anden pille⁵² i AU's grundlag til at fremme fred, sikkerhed og stabilitet på

⁵⁰ Cedric de Coning: Peacekeeping in Africa the next decade, (Conflict Trends - No. 3/2002), <http://www.accord.org.za/web.nsf/0/3124ff2518f094bd42256c4c002cdded?OpenDocument>

⁵¹ Ud af de i alt 54 anerkendte suveræne afrikanske nationer er kun Marokko ikke medlem, idet landet selv meldte sig ud i 1985 efter at OAU skænkede medlemskab til Saharan Arab Democratic Republic (SADR) of West Sahara.

⁵² De øvrige to piller er partnerskab med det civile samfund og socio-økonomisk integration.

kontinentet, og på regeringschefmødet i Maputo 2003 var fred og sikkerhed da også hovedemnerne. Det var også på dette møde, at byggestenene til både det nye Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd (*se nedenfor*) samt en "Peace Support Operation Facility (PSOF)" blev lagt (*se kapitel 5*).

Herudover besluttede unionen på topmøde mellem landenes forsvarsstabschefer i Addis Abeba i maj 2003, at arbejde på en plan om etablering af såvel en militær reaktionsstyrke (African Standby Force - ASF, *se nedenfor*) som et beredskabssystem, der udover ASF også omfatter en pulje af militære observatører, civile og politistyrker⁵³. Endelig søger unionen også, at omfatte endnu flere elementer i en overordnet kapacitet, der udover de militære aspekter også omfatter samarbejde med NGO indenfor de humanitære, menneskerettigheds-, politiske og legale aspekter i fredsstøttende operationer. Ved at etablere en så omfattende kapacitet, søger AU at opnå den nødvendige fleksibilitet til at imødegå et bredt udvalg af kriser og konflikter indenfor PSO spektret, fra humanitær assistance til fredspåtvingende operationer.

Selvom unionens grundlæggende akter som nævnt definerer, i hvilke situationer og under hvilke omstændigheder et kollektivt svar er nødvendigt, stilles der dog fortsat krav om landenes fælles holdning til, hvilken eksakt trussel mod freden der er tale om, før intervention besluttes. For at målrette en sådan proces, arbejder AU på at udvikle en fælles forsvarspolitik, der på sigt vil muliggøre eliminering af den eksisterende afrikanske afhængighed det internationale samfunds løsning af kontinentets problemer⁵⁴.

For at imødegå de finansielle og operative udfordringer, som processen med etablering og opretholdelse af fred og sikkerhed indebærer, etablerede OAU allerede i 1993 en såkaldt fredsfond. Fonden blev oprindeligt grundlagt for også at understøtte organisationens "Conflict Management Division" fra 1992, der omfatter et såkaldt "Conflict Management Centre" med bl.a. et situationsrum, der med sin elektroniske indretning og sine kommunikationsmuligheder er planlagt til at fungere som basis for det afrikanske "Early Warning System"⁵⁵. I dag understøttes fonden fortsat af et årligt bidrag på 6 % af AU samlede budget, udover frivillige bidrag fra medlemsstater og eksterne donorer. AU vil i fremtiden søge at hæve medlemsstaternes bidrag til det regulære budget, og således være i stand til også at hæve overførslen til fredsfonden fra de eksisterende 6 % til 10 %. Endvidere anbefaler unionen en række andre tiltag for at øge den økonomiske vækst, og hermed muligheden for at realisere planerne om sikkerhedsmekanismer. Bl.a. tænkes pålagt en fredsskat på afrikanske borgere, samt et afrikansk visum krav hvorved turister og andre besøgende afkræves 10 USD⁵⁶.

Senest har AU i rammen af IGAD (*se herom senere i dette kapitel*) annonceret, at man forbereder indsættelse af en militær observatørstyrke i Somalia. Styrken er under opstilling ultimo 2003, men afventer en mere afklaret politisk og sikkerhedsmæssig situation i landet⁵⁷.

⁵³ Vanessa Kent and Mark Malan (ISS), Essay: The African Standby Force - Progress and prospects; <http://www.trainingforpeace.org/pubs/iss/asr123.pdf>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 65.

⁵⁶ Vanessa Kent and Mark Malan (ISS) Essay: The African Standby Force - Progress and prospects.

⁵⁷ Udenrigsministeriet: Referat af topmøde i Nairobi 1-3 December 2003 "Strengthening the Role of IGAD in Regional Peace Initiatives and Post Conflict Reconstruction".

Styrken planlægges at skulle overvåge en fremtidig våbenhvile samt assistere med gennemførelse af et DDR-program⁵⁸ og andre genopbygningstiltag. Under en rekognoscering til Somalia i juli 2003 gennemførte organisationen flere drøftelser med Somaliske myndigheder, der alle anmodede om, at AU deployerede en international styrke, der skulle assistere bl.a. med afvæbning af de mange parter i borgerkrigen i landet. AU tog anmodningen op, og opfordrede sine medlemsstater til at stille personel til rådighed i rammen af den eksisterende FN resolution om opretholdelse af våbenembargo mod Somalia. AU's støtte til en positiv udvikling i landet, har siden den fejlslagne "Operation Restore Hope" været afgørende, idet FN siden midten af halvfemserne har været tøvende med at involvere sig med nye tiltag⁵⁹. Et AU engagement i Somalia kan forvente støtte, såvel politisk og diplomatisk som økonomisk, fra andre afrikanske regionale organisationer, herunder især IGAD.

4.2.1 AU's økonomiske forhold.

Udover de i kapitel 3 anførte økonomiske erfaringer fra ECOMOG indsættelserne i Vestafrika, kan en række øvrige betragtninger omkring emnet være relevante f.s.v.a. AU. I tilknytning til OAU sikkerhedsmekanisme etableret i 1993, blev som ovenfor omtalt, også etableret en fredsfond, hvori skulle afsættes 6 % til freds- og sikkerhedsinitiativer af organisationens samlede årlige budget. Fonden udgjorde ved udgangen af 2001 ca. 47 millioner USD, hvilket kun vurderes at række til etablering og drift af en mindre styrke i et begrænset tidsrum. Til sammenligning kan anføres, at driften af FN missionerne i Sierra Leone og Den Demokratiske Republik Congo hver især budgetteres til mere end 600 millioner USD pro anno (pr. 2001), og en meget mindre mission som FN observatørmissionen i Vestsahara, MINURSO, med færre end 250 militært personel, koster over 40 millioner USD pro anno⁶⁰. Tilsvarende kostede opretholdelsen af 67 militære observatører i Burundi i OMIB-operationen i perioden 1993-96 næsten 7.2 millioner USD⁶¹. En af de største udfordringer som AU sandsynligvis står overfor er af økonomisk karakter, herunder den udestående godtgørelse til medlemslandene af allerede afholdte udgifter i forbindelse med gennemførte operationer. Grundet flere medlemsstaters manglende evne til betaling af pålagte og nødvendige beløb til organisationen, står AU således allerede i restance for 40 millioner USD fra tidligere budgetter i fredsstøttende operationer.

4.2.2 African Union Peace and Security Council

Koncepten for et afrikansk sikkerhedsråd blev fremlagt allerede under organisationens topmøde i Durban i 2002 af den komité, der også planlagde implementeringen af "New Partnership for Africa's Development (NEPAD - læs herom senere i dette kapitel)". Baggrunden for forslaget var erkendelsen af, at der ikke ville blive meget investering, eller socioøkonomiske fremskridt, på det afrikanske kontinent uden fred, sikkerhed og stabilitet⁶². Sikkerhedsrådet baseres på strukturen i FN's Sikkerhedsråd, og vil bestå af 15 medlemmer. De 5 nomineres som et land fra hver af de fem regioner (vest, nord, øst, centrale og syd) for

⁵⁸ Demobilization, Disarmament and Reintegration

⁵⁹ Udenrigsministeriet: Referat af topmøde i Nairobi 1-3 December 2003 "Strengthening the Role of IGAD in Regional Peace Initiatives and Post Conflict Reconstruction", side 16.

⁶⁰ Eric G. Berman: African Regional Organisations - Peace Operations, <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html>

⁶¹ Vanessa Kent and Mark Malan (ISS): The African Standby Force - Progress and prospects, <http://www.trainingforpeace.org/pubs/iss/asr123.pdf>.

⁶² Jane's Defence Weekly - july 17, 2002, Artikel "African bid for peace and security",

en periode af 3 år, idet kravet til de 5 lande er, at de skal indeholde demokratisk valgte regeringer, tilstrækkelige økonomiske ressourcer, politisk kapacitet til hurtig handling ved opståede kriser, samt militær magt til at reagere effektivt. De øvrige 10 medlemmer af rådet vil være to delegerede lande fra hver region, der besætter pladserne for toårige perioder. Beslutninger i rådet tages ved, at der opnås 2/3 flertal for substantielle beslutninger, og et simpelt flertal for almindelige procedurerspørgsmål. Pr. august 2003 havde 17 afrikanske nationer allerede ratificeret aftalen indgået i juli 2003, idet minimum 27 lande skal ratificere før rådet etableres⁶³. Nyere oplysninger har ikke været tilgængelige.

Intentionen er, at Sikkerhedsrådet støttes af såvel en militær stab, en rådgivende "ældregruppe", samt et såkaldt "Early Warning System", der skal monitorere regionerne og rapportere om potentielle sikkerhedskriser tidligst muligt. De fredsstøttende operationer forventes, som tidligere beskrevet, betalt af bl.a. en "fredsfond", der indeholder midler fra AU's eget budget og fra frivillige stater og private donorer.

På AU's topmøde i Maputo i juli 2003 blev forslagene yderligere grundfæstet, og man påbegyndte en decideret operationalisering af planerne.

4.2.3 African Standby Force (ASF)

AU har formelt påbegyndt processen med at skabe en militær reaktionsstyrke, der vil give mulighed for at hindre opståede kriser i at eskalere, eller såfremt dette måtte fejle, at deployere en fredsbevarende eller fredspåtvingende militær styrke. Intentionen er at have styrken rede til indsættelse 2010.

AU råd af statsoverhoveder kan autorisere AU's "Peace and Security Council" til at indsætte militære enheder på anmodning fra medlemslandene i fredspåtvingende operationer, for at modgå aggression mod et medlemsland. Endvidere kan den militære styrke gives mandat til at intervenere i et medlemsland som modforanstaltning til forhold af særlig grov karakter som krigsforbrydelser, folkemord og forbrydelser mod menneskeheden⁶⁴. AU vil i hvert konkret tilfælde anmode FN om autorisation før iværksættelse af fredspåtvingende operationer, og de regionale organisationer vil tilsvarende anmode AU om at autorisere deres interventioner.

ASF koncepten er ikke rettet mod at etablere en decideret stående styrke, men derimod at medlemslandene i hver af de primære regionale grupperinger - såsom ECOWAS og SADC - designerer enheder til etablering af én reaktionsbrigade pr. region. Brigaderne vil blive stillet til rådighed for FN og AU til fredsstøttende operationer i Afrika, og de opstillende nationer forventes som minimum at tilsikre forhold som grundlæggende interoperabilitet, gensidig forståelse for fælles procedurer samt tilstrækkelig logistisk støtte og økonomi til at tillade deployering og initialfase indtil enten AU eller FN overtager ansvaret for finansiering og logistik. Enhederne der øremærkes til brigaderne vil forblive under national kommando indtil de aktiveres.

I den fremtidige opstillingsfase vil AU tillægge følgende områder særlig opmærksomhed⁶⁵:

- Udviklingen af en doktrin der entydigt skelner mellem "Peacekeeping" og "Peace Enforcement" operationer.

⁶³ The Courier ACP-EU No. 199: AU summit in Maputo - Peace and stability dominate the agenda", http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/courier199/en/en_004_ni.pdf

⁶⁴ Jane's Defence Weekly - may 28, 2003 Artikel "African Union outlines concept of a standby force",

⁶⁵ Jane's Defence Weekly - june 25, 2003 Artikel "South Africa urges continent to pool resources".

- Alle aspekter af interoperabilitet, omfattende radio og satellitkommunikation, uddannelse på hinandens materiel og fælles grundlæggende procedurer.
- Etablering af et uddannelses- og rådgivningshold, der også skal omfatte evaluerings- og standardiseringskapacitet.
- Etablering af regionale uddannelsesfaciliteter eller "centres of excellence".
- Standardiseret uddannelse i henhold til FN's direktiver og afrikanske behov.
- Etablering af et materielanskaffelsessystem anvendeligt til at imødegå behovene ved fredsbevarende operationer.
- Muligheden for centralt placerede logistikbaser i hver region til fredsstøttende operationer.
- Spørgsmålet om transportkapacitet til deployering af og støtte til fredsbevarende styrker.

De afrikanske forsvarsstabschefer har ladet udarbejde en implementeringsplan for udviklingen af dette nye strategiske kontinentale konflikthåndteringsredskab, der i store træk ser ud som følger⁶⁶:

FASE 1 løber til 30. juni 2005, hvor AU skal være i stand til at udsende og håndtere observatørmissioner (enten rene AU eller fælles FN/AU missioner), og de afrikanske regioner skal have udviklet reaktionsstyrke kapacitet på brigade niveau. Hver af de regionale kapaciteter skal omfatte et fuldtids planlægningselement på 15 mand. I erkendelse af, at nogle regioner har behov for yderligere tid til etablering af den krævede kapacitet, har stabscheferne anbefalet, at man som interim løsning, lader de førende nationer etablere "Coalitions of the willing", mens styrkeopbygningen fortsætter. AU skal i perioden udpege hvilke nationer, der designeres som ledende indenfor de definerede interventionstyper.

FASE 2 løber efterfølgende frem til 30. juni 2010, hvor AU skal have formeret den nødvendige kapacitet til at håndtere komplekse fredsbevarende operationer. Som i første fase skal regionerne fortsætte opbygningen af reaktionsstyrkerne, med henblik på at kunne deployere i regionale fredsbevarende operationer. De regioner der allerede har etableret deres enheder, skal opfordres til at forstærke og udbygge deres "rapid deployment" kapacitet, og skal ligeledes implementere et mindre stabselement i AU's centrale hovedkvarter, såvel som i hver af de fem regioner, med det formål at påbegynde den detaljerede planlægning af konkrete reaktionsstyrkers præcise størrelse, mandat og detaljerede organisation i mulige fremtidige scenarier på kontinentet. Endelig anbefaler stabscheferne, at der i perioden også opbygges en robust militær styrke, der vil være i stand til at deployere indenfor 14 dage til områder, hvor folkemord frygtes at være under optræk. I planen er ikke specificeret, hvordan "robust" fortolkes i størrelse og kapacitet.

I erkendelsen af, at kun tilstrækkelige lagerbeholdninger af essentielt materiel og udrustning vil muliggøre hurtig deployering af enhederne, har AU foreslået en undersøgelse af mulighederne for etablering af en tilsvarende koncept for logistisk infrastruktur og genforsyning, som den FN anvender i tilknytning til sin strategiske logistikbase i Brindisi⁶⁷ i Italien. De afrikanske forsvarsstabschefer har i den anledning indset, at en gennemgribende

⁶⁶ Vanessa Kent and Mark Malan (ISS) Essay: The African Standby Force, Progress and prospects, <http://www.trainingforpeace.org/pubs/iss/asr123.pdf>

⁶⁷ United Nations Logistics Base (UNLB)

standardisering af det militære materiel ved kontinentets nationer ikke er mulig. Derfor vil etablering af de beskrevne depoter i regionerne tilsvarende stille krav om en vis standardisering som minimum på det nøglemateriel, hvor interoperabilitet er essentiel, såsom kommunikationsmidler.

Det er på nuværende tidspunkt ikke helt afklaret hvorledes styrken forventes at relatere til de mange eksisterende støtteprogrammer, som verdenssamfundet gennemfører på det afrikanske kontinent (*se kapitel 5*), men en mulig løsning kunne være en centraliseret koordination af programmerne, med en efterfølgende trinvis integration i uddannelsen af de regionale brigader.

4.3 Regionale afrikanske organisationer.

4.3.1 Economic Community of West African States (ECOWAS)⁶⁸.

I Vestafrika har ECOWAS siden 1975 været ledende indenfor både diplomatiske og militære tiltag i forbindelse med konflikthåndtering. Implicit i denne udvikling ligger regionens erkendelse af, at hverken (OAU) AU eller det internationale samfund hidtil har kunnet samle politisk vilje til meningsfulde svar på de væbnede konflikter i området. I bestræbelserne på selv at varetage opgaven, har organisationen i midten af halvfemserne, som beskrevet i forrige kapitel, gennemført tre større interventioner i hhv. Liberia, Sierra Leone og Guinea-Bissau, og efter årtusindeskiftet igen i Liberia og i Côte d'Ivoire.

Indenfor ECOWAS har interne modsætningsforhold dog ofte truet med at underminere og ødelægge organisationens muligheder. Ud af de 16 medlemslande er de fem anglofone, de ni frankofone og to er lusofone⁶⁹ (*se bilag 5, underbilag 1*). Med knap 90 % af områdets samlede indbyggertal, og en væsentlig markedsandel, leder Nigeria den anglofone blok, hvor også Ghana søger at vinde indflydelse. Den frankofone blok, hvor Côte d'Ivoire og Senegal er toneangivende, har længe ytret mistænksomhed overfor Nigerias reelle hensigter i regionen, og har på denne baggrund i situationer tilbageholdt vital støtte til nigeriansk ledede ECOWAS initiativer. Herudover har de frankofone lande etableret både konkurrerende økonomiske organisationer og en forsvars- og sikkerhedsrelateret organisation, forkortet ANAD, der dog blev nedlagt i 2001 (*se pkt. 4.5.3*).

Manglen på et velfungerende sikkerhedsapparat til at håndtere konflikterne i regionen blev evident i forbindelse med krisen i Liberia i 1989, og med en mindre gruppe ECOWAS landes beslutning om at skabe mulighed for militær intervention til støtte for øvrige medlemslandes regeringer, var grundlaget for etablering af den militære struktur ECOMOG, "ECOWAS Monitoring Group", lagt.

Selvom forsvarsprotokollen for ECOMOG egentlig fortsat vurderes anvendelig af medlemslandene, og fortsat anvendes i forbindelse med organisationens initiativer i forbindelse med konflikthåndtering, blev selve den militære del af ECOMOG suspenderet på baggrund af erfaringerne i midten af halvfemserne. Især interventionen i Liberia satte spørgsmålstegn ved det egentlige formål med det militære samarbejde, og ECOMOG har således ikke siden midten af 1999 været indsat samlet i overensstemmelse med en specifik konflikthåndteringsprocedure⁷⁰.

⁶⁸ se kort bilag 5

⁶⁹ Engelsk, fransk og portugisisk funderede.

⁷⁰ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): *Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities*, side 83.

ECOWAS vedtog, efter et topmøde i Banjul i 1998, en beslutning om etablering af en "Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace and Security" i 1999. Mekanismen kan ved 2/3 flertal af de 9 medlemsstater der har pladser i "Mediation and Security Council" autorisere enhver deployering af enheder til indsættelse i fredsstøttende operationer. De afrikanske regeringsledere konkluderede på mødet i Banjul, at på baggrund af de vestlige ledes tøven og manglende vilje i FN's Sikkerhedsråd når det gjaldt det afrikanske kontinent, ville de regionale afrikanske organisationer være bedre stillet ved selv at kunne tage beslutningen om at intervenere for at opretholde den regionale stabilitet⁷¹. I forbindelse med denne beslutning, har man i organisationen siden ved flere lejligheder drøftet nødvendigheden af et FN mandat før intervention med en ECOWAS militær styrke indenfor organisationens område, idet der for nærværende ikke er besluttet en ændret holdning.

Senest har ECOWAS i juni 2003 meddelt, at man havde vedtaget etablering af en "Rapid Response Force" til håndtering af de konflikter der plager regionen. Beslutningen blev taget af de 15 statsoverhoveder på et møde i den Nigerianske hovedstad Abuja 28. maj 2003. Den planlagte styrke organiseres ud fra samme principper, som ASF tænkes opstillet efter, idet styrken vil bestå af en mindre fast stab, og den konkrete operation gennemføres ved aktivering af relevante designerede reaktionsstyrkeenheder, der klargøres ved de 15 medlemsstaters nationale foranstaltning. Rent praktisk vil den samlede enhed bygge på samme grundstyrke, som landene anvendte til operationerne i halvfemserne. Enheden vil blive koblet på et nyt regionalt varslingsystem, der blev etableret i midten af 2002 med støtte fra EU og USA, og omfatter satellit kommunikations muligheder mellem ECOWAS sekretariatet og et antal observationscentre⁷². Enhederne planlægges at gennemføre fælles uddannelse m.h.p. bl.a. at optimere interoperabiliteten, idet uddannelsen gennemføres ved tre regionale "Peacekeeping Training Centres". På baggrund af AU's beslutning om etablering og koordinering af en lignende regional styrke, besluttede ECOWAS, at den regionale enhed ville kunne indsættes på baggrund af enten et FN, AU eller ECOWAS mandat. Organisationens planer og hensigter er således i endda meget god tråd med de kontinentale planer på området.

4.3.2 Southern African Development Community (SADC)⁷³.

SADC blev etableret i 1992, og organisationens indflydelse indenfor konfliktforebyggelse og -løsning i området vokser fortsat, på trods af medlemslandenes ellers interne samarbejdsproblemer. Siden etableringen har organisationen uafslædigt søgt at udvikle en formaliseret struktur til at håndtere freds- og sikkerhedsspørgsmål, men uenighed om bl.a. ledelsen af en sådan struktur, såvel som landenes nationale interesser har indtil videre hindret en endelig beslutning. Uagtet det manglende formelle grundlag, har medlemsstaterne gennemført en del uddannelse og andre aktiviteter indenfor PSO, men organisationen er endnu ikke i sin helhed blevet afprøvet i reel konflikthåndtering, på trods af enkelte medlemsstaters unilaterale og bilaterale multinationale operationer i hhv. Lesotho (1994 og 1998-99) og DR Congo (1998 - 2002), hvor Sydafrika som ledende nation i nogen grad havde opbakning fra andre medlemsstater, men hvor ingen af operationerne blev gennemført i rammen af, og under overordnet ledelse af, SADC som organisation.

⁷¹ Adekeye Adebajo: Building Peace in West Africa, side 146.

⁷² Jane's Defence Weekly - June 11, 2003 Artikel "ECOWAS plans rapid-response force".

⁷³ Se kort bilag 6.

På trods af organisationens oprindelige formål om økonomisk uafhængighed, har bekymringerne om fred og sikkerhed i regionen altid været evidente i arbejdet. Den deklaration, der indgik som en del af den samlede traktat om etablering af SADC, omtaler således også muligheden for at etablere en formel sikkerhedsstruktur, og SADC aftalen identificerer i sin artikel 4 "solidaritet, fred og sikkerhed" som nogle af de principper, der skal være vejledende for medlemslandenes handlinger indenfor samarbejdet. Ligeledes proklamerer artikel 5, at et af organisationens mål er at "skabe og forsvare fred og sikkerhed"⁷⁴.

I maj 1996 søgte organisationen således at etablere et "Organ for Politics, Defence and Security", hvor i alt 16 mål for det nye organ blev defineret. Intentionen var, at den nye struktur skulle arbejde på topniveau uafhængigt af andre strukturer i SADC, og at formandskabet skulle rotere indenfor en trojka på årlig basis. Intentionen var ligeledes, at der krævedes konsensus blandt alle medlemsstater ved beslutninger om iværksættelse af PSO. Interne spændinger mellem især Sydafrika og Zimbabwe i årene der fulgte, tvang dog initiativet til at måtte skrinlægges i slutningen af halvfemserne, og organisationen har endnu ikke formået at etablere en ny formel struktur til at varetage og koordinere konflikthåndtering⁷⁵. Uagtet denne manglende konsensus blandt medlemslandene, har organisationen udvist en forholdsvis stor politisk vilje til at imødegå problemer og mangler på området, og bl.a. gennemførelsen af større multinationale øvelser indenfor PSO ("Exercise Blue Hungwe" i 1997 og "Blue Crane" i 1999 på Brigade niveau) synes at bekræfte SADC regulære ønske om at forblive en vital magtfaktor indenfor konflikthåndtering på det afrikanske kontinent.

4.3.3 Intergovernmental Authority on Development (IGAD)⁷⁶.

"Intergovernmental Authority on Drought and Desertification (IGADD)" blev oprindeligt etableret af 7 medlemslande i 1986⁷⁷, med det formål at skabe en koordineret indsats mod regionens fælles problemer på området. På trods af organisationens indledende forholdsvis snævre formålsparagraf, udmøntede topmøderne sig ofte i diskussion af andre emner, der var fælles for landene i regionen - herunder også spørgsmålet om fred og sikkerhed. I 1994 erkendte medlemslandene, at udvikling i regionen nødvendigvis måtte bygge på mere end tørkeproblemerne, og man engagerede sig i den længerevarende borgerkrig i Sudan. Efterfølgende blev hele organisationen retableret i 1996, og IGAD blev etableret med netop opretholdelse af fred og sikkerhed som et af sine primære formål, idet "Conflict Prevention" blev et af nøgleområderne. I 2003 tog organisationen igen sine formålsparagraffer op til vurdering, og man vedtog, at man også i fremtiden vil lægge vægt på at bevare organisationens rolle som regional politisk og økonomisk koordinator af konflikthåndtering i form af "Peacemaking" og "Preventive Diplomacy". Samtidig erkendte man igen, at IGAD fortsat ikke råder over kapacitet til at involvere sig i andre faser af konfliktløsningen, heller ikke militært, og heller ikke kan samle konsensus om at ændre dette forhold. Et af organisationens redskaber er et "Conflict Early Warning and Response Network (CEWARN)", der for nærværende er begrænset til kun at omfatte interstatslige grænsekonflikter, men fremover planlægges at blive udvidet til også at omfatte andre typer kriser og konflikter.

⁷⁴ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 160.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Se kort bilag 7

⁷⁷ Kenya, Uganda, Etiopien, Eritrea, Sudan, Djibouti og Somalia.

4.3.4 Union du Maghreb Arabe (UMA)⁷⁸.

Organisationen etableredes i 1989, og Sekretariatet, der er beliggende i Rabat, består af 15 delegerede, og har formålet at fungere relativt ukompliceret på trods af medlemslandenes ofte modstridende interesser. UMA har et grundlæggende princip om ikke at intervere eller involvere sig på nogen måde i medlemslandenes interne anliggender, og indeholder derfor ingen aktiv forsvars- eller konflikthåndteringsstruktur. Den grundlæggende traktats artikel 14 omhandler dog freds- og sikkerhedsspørgsmål, og fastlægger at enhver aggressiv handling mod et af medlemslandene vil blive betragtet som en handling rettet mod alle medlemslandene. Aftalen definerer dog ikke, hvad begrebet "aggression" dækker over, eller hvilket svar på en sådan, der i konkret tilfælde kunne blive tale om, men man vedtog på et topmøde i Algiers i 1991, at begrebet "aggression" også omfattede "økonomisk omringning og politiske trusler"⁷⁹.

I Nordafrika har 11 UMA stater endvidere etableret en samarbejdsstruktur benævnt "Community of Saharan and Sahelian States (CEN-SAT)". Denne organisation blev, som flere andre lignende tidligere tiltag, grundlagt af den libyske præsident Moammar Gadhafi, og vedtog i 2000 et regionalt charter, der ligeledes skal tilsikre landenes territoriale integritet. De 10 artikler i charteret tilsiger bl.a. ikke-indblanding i hinandens interne anliggender, og respekt for medlemslandenes suverænitet, og anses ved flere af de 11 lande for at være begyndelsen på en ny æra indenfor solidaritet og fredeligt samarbejde i regionen⁸⁰.

4.3.5 Treaty of Non- Aggression, Assistance and Mutual Defence (ANAD).⁸¹

Samarbejdsaftalen om ANAD blev indgået i 1977 mellem seks frankofone vestafrikanske lande, der alle var medlemmer af ECOWAS (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Mauretani- en, Niger og Senegal) samt Togo. Organisationens oprindelige traktat tilsagde, modsat de mere økonomisk funderede afrikanske organisationer, samarbejde om konflikthåndtering og kollektive sikkerhedsmekanismer, og åbnede også mulighed for indsættelse af militære styrker, såfremt diplomatiske tiltag måtte fejle. ANAD indsatte således i 1985 i en kortvarig periode en mindre observatørstyrke på grænsen mellem de to medlemslande, Burkina Faso og Mali, hvor en mindre konflikt var brudt ud. Styrken blev støttet af både et flyelement og betydelig økonomisk støtte fra Côte d'Ivoire, og en våbenhvile og efterfølgende fredsftale blev hurtigt etableret⁸².

På trods af landenes hensigter så sent som 1999 om etablering af en regulær militær reaktionsstyrke til fredsbevarende operationer, har organisationen måttet erkende, at den rådige økonomi til imødekommen af formålene ikke reelt eksisterer, og ANAD blev således officielt nedlagt i september 2001.

4.3.6 East African Co-operation (EAC)⁸³.

Reelt daterer organisationens navn og antallet af medlemsstater sig tilbage til 1960'erne, men den eksisterende organisation blev retableret i 1996. Organisationen har ligesom UMA en klar økonomisk dagsorden, men tillægger i stor udstrækning sikkerhedsrelaterede spørgsmål opmærksomhed. I 1997-98 gennemførte de tre lande (Uganda, Kenya og Tanzania) topmøder for at drøfte mulighederne for etablering af et konkret samarbejde til vare-

⁷⁸ Se kort bilag 8.

⁷⁹ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 195.

⁸⁰ <http://www.namibian.com.na/Netstories/2000/February/Africa/11.html>

⁸¹ *Accord de Non-Agression et de coopération en matière de Défense*, se kort bilag 9.

⁸² Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 213.

⁸³ Se kort bilag 10.

tagelse af fredsstøttende operationer, og i 1998 underskrev landenes væbnede styrker et "Memorandum of Understanding (MoU)" omhandlende forsvarssager⁸⁴. Ønsket om, og viljen til, samarbejde medførte efterfølgende, at de tre lande gennemførte en fælles fredsbevarende øvelse "Natural Fire" i juni 1998, hvor USA støttede det store kontingent fra Kenya. Øvelsen varede én måned, og gennemførtes i et FN fredsbevarende scenario. Selvom USA måtte stille et kommunikationshold til rådighed for hvert af de tre kontingenter for at tilsikre effektiv C2 kapacitet, formåede landene selv at sammensætte et forholdsvist velfungerende brigade hovedkvarter, der ledede øvelsen. Øvelsen blev efterfølgende fulgt op af en ny øvelse i 2000-01.

4.3.7 New Partnership for Africa's Development (NEPAD)

NEPAD blev oprindeligt grundlagt af fem nationer; Sydafrika, Algeriet, Ægypten, Nigeria og Senegal⁸⁵. Landene blev, som nogen af kontinentets stærkeste nationer, i 2003 enige om, at såfremt der skulle trækkes flere udenlandske investeringer til det afrikanske kontinent, måtte især freds- og sikkerhedsspørgsmålet gøres til et af de afgørende punkter på organisationens dagsorden. Herudover står demokrati, god regeringsførelse, menneskerettigheder og en sund økonomi også højt på organisationens dagsorden⁸⁶. Organisationen råder ikke over regulær militær kapacitet til konfliktløsning, men vil i nogen udstrækning kunne stille økonomiske midler til rådighed, som en del af en eventuel samlet afrikansk konfliktløsningmekanisme.

4.3.8 Economic Community of Central African States (ECCAS)⁸⁷.

Organisationen blev oprindeligt grundlagt i 1981, og bygger på flere mindre og tidligere organisationers arbejde gennem årene. Formålet er primært at supplere disse organisationer ved at skabe en større økonomisk blok. Arbejdet på at realisere målene blev reelt først påbegyndt i 1985, men organisationen måtte i årene 1992-98 indstille sine aktiviteter henset til de verserende borgerkrige blandt medlemsstaterne og manglende indbetalinger til den fælles monetære union. Arbejdet blev genoptaget i 1999 ved et ekstraordinært topmøde mellem medlemsstaterne, og bistået af en FN arbejdsgruppe, med formål at fremme sikkerheden i Centralafrika. Det blev således på mødet besluttet, at etablere en mekanisme ("Council for Peace and Security in Central Africa - COPAX")⁸⁸ til at fremme, opretholde og konsolidere fred og sikkerhed i regionen. Endvidere blev på mødet godkendt en varslingsmekanisme, idet regeringscheferne også udtrykte ønsket om at gennemføre fælles militære og fredsbevarende øvelser såfremt tilstrækkelig finansiering kunne tilvejebringes⁸⁹. Troværdigheden af disse beslutninger kan måske betvivles, men viljen var til stede, og mødet blev monitoreret og vejledt af FN.

4.3.9 Economic and Monetary Community of Central African States (CEMAC)

Organisationen etableredes reelt i sin nuværende konfiguration i 1994, men kan tilbagedateres til midten af 1960'erne, idet den i nogen udstrækning bygger på tidligere centralafrikanske organisationer. CEMAC medlemslandene omfatter flere af landene i ECCAS, og

⁸⁴ Eric Berman & Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 198.

⁸⁵ The Courier ACP-EU No. 199: AU summit in Maputo - Peace and stability dominate the agenda", http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/courier199/en/en_004_ni.pdf

⁸⁶ The Military Balance 2003/04 (Oxford Journals), side 321.

⁸⁷ Se kort bilag 11.

⁸⁸ www.dfa.gov.za/for-relations/multilateral/eccas.htm

⁸⁹ Eric Berman & Katie Sims (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 205.

organisationen bygger, som navnet klart indikerer, på økonomiske interesser, med det definerede mål at etablere et centralafrikansk fællesmarked. Ikke desto mindre har organisationen som den seneste vist, at man også besidder stor interesse i at til sikre et stabilt og fredeligt miljø i regionen, idet man i maj 2003 lod ca. 350 fredsbevarende soldater deployere til Den Centralafrikanske Republik (CAR), efter et forholdsvis ublodigt kup i marts måned, hvor urolighederne efter kuppet dog fortsatte og derfor stillede krav om støtte fra en ekstern part. Målet med den succesrige operation var netop at til sikre fred til opbygningen af den nye regering, idet projektet overvejende blev finansieret af Kina⁹⁰.

4.4 De afrikanske nationalstaters kapaciteter.

Kun få afrikanske lande besidder enheder, der enten er "øremærkede" til multinationale operationer, eller som indeholder tilstrækkelige operative og uddannelsesmæssige færdigheder og funktionel udrustning, der måtte gøre dem ønskelige i en multinational operation. Som eksempel på sidstnævnte kan bemærkes, at Mauretania frivilligt tilbød at stille styrker til rådighed for den humanitære intervention i Somalia i 1994, hvilket blev afslået med begrundelse i, at landet hverken besad den nødvendige udrustning eller den ønskede ekspertise.

I 1997 udarbejdede firmaet "DFI International"⁹¹ en analyse for den amerikanske regering i tilknytning til ACRI uddannelsesprogrammet (*omtales i kapitel 5*). Resultatet af den gennemførte analyse af afrikanske landes militære kapaciteter er vedlagt som bilag 13 til dette speciale, idet analysens konklusion fastlagde, at kun 11 lande på daværende tidspunkt besad den fornødne militære kapacitet til at kunne bidrage med en bataljonsværdi til indsættelse i en multinational fredsstøttende - eller humanitær operation⁹². Udover rådighed over infanteri, analyseredes også andre enheder og værnets kapaciteter, og konklusionen var, at der ved langt de fleste nationer kun eksisterede minimal eller slet ingen kapacitet til rådighed, for så vidt angik militær lufttransport, logistisk kapacitet, landtransport, flådefartøjer og sanitetsstøtte.

Ud af det samlede antal afrikanske nationer i DFI analysen, vurderes kun en mindre del at besidde den nødvendige deployeringskapacitet. Således besidder Ægypten væsentlig lufttransport kapacitet, der bevidnes af indsættelsen af to komplette divisioner med op imod 40.000 mand i "Operation Desert Shield" i 1991, hvor landet selv gennemførte deployeringen. Herudover tælles Sydafrika, Ghana og i nogen udstrækning Nigeria med på listen over lande, der besidder den nødvendige kapacitet. Også Angola råder over en relativ betydelig flåde af transportfly⁹³, der på trods af landets interne konflikter tidligere er stillet til rådighed i forbindelse med konflikter og uroligheder i både Congo (Brazzaville) og DR Congo.

Idet DFI analysen, som den eneste tilgængelige og tilnærmelsesvis fuldstændige analyse af de afrikanske kapaciteter, daterer sig til ultimo 1997, vil et blik i "The Military Balance 2003-2004" vise, at rapporten senest kan opdateres med informationer om følgende få,

⁹⁰ The Military Balance 2003/04 (Oxford Journals), side 203.

⁹¹ "Strategic Consulting and Knowledge Management" (amerikansk baseret internationalt analyseinstitut).

⁹² Botswana, Ægypten, Etiopien, Ghana, Kenya, Marokko, Nigeria, Senegal, Sydafrika, Tunesien og Zimbabwe.

⁹³ Berman, Eric & Sams, Katie (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, side 263.

men væsentlige, materielle nyanskaffelser, der vurderes relevante for evnen til at deployere styrker til indsættelse i fredsstøttende operationer. Som det ses har udviklingen på kontinentet været endda meget lille de seneste år:

- Côte d'Ivoire afgav i 1994 bestilling på et logistisk støtteskib fra Kina til levering 1998. Det er uvist om skibet nåede at blive leveret forud for kamphandlingerne i landet,
- Etiopien bestilte 1995 fire stk. amerikanske C-130B transportfly til levering 1998. Kampene med Eritrea kan dog have indefrosset bestillingen, hvilket landets problemer med at deployere til AMIB missionen også vidner om.
- Sydafrika afgav 1995 bestilling på fem stk. C-130 fra USA til levering 1997, idet antallet pr. 2002 skulle opgraderes til i alt 12 fly.

Som beskrevet i DFI analysen, vurderes Sydafrika at være blandt de toneangivende afrikanske lande, der generelt besidder den nødvendige kapacitet til at gennemføre fredsstøttende militære operationer.

Chefen for de sydafrikanske forsvarsstyrker, general Sipiwe Nyanda⁹⁴, advarer dog i midten af 2003 om, at planlagte reduktioner vurderes at kunne medføre forringede muligheder for at leve op til rollen. Således vil det jf. generalen være vanskeligt at opretholde ca. 3000 mand udsendt, når hæren planlægges nedskåret fra 35.000 mand til 23.000 for at overholde de meddelte budgetrammer. Endvidere har man været tvunget til at kassere ni stk. C-160 transportmaskiner før planlagt, og man må vente indtil tidligst 2010 med at tage to nye "helikopter hangarskibe" i brug ved flåden. Dette medfører at man vil stå overfor kritiske mangler i deployeringskapaciteten, idet general Nyanda også nævner lufttransportable køretøjer og andet tungt materiel blandt manglerne.

På den positive side gennemfører Sydafrika for tiden udvikling af nye koncepter for både deployerbare hovedkvarterer og C3I systemer, der har til formål at optimere landets interoperabilitet med bl.a. andre nationer indenfor SADC og AU⁹⁵.

⁹⁴ Jane's Defence Weekly - july 16, 2003 Artikel "Rebirth in Africa".

⁹⁵ Ibid.

5 International støtte til den afrikanske fredsstøttende kapacitet.

5.1 Generelt.

Dette kapitel vil beskrive den støtte, i form af uddannelser, materieldonationer og finansiering, som en lang række lande og organisationer udenfor det afrikanske kontinent tilbyder de afrikanske aktører til sikring af fred og stabilitet på deres kontinent. Først gøres rede for de større globale organisationers tiltag i form af en beskrivelse af de af FN's og G8 landenes programmer, der kan anvendes i støtte for opbygningen af de militære kapabiliteter, og dernæst fokuseres på en række af de mest væsentlige øvrige bilaterale arrangementer. Flere af de sidstnævnte arrangementer gennemføres i et samarbejde mellem tidligere kolonimagter som donorlande og afrikanske lande, der selv er tidligere kolonier. Det kan således med nogen ret postuleres, at såvel de tidligere kolonimagter som stormagter med stærk egen økonomisk interesse i flere af de afrikanske landes råstoffer og ressourcer, kun gennemfører de beskrevne donor- og støtteprogrammer for egen vindings skyld i form af økonomiske interesser og behov for fortsatte magtbaser på kontinentet. Disse forhold vil ikke blive gjort til genstand yderligere analyse i nærværende speciale, der koncentrerer sig om de faktuelle forhold i støtte- og donorprogrammerne.

5.2 FN

FN besidder som bekendt en veludviklet strategisk planlægningskapacitet til varetagelse af fredsstøttende operationer, i hvert fald i den mindre magtfulde del af spektret, og organisationen har erklæret sig villig til at stille kapaciteten til rådighed på ad hoc basis for de afrikanske organisationer. Der gennemføres således drøftelser mellem FN, AU og øvrige regionale afrikanske organisationer om, hvorledes man bedst kan etablere samarbejdet. FN stiller også rådgivning og uddannelses tilbud til rådighed for både afrikanske enkeltstater, og de regionale organisationers, uddannelsescentre indenfor fredsstøttende operationer. Endelig søger FN at supplere eksterne donorlandes støtte til, at de afrikanske aktører selv får rådighed over den nødvendige militære udrustning til gennemførelse af operationerne.

Idet FN's beredskabsbrigade, "Multinational Standby High Readiness Brigade for UN Operations - SHIRBRIG", anses for at være en mulig model for udviklingen af en afrikansk regional reaktionsstyrke, har FN også tilbudt AU at deltage på observatørstatus ved brigadens planlægningsstab og/eller konsultation indenfor operationsmetoder og lignende områder. Derfor har både AU, ECOWAS, Sydafrika og Ghana alle modtaget tilbud om deltagelse, idet Senegal allerede har accepteret og for nærværende opretholder observatørstatus ved brigadens planlægningselement. Hidtil har SHIRBRIG's personel støttet ECOWAS med planlægningen af interventionen i Côte d'Ivoire⁹⁶, og der arbejdes på at integrere afrikanske repræsentanter i brigadens CPX-øvelser⁹⁷ og anden relevant uddannelse.

FN har som en del af støtten til de afrikanske organisationer også tilbudt adgang til den omfattende globale database over "Fredsbevarende uddannelsesstøtte og initiativer i Afrika" som FN råder over. Databasen føres som en del af DPKO, og blev oprindeligt etable-

⁹⁶ Udenrigsministeriet: Implementation Report by African personal Representatives to leaders on the G8 Africa Action Plan.

⁹⁷ *Command Post Exercises*

ret i 1996, men har siden 1998 reelt manglet opdatering⁹⁸. Derfor har FN anmodet AU om et koordineret samarbejde med de afrikanske organisationer, idet konstruktive tilbagemeldinger på konkrete erfaringer anses som kritiske for at tilsikre, at databasen igen kan nyttiggøres som et effektivt middel til koordination og formidling af information. FN har udover denne formidling af almindelig information og kontaktsvirksomhed, tilbudt at etablere en overordnet FN webportal med direkte link til alle donorlandenes websider, beskrivende respektive landes aktiviteter indenfor fred og sikkerhedsarbejdet på det afrikanske kontinent. En sådan foranstaltning ville i høj grad hjælpe til med at koordinere donorindsatsen på det afrikanske kontinent.

5.3 G8 - landene⁹⁹

G8 landene har hidtil aktivt støttet de afrikanske bestræbelser på at opnå og konsolidere fred og sikkerhed på kontinentet, idet tyngden har været lagt på bilaterale arrangementer med Angola, Den Demokratiske Republik Congo, Sierra Leone og Sudan, men også andre lande som Burundi, Centralafrikanske Republik og Côte d'Ivoire.

I 2002 vedtog G8 landene en såkaldt "Africa Action Plan (AAP)" for at støtte en række afrikanske landes etablering af NEPAD (*se forrige kapitel*). G8 deler NEPAD's fundamentale mål, idet AAP klarlægger hvordan hver af G8 partnerlandene, enten sammen eller individuelt, skal søge at fremme deres engagement overfor de afrikanske lande, der støtter NEPAD. I 2002 blev G8 landenes samlede udviklingsstøtte til Afrika vurderet til at udgøre 10 milliarder USD¹⁰⁰.

G8 landene har senest annonceret, at man i fremtiden ønsker at gennemføre en fælles plan med AU til styrkelse af de afrikanske kapaciteter til varetagelse af fredsstøttende operationer, målrettet mod mobilisering af teknisk og finansiell støtte. Målet med planen er således, at de afrikanske partnere i 2010 er klar til at engagere sig endnu mere effektivt i at forhindre og løse voldelige konflikter på kontinentet, herunder gennemføre fredsstøttende operationer i overensstemmelse med FN charteret.

G8 vurderer, at den fælles plan skal gennemføres successivt, og bygges op omkring et antal fokusområder, der indledningsvis defineres således:

- Etablering, udrustning og uddannelse frem mod år 2010 af sammenhængende, multinationale reaktionsstyrker af brigadeværdi på kontinentalt og regionalt niveau, idet brigaderne også skal indeholde civile komponenter. Kapacitet til planlægning af integrerede missioner, felthovedkvarterer og strategiske hovedkvarterer tillægges prioritet, idet G8 ikke specifikt i sit oplæg til planen nævner "African Standby Force"¹⁰¹.
- Udvikling af kapacitet til tilvejebringelse af humanitær hjælp og sikkerhed, samt støtte til genopbygningsarbejde i rammen af komplekse fredsstøttende operationer.

⁹⁸ Vanessa Kent and Mark Malan (ISS) Essay: The African Standby Force, Progress and Prospects, <http://www.trainingforpeace.org/pubs/iss/asr123.pdf>

⁹⁹ Canada, England, Frankrig, Italien, Japan, Tyskland, USA + Rusland.

¹⁰⁰ Udenrigsministeriet: Implementation Report by African personal Representatives to leaders on the G8 Africa Action Plan.

¹⁰¹ Flere kilder vurderer, at G8 landene anser AU's mål på i alt 5 brigader inden 2010 for at være for ambitiøst.

- Etablering af et kontinentalt netværk af regionale centre til observation og monitoring (Early Warning), forbundet elektronisk til et centralt situationscenter i AU.
- Udvikling af organisatorisk kapacitet på kontinentalt og regionalt niveau til forhindring af konflikter gennem mægling, rådgivning, observation og andre strategier¹⁰².
- Etablering af højt prioriterede regionale logistiske depoter til understøttelse af de eksisterende kapaciteter.
- Standardisering af uddannelsesdoktriner, manualer, direktiver og programmer for både civilt (inkl. politiet) og militært personel til anvendelse i nationale og regionale fredsstøttende uddannelsesinstitutioner og "centres of excellence". Herudover støtte til IT-programmer, der i højere grad kan forbinde de forskellige uddannelsescentre over hele kontinentet med andre internationale centre på området.
- Generelt udvidet kapacitet ved de regionale fredsstøttende uddannelsescentre.
- Fortsatte fælles øvelser på regionalt niveau.
- Støtte til eksisterende regionale fredsstøttende initiativer, såsom missionen i Burundi (AMIB) og ECOWAS operationer i Côte d'Ivoire.

G8 landene har i forbindelse med deres tilsagn om støtte til de afrikanske tiltag, bl.a. stillet følgende foreløbige krav om kontrol med planens implementering i den nærmeste fremtid:

- AU skal med donorstøtte være vært for en årlig konsultation om fremskridtene i organisationens muligheder for at gennemføre fredsstøttende operationer, idet alle interessenter skal deltage i konsultationen,
- Efter behov gennemføres et antal ekspertmøder af AU med interesserede donorer, med det formål at udvikle detaljerede strategier for hvert af fokusområderne i den overordnede plan, således at såvel individuel som kollektiv donorstøtte kan målrettes bedst muligt,
- Den nødvendige støtte skal tilsikres af AU, således at FN fortsat besidder en rådgivende rolle under organisationens samarbejde med de regionale aktører,
- Der skal tilsikres støtte til, at AU og de regionale organisationer kan bibringes mere viden om SHIRBRIG koncepten som en mulig model for udviklingen af de afrikanske reaktionsstyrker,
- AU skal positivt overveje at imødekomme FN's tilbud om etablering af en webportal, med relevante links til alle donorlandenes aktiviteter indenfor fred og sikkerhed på det afrikanske kontinent.

Afslutningsvis skal anføres, at langt de fleste af landene i G8 allerede i nogen tid bilateralt har støttet afrikanske uddannelsescentre for fredsstøttende operationer. Således støtter Tyskland, Storbritannien, USA og Canada både "Kofi Annan International Peace Training Centre" i Ghana og "PSO Training Facility" i Kenya. Frankrig støtter "Koulikoro Peace Training Centre" i Mali, mens både EU, Storbritannien og Canada allerede har meddelt deres støtte til AU's dagsorden for freds- og sikkerhedsarbejdet generelt.

¹⁰² Udenrigsministeriet: Implementation Report by African personal Representatives to leaders on the G8 Africa Action Plan.

5.4 Europæiske Union (EU)

EU har gennem en række år primært støttet de afrikanske initiativer gennem økonomiske programmer, idet unionen eksempelvis i samarbejde med FN ydede støtte til finansiering af logistiske og humanitære formål under ECOWAS fredsstøttende operationer i Liberia.

Aktuelt har EU-kommisionen, efter anmodning fra AU foreslået, at der etableres en decideret facilitet til koordination og finansiering af fredsstøttende operationer (Peace Support Operations Facility - PSOF) på kontinentalt niveau. Faciliteten tænkes anvendt til finansielt at støtte de afrikanske lande med at opbygge kapacitet indenfor konflikthåndteringsområdet, samt bidrage til finansiering af konkrete operationer. Midlerne der afsættes til faciliteten forventes i første omgang at andrage 250-300 millioner Euro¹⁰³, der forventes tilvejebragt ved en beskæring af andre afrikanske udviklingsmidler (efter aftale og accept ved AU), samt overførsel af uallokerede midler der allerede er afsat til de afrikanske lande under Den Europæiske Udviklingsfond (EDF-midler), der reguleres under den såkaldte Cotonou-aftale¹⁰⁴.

5.5 USA

På baggrund af oplevelserne i Somalia i 1994, hvor 18 amerikanske soldater blev dræbt, vedtog USA et såkaldt "Presidential Decision Directive 25 (PDD-25)", ifølge hvilket formålet med fremtidige amerikanske operationer klart skulle være defineret som værende i USA's nationale interesse, og oppebære såvel befolkningens som Kongressens opbakning. Desuden skulle deployering af amerikanske enheder kun ske på baggrund af en entydig defineret "Exit Strategy" for den aktuelle operation.

Direktivet vanskeliggjorde i høj grad nye amerikanske interventioner på det afrikanske kontinent, og man lagde fra amerikansk side efterfølgende stor vægt på, at de afrikanske nationer selv i fremtiden skulle varetage løsningen af deres problemer - mottoet var "Africans keep the Peace in Africa"¹⁰⁵. Frem for at amerikanske soldater blev indsat i nye missioner, påbegyndte man en intensivering af støtten til uddannelsen i PSO, og finansiering af deployering af enheder og efterfølgende logistik under konkrete operationer (eksempelvis ydedes logistisk støtte til de seneste dele af ECOMOG's intervention i Liberia).

Under støtteprogrammet "African Crises Response Initiative (ACRI)", der blev iværksat i 1998, gennemførte amerikanske militære instruktører uddannelse af bl.a. ECOWAS personel i fredsbevarende opgaver og humanitære hjælpeoperationer. Programmet blev indledningsvis etableret for en periode af 5 år, med det formål at klargøre, uddanne og udruste de afrikanske nationer til selv at håndtere humanitære kriser og fredsbevarende missioner i henhold til FN-pagtens kapitel VI. ACRI dækkede ikke kamprelaterede aspekter under kapitel VII "Peace Enforcement" operationer, og inkluderede heller ikke uddannelse i decideret kamp eller udrustning hertil¹⁰⁶.

ACRI's formål skulle ikke ses som et forsøg på at etablere en stående afrikansk hær, men derimod at skabe mulighed for at sammensætte et antal enheder fra de deltagende nationer, såfremt en krisesituation måtte kræve det. Den samlede afrikanske ACRI styrke var

¹⁰³ Notits fra Udenrigsministeriets Sydgruppe J.nr. S.SOAF, 400.E.16.Afrika af 3. september 2003: "Konfliktforebyggelse og konflikthåndtering i Afrika.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ African Crises Response Initiative (ACRI), www.clw.org/pub/clw/un/acri.html

¹⁰⁶ ACRI fact sheet - may 2000, <http://usinfo.state.gov/regional/af/acri/fact0500.htm>

planlagt til at udgøre ca. 5-10.000 mand fordelt på 8-10 forstærkede bataljoner. Alt personale skulle modtage uddannelse af amerikanske specialstyrker på fælles øvelser af op imod 60 dages varighed, og udrustes med forholdsvis avanceret amerikansk materiel i form af eksempelvis kommunikationsudstyr, minerydningsmateriel, mørkekampsmateriel, uniformer etc.

Beslutninger om deployering af ACRI uddannede enheder til fredsbevarende operationer, skulle tages af de enkelte ACRI partnerlande selv, som reaktion på henvendelser fra internationale organisationer som FN, det daværende OAU eller en regional organisation som f.eks. ECOWAS.

I alt 9 afrikanske nationer nåede at indgå aftaler om deltagelse i ACRI uddannelsesprogrammet, og af disse gennemførte de fem¹⁰⁷ et komplet treårigt program på bataljonsniveau før USA nedlagde programmet. Tre andre lande nåede at gennemføre dele af programmet¹⁰⁸, mens det niende land, Etiopien, blev udelukket fra uddannelsen grundet krigen med Eritrea. Kenya og Senegal nåede også at gennemføre uddannelse på brigade niveau, og alt i alt nåede 9000 afrikanske soldater at deltage i programmet.

Sideløbende med gennemførelsen af ACRI programmet, nedsatte Washington i årene 2000 og 2001 "Operation Focus Relief (OFR)", der tilvejebragte uddannelse og udrustning indenfor militær fredsbevarelse til de afrikanske lande. Projektet blev gennemført som et engangstilfælde¹⁰⁹, og i løbet af de to år nåede de amerikanske instruktører at gennemføre uddannelsesprogrammer for syv bataljoner fra tre vestafrikanske lande (Ghana, Nigeria og Senegal).

Ved udløbet af perioden for gennemførelsen af ACRI, meddelte Washington i juli 2002, at man planlagde at lade de to programmer afløse af et nyt fælles initiativ, benævnt "African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)". ACOTA er udover fortsat uddannelsesstøtte også planlagt at omfatte donation af udvalgte materielgenstande til de militære operationer¹¹⁰, med teknisk og vedligeholdelsesmæssig assistance inkluderet i programpakken.

De nye amerikanske initiativer forventes at danne grundlag for en generel forlængelse af den amerikanske støtte til de afrikanske kapaciteter, og man har fra amerikansk side givet til kende, at man i fremtiden i mulig grad vil søge programmerne koordineret med opstillingen af den planlagte "African Standby Force". Således gennemføres for tiden drøftelser med ECOWAS om etablering og udvikling af et militært planlægnings sekretariat, samt opførelse af to logistikbaser fra hvilke ECOWAS "Crises Response Forces" vil få mulighed for at trække på standardiseret og velholdt udrustning og køretøjer ved planlægning af nye operationer¹¹¹. Placeringen af baserne er endnu ikke vedtaget, men den ene planlægges kystnært, mens den anden forventes etableret centralt mellem de 15 medlemsstater.

¹⁰⁷ Benin, Mali, Kenya, Malawi og Senegal.

¹⁰⁸ Ghana, Côte d'Ivoire og Uganda.

¹⁰⁹ Eric G. Berman: African Regional Organisations - Peace operations, www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html

¹¹⁰ Eric G. Berman: African Regional Organisations - Peace operations, www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html

¹¹¹ Jane's Defence Weekly, may 08, 2002 artikel: ECOWAS seeks support to train peacekeepers.

5.6 Frankrig

Den franske regering konsoliderede i midten af halvfemserne sine tiltag til støtte for fredsbevarelse på det afrikanske kontinent i programmet "Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix (RECAMP)". Det samlede program omfatter bl.a. flere separate uddannelsesprogrammer, etablering af et træningscenter for fredsbevarelse i byen Zambakro i Elfenbenskysten, præpositionering af udrustning og "materielpakker" til fredsstøttende operationer flere steder (eksempelvis til en forstærket bataljon i Senegal), samt gennemførelse af fredstøttende militære øvelser i Vestafrika. I alt har Frankrig præpositioneret materiel fem steder på det afrikanske kontinent¹¹², og mindst 32 afrikanske lande har modtaget uddannelse i rammen af projektet. Otte vestafrikanske stater deltog med militært personel i den første større multinationale RECAMP øvelse, der blev gennemført i Senegal og Mauretania i 1998, og otte andre lande deltog i en opfølgende øvelse i Gabon i 2000, mens den senest gennemførte øvelse i Tanzania i 2002 havde deltagelse af 16 afrikanske lande.

Udover de beskrevne tiltag, støtter RECAMP projektet eksempelvis også konkrete fredstøttende operationer finansielt og logistisk, hvilket bl.a. blev bevist under ECOMOG's intervention i Guinea Bissau.

RECAMP programmet gennemføres fortsat, idet der pågår overvejelser i Frankrig om, hvorledes en implementering i de overordnede initiativer ved AU er mulig.

5.7 Storbritannien

I modsætning til USA og Frankrig har Storbritannien lagt vægt på uddannelsen af afrikanske officerer i en top-down ramme af "Training the Trainer" uddannelsesprogrammer. Herudover har landet bl.a. støttet en række fredsbevarende øvelser i SADC-ramme, og doneret finansiell og materiel støtte til ECOMOG's intervention i Sierra Leone.

Storbritannien indledte sin støtte til udvikling af en afrikansk fredstøttende kapacitet gennem programmet "The African Peacekeeping Training Support Programme", der senere blev en del af det eksisterende større program, benævnt "Conflict Prevention Pool", der samler og koordinerer ressourcerne fra både Ministry of Defence, The Foreign and Commonwealth Office og Department for International Development.

Omkring 20 afrikanske lande - primært anglofone - har indtil nu nydt godt af forskellige engelske kapacitetsbyggende uddannelsesprogrammer, der generelt er bygget op om samme grundlæggende principper, men varierer i størrelsen. Til eksempel kan nævnes en række af såkaldte uddannelses- og rådgivningshold, der gennemfører separate projekter flere steder på kontinentet; "British Military Advisory and Training Teams (BMATT)" arbejdet med regionale projekter i Ghana og Zimbabwe, mens et såkaldt "British Peace Support Team (BPST)" siden år 2000 har arbejdet med uddannelsesstøtte i Kenya.

5.8 Danmark

Danmark har hidtil målrettet sin støtte mod afrikanske bestræbelser på selv at håndtere regionens konflikter, og har derigennem bl.a. støttet det mellemstatslige freds- og sikkerhedspolitiske samarbejde indenfor AU, SADC, ECOWAS og IGAD. Især har fokus været rettet mod SADC som regional partner, og i denne region især mod støtten til Zimbabwe.

¹¹² Dakar, Libreville, Djibouti, Réunion og Côte d'Ivoire ("Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities")

Her har man stillet militære instruktører til rådighed til støtte for udviklingen af et "Regional Peacekeeping Training Centre (RPTC)" ved Zimbabwe Staff College.

Andre væsentlige komponenter i den danske støtte har hidtil været, at lade afrikanske officerer deltage i nordiske fredsbevarende kurser, samt at introducere især SADC medlemslandene til BALTBAT¹¹³ koncepten, med det formål at SADC selv måtte få inspiration til etablering af et lignende projekt for sin egen militære reaktionsstyrke.

Danmark støtter også EU-kommisionens initiativ om etablering af en PSOF, ud fra et dansk ønske om øget EU-engagement i afrikansk konflikthåndtering, og heraf afledt en mere stabil udvikling på kontinentet¹¹⁴.

Danmark har således indstillet følgende til EU-kommisionen;

- At afrikanske fredsstøttende missioner, der vil kunne tildeles EU-støtte, er sanktioneret af FN, idet fravigelse af et sådan krav vil medføre grundig eksamination i EU-systemet, før en godkendelse kan træffes,
- At der gennemføres forsvarlig administrativ kontrol med PSOF virke, evt. inspireret af regler og praksis for administrationen af den danske udviklingsbistand,
- At der i DAC-regi¹¹⁵ arbejdes for en restriktiv linie for så vidt angår indrapportering af militære udgifter som ODA¹¹⁶,
- At der arbejdes for en juridisk korrekt beslutning om finansieringen af PSOF med EDF-midler (...), der er tilfredsstillende for alle parter,
- At der, når de ovenfor anførte aspekter er afklaret, nationalt i Danmark positivt overvejes at arbejde for et nationalt bidrag til PSOF.

På det foreliggende grundlag vurderes forslaget om etablering af PSOF ikke at være omfattet af det danske forsvarsforbehold, men hvorvidt en evt. senere beslutning om EU's egen deltagelse i konkrete aktiviteter finansieret af PSOF - f.eks. i form af den militære stabs deltagelse i træning af afrikanske fredsbevarende styrker - vil være omfattet af forsvarsforbeholdet, vil kræve afklaring i det aktuelle tilfælde¹¹⁷.

Generelt set er Danmark således på mange måder en fortaler for øget støtte til de nye kontinentale afrikanske initiativer.

5.9 Øvrige bilaterale programmer.

Udover de ovenfor nævnte bi- og multilaterale programmer, har en lang række andre nationer i større eller mindre udstrækning etableret økonomiske, uddannelses- eller materielmæssige programmer til støtte for afrikansk konflikthåndtering og etablering af militær fredsstøttende kapacitet¹¹⁸. Selvom nogen af programmerne er ganske små i omfang, eller kun tangerer opbygning af regulær militær kapacitet, vurderer flere internationale politiske

¹¹³ *Baltic Battalion*

¹¹⁴ Notits fra Udenrigsministeriets Sydgruppe J.nr. S.SOAF, 400.E.16.Afrika af 3. september 2003: Konfliktforyggelse og konflikthåndtering i Afrika.

¹¹⁵ *Development Assistance Committee (DAC)*, OECD's Komité for Udviklingsbistand.

¹¹⁶ Official Development Assistance

¹¹⁷ Notits fra Udenrigsministeriets Sydgruppe J.nr. S.SOAF, 400.E.16.Afrika af 3. september 2003: Konfliktforyggelse og konflikthåndtering i Afrika.

¹¹⁸ Eksempelvis Belgien, Canada, Tyskland, Italien, Japan, Norge, Sverige og Nederlandene.

observatører, at langt hovedparten samlet set har haft en betydelig indflydelse på de afrikanske fredsstøttende kapaciteter¹¹⁹.

5.10 Særlige tiltag indenfor doktrinudvikling og øvelsesaktivitet.

De fleste af landene i den sydlige del af Afrika, herunder toneangivende som Sydafrika og Kenya, anvender den engelske publikation "Joint Warfare Publication 3-50" som grundlag for landenes egne doktrinære publikationer, idet de særlige forhold, der gør sig gældende for gennemførelse af PSO på det afrikanske kontinent nødvendigvis indarbejdes lokalt, da sådanne beskrivelser ikke er at finde i vestlige publikationer. I August 1999 blev i forbindelse med en afrikansk workshop, gennemført ved "SADC Regional Peacekeeping Training Centre" i Harare, Zimbabwe, udarbejdet et udkast til et fælles afrikansk doktrinært grundlag for fredsstøttende operationer - "*Peace Support Operations, A working draft manual for African Military Practitioners*". Udkastet blev efterfølgende rundsendt til høring og kommentering ved en bred vifte af relevante afrikanske aktører og nationer, men status er for nærværende ukendt. Udkastet kan dog tænkes at danne grundlag for en fælles doktrin i tilknytning til AU etablering af ASF.

Langt de fleste afrikanske lande har som beskrevet, på bilateralt basis, deltaget i adskillige øvelser i fredsstøttende operationer, men de regionale organisationers sekretariater har ikke i samme udstrækning været involveret. En "Command Post Exercise" blev i 1996 gennemført med amerikansk hjælp for OAU konflikthåndteringscenter, og en "Map Exercise" blev ligeledes gennemført for ECOWAS operative sekretariat i 2000, støttet af Frankrig og Storbritannien. Herudover har en række stabsmedlemmer fra de regionale afrikanske organisationer deltaget i et mindre antal planlægningsseminarer og vestligt ledede CPX, "Computer Assisted Exercises (CAX)" og feltøvelser¹²⁰.

5.11 Vurdering af de gennemførte programmer.

Det er svært at bedømme hvor mange af modtagerlandene der reelt har udnyttet og anvendt de færdigheder og det materiel, der er overleveret i rammen af de gennemførte uddannelsesprogrammer, til fredsstøttende operationer. Således er der, især på grund af rejst kritik, men også hensynet til finansieringen, de seneste år lagt øget vægt på uddannelse efter koncepten "Training the Trainer", hvorved opnås en bedre platform for længevarende udnyttelse af den gennemførte uddannelse. Herudover gennemføres også i højere grad kontrol med resultaterne, og Frankrig har bevaret sin nationale kontrol med det donerede materiel, der efter RECAMP uddannelsen er oplagt i tre depoter i afrikanske lande¹²¹. Det amerikanske donerede materiel er udleveret til modtagerlandene, og på trods af indgåede aftaler der burde forhindre landene i at anvende materiellet til andre formål end operationer og uddannelse indenfor PSO-spektret (ej heller viderehandle det uden autorisation fra Washington), kan der dog rejses tvivl om, hvor mange af de afrikanske lande der reelt overholder de indgåede aftaler¹²². I tilfældet med det amerikanske OFR

¹¹⁹ Eric Berman and Katie Sams (UNIDIR/ISS): Peacekeeping in Africa, capabilities and culpabilities.

¹²⁰ Eric G. Berman: African Regional Organisations, Peace Operations", <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html>

¹²¹ Dakar, Libreville og Djibouti.

¹²² Eric G. Berman: African Regional Organisations - Peace Operations, <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html>

program står det dog relativt klart, hvorledes uddannelse og materiel er anvendt. Seks ud af de syv uddannede bataljoner deltog nemlig i FN missionen i Sierra Leone, UNAMSIL, idet bataljonen fra Senegal var den eneste af de uddannede bataljoner, der ikke blev en del af UNAMSIL styrken. Derimod blev et kontingent fra Senegal, der vurderes at have gennemgået uddannelse under både ACRI og ACOTA, senere indsat i missionen i Côte d'Ivoire, udrustet med doneret materiel¹²³, ligesom det lille kontingent fra Benin, der blev indsat som en del af ECOMOG styrken i Guinea Bissau var den første enhed, der havde gennemført uddannelse i rammen af ACRI projektet og efterfølgende blev anvendt i den tiltænkte rolle.

Der ses således en lang række muligheder og gode tiltag til optimering af de afrikanske aktørers egne planer for udviklingen af relevante mekanismer og kapaciteter til gennemførelse af fredsstøttende operationer. Den største udfordring vurderes at være en overordnet koordination og strukturering, således at programmerne rammer hvor der er størst behov, med henblik på at tilsikre den fornødne støtte til de mere langsigtede mål med afrikansk konflikthåndtering.

¹²³ Eric G. Berman: African Regional Organisations - Peace Operations, <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html>

6 Sammenfattende Vurdering og Perspektivering

6.1 Generelt.

Formålet med dette kapitel, er at give en sammenfattende vurdering af, om de afrikanske kapabiliteter, sammen med den internationale støtte, lever op til de definerede krav til gennemførelse af fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent.

Indledende gives en vurdering af den afrikanske vilje til at intervenere i andre afrikanske suveræne staters anliggender, og efterfølgende vurderes en række øvrige specifikke områder, der alle er identificeret under analysen.

Specialet afsluttes med en perspektivering af de afrikanske aktørers muligheder for at håndtere de umiddelbare kriser og konfliktområder på det afrikanske kontinent, hvor fredsstøttende operationer kan blive aktuelle indenfor de nærmeste år.

6.2 Afrikansk vilje til intervention.

Som global sikkerhedsfaktor besidder FN de økonomiske midler, og overordnet set også viljen til at støtte interventioner på det afrikanske kontinent. Organisationen råder derimod ikke over deciderede militære styrker eller reel mulighed for at gennemføre robuste freds-påtvingende operationer.

De afrikanske koalitioner har modsat ved flere lejligheder bevist sig i stand til, på trods af svære odds, at gennemføre vedvarende multinationale operationer, der i flere tilfælde har medført hårde kamphandlinger, og medført store ressourcemæssige omkostninger.

De afrikanske landes vilje til deltagelse i internationale fredsstøttende operationer er steget betydeligt de seneste år. Ligeledes har de afrikanske regionale organisationer udvist fortsat stigende aktivitet indenfor konflikthåndteringsspørgsmålet. Således har alle regionale organisationer de seneste 10 år enten været ansvarlige for én eller flere operationer, eller etableret nye konflikt håndterings mekanismer, styrket deres sekretariater, gennemført uddannelse og/eller tilvejebragt nye finansieringer til bedre beskyttelse mod, håndtering eller løsning af konflikter blandt medlemsstaterne.

Etableringen af det Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd i rammen af AU, og beslutningen om at påbegynde opstilling af den Afrikanske Reaktionsstyrke, giver således mulighed for at underbygge en besvarelse af spørgsmålet rejst i kapitel 1; "Vil afrikanske stater virkelig være villige til at intervenere ved en sikkerhedskrise?"

Den nærmest traditionelle afrikanske tøven med kritik af klart korrupte og illegitime regimer på kontinentet, kunne modargumentere troen på, at det Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd virkelig vil intervenere ved kriser, og ligeledes vil forbeholdene, som de nordafrikanske lande har indarbejdet i deres konstitutionelle organisationsgrundlag. Dette vil dog være at ignorere det faktum, at adskillige afrikanske lande har en endda anseelig erfaring som deltagere i fredsstøttende operationer på det afrikanske kontinent og andre steder på kloden, og at der har eksisteret regionale fredsbevarende tiltag i Afrika siden 1990. Enkelte toneangivende stater har endda taget ansvaret meget alvorligt, hvilket som tidligere omtalt eksempelvis resulterede i, at Nigeria oppebar endda meget store økonomiske udgifter og militære tab under de vestafrikanske interventioner. De nordafrikanske landes forbehold hindrer reelt kun de involverede staters mulighed for gensidig intervention - altså nærmere

en ikke-angrebspagt landene imellem, og det faktum at alle landene med én undtagelse er medlemsstater i AU, vurderes at påvirke beslutningerne i de regionale organisationer.

Autorisation af en intervention, og dermed det legitime grundlag, bør bevares ved FN, der også i fremtiden bør tilsikre mandatet til fredsstøttende operationer i Afrika.

AU's mulighed for at bemyndige regionale organisationer til iværksættelse af operationer, bør dog i en vis udstrækning holdes åben. Såfremt muligheden anvendes, er det væsentligt, at AU er sig kravet om meget åbne hensigter bevidst, idet den nødvendige finansielle støtte fra det internationale samfund uvilkårligt vil være mere vanskelig at opnå.

Argumentationen for at holde muligheden åben ligger i, at flere af de permanente medlemmer i FN's Sikkerhedsråd, henset til nationale interesser på det afrikanske kontinent, i værste fald kan risikere at sinke en humanitær intervention på baggrund heraf.

6.3 Reaktionsstyrkernes struktur.

Set i historisk afrikansk perspektiv anses det for væsentligt, at etableringen af en militær kapacitet kædes tæt sammen med udarbejdelsen af en realistisk operationskoncept, samt kravet om en ekstrem lav klargørings- og deployeringstid for minimum en del af den samlede styrke.

AU planer for opstillingen af ASF vurderes af G8 landene at sigte for højt. Denne betragtning synes der at være fornuft i, idet opstilling af én brigade ved hver af de regionale organisationer ikke synes opnåeligt, bl.a. henset til organisationernes egne juridiske grundlag for arbejdet med fred og stabilitet. For nærværende synes kun ECOWAS og SADC, samt i nogen grad EAC, som organisationer at besidde både vilje og militær kapacitet til opstilling af større militære styrker, idet øvrige organisationer primært bygger på et økonomisk grundlag. Herudover besidder en mindre række enkeltnationer, som eksempelvis Ægypten, kapacitet til opstilling af militære bidrag til den afrikanske styrke.

I stedet for at sigte mod opstilling af så forholdsvis store samlede regionale styrker indenfor en horisont på 6 år, vurderes opbygning af en struktur med et antal mindre blokke at være mere hensigtsmæssig. Således kan en række toneangivende enkeltnationer, eventuelt i rammen af de regionale organisationer, indledningsvis opstille en række mindre enheder, der sammenlagt udgør afdelingsværdier på ca. 1000 soldater. Disse enheder tilmeldes fortløbende et beredskabssystem koordineret af AU - i stil med den måde, hvorpå FN administrerer SHIRBRIG's multinationale struktur med "dobbeltgængere" af flere af førings- og støtteenhederne.

Set i lyset af, at nogen regioner har bedre mulighed for etablering af en militær struktur til rådighed for organisationen, vil en sådan opbygning mere fleksibelt kunne imødekomme ønsket fra AU. Sammenlagt vil AU i løbet af den skitserede periode frem mod 2010 fortsat opbygge den ønskede militære kapacitet, men uden at lægge unødvendigt pres på de underliggende organisationer ved at stille krav om brigade værdier ved enkelte regioner.

Organisationer der ikke måtte ønske, eller have juridisk mulighed for, at opstille militær kapacitet, kan pålægges andre finansielle eller materielle krav til den samlede styrkestruktur, eksempelvis ved tilvejebringelse af deployeringskapacitet. Alternativt vil den skitserede struktur åbne mulighed for, at enkelte nationer indenfor organisationen kan opstille enheder til AU's samlede styrke, uagtet at den regionale organisations grundlag ikke indeholder konflikthåndteringsredskaber.

Såfremt ASF organiseres og struktureres på den skitserede måde, vil det største krav til AU være at tilsikre, at enhederne bliver samarbejdede på fælles multinationale øvelser efter fælles doktriner, at der til stadighed eksisterer veluddannede og veludrustede specialenheder i form af bl.a. førings- og kampstøtteenheder, samt at den eksisterende pulje af enheder ved deployering råder over den nødvendige kapacitet hertil.

Uddannelsesmæssigt er det flere gange konstateret, at den militære styrke der indsættes i fredsstøttende operationer i Afrika, henset til konflikternes natur og hurtige skift af scenarier, skal være rede til at indgå i regulære kamphandlinger.

På baggrund af dette ultimative krav, vurderes forslaget om at opbygge ASF kapaciteten udelukkende på baggrund af SHIRBRIG koncepten mindre anvendelig, idet SHIRBRIG er designet, og begrænset, til kun at udføre kapitel VI operationer i henhold til FN mandatet.

Derimod vil dele af BALTBAT projektet, som Danmark har introduceret for de afrikanske aktører, med fordel kunne anvendes. Endvidere kunne man i AU skele til, hvilke opgaver man i de kommende år står overfor i NATO, med opbygningen af "NATO Response Force". Uagtet at der naturligvis er endda meget stor forskel på de to organisationers militære kapaciteter, så er flere af problemområderne på mange måder ens¹²⁴:

NATO reaktionsstyrken, der er målsat til at omfatte ca. 20.000 soldater, baseres på nationale tilmeldinger med en multinational tilgang, dele af styrken skal være på meget højt deployeringsberedskab, skal kunne indsættes i hele konflikt spektret og indeholde 30 dages forsyninger ved deployering. De problemer, som NATO umiddelbart rapporteres at stå overfor, består i mangel på deployerbare C2 faciliteter, opklaringsmidler og en generel interoperabel organisation. Herudover består også udfordringer i styrker der er tilmeldt flere enheder på samme tid, forskelle i kulturelle tilgange, finansiering og for mange ens tilmeldte enheder i forhold til det opgjorte behov. Alt sammen aspekter, som AU også står overfor at skulle tackle de nærmeste år.

6.4 Materielle kapaciteter

De afrikanske kapaciteter er tidligere omtalt, og fremgår detaljeret af bilag 12. På trods af vanskelighed med at generalisere på materielområdet, når alle stater i AU tages i betragtning, står det forholdsvis klart, at langt de fleste nationer ligger langt fra at råde over veluddannede og veludrustede enheder. Den afrikanske militære kapacitet er således begrænset både kvalitativt og kvantitativt, og kun få lande besidder for nærværende kapacitet til at deltage i robuste fredsbevarende eller fredspåtvingende operationer. Med få undtagelser besidder de afrikanske lande heller ikke kapacitet til at introducere og opretholde militære styrker over større afstande.

Ekstern materielstøtte i form af transportkapacitet (såvel fly og helikoptere som køretøjer), kommunikationssystemer og anden udrustning af teknisk karakter, vil derfor fortsat være nødvendig i den nærmeste fremtid.

Flere muligheder for donation, finansiering eller leasing etc. vurderes i høj grad at kunne imødekomme de afrikanske mangler, men det skal tages i betragtning, at støtten i højere grad også bør koordineres og centraliseres bedre, frem for den hidtidige decentraliserede

¹²⁴ Forelæsning på FAK 5. februar ved Mr. Spiegeleier fra RAND.

støtte rundt om på kontinentet til et varierende antal af mindre projekter med større eller mindre grad af succes. For mange fortsatte bilaterale aftalers troværdighed vil ikke kun være afhængige af skiftende politiske interesser og regeringer i donorlandene, men også risikere at kompromittere de afrikanske organisationers ønske om en vis uafhængighed i beslutningsprocessen.

Til at varetage koordinationen vil det etablerede samarbejde mellem G8 landene og AU være et godt forum og niveau, idet et konkretiseret samarbejde med FN i form af en styringstrojka endvidere ville tilsikre global opbakning bag planen.

Ved således at få struktureret støtteprogrammerne og donationerne, besidde det legitime grundlag, samt have opbakning fra de rigeste nationer i verden, kunne arbejdet på etablering af materielpuljer og leje/lease aftaler om eksempelvis RO/RO skibskapacitet og/eller fly til strategisk løftekapacitet, kunne påbegyndes. Dette vurderes i stor udstrækning at kunne imødegå flere af AU's problemer på materielområdet.

6.5 Økonomiske aspekter.

De afrikanske initiativer indenfor konflikthåndtering er som beskrevet fortsat stærkt afhængige af ekstern finansiering, såfremt planerne skal fremstå troværdige og opnåelige.

G8 landene har planer om større støtteprojekter, idet de fleste af landene indenfor G8 i stor udstrækning allerede på bilateral basis bidrager til den afrikanske plan for konflikt-håndtering, eller som minimum har givet tilsagn herom. G8 har dog rejst tvivl ved den afrikanske målsætning for ASF, og vil herved i høj grad kunne præge den afrikanske beslutningsproces. Der ses således behov for en høj grad af koordination de to parter imellem, idet den fortsatte økonomiske støtte er af vital karakter for AU's planer.

De afrikanske nationer og organisationer modtager også stor støtte fra FN. En mulighed for at målrette, eller udvide, denne eksisterende støtte, kunne i forbindelse med etablering af ASF være fremtidige aftaler om finansiering af logistiske tiltag under styrkens fredsstøttende operationer; eksempelvis i form af genforsyning af fødevarer og drivmidler, som det allerede i nogen udstrækning eksisterer i regulære "blå" FN operationer. En sådan aftale vil dog stille klart krav om, at interventionen autoriseres af et FN mandat, hvilket sætter grænser for de afrikanske planer om også at lade AU bemyndige operationer.

Et internt afrikansk alternativ til den eksterne finansielle støtte kunne bestå i fortsat at lade de førende nationer i regionerne betale en stor del af omkostningerne forbundet med operationerne, bl.a. ved at lade nationer som Sydafrika og Nigeria stille de største troppekontingenter. Et andet alternativ er på overordnet niveau, at pålægge de stærkere økonomiske organisationer som UMA og IGAD, der ikke selv råder over militære redskaber til konfliktløsning, at stille finansiering til rådighed, mens de øvrige organisationer tilvejebringer den militære kapacitet.

Førstnævnte mulighed vurderes ikke at være attraktiv for de nationer der må stå for skud, idet spørgsmålet om tilbagebetaling for nationernes deltagelse i AU missioner i forvejen ikke er løst tilfredsstillende, og udgifterne derfor oppebæres af nationerne selv. Et sådan forhold er heller ikke holdbart i længden, henset til nedskæringerne i den enkelte nations forsvarsbudget.

Derimod vurderes det andet alternativ at være en bedre løsning på sigt, idet en koordineret fordeling og udligning af omkostningerne i nogen grad vurderes at kunne supplere og efterhånden nedskære behovet for den store eksterne støtte til konflikthåndteringsplanerne, og dermed også mindske ekstern indblanding og påvirkning af den afrikanske beslutningsproces.

6.6 Sammenfattende vurdering.

Det står klart, at ansvaret for fred, sikkerhed og stabilitet på det afrikanske kontinent i fortsat højere grad vil påhvile afrikanske stater og organisationer. For nærværende vurderes de afrikanske organisationer kun i begrænset omfang at være i stand til at løfte dette ansvar, men viljen er flere gange konstateret tilstede, og en række tidligere indsættelser giver erfaringsgrundlag at bygge på. Det er således vurderingen, at de beskrevne iværksatte tiltag, den fornødne eksterne støtte indenfor bl.a. finansiering og uddannelse, samt den nødvendige tid til implementering, tilsammen vil sætte de afrikanske organisationer, med AU som koordinerende organ, i stand til at varetage og løse opgaven frem mod 2010. Der må forudses væsentlige roller for både Afrika og det internationale samfund, når AU's plan om en ny sikkerhedsstruktur skal manifestere sig. Det internationale samfund vil stå overfor en stor opgave med at yde støtte til etablering af de afrikanske militære reaktionsstyrker, og samtidig opretholde det tætte samarbejde med regeringsinstitutioner og humanitære organisationer, med formål at tilsikre en ligelig fordeling af den samlede støtte til også at omfatte fortsat udvikling af et velfungerende civilt samfund. For AU vedkommende er det væsentligt at få opgjort, struktureret og formuleret sine eksakte behov for støtte. Det afrikanske ejerskab af problemerne medfører meget naturligt, at der afkræves et entydigt og stærkt afrikansk bidrag til løsningen af dem. Således skal AU fortsat tilsikre solide, men gradvise skridt mod den endelige etablering af "Det Afrikanske Freds- og Sikkerhedsråd" og den militære reaktionsstyrke "African Standby Force". Begge er langsigtede projekter, der kræver troværdige målsætninger og opnåelige delmål, såfremt det internationale samfund fortsat skal støtte planen.

G8 landenes støtteplan (herunder bidragene fra EU), med indeholdt krav om vurdering af de fredsstøttende kapaciteter i deltagerlandene, og identifikation af hvilke af kapaciteterne der reelt kan stilles til rådighed for AU til fredsstøttende operationer, vurderes at udgøre en essentiel del af den fortsatte vej frem. Vurderingen bør være rodfæstet i realiteter, og fortsættes på baggrund af en grundlæggende og ærlig lageropgørelse af landenes kapaciteter (hvor beskedne sådanne reelt måtte være). Opgørelsen vil dog vise sig meningsløs, med mindre den følges op af en stærk tilkendegivelse af landenes vilje og intentioner om virkelig at stille de vurderede og ønskede militære midler til rådighed for AU fredsstøttende initiativer.

6.7 Perspektivering

AU's deployering af AMIB styrken til Burundi, og tilkendegivelsen på IGAD topmødet af, at man i øjeblikket forbereder deployering af en observatørstyrke til Somalia, viser at organisationen især besidder viljen til handling, men også råder over en vis militær kapacitet, der om nødvendigt allerede kan indsættes i begrænsede opgaver - begrænsningen består i såvel det operative scenario og deraf afledt mandat, som varigheden af operationen.

I den nærmeste fremtid forventes det, at der etableres en fredsbevarende operation i Sudan efter indgåelse af en fredsftale i den sydlige del af landet. Et spørgsmål der umiddelbart melder sig er, om en afrikansk organisation, eller flere i fællesskab, ville være i stand at løfte en sådan opgave?

Det vurderes usandsynligt at nogen af de relevante regionale organisationer ville være i stand til at påtage sig ansvaret. De mulige emner skal nemlig findes mellem de regionale organisationer, som Sudan selv er medlem af - AU, CEN-SAD og IGAD - og kun to af disse, nemlig AU og CEN-SAD, har gennemført fredsstøttende operationer de seneste år.

Selvom AU måtte udvise politisk vilje til at påtage sig ansvaret for hele eller dele af implementeringsfasen under fredsprocessen i området, vurderes organisationen ikke at kunne mønstre finansiell opbakning og militær kapacitet til på nuværende tidspunkt at kunne løse den store opgave i Sudan.

Modsat ville CEN-SAD rent umiddelbart være forholdsvis upåvirket af økonomiske bekymringer ved en eventuel intervention, henset til at det velhavende Libyen er en af de drivende kræfter bag organisationen. Derimod vil den længerevarende spændte situation mellem Libyen og nabolandet Chad (der er dybt involveret i Sudan konflikten) rent politisk gøre Libysk støtte til en operation i Sudan usandsynlig, og dermed også den økonomiske støtte til CEN-SAD. Således ville organisationens muligheder for intervention alligevel blive problematiske af politiske og afledte økonomiske årsager.

Når det gælder IGAD har organisationen som tidligere omtalt fred og sikkerhed som centrale komponenter i sit charter, men har ikke etableret mekanismer der eksplicit refererer til fredsstøttende operationer. Herudover har de fleste af IGAD medlemsstater heller ikke forholdt sig særligt neutrale i Sudans borgerkrig, og ville sandsynligvis få deres potentielle tilstedeværelse udfordret af en eller flere af konflikten interne parter.

I lyset af det konkrete eksempel fra Sudan fredsprocessen, ses således tydeligt, at der også i den nærmeste fremtid vil være en række problemer der skal overvindes af de afrikanske aktører, i tæt koordination med verdenssamfundet, før den afrikanske plan om "African Solutions to African problems" er realiseret - men umiddelbart vurderes processen at være sat på det rigtige spor.

Tillæg
BIBLIOGRAFI

Internet baserede artikler, dokumenter og hjemmesider:

<http://www.iss.co.za/>

www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm

www.dfa.gov.za/for-relations/multilateral/eccas.htm

ACRI fact sheet - MAY 2000, <http://usinfo.state.gov/regional/af/acri/fact0500.htm>

African Crises Response Initiative (ACRI): A Peacekeeping Alliance in Africa (A Project of the Council for a Livable World Education Fund), www.clw.org/pub/clw/un/acri.html

African Force at full strength with arrival of Mozambicans. (Article in All Africa, October 2003), <http://allafrica.com/stories/200310200245.html>

Boshoff, Henri and Francis, Dara: The AU Mission in Burundi, technical and Operational Dimensions, (Africa Watch) <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No3/AWBoshoff.pdf> .

Georgetown University, School of Foreign Service: "Multilateral Peace Operations in Africa: An approach for the 21st Century", May 4. 2001: <http://www.georgetown.edu/departments/pjp/thesis/atiehpjp.pdf>

Hayes, Vere (Brigadier): Establishing the Credibility of a Regional Peacekeeping Capability (ISS Occasional Paper - No. 1/2000), www.accord.org.za/web.nsf/

Namibian: 11 African states adopt security charter, <http://www.namibian.com.na/Netstories/2000/February/Africa/11.html>

Litteratur:

Adebaio, Adekeye: Building Peace in West Africa, Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau (Lynne Rienner Publishers)

Berman, Eric G. and Sams, Katie E.: Peacekeeping in Africa, Capabilities and Culpabilities, UNIDIR & ISS 2002.

Dansk Udenrigspolitisk Institut: Politiske og moralske aspekter af humanitær intervention.

ILIC '97: The Second International Workshop on Low Intensity Conflict. Stockholm, Sweden, 4-6 june 1997.

Kjær, Mette og Thygesen, Morten Rosengreen: Afrika, konflikternes kontinent, FOV (2003)

Skov-Christensen, Per: FN på vrangen, en militær vurdering. Borgen (1998)

Tidsskrifter:

Berman, Eric G.: African Regional Organisations - Peace Operations, Developments and challenges (African Security Review Vol 11 No 4, 2002), www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Berman.html

Comfort, Ero (Centre for Defence Studies, Kings College, London): ECOMOG, A Model for Africa? <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Ecomog.html>

UKLASSIFICERET

Coning, Cedric de: Peacekeeping in Africa the next decade (Conflict Trends - No. 3/2002), <http://www.accord.org.za/web.nsf/0/3124ff2518f094bd42256c4c002cdded?OpenDocument>

Dubertrand, Robert: French Views on the Reinforcement of African Peacekeeping Capabilities (Monograph No 21, FEB 1998), www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No21/Dubertrand.html

Guehenno, Jean-Marie: United Nations Peacekeeping (Conflict Trends - No. 2/2002), <http://www.accord.org.za/web.nsf>

Hutchful, Eboe: The ECOMOG Experience with Peacekeeping in West Africa (Monograph No 36, APRIL 1999), <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No36/ECOMOG.html>

Kent, Vanessa and Malan, Mark (ISS), Essay: The African Standby Force - Progress and prospects (African Security Review 12(3) - 2003); <http://www.trainingforpeace.org/pubs/iss/asr123.pdf>

Khobe, Mitikishe Maxwell: The Evolution and Conduct of ECOMOG Operations in West Africa (Monograph No 44, FEB 2002), <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No44/ECOMOG.html>

Malan, Mark: Peace Support Operations in Africa, The Unresolved Issues (Monograph No 44, FEB 2002), <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No44/SupportOperations.html>

Malan, Mark: Towards an integrated Doctrine for Peace Support Operations in Africa (Monograph No 46, FEB 2000), www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No46/Towards.html

Samkange, JTM Stanlake: African Perspectives on Intervention and State Sovereignty (African Security Review Vol 11 No 1, 2002), <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No1/Samkange.html>

The Courier ACP-EU No 199: African Union (AU) summit in Maputo - Peace and stability dominate the agenda", http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/courier/courier199/en/en_004_ni.pdf

Jane's Defence Weekly - JULY 16, 2003	"Rebirth in Africa".
Jane's Defence Weekly - JUNE 25, 2003	"South Africa urges continent to pool resources".
Jane's Defence Weekly - JUNE 11, 2003	"ECOWAS plans rapid-response force".
Jane's Defence Weekly - MAY 28, 2003	"African Union outlines concept of a standby force".
Jane's Defence Weekly - JULY 17, 2002,	"African bid for peace and security".
Jane's Defence Weekly, MAY 08, 2002	"ECOWAS seeks support to train peacekeepers".

Militære publikationer:

Forsvarsakademiet, Institut for Militære Operationer: Håndbog om Doktrin for Værnsfælles Operationer, 1. udgave, AUG 2003.

Joint Warfare Publication 3-50: Peace Support Operations. (UK Permanent Joint Headquarters)

Peace Support Operations - a working draft manual for African Military Practitioners, www.iss.co.za/Pubs/other/PeaceSupportManualMM.html

Joint Publication 3-0, Doctrine for Joint Operations (10. September 2001) http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_0.pdf

Allied Joint Publication - 01(B), ORIGINAL.

Feltreglement I (HRN 010-001), Hærens Reglementsforvaltning (rettelser Maj 2003)

The Military Balance 2003-2004 (Oxford Journals), www.oup.co.uk/milbal/current/

Udenrigsministerielle dokumenter:

Udenrigsministeriet: "European Commission DG Development information note on subject "Peace Facility", dated Brussels, September 24, 2003.

Udenrigsministeriet: Referat af topmøde i Nairobi 1-3 December 2003 "Strengthening the Role of IGAD in Regional Peace Initiatives and Post Conflict Reconstruction", (Intergovernmental Authority on Development)

Udenrigsministeriets rapport: Implementation Report by African Personal Representatives to leaders on the G8 Africa Action Plan.

Notits fra Udenrigsministeriets Sydgruppe J.nr. S.SOAF, 400.E.16.Afrika af 3. september 2003: Konfliktforebyggelse og konflikthåndtering i Afrika.

UN documents:

UN document A/55/305-S/2000/809

UN document A/58/323: Implementation of the United Nations Millennium Declaration (2. September 2003)

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/481/57/PDF/N0348157.pdf?OpenElement>

UN Security Council document S/2003/399: Letter dated 2 April 2003 from the Permanent Representative of South Africa to the United Nations addressed to the President of the Security Council,

<http://www.reliefweb.int/w/Rwb.nsf/0/d32e36511f554d9dc1256d09003341b8?OpenDocument> .

Report of the Panel on United Nations Peace Operations: SUMMARY OF RECOMMENDATIONS,
www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm

Øvrige:

Forelæsning om NATO Response Force på Forsvarsakademiet 5. februar 2004 ved Mr. Spiegeleier fra RAND.