



FORSVARSAKADEMIET

BRIEF

DANSK MILITÆRT ENGAGEMENT I ØSTAFRIKA

Perspektiv på udviklingen af dansk militær kapacitets-
opbygning siden 2004

Af Henrik Laugesen, major, MA
Institut for Strategi

BRIEF

DANSK MILITÆRT ENGAGEMENT I ØSTAFRIKA

Perspektiv på udviklingen af dansk militær kapacitets-
opbygning siden 2004

Af Henrik Laugesen, major, MA
Institut for Strategi

Major Henrik Laugesen er ansat ved Institut for Strategi.
Hans primære interesseområder er Afrika, kapacitetsopbyg-
ning og udvikling. Han har en Mastergrad i Afrikastudier fra
Københavns Universitet.

Henrik Laugesen kan kontaktes på ifs-02@fak.dk



Forsvarsakademiet

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser

Forsvarsakademiet er Danmarks førende forskningsinstitution inden for militære studier. Vi forsker i et bredt felt af militære kerneområder såsom militære operationer, strategi, sikkerheds- og forsvarspolitik, militær ledelse, tværkulturel forståelse og militærhistorie. Akademiets fælles omdrejningspunkt er anvendt forskning i fremtidens konflikter.

Forsvarsakademiets forskning og forskningsbaserede uddannelser skal være med til at sikre, at dansk forsvar kan kæmpe og vinde i morgendagens konflikter. Men den omfattende viden på akademiet skal ikke alene stilles til rådighed for forsvaret. Gennem publikationer bidrager akademiet også til at informere og nuancere den offentlige debat om danske og internationale forsvars- og sikkerhedspolitiske forhold.

God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!

København april 2011
Forsvarsakademiet
Institut for Strategi
Svanemøllens Kaserne
Postboks 2521
2100 København Ø
Tlf.: 3915 1210
Fax: 3915 1504
Redaktør: Institutchef Nicolas T. Veicherts.
ifs-01@fak.dk, tlf.: 3915 1210
Layout: FAK
ISBN: 978-87-985437-8-7
Udkommer kun i elektronisk form

Forsvarsakademiets forlag

Indhold

INDLEDNING.....	4
BAGGRUNDSANALYSE.....	5
Vendepunktet	5
Økonomiske prioriteringer og effektivitet.....	7
Pirateri som dynamo for styrket dansk indsats.....	7
Sammenfatning af perioden 2004 til 2011.....	9
FREMTIDIGE MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER	9
Østafrikas fremtid er Nordisk	9
Sammenfatning.....	11

INDLEDNING

Den 21. Januar 2011 bekendtgør udenrigsminister Lene Espersen¹, at hun vil foretage en rejse til Østafrika. Her vil hun "sætte fokus på de sikkerhedspolitiske udfordringer på Afrikas Horn" og samtidig "styrke lokale kystvagter og kapaciteten hos de regionale østafrikanske reaktionsstyrker". Det er ikke første gang, at Lene Espersen taler om anvendelse af militære midler i Afrika. Sidste gang, i november 2010, vakte det en del postyr, da Lene Espersen i Politiken blev citeret for at ville "sende danske landtropper i kamp i Afrika"². Det var formentlig ikke helt det udenrigsministeren mente, og i visse dele af pressen blev der afsløret et bredt ukendskab til de danske militære ambitioner i Østafrika.

Men hvordan går det egentlig med de danske militære ambitioner på det afrikanske kontinent, og hvor er vi på vej hen? I dag omtales Afrika ikke længere i en udviklingsmæssig kontekst alene, kontinentet er blevet et sikkerhedspolitisk emne. Selv udviklingsminister Søren Pind anvender det sikkerhedspolitiske perspektiv³, når han taler om Østafrika og svage stater. Når Lene Espersen på udenrigsministeriets hjemmeside netop nævner kystvagter og reaktionsstyrker i Østafrika som hendes fokuspunkter, og Søren Pind taler om svage staters trusler mod dansk sikkerhed, er det naturligvis ikke et udtryk for, at dansk udviklingsarbejde i traditionel forstand er ophørt. Man kan derimod sige, at Lene Espersens og Søren Pinds udtalelser er et udtryk for, at den danske indsats i Østafrika antager en bredere tilgang til at løse regionens problemer, herunder også den hårde ende af det sikkerhedspolitiske felt, nemlig de militære midler. Men hvad mener vi egentlig med "militære midler"? Når Danmark taler om anvendelse af militære midler i Østafrika, er det naturligvis ikke for at optræde i rollen som koloniasator, tværtimod. Danmark har et ønske om, gennem uddannelse af afrikanske partnere, at bidrage til at reformere den østafrikanske sikkerhedssektor⁴, således afrikanerne på sigt selv kan varetage de regionale sikkerhedspolitiske udfordringer. Denne opgave Danmark for tiden løser i samarbejde med de øvrige nordiske lande⁵ under den fælles overskrift "militær kapacitetsopbygning". Indsatsen har det mål, at regionen dels får opbygget en fuldt operativ landbaseret militær kapacitet, der kan indsættes i fredsskabende missioner i regionen, og dels en maritim kapacitet der kan dæmme op for piraterivirksomheden, og på sigt sikre eksempelvis Somalias evne til at overvåge og kontrollere eget territorialfarvand. En opgave der i øjeblikket løses af NATO i rammen af "Operation Ocean Shield", også med dansk deltagelse.

(1) UM hjemmeside den 21. Januar 2011.

(2) <http://politiken.dk/indland/ECE1122888/espersen-danske-soldater-til-afrika/>

(3) Udviklingsminister Søren Pinds tale af 14. September 2010 på Københavns Universitet, omhandlende præsentation af regeringens nye tilgang til svage stater.

(4) Afrikastrategi "Danmark i Afrika – et kontinent på vej". Regeringens prioriteter for samarbejdet med Afrika syd for Sahara. 2007. p. 25.

(5) Nordic Advisory and Coordination Staff (NACS). Dansk, Svensk, Norsk og Finsk samarbejde fra 2008.

Formålet med dette brief er at give læseren en hurtigt overblik over udviklingen af dansk militær kapacitetsopbygning i Østafrika fra 2004 frem til i dag. Herefter diskuteres kort muligheder og begrænsninger for den fremtidige danske landbaserede og maritime indsats frem til 2015.

BAGGRUNDSANALYSE

Går man et spadestik dybere i de danske intentioner og relationer til Afrika vil man opdage, at den danske regering igennem en lang årrække, har haft sikkerhedspolitisk fokus på Afrika og ikke mindst Afrikas horn. En lang række sikkerhedspolitiske initiativer er søsat gennem tiden. Både forsvars-, udenrigs- og udviklingsmæssige perspektiver er introduceret og koordineret i diverse programmer. Det er svært at se den danske indsats i Afrika som et isoleret fænomen. Vil man forstå de danske dispositioner, må man skæve til den internationale udvikling i samme periode. Det viser sig nemlig, at den internationale udvikling på væsentlige tidspunkter påvirker de danske beslutninger, og at den danske indsats ofte kan ses som en reaktion på den internationale udvikling. Analysen vil således anskue udviklingen af den danske militære kapacitetsopbygning i Østafrika i et internationalt perspektiv.

Vendepunktet

Der er ingen tvivl om, at det afrikanske kontinents initiativ til transformationen fra "Organisation of African Unity" (OAU) til "The African Union" (AU) i 2002, i høj grad var katalysator for struktureringen af den danske tilgang til afrikansk sikkerhed⁶ og fokuseringen på militær kapacitetsopbygning. Etablering af "Peace and Security Council" (PSC) og herunder "African Standby Forces" (ASF) udgjorde et vendepunkt i perceptionen af Afrika. Med tragedien i Rwanda i frisk erindring, havde afrikanerne taget det første skridt mod det fulde ansvar for egen sikkerhed, og det skulle der støttes op om. Ideen med ASF var at udnytte de subregionale organisationer⁷, deres kapaciteter og erfaringer i opbygningen af 5 brigader, der kunne indsættes i forskellige konfliktscenarier på det afrikanske kontinent. De fem regionale reaktionsbrigader var ECOWAS Standby Force (ESF) i vest, SADC⁸ Standby Force Brigade (SADCBRIG) i syd, East African Standby Brigade (EASBRIG) i øst, Central African Regional Brigade i Centralafrika samt North African Standby Brigade (NASBRIG) i Nordafrika.⁹

I Danmark blev udviklingen i Afrika hurtigt erkendt, og indsatsen i Afrika analyseret og systematiseret i "Danmarks Afrikaprogram for fred, 2004 – 2009" (APP).

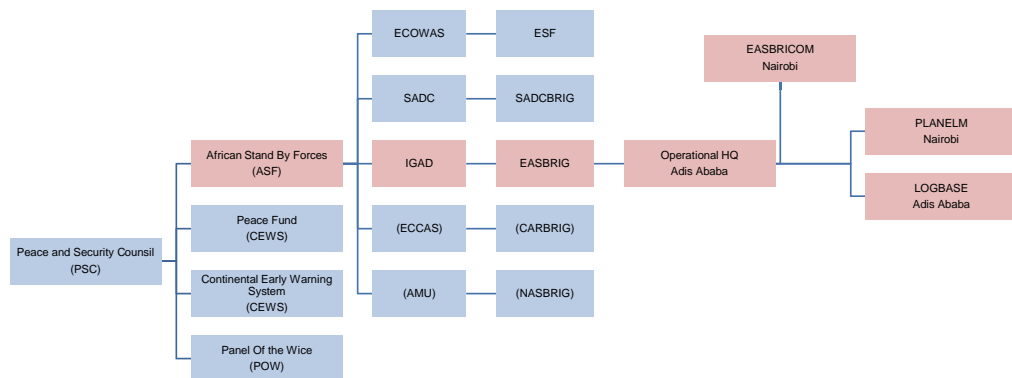
(6) Den Afrikanske Union, med EU som forbillede, erstatter den knap 40 år gamle Afrikanske Enhedsorganisation.

(7) ECOWAS, SADC, IGAD.

(8) Danmark første "kapacitetsopbygningsprojekt" i Afrika var deltagelse i SADC RPTC i Zimbabwe.

(9) Lehmann-Larsen, Stine. "Den nye Afrikanske sikkerhedsarkitektur, stilstand eller udvikling". DIIS 2007:10.

Et relativt ambitiøst projekt hvor Udenrigsministeriet (UM) og Danida koordinerer såvel politiske intentioner som økonomiske ressourcer. Afrika skal med i globaliseringen, og det skal ske gennem en reformering af den afrikanske sikkerhedsarkitektur. Danmarks "Afrikaprogram for fred", 2004 – 2009 udtrykker et klart vendepunkt i dansk afrikapolitik ved at flytte det danske fokus i retning af militær kapacitetsopbygning og derved tilpasse den danske politik til den internationale kombination af sikkerhed og udvikling. Ved at fremme fred og sikkerhed, skal der tilvejebringes grundlag for en vedvarende udviklingsindsats.



Figur 1. Organiseringen af de afrikanske reaktionsbrigader (ASF) på regional og subregionalt niveau. Danske prioriteter markeret med rødt. Navne i parentes har ikke opnået konsensus. Kilde: Lehmann-Larsen, Stine. "Den nye Afrikanske sikkerhedsarkitektur", DIIS 2007:10

Danmarks "Afrikaprogram for fred" fik også Forsvarskommandoen (FKO) til tasterne. I 2005 formulerer man en "Afrikastudie" til forsvarsministeriet. Studien fremkommer med en militær vurdering af muligheder og begrænsninger ved et fremtidigt dansk engagement og indsats i Afrika. Overordnet set lægger studien distance til indsættelse af større styrkebidrag på kontinentet, men afviser samtidig ikke et mindre afpasset engagement, gerne som observatørmissioner gennem FN, eller som militære rådgivere. Der er således sammenfald mellem ønsket i "Danmarks Afrikaprogram for fred" om en direkte støtte til opbygningen af EASBRIG og FKO tilbud om "indsættelse af enkeltpersoner til støtte for kapacitetsopbygning"¹⁰. På dette tidspunkt i 2004 hvor APP sætter dagsordenen for dansk politik i Afrika, har piraterivirksomheden omkring Afrikas Horn endnu ikke den store internationale bevågenhed. Derfor er pirateri som selvstændigt sikkerhedsmæssigt fokuspunkt ikke nævnt af hverken FKO eller UM. Det er ideen om dansk deltagelse i opbygning af en østafrikansk landmilitær kapacitet derimod.

(10) Afrikastudie, Forsvarskommandoen. Januar 2005.

Økonomiske prioriteringer og effektivitet

Frem mod udgangen af 2006, er verdensøkonomien, og ikke mindst den danske økonomi, båret frem af vækst og overskud til at gøre noget ved problemerne i udviklingslandene. Dette kommer blandt andet til udtryk ved vedtagelsen af Paris deklARATIONEN¹¹ fra 2005. Denne optimisme varer dog ikke ved, da Danmark i 2008¹² rammes af økonomisk recession. DeklARATIONEN sammen med den finansielle krise påvirker dansk tilgang til militær kapacitetsopbygning både på det konceptuelle plan og på økonomiske plan. I deklARATIONEN sættes større konceptuelt fokus på opbygning af afrikanske institutionelle kapaciteter¹³, herunder også militære kapaciteter. Dette påvirker konceptet om militær kapacitetsopbygning i positiv retning. Desværre følger økonomien ikke helt med, da en nok så økonomisk krævende udfordring rammer dansk forsvar på samme tid. Det internationale engagement i Afghanistan vokser, og Danmark følger trop. I både 2006 og 2007 beslutter Folketinget at øge det danske troppebidrag¹⁴, og det skal vise sig at være to særdeles ressourcekrævende beslutninger med konsekvenser for Forsvarets øvrige virksomhed herunder engagementet i Østafrika.

Den finansielle krise gør, at den internationale koordination og fokus på vækst i Afrika, bliver aktuel som aldrig før. Den nye danske Afrikastrategi (2007) forholder sig til dette, men fastholder samtidig sit afsæt i APP, og bevarer derfor som udgangspunkt det sikkerhedspolitiske fokus. I den bagved liggende analyse for den danske Afrikastrategi, "Making Progress in Africa" introduceres begrebet sikkerhedssektorreform (SSR) for første gang. Det indikerer i høj grad den danske intention om en sammenhængende og koordineret indsats i forhold til Afrika. En indsats hvor opbygning af afrikanske militære kapaciteter "til håndtering af kriser og konflikter"¹⁵ i rammen af en reformering af sikkerhedssektoren, bliver centrale. Mens opmærksomheden rettet mod Afrika er vokset i de danske politikeres bevidsthed, er resultaterne på jorden til gengæld særdeles sparsomme. Indtil nu har det danske engagement i militær kapacitetsopbygning konkret manifesteret sig i en række velformulerede "hensigtserklæringer", og "en pose penge" samt udsendelse af en enkelt dansk officer til Nairobi.

Pirateri som dynamo for styrket dansk indsats.

Hvor der fra 2004 og frem har været en stigende men behersket international opmærksomhed omkring pirateri Adenbugten, så eksploderer antallet af angreb i slutningen af 2008 og begyndelsen af 2009.

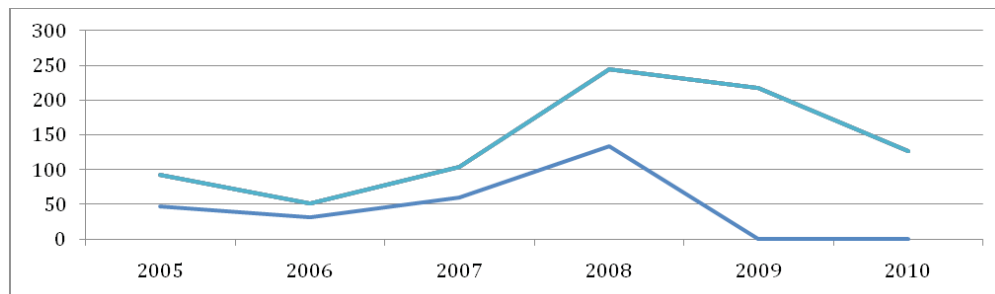
(11) http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

(12) <http://www.dr.dk/Nyheder/Penge/2008/09/15/061141.htm>

(13) http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_33693550_46341529_1_1_1_1,00.html

(14) <http://www.b.dk/krigen/tidslinje-danmark-i-krig-i-afghanistan>

(15) Afrikastrategi "Danmark i Afrika – et kontinent på vej". Regeringens prioriteter for samarbejdet med Afrika syd for Sahara. 2007. p. 25.



Figur 2. Antallet af registrerede piratangreb i perioden 2006 – 2009 på nederste kurve og med justerede værdier indtil 2010 på øverste kurve. Kilde: International Maritime Organization, Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships.

Dette medfører den første reelle internationale reaktion på pirateriaktionerne i Adenbugten. FN sikkerhedsråd vedtager en resolution i december 2008¹⁶, der fordømmer pirateri og tillader, at "lande der har mulighed herfor" deltager i bekæmpelsen af dette fænomen. Dette medfører overordnet set to initiativer. I december 2008 etablerer EU en sømilitær operation ATALANTA, og NATO fokuserer deres eksisterende enheder fra TASK FORCE 150/151¹⁷ på den somaliske kyststrækning. Herudover oprettes "Den internationale kontaktgruppe om pirateri".

Fra dansk side følges også op på den internationale udvikling¹⁸, godt hjulpet af de mange piratangreb i Adenbugten. På grund af de danske EU forbehold er operation ATALANTA ikke en dansk option. På den maritime front beslutter folketinget den 19. November 2009 derfor¹⁹, at Danmark skal deltage med støtteskibet ABSALON²⁰ i NATOs "Operation Ocean Shield". Frem til denne beslutning opererer støtteskibet i rammen af NATOs TASK FORCE 150/151. Det er samtidig regeringens måske en smule optimistiske hensigt at forsøge at gennemføre maritim kapacitetsopbygning under opholdet, hvor det er muligt²¹. Optimistisk fordi der ingen kapaciteter er at bygge på i Somalia, og kun ganske få i Kenya. Ud over ABSALONs deltagelse i kampen mod pirater, ser et nordisk initiativ dagens lys²². På forslag af den daværende forsvarsminister Søren Gade, oprettes "Nordic Co-

(16) Sikkerhedsrådsresolution 1851 (SCR 1851, 16. December 2008)

(17) TASK FORCE 150/151 der er en del "Operation Enduring Freedom – Trans Sahara (OEF – TS), har gennemført operationer mod terrorisme og pirateri siden 2005.

(18) Regeringen tager også initiativ til etablering af "Afrikakommissionen" i 2009. Ideen er stadig, at der skal skabes øget vækst i Afrika og gennem denne vækst skal man sikre fred og sikkerhed.

(19) http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20091/beslutningsforslag/B59/som_fremsat.htm

(20) <http://www.forsvaret.dk/SOK/Internationalt/Tidligere/TF150/Pages/default.aspx>

(21) [http://www.um.dk/ "Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia"](http://www.um.dk/Politikpapir%20for%20Danmarks%20engagement%20i%20Somalia).

(22) En udløber af det nordiske samarbejde "African Capacity Building" program (ACB) fra 2008.

ordination and Advisory Staff". (NACS)²³. Dette forum samler både et maritimt og landbaseret spor, men er i modsætning til TASK FORCE 150/151, i langt højere grad fokuseret på et mere langsigtet perspektiv i form af kapacitetsopbygning²⁴. NACS blev operativ i oktober 2009. Staben har hovedsæde i Nairobi, Kenya, på Karen Blixens kendte farm "Karen Estate". Danmark har nu to officerer i Kenya, der arbejder med kapacitetsopbygning på landkomponenten. I december 2009 gennemføres den første feltøvelse i rammen EASBRIG. Øvelsen er det konkrete bevis for, at den militære kapacitetsopbygning giver resultater, og er således et foreløbigt højdepunkt i dansk militær kapacitetsopbygning i Østafrika.

Sammenfatning af perioden 2004 til 2011

Sammenfattende kan de konkrete resultater af det danske engagement i Østafrika indtil videre karakteriseres som sparsomme. Som det fremgår af baggrundanalysen, har intentionerne ikke fejlet noget og svaret på de sparsomme resultater skal findes i den internationale udviklings påvirkning af dansk politik i samme periode. Særligt to begivenheder har påvirket Danmarks handlefrihed. For det første har den internationale finanskrisen, verden oplever fra 2008, lagt en naturlig dæmper på det samlede donorkorps' entusiasme, herunder også den danske. Den interne økonomiske sikkerhed overtager dagsordenen hvilket bl.a. kommer til udtryk i dansk Afrikapolitik gennem fokus på vækst og handel. For det andet har det danske engagement i Afghanistan i samme periode i særlig grad udfordret det danske forsvar. Opmærksomheden har naturligt nok været på vores soldater i Helmand, og ikke mindst hæren bruger enorme ressourcer på denne krig. Engagementet i Afghanistan ser på nuværende tidspunkt ud til at være aftagende, gående mod en delvis tilbagetrækning af det danske bidrag fra 2014. Set i det lys, er der måske grund til at være optimistisk på Afrikas vegne og håbe, at de 7 magre år nu afløses af 7 fede.

FREMTIDIGE MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER

Østafrikas fremtid er Nordisk

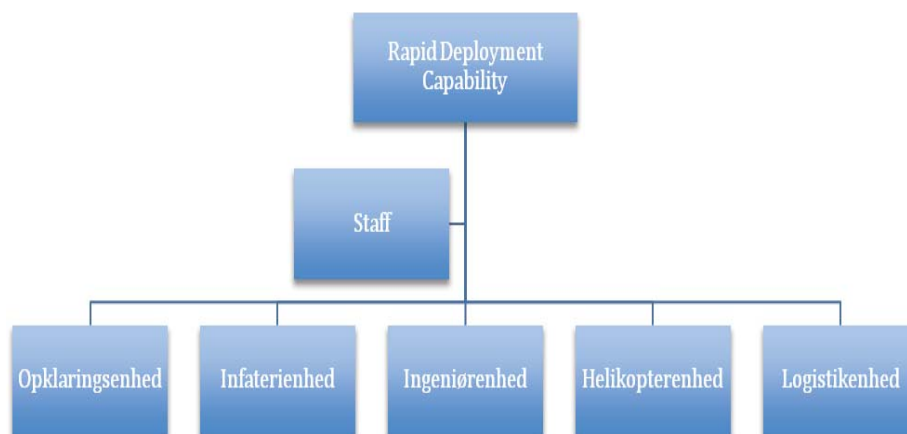
Det er som bekendt svært at spå, især om fremtiden, men skal man kikke efter arnestedet til udvikling af dansk militær kapacitetsopbygning i Østafrika, er det nordiske samarbejde stadig et godt udgangspunkt. De overordnede rammer for dette samarbejde er NORDEFECO (Nordic Defence Corporation). Samarbejdet, som det udtrykkes, bygger på "fælles værdier og en vilje til at opnå resultater der bidrager til en dynamisk udvikling og øger Nordens kompetence og konkurrencekraft"²⁵. NORDEFECO udgav i 2010 en perspektivplan, der udstikker

(23) Nordic Advisory and Coordination Staff (NACS). Dansk, Svensk, Norsk og Finsk samarbejde fra 2008

(24) <http://www.fmn.dk/temaer/afrika/NordeniAfrika/Pages/NordeniAfrika.aspx>

(25) <http://www.norden.org/da/om-samarbejdet/det-officielle-nordiske-samarbejde>. Det nordiske samarbejde omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt det tre selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland.

retning og rammer for udviklingen af den mulige fælles nordiske støtte til militær kapacitetsopbygning i Østafrika²⁶. Fokus ligger på EASF²⁷ og udviklingen ses gennemført i flere spor²⁸, hvoraf to har særlig dansk interesse. Det første spor udgøres af den landmilitære komponent. Udviklingen på dette område har stået på siden 2009, og arbejdet er fokuseret på oprettelse og indsættelse af en landmilitær kapacitet, RDC²⁹. Samarbejdet om udvikling af landmilitære kapaciteter er det felt, der har opnået flest konkrete resultater indtil nu. Det er, paradoksalt nok, også det nordiske samarbejde om udvikling af RDC kapaciteten, der kan vise sig at være begrænsningen. Forskellige opfattelser hjemme i de nordiske hovedstæder vedrørende de afrikanske landes demokratiske tilstand, og dermed deres parathed til at få udviklet deres militære kapaciteter, bremser i nogen grad udviklingen. Rwandas ansøgning om netop opbygning af en RDC, er et godt eksempel herpå³⁰.



Figur 3. Figuren viser hovedbestanddele af en "Rapid Deployment Capability" enhed (RDC).

Kilde: <http://www.fmn.dk/temaer/afrika/SenestenytomindsatseniAfrika>.

Det andet spor udgøres af den maritime komponent. Arbejdet i dette spor er stadig i et tidligt stadie, og oprettelsen af Maritime Planning Cell i Nairobi (EASF-COM) i januar 2011 er det første konkrete tiltag i forsøget på at få et mere langsigtet perspektiv for håndtering af østafrikanernes maritime udfordringer, hvilket ikke er småting. De maritime behov og deraf afledte opgaver, er enorme. Her er overordnet set ikke tale om kapacitetsopbygning, men "kapacitetsudvikling".

(26) NORDEFECO, African Capacity Building Perspective Plan 2010 - 2015

(27) Tidligere EASBRIG. Betegnelsen brigade er ikke længere dækkende, da udvikling af den maritime komponent er en integreret del af samarbejdet med oprettelsen af Maritime Planning Cell (MPC) i januar 2011.

(28) Ud over landkomponenten og den maritime komponent udvikles også uddannelse og logistik. Finland henholdsvis Sverige er ansvarlige.

(29) RDC (Rapid Deployment Capabilities), Enhed af kampgruppe størrelse (BTN +), med relativ kort varsel til indsættelse.

(30) NORDEFECO, African Capacity Building Perspective Plan 2010 - 2015, p.7

Vælger de nordiske lande at engagere sig fuldt og helt i dette projekt, hvilket der kan være mange gode grunde til, ikke mindst de danske merkantile interesser i Adenbugten, skal man formentlig være forberedt på en mangeårig indsats for at nå et brugbart resultat. Ønskes eksempelvis en effektiv overvågning af kyststrækningen langs det Afrikanske Horn, således som udenrigsminister Lene Espersen så sent som den 26. Januar er citeret for³¹, har kun Kenya et rimeligt maritimt udgangspunkt for opbygning af den nødvendige kapacitet. Helt anderledes er det med Somalia. Her er tale om en decideret "kapacitetsudvikling", hvilket i praksis betyder, at der vil gå lang tid før de første resultater lader sig se, for ikke at tale om overdragelse af opgaven til Somalia. Etablering af moderne maritime kapaciteter er en relativ tung teknologisk krævende proces. En af de store udfordringer for dette projekt er derfor de afledte krav til andre statslige institutioner, der skal opfyldes før projektet bliver selv bærende. Maritim kapacitetsudvikling har svært ved at stå alene.

Sammenfatning

Fremtiden for dansk militær kapacitetsopbygning i Østafrika, er uklar. På den ene side synes de danske politiske ambitioner samt de bevillingsmæssige forudsætninger³² at være på plads. Selv om resultaterne i et historisk perspektiv har været sparsomme, har den nødvendige politiske opmærksomhed været tilstede, og med afvikling af det danske forsvars engagement i Afghanistan vurderes denne opmærksomhed kun at blive større. Det nordiske samarbejde synes at have taget rollen som katalysator for konkrete resultater, og samarbejdet tiltager sig derfor en stigende betydning. Der er således tilsyneladende både politiske, organisatoriske samt økonomiske grunde til at tro, at dansk kapacitetsopbygning i Østafrika har en fremtid.

På den anden side synes de praktiske og etiske dilemmaer ved at opbygge militære kapaciteter ikke helt at være erkendt, og det efterlader tvivl om projektets "bæredygtighed". Hvad kan de militære kapaciteter bruges til, hvis de ikke skal bruges i rammen af ASF, og hvorledes opleves denne opbygning af de militære kapaciteter i "nabolande". Har vi kendskab nok til den østafrikanske historie, eller medvirker vi til skabelsen af et nyt "sikkerhedsdilemma", og hermed en unødvendig fokusering på militære virkemidler? Rwanda er et godt eksempel herpå. Hvorledes opbygges kapaciteter, hvor ingen kapaciteter er? Er vi opmærksomme nok på de praktiske udfordringer opbygningen af eksempelvis de maritime kapaciteter stiller os over for. Spørgsmål der, hvis de ikke besvares, skaber uklarhed og virker begrænsende på vores indsats.

(31) <http://www.um.dk/da/servicemenu/Nyheder/ForsideNyheder/UdenrigsministerenIAfrika.htm>

(32) Roadmap for implementing Denmark's Policy towards Fragile States: FEB 2011.