



## Danish Institute for International Studies

### Internationale erfaringer med samtækning i Afghanistan

Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014

Andersen, Louise Riis

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Andersen, L. R. (2016). *Internationale erfaringer med samtækning i Afghanistan: Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014*. Danish Institute for International Studies. Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014 Vol. I

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# AFGHANISTAN

ERFARINGSOPSAMLING 2001 – 2014



DEL I

Internationale erfaringer  
med samtænkning i Afghanistan



Louise Riis Andersen

AFGHANISTAN  
ERFARINGSOPSAMLING 2001–2014  
DEL I

# Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan



DIIS · Dansk Institut for Internationale Studier  
Østbanegade 117  
2100 København Ø  
Tlf: +45 32 69 87 87  
diis@diis.dk  
www.diis.dk

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz  
Trykt i Danmark af: Eurographic  
Forsidefoto: iStock, Philip Hugh McElhinney

ISBN 978-87-7605-805-0 (print)  
ISBN 978-87-7605-806-7 (pdf)

© København 2016, forfatteren og DIIS

# INDHOLD

---

RESUMÉ	7
FORKORTELSER	11
INDLEDNING	13
Om studiets metode og opbygning	14
STRATEGISKE ERFARINGER OVER TID	19
USA's rolle og rammerne for den internationale indsats	20
De tidlige år: 2001-2003	24
NATO i førersædet 2003-2008	27
Oprørsbekæmpelse med befolkningen i centrum – og exit: 2009-2014	30
AFGHANSK EJERSKAB OG DONOR HARMONISERING	37
Aid effectiveness og donorkoordination	38
Nationale udviklingsplaner	41
PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS	45
Én form – mange modeller	46
PRT'erne og den afghanske stat	48
PRT'erne og NGO'erne	50
PRT'ERNE SOM BROBYGGER MELLEM BUREAUKRATISKE KULTURER	55
Forskellige tilgange – fælles problemer	56
Personalepolitikens betydning	61
MILITÆRE INDSATSERS BETYDNING FOR HEARTS AND MINDS	65
STATSOPBYGNING	71
De fem søjler og reformer af sikkerhedssektoren	71
Horisontal og vertikal statsopbygning	74
KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING	77
LITTERATUR	83
TAK	91



Ved udgangen af 2014 gik det internationale engagement i Afghanistan ind i en ny fase, hvor ansvaret for at opretholde fred og sikkerhed i landet fremover skulle påhvile de afghanske sikkerhedsstyrker. På den baggrund besluttede de partier i Folketinget, der har stået bag den danske indsats i Afghanistan, at der skulle gennemføres erfaringsopsamling vedrørende den samtænkte danske Afghanistan-indsats i 2001-2014 med sigte på fremtidige samtænkte indsatser i skrøbelige stater. DIIS blev i den forbindelse anmodet om at belyse:

---

*” de internationale erfaringer med samtænkning af de politiske, udviklingsmæssige og militære indsatser i Afghanistan fra 2001-2014, herunder hvordan den militære indsats har indvirket på bestræbelserne på at vinde civilbefolkningens hearts and minds.”*

---

Studiet er baseret på eksisterende, offentligt tilgængeligt materiale, herunder især evalueringsrapporter og *lessons learned*-studier, der er udarbejdet af eller for lande, der bidrog med tropper til ISAF. Der er især fokuseret på studier fra USA – den alt-dominerende internationale spiller i Afghanistan – og fra en række europæiske lande som Storbritannien, Holland, Tyskland og Norge. Hovedindtrykket herfra er, at det – på trods af støt stigende fokus på behovet for at sikre sammenhæng – var endog meget vanskeligt at finde fælles fodslag og få de forskellige politiske, udviklingsmæssige og militære indsatser til at spille konstruktivt sammen. Grundtonen i rapporterne – og derfor også i dette studium – er en søgen på svar efter, hvorfor det ikke lykkedes at omsætte de gode intentioner om sammenhæng til effektivt samarbejde i felten.

Undervejs i forløbet udviklede de lande, der deltog i ISAF, forskellige nationale tilgange til det, der på dansk kaldes samtænkning, og som på engelsk går under betegnelser som *3D (Diplomacy, Development, Defence)*, *Whole of Government* eller *Integrated/Comprehensive/Joined-Up Approaches*. Anført af Storbritannien var ambitionen for en række lande, heriblandt Canada og Holland, at etablere permanente strukturer, der kunne bane vejen for en mere integreret tilgang til civil-militært samarbejde både på hovedkvarterniveau og i felten i Afghanistan (og andre skrøbelige stater). Heroverfor stod lande som Tyskland og Norge, der ønskede at sikre en overordnet sammenhæng i deres Afghanistan-politik, men som i forhold til det konkrete bidrag lagde vægt på at fastholde en adskillelse mellem de civile og de militære indsatser på det taktiske niveau. Selvom både Norge og Tyskland således bandt bistandsmidlerne geografisk sammen med deres troppebidrag og i langt overvejende grad støttede projekter i netop de provinser, hvor ’deres’ soldater opererede, var der ingen relationer mellem disse i felten. Trådene skulle samles i Berlin og Oslo, ikke i Feyzabad og Meymaneh.

Fælles for alle lande, der forsøgte at samtænke, var, at det tog tid at finde en organisatorisk form for et tværministerielt samarbejde, der kunne guide de nationale indsatser i Afghanistan. Og at den form, der opnåedes enighed om – måske med undtagelse af Storbritannien – ikke for alvor udfordrede eller gjorde op med eksisterende administrative skel. Udviklingen i de forskellige lande fulgte forskellige spor, men over tid tegner der sig dog en fælles tendens i de civil-militære relationer: svagt fra start, en vis tilnærmelse undervejs, men kun få varige institutionelle ændringer.

Erfaringerne fra Afghanistan tyder på, at hvis det skal lykkes for alvor at overvinde de bureaukratiske barrierer og institutionelle skel, der vedholdende fremmer silo-tænkning fremfor samtænkning, skal samarbejdet:

- Etableres og drives på så højt niveau som muligt internt i – og især i mellem – de relevante organisationer.
- Skabe rammerne for fælles planlægning og beslutningstagning samt fælles læring og analyse.
- Tage udgangspunkt i de respektive aktørers forskellige kompetencer.

Udgangspunktet for studiet er dog, at sådanne nationale samtækningsbestræbelser ikke giver en udtømmende forståelse af de udfordringer, der bestod i Afghanistan 2001-2014 i forhold til at sikre sammenhæng mellem de diplomatiske, udviklingsmæssige og militære instrumenter. Det er også nødvendigt at inddrage og forstå bestræbelserne på at skabe sammenhæng mellem de forskellige internationale aktører, der opererede i Afghanistan og mellem de internationale aktører og de afghanske myndigheder.

I forhold til at opnå fælles internationalt fodslag var der fra starten indbyggede spændinger mellem de to militære missioner, der opererede i Afghanistan på samme tid: den amerikansk-ledede antiterror-indsats (OEF-A) og den multinationale, senere NATO-ledede, stabiliseringsindsats (ISAF). Selvom der over tid skete en vis tilnærmelse mellem OEF og ISAF, især fra 2009 og frem da USA satte én dobbelt-hattet general i spidsen for begge missioner, lykkedes det aldrig at overvinde de grundlæggende modsætninger, der består, når én militær operation stiler efter at overbevise befolkningen om at støtte op om regeringen (og dens internationale partnere), mens én anden har til formål at udslutte en fjende, der er en del af den af samme befolkning.

På samme vis var der fra starten intern politisk uenighed i den internationale koalition om det politiske mål med engagementet. Fra amerikansk side søgte man blot at opnå et hurtigt regimeskifte, mens FN – og mange af USA's europæiske partnere – havde ønske om at støtte en langt mere omfattende transformation af Afghanistan. Internt i NATO var der også meget divergerende syn på ISAF-styrkens karakter: var det en fredsbevarende styrke med et robust mandat eller var det en kampstyrke, aktivt engageret i oprørsbekæmpelse?

Disse grundlæggende modsætninger gjorde det vanskeligt at skabe sammenhæng på den internationale side. Hertil kom en række lige så afgørende selvmodsigelser i den internationale tilgang til opbygningen af effektive og legitime afghanske statsstrukturer. Studiet peger især på modsætninger mellem 1) den meget centraliserede statsmodel, der formelt sigtedes efter at realiseres, og som bl.a. kom til udtryk i den afghanske forfatning, der blev vedtaget på Loya Yirgaen i 2004, 2) de mange civile og militære indsatser, der i praksis blev gennemført udenom staten fra international side, og 3) det forhold, at der i Afghanistan ikke er tradition for en stærk centralmagt.

Disse modsætninger grundede i og bidrog til vedholdende problemer med at tilpasse den internationale indsats til de afghanske myndigheders planer. I 2001 vejede hensynet til afghansk selvbestemmelse og suverænitets – og ønsket om ikke at sidde fast i et langvarigt statsopbygnings-hængedyng – højest. Transitionsprocessen skulle være afghansk-ledet og blot have et 'let' internationalt fodaftryk. Men en stor del af problemet i Afghanistan var jo netop, at der ikke var nogen afghansk ledelse, der var i stand til at tale på hele nationens vegne. Staten var brudt sammen, og de statsstrukturer, der gradvist blev etableret, nød ikke den brede befolknings tillid. Samtidig bidrog man fra international side – ikke mindst i krigen mod terror – aktivt til at styrke væbnede grupperinger og lokale krigsherrer, der ingen interesse havde i at opbygge en effektiv og legitim stat med hovedsæde i Kabul. Modsætningerne var klare allerede i 2001. Løsningerne er stadig svære at få øje på.

I forhold til fremtidige samtænkte stabiliseringsindsatser i skrøbelige stater understreger erfaringerne fra Afghanistan blandt andet:

- Behovet for, at der fra international side lægges langt mere vægt og fokus på arbejdet med at skabe **politiske løsninger**. Varig fred skabes gennem politiske processer, ikke ved hjælp af forskellige kombinationer af udviklingsbistand og militære midler.
- Vigtigheden af at kende den **konkrete kontekst**, man intervenserer i, og tage udgangspunkt i al dens kompleksitet for at undgå forenkede og overambitiøse forestillinger om, hvad der kan opnås gennem international intervention.
- Behovet for en **nedjustering af ambitionsniveauet og en langt højere grad af strategisk tålmodighed**. Der er – hvis indsatsen skal gøre en positiv forskel – brug for en væsentligt længere tidshorison end de 2-3 år, der typisk regnes som 'langsigtet' i stabiliseringsammenhæng.
- Behovet for at **prioritere**, fokusere og fastlægge en meningsfuld rækkefølge for de forskellige indsatser.

- 10
- **Vigtigheden af at forstå, hvordan ressourcer fra eksterne aktører** – civile såvel som militære – påvirker værtslandets politiske og økonomiske systemer. Pludselige og massive tilførsler af ressourcer i lande med svage eller sammenbrudte institutioner kan fremme korrupsion og skabe en konflikt-økonomi, hvor magtfulde aktører hverken har interesser i eller incitament til at ændre status quo.


Disse erfaringer er ikke unikke for Afghanistan, men ligner erfaringerne fra andre skrøbelige stater. På forskellig vis understreger de behovet for langt bedre og mere dynamiske analyser af den skrøbelige og omskiftelige situation, der interverneres i. Fælles analyser – og dermed et fælles grundlag for at diskutere, hvad der skal og kan gøres – kan være et skridt på vejen i forhold til at overvinde fragmentering og fremme prioritering. Men de åbenlyse modsætninger, der f.eks. bestod mellem ISAF's stabiliseringsmålsætning og OEF-A's terrorbekæmpelsesindsats, kan ikke analyseres væk. De fordrer politiske valg.

Forestillingen om, at der kan etableres en meningsfuld sammenhæng mellem en række modstridende målsætninger, kan uforvarende gøre det muligt for de politisk ansvarlige at undgå at foretage den nødvendige strategiske afvejning af mål, midler og metoder. I stedet for at prioritere og vælge mellem forskellige målsætninger, kan man søge at tilgodese dem alle – eller de fleste på samme tid. Det var måske især den 'strategi', der kom til kort i Afghanistan? Studiet peger på, at samtænkning ikke er og ikke kan være et mål i sig selv. Det er en metode, der – måske – kan bruges til at opnå et givet mål. Men i sig selv kan ønsket om sammenhæng hverken identificere målet med indsatsen eller anviser, hvordan det konkret skal realiseres i en given intervention. Erfaringerne fra Afghanistan tilsiger, at fremtidige stabiliseringsinterventioner må tage udgangspunkt i den lokale kontekst og skitsere en mulig politisk proces, der kan føre landet væk fra skrøbelighed og over mod stabilitet. Kun på den baggrund kan man afklare hvilken kombination af internationale instrumenter, der vil give mening, og i hvilken grad disse behøver at gå hånd i hånd i felten for at være virksomme. Den nære sammenhæng mellem sikkerhed og udvikling betyder ikke kun, at der ikke kan opnås varig fred uden udvikling, men også at der ikke kan opnås udvikling, så længe der er åben krig.

# FORKORTELSER

---

3D	Diplomacy, Development, Defence
ACAP	Afghan Civilian Assistance Program
AfPak	Afghanistan-Pakistan
AIF	Afghan Infrastructure Fund
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ARTF	Afghan Reconstruction Trust Fund
BNP	Bruttonationalprodukt
CERP	Commander's Emergency Response Program
CIA	Central Intelligence Agency
CIMIC	Civil-Military Cooperation
CMWG	Civil-Military Working Group
COIN	Counter-Insurgency
CPP	Conflict Prevention Pool
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
ESC	Executive Steering Committee
EU	Europæiske Union
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
FN	Forenede Nationer
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
LOFTA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-governmental Organisation
NPP	National Priority Programs
NSP	National Solidarity Program
NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEF-A	Operation Enduring Freedom Afghanistan
PRT	Provincial Reconstruction Teams
PSYOPS	Psychological Operations
QIP	Quick Impact Projects
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
SMAF	Self-Reliance through Mutual Accountability Framework
SRAP	Special Representative for Afghanistan and Pakistan
SSR	Sikkerhedssektorreformer



TMAF	Tokyo Mutual Accountability Framework
UK	United Kingdom
UNAMA	United Nations Assistance Mission Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Childrens Fund
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

Årsskiftet 2014/15 markerede afslutningen på den NATO-ledede International Security Assistance Force i Afghanistan (ISAF) og dermed den endelige overdragelse af det fulde ansvar for landets sikkerhed til de afghanske sikkerhedsstyrker. På den baggrund besluttede et bredt flertal af Folketingets partier, at tiden var inde til at gennemføre en ”erfaringsopsamling vedrørende den samtænkte danske Afghanistanindsats”. Som led heri blev DIIS anmodet om at:

---

*”udarbejde en opsamling af internationale erfaringer med samtænkning af de politiske, udviklingsmæssige og militære indsatser i Afghanistan fra 2001 til 2014, herunder hvordan den militære indsats har indvirket på bestræbelserne på at vinde civilbefolkningens hearts and minds.”*

---

Nærværende studium er DIIS’ svar på den anmodning. Studiet ligger i forlængelse af den analyse af civil-militær samtænkning, som DIIS i 2008-9 gennemførte efter anmodning fra den daværende regering (Stepputat 2009). Det anvender den samme brede tilgang til spørgsmålet om sammenhængende internationale interventioner i skrøbelige og konfliktramte stater, som lå til grund for ovennævnte analyse. Det er der to grunde til. Dels fremgår det direkte af den politiske aftale fra efteråret 2014, at erfaringsopsamlingen skal tage udgangspunkt i netop DIIS’ sam-tækningsanalyse fra 2008-9. Dels er det i forhold til en analyse af de internationale erfaringer nødvendigt at basere sig på en åben forståelse af samtænkning, der ikke låser sig fast på en særlig dansk udlægning af begrebet.

Rapporten skrives på et tidspunkt, hvor sikkerhedssituationen i Afghanistan er under forværring, og hvor Taliban vurderes at kontrollere mere terræn end på noget andet tidspunkt siden 2001. De afghanske sikkerhedsstyrker er stadig ikke stærke nok til at føre kampen mod oprørerne alene, og det internationale militære engagement i landet er som følge heraf under gradvis genoptræning. Samtidig er det klart, at situationen i landet på en række områder er langt bedre, end tilfældet var i 2001: Den gennemsnitlige levealder er steget fra 55 til 60 år. BNP per indbygger er mere end fordoblet. Adgangen til sundhed og uddannelse – især for piger – er væsentligt bedre. Der er opstået frie medier, der har været afholdt flere valg, og den fysiske og institutionelle infrastruktur i landet er blevet udbygget. Diskussionen om hvad og hvor meget, der er opnået i Afghanistan i løbet af 2001-2014, er åbenlyst væsentlig. I forhold til dette studium er den dog sekundær. Opgaven her er ikke at vurdere, i hvilket omfang indsatserne i Afghanistan har virket efter hensigten, eller om resultatet stod mål med anstrengelserne. Opgaven er en anden, nemlig at belyse hvilke erfaringer det internationale samfund – på godt og ondt – har gjort sig i Afghanistan i forhold til at få de civile og militære instrumenter til

14

at spille sammen på en konstruktiv måde. Derved flyttes fokus væk fra de faktiske effekter i Afghanistan og over mod de bagvedliggende politiske diskussioner og beslutninger om, hvilke effekter det egentlig var, man ville søge at opnå, og hvilke midler man ville bruge for at opnå disse.

Hovedindtrykket fra de flere end 100 rapporter, der danner basis for dette studium, er, at det – på trods af støt stigende fokus på behovet for at sikre sammenhæng – har vist sig at være endog meget vanskeligt at finde fælles fodslag og få de mange civile og militære indsatsere til at spille effektivt og konstruktivt sammen i Afghanistan. Der peges i stort set alle rapporter på vedholdende problemer med overlap, mangelfuld koordination og til tider også direkte modstridende indsatsere både mellem myndigheder og organisationer fra samme land, mellem de forskellige lande, de multilaterale organisationer og i forhold til de afghanske myndigheder. Der er således en slående og massiv overvægt af historier om programmer og aktiviteter, hvor relationerne mellem de civile og militære aktører ikke fungerede hensigtsmæssigt. Grundtonen i de fleste rapporter er en søgen efter svar på, hvorfor det har været så vanskeligt at omsætte policy-intentionerne om sammenhæng til effektivt samarbejde i praksis.

## OM STUDIETS METODE OG OPBYGNING

De politiske partier, der står bag Danmarks Afghanistanindsats, efterspørger i den aftale, der ligger til grund for dette studium, en ”realistisk og anvendelig erfaringsopsamling ... med sigte på fremtidige samtænkte indsatsere i skrøbelige stater”. For at imødekomme dette ønske har det været nødvendigt at balancere den bagudrettede beskrivelse af de forskellige erfaringer fra Afghanistan og den fremadrettede udlægning af de generelle erkendelser, der kan uddrages heraf. Samtidig har det været nødvendigt at afgrænse de to meget store begreber, der indgår i opgaven: hhv. samtænkning og internationale erfaringer.

Studiet ser helt overordnet **samtækningsdagsordenen** i lyset af den udvidede forståelse af trusler mod international fred og sikkerhed, der kom til udtryk i FN's Sikkerhedsråd efter den kolde krigs afslutning, og som afspejler sig i den udbredte opfattelse af, at sikkerhed og udvikling er uløseligt forbundne: Ingen sikkerhed, uden udvikling; og ingen udvikling, uden sikkerhed. Ikke mindst i forhold til Afghanistan har terrorangrebene på USA den 11. september 2001 haft afgørende betydning for diskussionen af, hvorfor og hvordan man kan sikre, at langsigtede udviklingshensyn og kortsigtede sikkerhedsbehov forfølges på en måde, der gensidigt understøtter hinanden. Men ønsket om at skabe sammenhæng – i Afghanistan og andre steder – udspringer ikke af krigen mod terror som sådan, men derimod af en bredere og ældre dagsorden, der handler om, hvordan det internationale samfund imødegår de mangeartede trusler mod menneskelig, regional og global sikkerhed, der forbindes med svage, skrøbelige og sammenbrudte stater.

For at komme rundt om disse aspekter benytter studiet det analyse-apparat, der blev udviklet i forbindelse med DIIS' analyse af civil-militær samtænkning fra 2008/9. I praksis betyder det, at der sondres mellem tre forskellige krydspunkter, indenfor hvilke de internationale aktørers bestræbelser på at skabe sammenhæng udspiller sig:

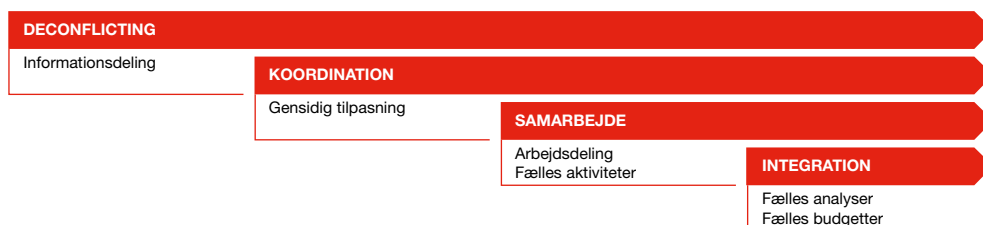
- **Samtænkning** på tværs af et enkelt lands eller en organisations organisatoriske enheder (f.eks. mellem forsvars-, udviklings- og udenrigsministerier).
- **Koordination** mellem de forskellige internationale aktørers indsatser og tilgange (f.eks. USA, UK, Holland, Norge, Canada, NATO, EU, FN).
- **Tilpasning** af det internationale engagement til værtslandets dagsordener og prioriteter.

Sondringen mellem de tre forskellige former for sammenhæng viser relationen mellem de forskellige typer af aktører, hvis indsatser man ønsker at få til at 'hænge sammen': Er de underlagt en fælles politisk ledelse (samtænkning)? Er de medlemmer af en international koalition (koordination)? Eller repræsenterer de hhv. lokale og internationale interesser (tilpasning)?

Sammenhæng kan inden for hver af disse former tilstræbes både på forskellige niveauer og i forskellige grader. En del af udfordringen i forhold til at opsamle og sammenfatte erfaringer fra så mange forskellige aktører, er, at der ikke er enighed om, hvordan disse forskellige analytiske kategorier skal forstås.

For så vidt angår spørgsmålet om forskellige **grader** af sammenhæng, arbejder studiet med et kontinuum, der spænder fra *deconflicting* til integration (de Coning og Friis 2011). Det laveste ambitionsniveau for sammenhængsbestræbelserne kommer til udtryk i tiltag, der alene søger at *deconflicte* indsatserne, dvs. groft sagt bare søger at undgå at gå i vejen for hinanden eller ubevist at komme til at skade hinandens aktiviteter. I den modsatte ende står de mest ambitiøse tiltag, der søger at integrere forskellige aktørers indsatser og virkemåde til ét samlet hele. Mellem disse to yderpunkter er der bestræbelser, der søger enten (mindre ambitiøst) at koordinere indsatserne, således at aktørerne tilpasser deres aktiviteter indbyrdes men gennemfører dem hver for sig, og (mere ambitiøst) samarbejde, hvor der planlægges og gennemføres fælles aktiviteter.

**Figur 1: Grader af sammenhæng**



For så vidt angår spørgsmålet om hvilke **niveauer**, der søges sammenhæng på og mellem, skelner studiet mellem hovedkvarter og felten. Bag denne meget simple sondring gemmer sig den primært militære sondring mellem strategiske, operative og taktiske niveauer, og den primært civile sondring mellem policy og praksis. Disse begreber anvendes på mange forskellige måder i de rapporter, der ligger til grund for studiet. De optræder derfor også i analysen, men der gøres ikke forsøg på at ensrette eller oversætte sprogbrugen på dette punkt.

Den danske og internationale policy diskussion fokuserer især på den form for sammenhæng, der i dette studium kaldes samtænkning; dvs. på de forskellige institutionelle forhold og løsninger, forskellige lande har bragt i spil i bestræbelserne på at skabe sammenhæng på tværs af nationale bureaukratiske skel (Breitenbauch, 2015). Dette aspekt fylder derfor også relativt meget i dette studium, men udgangspunktet for analysen er, at samtænkning ikke meningsfuldt kan reduceres til kun at handle om den interne organisering af politiske, militære og udviklingsmæssige indsatser i de enkelte bidragsydende lande. Man må også medtænke relationerne mellem forskellige landes bidrag, og mellem den internationale indsats og værtslandets prioriteter.

Derved udvides erfaringsfeltet voldsomt. For trods alt at afgrænse omfanget af **internationale erfaringer** på en meningsfuld måde fokuserer studiet i prioriteret rækkefølge på tre grupper af lande, der på hver sin måde er relevante i forhold til den samlede danske erfaringsopsamling, som dette studium er en del af:

- Erfaringer fra USA som den toneangivende og klart vigtigste af alle de internationale aktører.
- Erfaringer fra lande, der har arbejdet med sammenlignelige tilgange til samtænkning som Danmark, herunder især **Storbritannien, Canada og Holland**.
- Erfaringer fra europæiske lande, der har arbejdet med en anden tilgang til samtænkning end Danmark, herunder især **Norge, Sverige og Tyskland**.

Erfaringer fra de væsentligste multilaterale aktører, NATO, FN og EU, indgår også i analysen både som en del af den bredere kontekst og som væsentlige aktører og fora i forhold til international koordination.

Analysen baseres på eksisterende, offentligt tilgængeligt materiale. Til grund for studiet lægger hovedsageligt tre typer dokumenter:

- **Officielle rapporter**, der er udarbejdet af eller for statslige instanser i de ovennævnte lande og organisationer, herunder f.eks. også uafhængige kontrolinstanser som den amerikanske Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR).

- Studier og analyser udarbejdet af toneangivende **forsknings- og tænketankslignende institutioner** i de pågældende lande, som f.eks. ODI i Storbritannien, RAND i USA og NUPI i Norge.
- **Akademiske studier**, der er udgivet i anerkendte fagfællebedømte tidsskrifter og bøger.

Studiet baserer sig i videst muligt omfang på dokumenter, der dækker en længere år-række og/eller går på tværs af specifikke programmer/indsatser. Formålet er derigennem at få indblik i de overordnede erfaringer, de forskellige aktører selv har gjort sig. Erfaringer opfattes i dette studium som et subjektivt begreb, der ligesom alle andre observationer afhænger af ens udkigspunkt og derfor i sagens natur giver et partielt billede af virkeligheden. Samtidig gælder det, at udarbejdelsen af 'lessons learned-studier', erfaringsopsamlinger og evalueringsrapporter ofte indgår som et instrument i den løbende magtkamp mellem forskellige politiske og institutionelle interesser. Dette er der blevet søgt taget højde for i læsningen af dokumenterne, således at der især er blevet lagt vægt på observationer og pointer, der fremstår reflekterede og selvkritiske og ikke (alene) afspejler snævre institutionelle interesser i at fremhæve egne resultater og/eller bidrag. Udsagn, der understøttes af flere forskellige kilder, herunder især kilder med modsatrettede interesser, er blevet tillagt særlig stor værdi

De akademiske studier er primært inddraget i analysen for at perspektivere og give et grundlag for en diskussion, der rækker ud over de erfaringer, indsigter og erkendelser, der kan drages af organisationer og personer, der er eller har været direkte involveret i indsatserne i Afghanistan. Studiet trækker endvidere på indlæg fra en række internationale eksperter, der deltog i et offentligt seminar, der blev afholdt på DIIS den 23. april 2015 som led i den samlede danske erfaringsopsamling. Herudover er der i forbindelse med studiet blevet gennemført en række interviews med amerikanske eksperter og embedsmænd i Washington DC.

### **Aldrig igen?**

Afghanistan optræder – sammen med Irak-krigen – ofte som led i et 'aldrig igen-argument': Aldrig igen skal vestlige lande engagere sig så langvarigt og omfattende i en skrøbelig stats stabilisering og genopbygning. Den tidligere amerikanske forsvarsminister, Robert Gates, gik i 2011 så langt som til at sige, at enhver forsvarsminister, der anbefalede den amerikanske præsident at sende landstyrker til Asien, Mellemøsten eller Afrika, skulle 'have sit hoved undersøgt'. Den aktuelle tilbøjelighed til fra vestlig side at intervenere indirekte – via støtte til enten oprørsgrupper (som i Syrien) eller regeringsstyrker (som i Irak) – er med til at tegne billedet af Afghanistan-engagementet som en helt særlig interventionsform, der ikke vil blive gentaget lige foreløbig, og hvis erfaringer i forhold til civil-militær samarbejde derfor kan synes irrelevante for tilrettelæggelsen af evt. fremtidige interventioner i skrøbelige og konfliktramte stater. Udgangspunktet for

dette studium er dog, at erfaringerne fra Afghanistan er interessante og relevante, både i deres egen ret og i forhold til fremtidige interventioner – også selvom disse ikke i samme grad som i Afghanistan måtte involvere vestlige landstyrker i store tal.

Fremtidige interventioner i skrøbelige stater vil efter alt at dømme fortsat være sammen- satte og bredspektrede og alene af den grund fordre, at der søges en eller anden form for sammenhæng. Hertil kommer, at erfaringerne fra Afghanistan på en række centrale punkter ligner erfaringerne fra andre – væsentligt mindre og ikke NATO/vestligt-ledede – interventioner i skrøbelige stater. Der er i den forstand ikke noget enestående eller særegent over erfaringerne fra Afghanistan i forhold til diskussionen om, hvordan man sikrer sammenhæng mellem de diplomatiske, de sikkerhedsmæssige og de udviklings- mæssige indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater. Erfaringerne fra Afghanistan har derfor også – på godt og ondt – relevans for en række bredere diskussioner om f.eks. fremtiden for FN's fredsoperationer og opfyldelsen af FN's nye verdensmål om fredelige og rummelige samfund med adgang til retssystemer for alle og effektive, ansvarlige og inkluderende institutioner.

For at komme rundt om de mangeartede erfaringer fra Afghanistan på en nogenlunde fyldestgørende og dog overskuelig måde fokuserer studiet på seks overordnede emner:

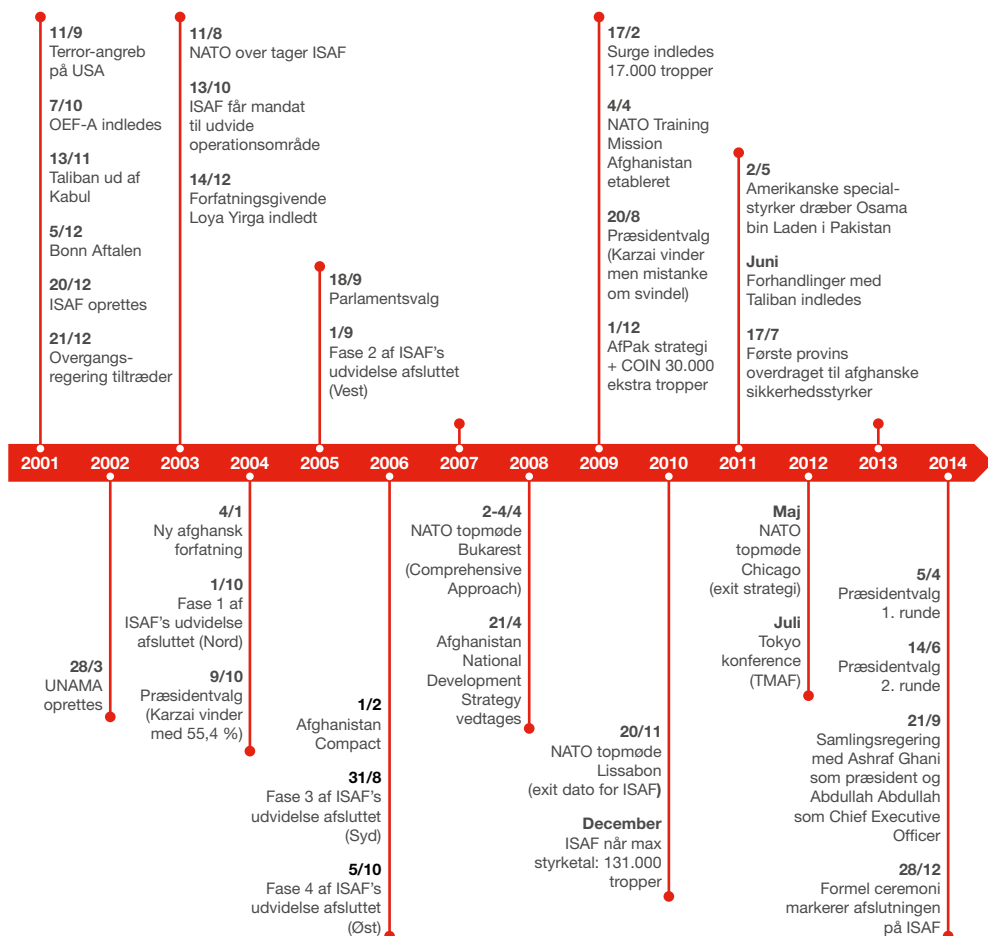
- 1 De strategiske erfaringer – og justeringer – der blev gjort undervejs i forløbet.
- 2 Erfaringerne med at sikre afghansk ejerskab over transitionsprocessen.
- 3 Erfaringerne med de såkaldte Provincial Reconstruction Teams (PRT), der i praksis udviklede sig til at blive den væsentligste ramme for civil-militært samarbejde i Afghanistan.
- 4 Erfaringerne fra de forskellige landes institutionelle løsninger på behovet for at tænke på tværs af bureaukratiske siloer.
- 5 Spørgsmålet om, hvordan den militære indsats har indvirket på bestræbelserne på at vinde civilbefolkningens støtte (*hearts and minds*).
- 6 Erfaringerne fra Afghanistan i forhold til den meget overordnede statsopbygnings- ambition, der med varierende intensitet drev det internationale engagement i Afghanistan 2001-2014.

Studiet afsluttes med et konkluderende og perspektiverende kapitel, der uddrager de væsentligste spørgsmål, erfaringerne fra Afghanistan rejser i forhold til tilrette- læggelsen af fremtidige indsatser i skrøbelige og konfliktramte stater.

# STRATEGISKE ERFARINGER OVER TID

Ønsket om at opbygge en effektiv og legitim regering i Kabul, der kunne forhindre al Qaeda og andre internationale terrorgrupper i at operere med base i Afghanistan, og samtidig forbedre levevilkårene for den afghanske befolkning, var den røde tråd i det internationale engagement i Afghanistan 2001-2014. Der var fra starten bred enighed om, at dette ikke kunne opnås med militære midler alene men forudsatte en flerstrengt og bredspektret indsats. Ret hurtigt i forløbet viste det sig dog, at dette ikke betød, at der også var en fælles forståelse af forholdet mellem mål, midler og metoder. De mange internationale aktører var i Afghanistan af forskellige grunde, og mange af disse skiftede ydermere over tid – enten fordi situationen på jorden udviklede sig eller pga. hjemlige politiske forandringer. Resultat blev samlet set et overskud af målsætninger og et underskud af strategisk styring.

Figur 2

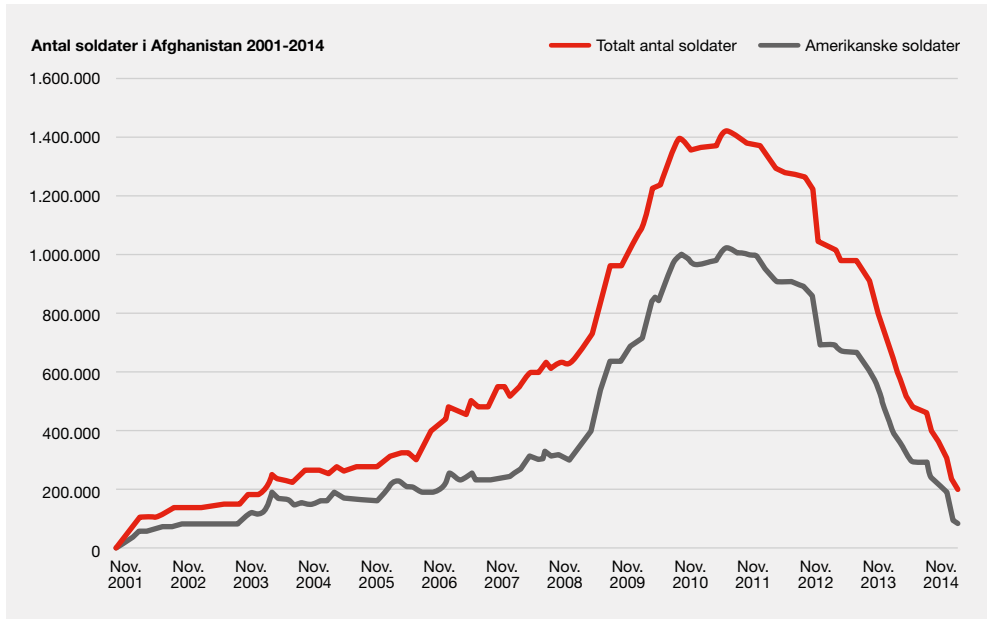


Dette kapitel diskuterer en række af de forhold, der fremstår som væsentlige for den fælles tilrettelæggelse af den internationale indsats i Afghanistan. Den første faktor, der springer i øjnene, er USA's altdominerende rolle i forhold til fastlæggelse og justering af de overordnede rammer for de forskellige internationale indsatser i Afghanistan 2001-2014. Dette afdækkes indledningsvist nedenfor, hvorefter fokus skifter til en diskussion af den strategiske udvikling, der trods alt fandt sted over tid – blandt andet i takt med, at situationen på jorden forandrede sig, og forståelsen for kompleksiteten i den afghanske kontekst voksede. Figur 2 giver et summarisk overblik over nøglebegivenheder i perioden.

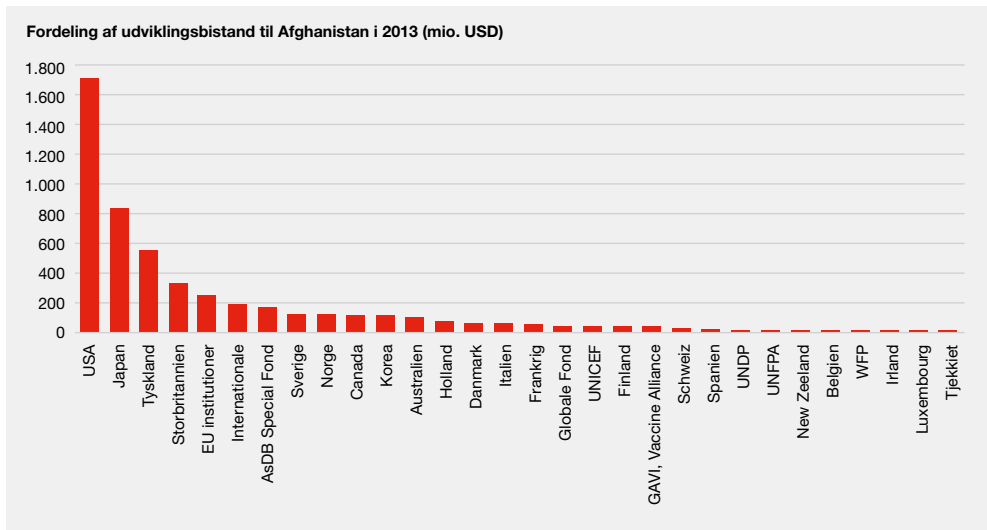
## USA'S ROLLE OG RAMMERNE FOR DEN INTERNATIONALE INDSATS

De internationale diskussioner om mål og midler for indsatsen i Afghanistan har siden 2001 udspillet sig i hovedstæder som Bonn, London, Bruxelles, Berlin, Tokyo og Kabul. Den centrale diskussion foregik dog i Washington – mellem det Hvide Hus, CIA, Pentagon, State Department og USAID. USA var og er det afgørende medlem af den internationale koalition, og hovedansvaret for at sætte kursen i Afghanistan lå derfor på USA's skuldre gennem hele perioden. Alle medlemmer af koalitionen gjorde sig egne strategiske overvejelser og havde også hver sit suveræne råderum i forhold til at tilrettelægge deres respektive bidrag, herunder hvordan, hvorvidt og i hvilket omfang deres egne civile og militære bidrag skulle samtænkes. Men den overordnede rollefordeling var klar: alle lande og organisationer måtte nødvendigvis på en eller anden måde indpasse deres bidrag i en ramme, der altovervejende blev defineret af USA, hvis engagement både politisk, økonomisk og militært var væsentligt større end de øvrige koalitionspartners tilsammen (se tabel 1 og 2). For USA handlede samarbejdet med de andre lande om at balancere fordele og ulemper ved at etablere og vedligeholde en multinational koalition bag en langvarig og flerspektret indsats. For de europæiske lande handlede det om at definere og udfylde rollen som juniorpartner – altså afklare hvordan man som et mindre land kunne/skulle bidrage til en større operation, hvis overordnede rammer man kun havde ringe indflydelse på.

**Tabel 1: Internationale militære engagement fordelt på USA og øvrige koalitionsmedlemmer<sup>1</sup>**



**Tabel 2: Internationale bistandsengagement fordelt på lande<sup>2</sup>**



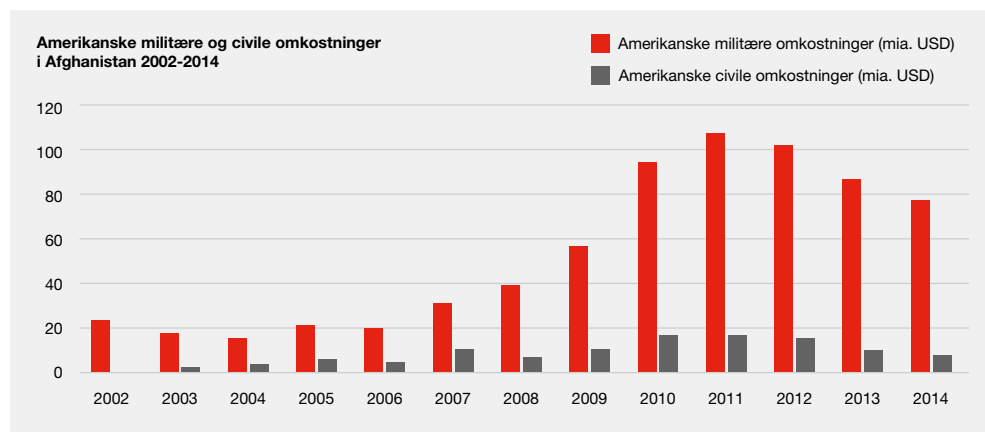
1 Livingston, Ian S. and O'Hanlon, Michael (2015).

2 Compare Your Country (2015).

Terrorangrebene på USA den 11. september 2001 er afgørende for at forstå USA's omfattende Afghanistan-engagement. Få uger efter angrebene indledtes Operation Enduring Freedom Afghanistan (OEF-A), en amerikansk-ledet militær intervention, der var rettet direkte mod Al Qaeda og Taliban-regimet, der gav dem husly. 'Krigen mod terror' forblev i hele perioden det væsentligste politiske motiv bag det amerikanske engagement i landet. De øvrige målsætninger – fra oprørsbekæmpelse over stabilisering og fredsopbygning til statsopbygning og demokratisering – blev især i Kongressen, der fastlægger de finansielle rammer for USA's civile og militære engagement, gennem hele perioden ikke set som selvstændige mål, men derimod som midler i forhold til opnåelse af det større mål: bekæmpelse af international terrorisme.

Den meget direkte sammenkædning mellem USA's nationale sikkerhedsinteresser og engagementet i Afghanistan satte sit præg på fordelingen af ressourcer mellem de civile og militære indsatser. Der findes ikke offentligt tilgængelige oplysninger om, hvor meget USA's militære indsats i Afghanistan beløb sig til i 2001-2014, men det er velkendt, at der blev afsat langt flere penge til Pentagon end til State Department og USAID (se tabel 3, der bygger på Kongressens estimater, der bl.a. ikke medregner udgifter til nyindkøb af militært udstyr). Det militariserede indtryk af den amerikanske indsats forstærkedes yderligere af, at Pentagon rådede over mere end halvdelen af de 'civile' midler. Af de 109,7 milliarder USD, der fra Kongressens side blev afsat til genopbygning af Afghanistan fra 2002 og frem, blev ca. 60 % brugt af forsvaret på indsatser relateret til styrkelsen af de afghanske sikkerhedsstyrker.

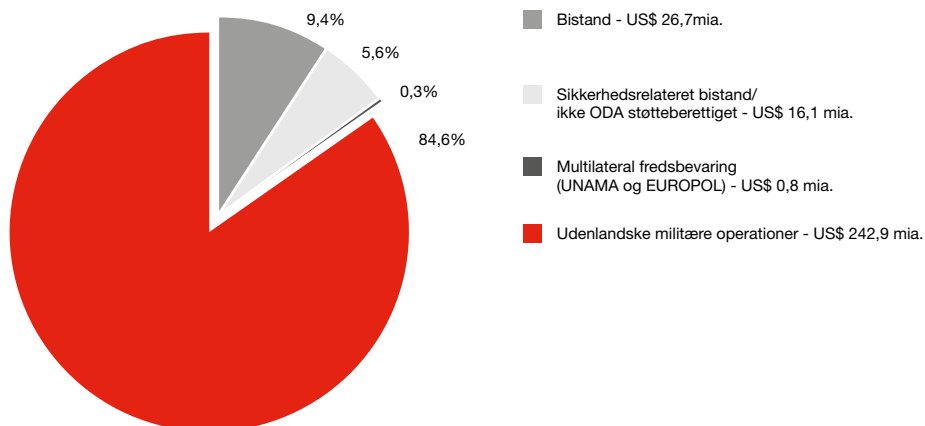
**Tabel 3: USA's engagement fordelt på civil og militær<sup>3</sup>**



<sup>3</sup> Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), (2015b).

Den udtalte ubalance mellem de civile og militære indsats var ikke enestående – Storbritannien havde f.eks. en tilsvarende fordeling. I de andre lande, der indgår i dette studium, var forholdet dog mere lige, om end der alle steder blev afsat flest midler til den militære indsats. Der findes ikke et samlet overblik over fordelingen mellem de forskellige civile og militære indsats i Afghanistan, men ifølge kvalificerede beregninger fra perioden 2002-2009 gik knap 85 % af de internationale udgifter til OEF og ISAF (se figur 3).

**Figur 3: International bistand, sikkerheds- og militærudgifter, 2002-2009<sup>4</sup>**



Forskellen i ressourcer, herunder ikke mindst på personel-siden, betød ikke, at militære hensyn og ønsker altid 'vandt' i den forstand, at militæret konsekvent bestemte over de civile aktører. De vedholdende problemer med at sikre om ikke *unity of command*, så dog *unity of effort* understreger, at de civile aktører ofte fulgte egne målsætninger og dagsordener, der gik på tværs af militærets ønsker. Det betyder heller ikke, at der samlet set burde have været afsat flere ressourcer til civile udviklingsprojekter. Der var for så vidt penge nok i Afghanistan. Men det erkendes nu bredt i det amerikanske system, herunder også hos Pentagon, at det i forhold til ønsket om at skabe en sammenhængende indsats ikke var hensigtsmæssigt, at det politiske og økonomiske styrkeforhold mellem de civile og militære grene af 'partnerskabet' var så skævt, som det var.

<sup>4</sup> Poole, Lydia (2011).

Mange peger i dag på, at engagementet i Afghanistan kom galt fra start, fordi man undervurderede opgavens omfang og karakter. Man troede, fejlagtigt, at Afghanistan – med Taliban ude af billedet og en ny venligsinde regering på plads i Kabul – forholdsvis hurtigt ville ophøre med at være en 'fejlslagen' stat og i stedet blive et normalt-fungerende og ansvarligt medlem af det internationale samfund. Diskussionen fokuserer især på 1.) beslutningen om at sætte et 'let fodaftryk', civilt såvel som militært, og 2.) den politiske proces, der blev tilrettelagt med Bonn-aftalen fra december 2001. En af de helt centrale pointer, der går igen i kritikken, er **vigtigheden af at kende den konkrete kontekst, man intervenserer i, og tage udgangspunkt i al dens kompleksitet for at undgå forenkede og overambitiøse forestillinger om, hvad der kan opnås gennem international intervention.**

Det paradoksale er, at netop beslutningen om det 'lette fodaftryk' blev truffet med eksplicit henvisning til Afghanistans historie. Afghanistan var kendt som 'imperierens gravplads' og som et land med en udpræget modvilje mod og evne til at modstå og bekæmpe enhver form for udenlandsk intervention. I lyset af de sovjetiske og britiske erfaringer med langvarige og fejlslagne militære engagementer i Afghanistan besluttede USA, at landkrigen i Afghanistan primært skulle gennemføres med tropper fra Den Nordlige Alliance i stedet for amerikanske soldater. I starten bestod det amerikanske engagement derfor først og fremmest af massive pengeoverførsler fra CIA til finansiering af kampene, suppleret af støtte fra specialstyrker og CIA-agenter på jorden og omfattende bombetogter. Politisk viste alliancen med Den Nordlige Alliance sig efterfølgende at være en af de store anstødssten i bestræbelserne på at etablere en legitim og effektiv regering i Kabul, men set med militære øjne var det en meget effektiv strategi. Allerede i november 2001 syntes krigen mod et Taliban-styret Afghanistan at være vundet.

Med udgangspunkt i den samme forståelse af afghanerne som et folk, der ville modsætte sig udefrakommende indblanding, argumenterede FN's særlige repræsentant Lakhmar Brahimi for, at genopbygningen af landet skulle ske under formel afghansk ledelse, og ikke – som f.eks. i Kosovo eller Øst-Timor/Timor-Leste – som et midlertidigt FN-protectorat. Det lette militære fodaftryk skulle videreføres på den civile side: Afghanistan skulle ikke oversvømmes af udenlandske eksperter og internationale kontrolmekanismer. Kun hvis forandringsprocesserne var lokalt forankrede og drevet af afghanerne selv, ville de have en chance for at føre til varige resultater. Brahimi's analyse stemte fuldt ud overens med den daværende amerikanske præsident George W. Bush' modvilje over for langvarige nation-building projekter.

Det lette fodaftryk blev cementeret i den overordnede ramme for Afghanistans politiske transition, der blev fastlagt på Bonn-konferencen i december 2001. Bonn-aftalen indeholdt flere elementer. For det første etableringen af en overgangsregering under ledelse af pashtuneren Hamid Karzai og med deltagelse af repræsentanter for Den Nordlige

Alliance og flere andre af Afghanistans rivaliserende grupper. For det andet en tidsplan for formuleringen af en ny afghansk forfatning og afholdelse af demokratiske valg. For det tredje en opfordring til FN's Sikkerhedsråd om at etablere to internationale fredsmissioner i Afghanistan: en militær sikkerhedsstyrke under ledelse af et medlemsland med mandat til at opretholde sikkerheden i og omkring Kabul (ISAF), og en civil FN-mission (UNAMA) med mandat til bl.a. at bistå overgangsregeringen i den videre implementering af Bonn-aftalen og sikre, at FN's forskelligartede indsatser støttede op om denne.

I situationen blev Bonn-aftalen opfattet som udtryk for godt diplomatisk håndværk fra især USA's Afghanistan-ambassadør James Dobbins og FN's Lakhmar Brahimi side. I dag retter kritikken sig mod det forhold, at aftalen nok skabte rammerne for en politisk magtdeling mellem lederne fra en række af de etnisk og geografisk rivaliserende grupper i Afghanistan, men den banede ikke vejen for en generel politisk forsoning i landet. Der stilles især spørgsmålstegn ved visdommen i ikke at invitere repræsentanter fra det afsatte Taliban-regime med til konferencen i Bonn (se boks 1). Problemstillingen er symptomatisk for det spørgsmål, der uomgængeligt og til stadighed rejser sig i bestræbelserne på at skabe sammenhæng, nemlig **om det er muligt at få det, der virker på kort sigt, til også at virke på langt sigt.**

Ligeså indlysende det i dag kan forekomme, at der ikke kan opnås politisk stabilitet i Afghanistan uden en eller anden form for aftale med Taliban, lige så indlysende forekom det de amerikanske planlæggere i december 2001, at der ikke var nogen grund til at inddrage Taliban i Bonn-forhandlingerne. For det første var Taliban blevet overvundet så hurtigt på slagmarken, at man – fejlagtigt – troede, at bevægelsen stort set var nedkæmpet. For det andet havde man ikke spor lyst til gennem forhandlinger at legitimere en fjende, der i det amerikanske politiske establishment blev set som uløseligt forbundet med Al Qaeda. Hertil kom, at der ikke blandt de afghanske grupper, der blev inviteret med til Bonn, var nogle, der lagde pres på for at få inddraget Taliban. I dag ses det bredt som et strategisk fejlskøn ikke at sondre klarere mellem Taliban og Al Qaeda, men blot betragte dem én samlet fjende. Man har fra international side haft meget vanskeligt ved at få hold om, hvad Taliban er for en størrelse, og hvilken rolle bevægelsen spiller i afghansk politik, herunder især for forholdet mellem de forskellige etniske grupperinger i Afghanistan. Taliban er en pashtunsk bevægelse, og selvom præsident Karzai er pashtuner, er det i dag vurderingen, at pashtunerne – der udgør ca. 40 % af befolkningen – fik en uforholdsmæssig lille rolle i den politiske magtdeling efter Bonn. Favoriseringen af Den Nordlige Alliances krigsherrer (primært tadsjikere og usbekere) gav Taliban en mulighed for at vokse i popularitet ved at positionere sig som pashtunernes eneste reelle repræsentation.

## BOKS 1: FORHANDLINGER MED TALIBAN

Flere studier peger på, at det var en fejl ikke at inddrage Taliban i de politiske forhandlinger i Bonn efter invasionen af Afghanistan i 2001. Nogle rapporter mener at kunne påvise, at der allerede var et vigtigt forhandlingsvindue åbent op til og efter koalitionen angreb i 2001, hvor prominente personer i toppen af Taliban angiveligt skulle have været parate til at overgive sig. Disse forlydender er der dog ikke enighed om.

Efter indtagelsen af Kabul i november 2001 vurderede amerikanerne, at Taliban var nedkæmpet i en sådan grad, at forhandlinger var både unødvendige og ukloge. Da Taliban i 2002 udviste tegn på forhandlingsvilje, rådede USA præsident Karzai til at ignorere tilbuddet. Taliban blev ikke på det tidspunkt betragtet som en magtfaktor af amerikanerne. I forbindelse med det afghanske præsidentvalg i 2004 forsøgte Karzai at sondre mellem almindelige talibanere og oprørs-talibanere. Det var samtidig en håndsækning til forhandling, men da en højtrangerende i Taliban annoncerede vold mod regeringen i 2005, blev denne håndsækning upopulær. I 2005 etablerede den afghanske regering, med støtte fra USA, et exit-program, der gav mulighed for, at talibanere kunne overgive sig (Program for Strengthening the Peace). Det resulterede dog kun i en lille mængde amnesti til lavtrangerede talibanere og havde meget lidt politisk opbakning i Afghanistan. Programmet blev fulgt op af en officiel udtalelse fra Karzai i 2006 om, at to højtrangerede talibanere, Mullah Omar og Gul-buddin Hekmatyar, kunne returnere til Afghanistan og leve i fred. Fra Talibans side blev det dog ikke betragtet som reel forhandling, og der kom ikke resultater ud af det.

I 2008 indledte præsident Karzai af egen drift forhandlinger med Taliban, fordi han i stigende grad så bevægelsen som en uomgængelig magtfaktor i afghansk politik. Disse forhandlinger var imidlertid uden amerikansk deltagelse, fordi USA ikke ville forhandle med en terrororganisation. På skift var der pres på USA fra henholdsvis Storbritannien og Canada, og forskere pegede i stigende grad på nødvendigheden af en politisk inklusion af Taliban. I takt med det øgede fokus på at afslutte krigen, skiftede den amerikanske position.

I juni 2011 indledtes amerikansk-støttede forhandlinger med Taliban. Forhandlingerne har endnu ikke ført til fred, men langt de fleste observatører anfører, at disse forhandlinger med fordel kunne have været startet tidligere. Uenigheden om hvornår og hvordan der skulle forhandles med Taliban – og det forhold, at diskussionerne udspillede sig i det åbne – bidrog i høj grad til at forsure forholdet mellem USA og præsident Karzai, ligesom det også førte til splid internt i koalitionen.

På samme vis betragtes det i dag som et strategisk fejlskøn, at man først meget sent fik blik for de regionale aspekter af konflikten i Afghanistan. Især viste det sig at være problematisk, at der ikke fra starten var fokus på Pakistans rolle og Talibans mulighed for at søge ly og støtte i Pakistans pashtunsk-dominerede stammeområder. Allerede i 2001 flygtede Talibans øverste leder Mullah Omar således til bjergene mellem Pakistan

og Afghanistan. I løbet af 2002-2003 fik han selskab af en række tidligere Taliban-ledere, der ifølge mange kilder forgæves havde søgt en eller anden form for forsoning med overgangsregeringen. Det var denne gruppe, der senere førte an i den væbnede modstand, der langsomt bredte sig og for alvor tog fart omkring 2005-2006. Først i 2009 med præsident Obamas 'Af-Pak-strategi' blev der sat politisk fokus på nabolandenes rolle og på behovet for at tage udgangspunkt i en regional analyse af konflikt-dynamikkerne.

Et tredje forhold, der skulle vise sig at have en meget langsigtet, negativ betydning, var, at man byggede den nye regering på et fundament af krigsherrer, der havde mindre eller lige så lidt folkelig opbakning som Taliban. Den afghanske befolkning havde ingen illusion om, at disse magthavere med et trylleslag ville ændre karakter, bare fordi de nu nød international anerkendelse og opbakning. Forestillingen om, at man gennem Bonn-processen kunne etablere en effektiv og legitim afghansk stat centreret omkring præsidentembedet i Kabul, samtidig med at det daglige ansvar for opretholdelse af sikkerhed, lov og orden i provinserne reelt blev varetaget af forskellige lokale militser med støtte fra CIA og amerikanske specialstyrker, viste sig da også at være uholdbar. I stedet for at styrke den afghanske stats evne til selv at opretholde lov og orden inden for territoriet, bidrog man til en yderligere fragmentering af den afghanske sikkerhedssektor (se mere herom i kapitlet om statsopbygning).

Den valgte tilgang mødte kritik fra starten. Tilbage i starten af 2002 spurgte FN's daværende generalsekretær Kofi Annan, den daværende amerikanske forsvarsminister, Donald Rumsfeld, om USA ikke var i færd med at skabe nye krigsherrer. Hertil svarede Rumsfeld angiveligt: "No, we are not creating new ones, we are giving guns to the old ones!" (Guehenno 2015: 19). Anekdoten vidner om, at det meget tidligt stod klart, at der var modsætninger mellem det amerikanske ønske om et hurtigt regimeskifte og FN's – og mange af USA's europæiske partners – ambitioner om at støtte en langt mere omfattende transformation af Afghanistan. De spændinger, der senere kom til at præge ISAF, var altså ikke et forhold, man først gradvist blev opmærksom på, men derimod en politisk erkendt realitet, der lå fast stort set fra starten af interventionen.

## NATO I FØRERSÆDET 2003-2008

Allerede under Bonn-forhandlingerne blev der fra blandt andet britisk side argumenteret for at etablere en fredsbevarende styrke med mandat til at opretholde fred og sikkerhed i hele Afghanistan. Blandt andet på grund af modstand fra den amerikanske regering, og fordi ingen andre lande tilbød at stille det fornødne antal tropper til rådighed, skete dette ikke, og ISAF's mandat var derfor i de første år eksplicit begrænset til Kabul og omegn. Set i bakspejlet fremhæves dette som en fejl, og der peges på, at meget måske kunne have set anderledes ud, hvis ISAF ikke havde været begrænset til Kabul og omegn, samtidig med at OEF-A's antiterror-indsatser fortsatte med støt stigende intensitet i en række provinser.

I takt med at USA ønskede at frigøre militære ressourcer fra Afghanistan for i stedet at kunne sende dem til Irak, voksede presset på USA's allierede for at overtage ansvaret for 'den gode krig' i Afghanistan. Samtidig var der i NATO-kredse et ønske om at revitalisere alliancen og vise, at det transatlantiske samarbejde var en stærk ramme for håndtering af de nye trusler, Vesten stod over (Rynning 2012). I august 2003 overtog NATO på den baggrund ledelsen af ISAF og få måneder senere besluttedes det at udvide ISAF's operationsområde gradvist, indtil NATO i 2006 havde overtaget kommandoen over de fire regionale hovedkvarter, der var etableret under OEF-A. Udvidelsen af ISAF kan ses som udtryk for en strategisk erkendelse af, at **den civile genopbygning af Afghanistan forudsatte en samtidig militær indsats, der kunne opretholde fred og sikkerhed og ikke havde terrorbekæmpelse som sit primære formål**. Forventningen var dog – let karikeret – at NATO's soldater gennem en robust fredsbevarende tilstedeværelse kunne skabe et sikkert rum for de civile genopbygnings- og udviklingsbestræbelser. Forestillingen om det civile og det militære som parallelle, men gensidigt understøttende indsatser, var stadig dominerende. Det var først senere, at fokus skiftede til en mere instrumentel brug af civile indsatser som led i den befolkningscentrerede militære kamp mod oprørs-grupperne.

ISAF var fra 2003 og frem på mange måder en bemærkelsesværdig konstruktion. Den bredt sammensatte koalition, der udgjorde ISAF, blev ledet af en multilateral organisation, der ikke havde tidligere erfaring med at stå i spidsen for så omfattende en operation. NATO's organisatoriske formåen og forholdet mellem ISAF og OEF-A udviklede sig over tid, men som det fremgår af kapitlet nedenfor om PRT'erne, var det vedholdende et problem for NATO at sikre den fornødne enstrengede kommandostruktur (unity of command), der værdsættes så højt i militære kredse og som ofte ses som en forudsætning for at gennemføre effektive indsatser på jorden. Hertil kom, at de bidragydende lande – som det typisk er tilfældet i koalitioner – ikke overgav den fulde kontrol med styrkerne til ISAF's ledelse. Tværtimod havde over halvdelen af alle lande en række nationale forbehold, der lagde forskellige begrænsninger på, hvad 'deres' soldater måtte og ikke måtte.

De enkelte forbehold afspejlede militære traditioner og politiske målsætninger i de enkelte lande og var vanskelige for NATO at affærdige, idet de nationalt blev set som en forudsætning for overhovedet at kunne bidrage til indsatsen. Ikke desto mindre var de gennem hele perioden en kilde til frustration både i Bruxelles, i NATO's centrale hovedkvarter i Kabul, i de regionale hovedkvarterer og ude i de enkelte PRT'er. Især var der udbredt kritik af de tyske enheder, der var udstationeret i den forholdsvis rolige nordlige del af Afghanistan, men som ikke måtte forlade deres baser om natten, og som om dagen kun måtte bevæge sig rundt i pansrede mandskabsvogne.

Det er ikke usædvanligt, at bidragydende lande sætter nationalt definerede begrænsninger på deres bidrag til multinationale missioner. I Afghanistan afspejlede mange af forbeholdene dog den politiske uenighed inden for alliancen om ISAF's målsætninger og karakteren af NATOs engagement i Afghanistan. ISAF var oprindeligt etableret som en

fredsbevarende styrke, og en række af de europæiske koalitions partnere så meget gerne, at NATO's rolle i Afghanistan forblev fredsbevarende og kun anvendte magt i selvforsvar. I takt med at ISAF's operationsområde udvidede sig – og den væbnede modstand tiltog – blev især de ISAF styrker, der var udstationeret i den sydlige del af Afghanistan i stigende grad engageret i oprørsbekæmpelse og reelle kampe med oprørerne. Men dette skete, uden at der var truffet politisk beslutning her om, og uden at NATO havde udviklet de fornødne militære koncepter og operationelle planer for, hvordan ISAF skulle imødegå og bekæmpe den væbnede modstand på langt sigt. De enkelte kamphandlinger og kampagner forblev derfor løsrevne taktiske tiltag.

Den overordnede fortælling om NATO's indsats fokuserede på stabilisering som en tre-trinsraket: clear, hold, build. Men i stedet for at 'rydde' områderne for oprørsstyrker, og 'holde' dem længe nok til, at der gennem civile indsatser kunne 'bygges' legitime og effektive formelle regeringsstrukturer, oplevede de stadigt mere frustrerede soldater, at de mest af alt var i færd med 'at slå græs'. De samme områder måtte igen og igen ryddes for oprørere, mens oprørets styrke og intensitet tog stadigt mere til. Det blev i stigende grad tydeligt, at selvom ISAF vandt alle slagene, var NATO ikke i færd med at vinde krigen. På NATO-topmødet i Bukarest i foråret 2008 formuleredes for første gang en sammenhængende strategisk vision for ISAF. Visionen identificerede fire temaer baseret på erfaringerne siden 2001:

- Engagementet skulle være langsigtet og indebære det fornødne antal tropper.
- Afghansk ledelse var væsentlig. ISAF skulle derfor fokusere mere på at træne de afghanske nationale sikkerhedsstyrker.
- Den internationale koordination skulle styrkes, især mellem NATO og FN.
- Pakistans rolle og forholdet mellem Afghanistan og Pakistan skulle adresseres systematisk.

På baggrund af denne vision, der dækkede alle ISAF-landene, dvs. også de der ikke var medlem af NATO, formulerede NATO en fortløbig 'omfattende strategisk-politisk militær plan', der forblev dækkende frem til udgangen af 2014. Planen pegede på 17 'ønskværdige udfald', der relaterede sig til sikkerhed, udvikling og regeringsførelse. Det nye var, at NATO så sig selv spille en rolle inden for alle tre områder, og ikke som hidtil kun i forhold til sikkerhed. Hensigten var ikke, at NATO skulle erstatte hverken den afghanske regering eller FN, men derimod at NATO skulle skubbe på for at skabe en samlet strategisk ramme for de fælles bestræbelser. Det fordrede større opmærksomhed på – og viden om – politiske og udviklingsmæssige problemstillinger, og dermed også et behov for, at NATO's militære struktur i højere grad blev i stand til at samarbejde med civile organisationer og indtænke civile problemstillinger i planlægningen og gennemførelsen af operationer.

Samtænkning – eller i NATO-terminologi: *Comprehensive approach* – blev det redskab, der fra omkring 2008 og frem formåede at bringe alliancen sammen om en fælles plan for Afghanistan. Ved at fremhæve samspejlet mellem de civile og de militære opgaver som det centrale for ISAF's indsats, lykkedes det at identificere et kompromis, der kunne accepteres af alle NATO-lande. 2008-planen fastlagde rammerne for, hvordan ISAF skulle bidrage både til oprørsbekæmpelse og langsigtet stabilisering frem til udgangen af 2014. Det var dog først, da den nyvalgte præsident Obama i 2009 satte fokus på at afslutte krigen i Afghanistan, at det internationale engagement og bestræbelserne på at skabe sammenhæng for alvor tog en ny drejning.

### OPRØRSBEKÆMPELSE MED BEFOLKNINGEN I CENTRUM – OG EXIT: 2009-2014

Der er i dag bred enighed om, at **det tog alt for lang tid, før det politisk blev erkendt, at Afghanistan ikke var et post-konflikt land, men derimod et land, der stod midt i et væbnet oprør**. Som en af sine første embedsgerninger iværksatte præsident Obama en strategisk revurdering af situationen i Afghanistan. Vurderingen mandede ud i to delvist modsatrettede tendenser. På den ene side en understregning af den snævre forbindelse mellem Afghanistan og krigen mod terror. På den anden side en massiv udvidelse af det militære og civile engagement mod fokus på tre områder:

- De regionale dynamikker, herunder især forholdet mellem Afghanistan og Pakistan (AfPak).
- Befolkningscentreret tilgang til oprørsbekæmpelse (COIN).
- Kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker.

I forbindelse med lanceringen af den nye strategi præciserede Obama, at krigen i Afghanistan ikke var en *war of choice* men en nødvendig krig, der skulle sikre, at Afghanistan ikke igen kunne blive et fristed for international terrorisme: Det "klare og fokuserede" mål var "to disrupt, dismantle and defeat al Qaeda in Pakistan and Afghanistan, and to prevent their return to either country in the future". For at opnå dette mål lagde strategien op til en *surge* i stil med den, der året forinden havde banet vejen for den amerikanske tilbagetrækning fra Irak, dvs. en omfattende vækst i antallet af amerikanske landstyrker (se tabel 1 ovenfor).

Erfaringerne med støtte til den afghanske sikkerhedssektor belyses i kapitlet om statsopbygning nedenfor, og erfaringerne med at sikre Pakistans opbakning til indsatsen i Afghanistan vurderes at falde uden for denne rapports emne. Fokus her er derfor alene på overgangen fra fjendecentreret til befolkningscentreret oprørsbekæmpelse, og på hvorledes dette skift i den strategiske tænkning for alvor satte gang i bestræbelserne på at sikre, at de civile indsatser bidrog til at fremme de militære mål.

Befolkningscentreret oprørsbekæmpelse forbindes i Afghanistan-sammenhæng især med general McChrystal, der i sommeren 2009 tiltrådte som øverstkommanderende for både ISAF og de amerikanske tropper i Afghanistan. McChrystal opsummerede ved sin tiltræden de hidtidige erfaringer i tre punkter:

- Den militære indsats virkede ikke efter hensigten. De internationale styrker vandt alle enkeltslag mod Taliban, samtidig med at den generelle sikkerhedssituation i landet blev forværret.
- Oprørsgrupperne i Afghanistan var nu velorganiserede og arbejdede målrettet på at tvinge de internationale styrker ud af landet, underminere den afghanske regering og tiltage sig kontrol over befolkningen.
- Befolkningen havde ingen tillid til regeringen og de statslige institutioner pga. omfattende magtmisbrug, korruption og manglende økonomisk fremgang.

General McChrystal kom fra en post som øverste chef for de amerikanske specialstyrker og var kendt som en 'hård hund'. Den version af befolkningscentreret oprørsbekæmpelse, han satte på dagsordenen i Afghanistan, indebar da også omfattende brug af specialstyrker og målrettede angreb mod mistænkte oprørere. Hovedtanken var dog, at disse mere konventionelle, fjendecentrerede, indsatser ikke kunne stå alene, men måtte bakkes op af militære indsatser, der kunne underminere oprørernes opbakning i befolkningen. Ideen var, at den afghanske befolkning – i stedet for regimet – skulle være i centrum, og at man skulle søge at beskytte befolkningen både mod Taliban og mod korrupte embedsmænd, samtidig med at man – sideløbende med de fortsatte specialoperationer og deciderede kampe – opprioriterede indsatsen for at styrke de afghanske sikkerhedsstyrkers evne til selv at gennemføre og på sigt overtage de militære kampe mod oprørerne.

Der var således **en indbygget spænding mellem på den ene side at bekæmpe en korrump regering, og på den anden side at træne og udruste den samme regerings sikkerhedsstyrker**. Håndteringen af denne udfordring krævede ikke bare flere landstyrker, men også stor politisk tæft og forståelse for udvikling. Samtidig skulle tyngden i indsatserne længere ud i landet, så den afghanske befolkning – især i de strategisk vigtige områder – for alvor kunne mærke en forbedring i deres levevilkår. Både de civile og de militære indsatser skulle – hånd i hånd – rykkes helt ud på distrikts- og landsby-niveau. Den militære *surge* blev bakket op af en civil *surge*, der mobiliserede amerikanske embedsmænd med teknisk viden om alt fra landbrug til skatteinddragelse og energiforsyning. Samtidig etablerede PRT'erne et stort antal Forward Operating Bases (FOB), der skulle sikre større områder og forbedre regeringsførelsen i Afghanistan på sub-nationalt niveau. Hvordan det gik med det, belyses nedenfor i kapitlet om PRT-erfaringerne.

Den omfattende vækst i USA's civile og militære engagement understregede endegyldigt, at illusionen om et let fodaftryk var bristet. Den internationale tilstedeværelse i Afghanistan voksede næsten eksplosivt i årene 2009-2011, og selv da tilbagetrækningen begyndte fra 2012 og frem, forblev det internationale engagement i form af soldater og bistandsmidler højere end på noget tidspunkt før 2009. Et af de centrale punkter i diskussionen om, hvilke strategiske erfaringer der kan og skal uddrages af Afghanistan, handler om, hvorvidt COIN kunne have virket, hvis bare den havde fået tid til det. Eller om den fra starten byggede på en fejlagtig antagelse af, at problemerne i Afghanistan kunne løses ved hjælp af flere soldater, rådgivere, tid og penge. Det amerikanske forsvar – og med det resten af alliancen – blev i disse år opdelt mellem de såkaldte *COIN-danistas*, der troede helhjertet på, at befolkningscentreret oprørsbekæmpelse ville virke, hvis bare der var politisk tålmodighed nok til at lade det virke. Og så en mere blandet flok af kritikere, *COIN-tras*, der argumenterede for en mere fokuseret og/eller konventionel brug af militære instrumenter. Et af de spørgsmål, der drøftedes dengang og som fortsat er uafklaret, er, om man ved at bruge COIN som en eksplicit exit-strategi og især ved at fastsætte en præcis dato for ISAF's tilbagetrækning reelt underminerede den befolkningscentrerede metodes troværdighed.

Da NATO på topmødet i Lissabon i 2010 erklærede, at ISAF's mission ville være afsluttet ved udgangen af 2014, var det især et signal til de hjemlige befolkninger og parlamenter, der var ved at miste tålmodigheden med det langvarige engagement i Afghanistan. Kritikere var i stigende grad begyndt at pege på de internationale styrker i Afghanistan som en del af problemet snarere end en del af løsningen. Men også den afghanske regering var under Harmid Karzais ledelse blevet mere og mere højlydt utilfreds med den amerikanske tilstedeværelse i særdeleshed og ISAF i almindelighed. Samtidig var den internationale frustration over den politiske udvikling i Afghanistan og manglen på fremskridt i forhold til demokratisering, menneskerettigheder og god regeringsførelse stadig mere åbenlys. Den omfattende valgsvindel, der prægede det afghanske præsidentvalg i august 2009, havde fjernet de sidste illusioner om Karzais demokratiske sindelag. På den baggrund var det ikke overraskende, at spørgsmålet 'hvad skal det nytte' fyldte mere og mere i Afghanistan-diskussionen og pressede på for ikke bare en exit-strategi, men også en exit-dato. Modsat lød argumentet dengang og nu, at ved åbent at erklære, hvornår de internationale styrker ville forlade Afghanistan, fik Taliban mulighed for blot at trække sig fra slagmarken, for så for alvor at kunne sætte ind, når de svage afghanske sikkerhedsstyrker selv skulle stå for kampen. Hvis teorien bag COIN skulle have en chance for at virke, måtte både Taliban og den afghanske befolkning tro på, at de internationale tropper ville forblive i landet, indtil 'jobbet var færdigt'.

**Det centrale spørgsmål i den diskussion er, hvad det – i en afghansk kontekst – vil sige at 'jobbet er færdigt'.** Betyder det, at Afghanistan er blevet et fungerende demokrati, eller – mindre ambitiøst – at der er etableret en stabil afghansk regering, der er i stand til at opretholde sikkerhed, lov og orden inden for det afghanske territorium, eller – endnu mindre ambitiøst – at der er uddannet og udrustet tilstrækkeligt mange afghanske

sikkerhedsstyrker til, at de kan overtage den fortsatte militære kamp mod Taliban? Dette spørgsmål peger tilbage på den indbyggede spænding i COIN, der handler om forholdet til de afghanske myndigheder.

Den befolkningscentrerede tilgang var udtryk for en erkendelse af, at truslen mod Afghanistans langsigtede stabilitet ikke kun kom fra de væbnede oprører, men også fra den afghanske regering i form af vedholdende – og stigende – problemer med korrupsion og magtmisbrug. Den erkendelse havde været længe undervejs, men da der først omkring 2009 blev åbnet for en politisk-strategisk diskussion af korrupsion i Afghanistan, var det som om, proppen røg helt af flasken. I 2013 fremhævede den afgående chef for ISAF således korrupsion som ”the existential, strategic threat to Afghanistan”. Fra at have været betragtet nærmest som et grundvilkår i skrøbelige stater i almindelighed og en integreret del af the Afghan way i særdeleshed, blev diskussionen om årsager til og virkninger af korrupsion kraftigt udvidet. I første omgang blev der sat fokus på vigtigheden af at bekæmpe korrupsion for at øge den afghanske befolknings tillid til staten og dens repræsentanter. I anden omgang – og først hen mod slutningen af perioden – blev der sat fokus på det internationale samfunds medansvar for korrupsionens omfang og karakter i Afghanistan. Et studium udført af det amerikanske forsvar i 2014 konkluderede således, at blandt andet USA’s indledende støtte til krigsherrer og den ”syndflod” af penge, der væltede ind over Afghanistan med USA’s militære og bistandsrelaterede engagement, skabte et miljø, der fremmede korrupsion (JCOA 2014: 1).

**At korrupsion kan underminere tilliden til regeringer, og at massiv tilførsel af eksterne ressourcer kan føre til yderligere destabilisering af en i forvejen skrøbelig situation,** er ikke nyt. Problemet omfang vurderes dog af mange at være udover det sædvanlige i Afghanistan. F.eks. har SIGAR identificeret det manglende fælles strategiske fokus på bekæmpelse af korrupsion som et væsentligt problem for effektiviteten af indsatserne, mens andre har peget på de legitimitetsproblemer, det gav både ude og hjemme, når den internationale koalition – bevidst eller ubevidst – støttede eller samarbejdede med korrupte partnere (SIGAR 2013).

Den sene erkendelse af korrupsionens omfang og væsen kan i et vist omfang føres tilbage til de forskelligartede målsætninger, der drev den internationale indsats i Afghanistan 2001-14: For kampen mod terror var korrupsion groft sagt ikke et problem, men snarere et middel. CIA og andre militære aktører betalte helt bevidst forskellige væbnede grupperinger og afghanske embedsmænd for at sikre samarbejde eller information. For de langsigtede udviklings- og genopbygningshensyn opfattedes korrupsion derimod som en kilde til ineffektivitet og misbrug af bistandsmidler. Korrupsion af ’egne midler’ var dermed en risiko, der måtte minimeres – ikke mindst for at undgå, at den hjemlige opbakning til bistanden forsvandt. Det førte bl.a. til en omfattende levering af bistand uden om regeringsapparatet og til formuleringen af detaljerede udbudsprocedurer, men ikke nødvendigvis til mindre korrupsion. I stabiliseringsøjemed var korrupsion blot et blandt flere problemer og ikke nødvendigvis det vigtigste. Overvejelser om korrupsion indgik

ikke systematisk eller ensartet i de løbende afvejninger, men den generelle tendens var, at man samarbejdede med den lokale provinsguvernør – den formelle repræsentant for regimet i Kabul – uanset hvor korrupt han måtte være, og at man betragtede korruption som et individuelt problem, der kunne løses ved at presse regeringen i Kabul til at udnævne en ny guvernør, hvis den gamle blev 'for' korrupt.

Det er dette fravær af en overordnet, strategisk analyse af korruptionens rolle og den betingelsesløse støtte til regeringen i Kabul, der i dag i stigende grad opfattes som en af de afgørende mangler i forhold til det langsigtede mål om at etablere en effektiv og legitim afghansk stat. Samtidig peges der på de internationale aktørers manglende vilje, især fra amerikansk side, til at gøre op med det politisk-økonomiske system, korruptionen trivedes så godt i (Chayes 2015). Det kom blandt andet til udtryk i et manglende fokus på præsident Karzai og hans families rolle i de omfattende korruptionsskandaler, der gradvist så dagens lys. Det politiske hensyn til at bevare et tåleligt forhold til den afghanske præsident trumfede angiveligt hensynet til effektiv bekæmpelse af korruption. Korruptionsproblematikken peger dermed på et af de helt centrale strategiske dilemmaer, der er forbundet med intervention i skrøbelige stater, nemlig **behovet for at afklare, hvordan man forholder sig til lokale 'partnere', der ikke deler ens værdier og/eller interesser.** I 2001 vejede hensynet til afghansk selvbestemmelse/suverænitet og ønsket om ikke at sidde fast i et langvarigt statsopbygnings-hængedyng højest. Transitionsprocessen skulle være afghansk-ledet og blot have et 'let' internationalt fodaftryk. Men en stor del af problemet i Afghanistan var jo netop, at der ikke var nogen afghansk ledelse, der var i stand til at tale på hele nationens vegne. Staten var brudt sammen, og de statsstrukturer, der gradvist blev etableret, nød ikke den brede befolkningstillid. Samtidig bidrog man fra international side – ikke mindst i krigen mod terror – aktivt til at styrke væbnede grupperinger rundt omkring i landet, der ingen interesse havde i at opbygge en effektiv og legitim stat med hovedsæde i Kabul, men som heller ikke talte på befolkningens vegne. Modsætningerne var klare allerede i 2001. Løsningerne er stadig svære at få øje på.





# AFGHANSK EJERSKAB OG DONORHARMONISERING

---

Ønsket om kun at sætte et 'let' internationalt fodaftryk var baseret på en formodning om, at den afghanske regering både kunne og ville 'sidde i førersædet' og udvise 'ejerskab' over for transitions- og genopbygningsprocessen. Erfaringerne hermed er ikke gode, blandt andet på grund af indre modsætninger i statsopbygningsprojektet. Disse diskuteres i kapitlet "Statsopbygning". I dette kapitel fokuseres på de formelle rammer, der blev etableret for at sikre tilpasning af den internationale støtte til de afghanske myndigheders planer og prioriteter. Erfaringerne hermed er blandede. Den afghanske regering har med varierende succes og med støtte fra især Verdensbanken formuleret en række lang-sigtede udviklingsstrategier, der kunne fastlægge nogle klare prioriteter, og donor-samfundet har med varierende entusiasme støttet op omkring disse.

Især i de tidlige år var der en del afghanske forsøg på at sætte en fokuseret dagsorden og styre donorerens bidrag i retning af regeringens prioriteter. Disse tiltag var anført af den nuværende præsident Ashraf Ghani, der i perioden var finansminister, og selvom han generelt var populær blandt donorerne pga. sin store reformivrighed, fik han kun i begrænset omfang den støtte, han bad om. På den første store donor-konference efter Bonn 2001, havde han således i samarbejde med Verdensbanken udarbejdet et strategidokument, der under overskriften *Securing Afghanistan's Future* sigtede på at mindske underskuddet på de offentlige finanser og skabe betingelserne for en bæredygtig stat, der kunne finansiere sine egne aktiviteter selv. Beregningerne i strategidokumentet viste, at det ville kræve 27 milliarder USD. Donorerne gav tilsagn om 8,2 milliarder.

En af hovedtankerne i Ghanis 2004-strategi var at forpligte donorerne til langsigtede bidrag til regeringens udviklingsdagsorden for derigennem at komme ud af det kortsigtede nødhjælps- og krisemodus, der havde domineret siden 2001. Som led heri forsøgte Ghani at sætte betingelser på donorerens engagement ved f.eks. at kræve, at hvert donorland maksimalt måtte give støtte til tre sektorer af gangen samtidig med, at han højlydt kritiserede donernes (især USA's) udbredte tendens til at give bistanden udenom regeringens budgetter. Da Ghani samtidig i mange afghanske kredse blev opfattet som for vestligt-sindet, blev hans tid som finansminister kort. I december 2004 blev han afsat og med ham forsvandt en del andre af de reformkræfter, der ellers havde forsøgt at sætte en klar retning for den afghanske transitions- og statsopbygningsproces.

Historien om Ashraf Ghanis tid som finansminister illustrerer to forhold, der er afgørende for at forstå, hvorfor det gennem hele perioden var vanskeligt at formulere en afghansk-ejet udviklingsplan og få donorerne til at bakke op om denne: For det første er begrebet 'nationalt ejerskab' svært at give konkret indhold i et land, der er præget af grundlæggende konflikt om, hvilken retning landet skal udvikle sig. Ghanis 'vision' var ikke bredt forankret i det afghanske samfund eller i den afghanske regering. For det andet er mange

donorregeringer splittede mellem ønsket om at støtte værtslandets prioriteter, og ønsket om selv at bestemme over den bistand, de yder, f.eks. ved at identificere egne fokusområder. Dilemmaet er kendt i alle udviklingslande, men erfaringerne fra Afghanistan tyder på, at det bliver særligt udtalt, når bistanden bindes eksplicit op på varetagelse af egne sikkerhedsinteresser i stedet for at have fattigdomsbekæmpelse og udvikling af værtslandet som overordnede målsætninger.

I lyset af den generelle diskussion om 'aid effectiveness' har der været støt stigende fokus på behovet for at harmonisere donorerens tilgange til Afghanistan og etablere effektive koordinationsmekanismer. I princippet skal denne harmonisering og koordination ske med udgangspunkt i værtslandets udviklingsplaner og som led i den nødvendige tilpasning til den nationale regerings prioriteter. De to afsnit nedenfor belyser først erfaringerne med at sikre koordination af de mange forskellige donorerers indsatser, og dernæst erfaringer med at forankre denne i værtslandets udviklingsplaner og prioriteter.

## AID EFFECTIVENESS OG DONORKOORDINATION

Godt 50 lande og organisationer bidrog til udviklingssamarbejdet i Afghanistan 2001-14. USA var gennem hele perioden den klart største donor og tegnede sig for størsteparten af bistanden (42 %), mens de øvrige ni største donorer tilsammen bidrog med nogenlunde det samme (43 %). På trods af denne koncentration var der tale om et stort og i udgangspunktet ganske fragmenteret donorfelt (Hogg et al 2013). Spørgsmålet var og er, hvordan der skabes sammenhæng i den udefrakommende bistand, når værtslandets regering ikke selv kan sikre dette.

I fraværet af en stærk national regering vendes blikket typisk mod FN, når det gælder donorkoordination. Det skete på sin vis også i Afghanistan, hvor UNAMA havde mandat til at støtte den afghanske regering i at afklare prioriteringen af landets humanitære og genopbygningsrelaterede behov samt mobilisere international støtte til at forfølge disse. I princippet omfattede dette mandat ansvaret for at koordinere alle aspekter af de civile indsatser. Reelt blev det dog aldrig fortolket på den måde, hverken af FN, USA eller de øvrige donorer. Kombinationen af FN's eget lette fodaftryk – og derfor meget lille stab af medarbejdere – og **den tætte kobling mellem donorerens sikkerheds- og udviklingsengagement, gjorde det tæt på umuligt for FN at koordinere de mange bistandsaktører**, der opererede i Afghanistan fra 2001-2014. G8-landenes beslutning i Geneve, 2002, om at udpege fem *lead-nations* med hver sit centrale ansvarsområde understregede dette: FN var ikke udset til at skulle spille en afgørende rolle som leder af det internationale samfunds genopbygningsindsats i Afghanistan. Problemet viste sig at være, at det var der heller ikke nogle andre, der var.

Det er bredt accepteret, at den civile indsats især i de første år var fragmenteret og usammenhængende. Fordi behovene samtidigt var så store, oplevedes det dog ikke nødvendigvis som et problem. Der var områder nok at tage fat i, og ofte fandt donorerne alligevel sammen i forskellige tematiske eller sektorafgrænsede arbejdsgrupper; nogle gange med deltagelse fra regeringen, andre gange som rene donor-fora. På den måde voksede der en underskov af mere eller mindre institutionaliserede koordinationsfora frem, der på forskellig vis forsøgte at sikre informationsudveksling, planlægning og samarbejde omkring konkrete indsatsområder og/eller særlige programmer. Både i og uden for Kabul blev der således afholdt rigeligt med donorkoordinationsmøder, men der var ingen af disse, der havde fokus på at sikre den overordnede sammenhæng i indsatserne. Dette oplevedes i stigende grad som et problem både af donorerne og den afghanske regering, der især gerne ville have mere overblik og indflydelse på de mange projekter og programmer, der blev finansieret og iværksat af donorerne uden om regeringen (Sud 2013).

Det var først i 2006 med den såkaldte Afghanistan Compact, at donorsamfundet og den afghanske regering formulerede en række fælles mål og deadlines for udviklings-samarbejdet og etablerede en fælles mekanisme til at overvåge implementeringen af denne: Joint Coordination and Monitoring Board (se boks 2). Med etableringen af JCMB og forankringen af denne hos UNAMA, fik FN formelt en større rolle i forhold til at skabe sammenhæng i den internationale støtte til Afghanistan.

## BOKS 2: JOINT COORDINATION AND MONITORING BOARD

JCMB blev etableret for at sikre implementeringen af den afghanske regerings plan for landets udvikling "the Afghanistan Compact", der blev vedtaget ved London-konferencen i 2006. To år senere, da Afghanistan fik sin første fulde udviklingsstrategi, "the Afghanistan National Development Strategy", fik JCMB koordineringsansvaret for den. Senest har JCMB fået ansvaret for at overvåge den løbende gennemførelse af Tokyo Mutual Accountability Framework fra 2012.

Formandskabet for JCMB har fra starten været delt ligeligt mellem den afghanske regering, repræsenteret ved finansministeren, og det internationale samfund, repræsenteret ved lederen af UNAMA, FN's generalsekretærs særlige repræsentant for Afghanistan. Medlemmer af JCMB er relevante ministre fra den afghanske regering, repræsentanter for den internationale koalition, UNAMA, Verdensbanken, EU og de største donorlande, samt repræsentanter for Afghanistans nabolande og andre regionale aktører (Pakistan, Iran, Kina, Tyrkiet, Rusland og Saudi-Arabien).

Samarbejdet i JCMB er institutionaliseret i form af et stående sekretariat, fast udgivelse af halvårlige rapporter og faste mødetidspunkter. Begrænsningen ved JCMB's arbejde er, at det baserer sig på enstemmighed, hvilket kan begrænse koordinationssemner til den laveste fællesnævner, som alle kan være enige om.

Den gradvise erkendelse af behovet for bedre og mere gennemgående koordination førte dog ikke kun til en (lille) styrkelse af FN's rolle. Også andre multilaterale organisationer forstærkede over tid deres indsats for at sikre bedre koordination og planlægning. Koordinationsudfordring i Afghanistan skal således ses i lyset af ikke kun FN's begrænsninger, men også de øvrige – og delvist overlappende og konkurrerende – former for koordinationsbestrebelse, der fandt sted på den civile side. Udover UNAMA, havde også EU's Særlige Repræsentant mandat til at koordinere EU-landenes indsatser i Afghanistan, mens NATO gennem sin Senior Civilian Representative søgte at styrke koordinationen af PRT'ernes civile indsatser. Hertil kommer også den såkaldte SRAP-gruppe, der under ledelse af den amerikanske Special Representative for Afghanistan and Pakistan fungerede som en slags international kontaktgruppe for Afghanistan og et uformelt forum for udveksling af information og afstemning af synspunkter forud for de store donorkonferencer, hvis deltagerkredse i øvrigt varierede fra gang til gang og ikke stemte overens med nogle af de formelle koordinationsfora i Kabul.

At sikre effektiv donorkoordination er også et problem i udviklingslande, der ikke står midt i en væbnet konflikt. Erfaringerne fra Afghanistan understreger, at det er **vanskeligt, grænsende til det umulige, at opnå effektiv koordination af udviklingsindsatserne i en situation, hvor de væsentligste donorlandes engagement er så tæt knyttet op deres militære tilstedeværelse**. Som med så mange andre af de store spørgsmål, der rejser sig i lyset af erfaringerne fra Afghanistan, gives der ingen entydige svar i litteraturen – hverken den policy-relaterede, den praksis-udledte eller den akademiske – på hvordan eller om disse vanskeligheder kan overvindes. Der er dog bred enighed om, at det 'kostede' i forhold til ønskerne om afghansk ejerskab og bistandseffektivitet, at så mange donorer øremærkede en meget stor del af deres engagement til de provinser, hvor de selv havde tropper udstationeret, og i øvrigt leverede hovedparten af bistanden gennem forskellige ikke-statslige kanaler, herunder via PRT'erne. Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) konstaterede således i 2010, at donorerne brug af de principper for konstruktivt engagement i skrøbelige stater, de selv havde vedtaget, var "forholdsvis dårlig" og at der var "betragtelig plads til forbedringer" (OECD 2010).

En vis tilsidesættelse af hensynet til at levere 'god bistand' er uundgåelig i stabiliserings-interventioner, hvor *aid effectiveness* nødvendigvis må balanceres i forhold til andre politiske hensyn. Erfaringerne fra Afghanistan peger dog på, at det ville have været nyttigt med en stærkere institutionel ramme for donorsamarbejdet, således at der tidligere i forløbet kunne have været skabt en større fælles forståelse for de langsigtede målsætninger for Afghanistans udvikling. I lyset af at USA alene leverede tæt på halvdelen af al udviklingsbistand til Afghanistan og var den største enkelt-donor inden for stort set alle områder og sektorer, kunne donorkoordinationen – og tilpasningen til afghanske planer – formentligt også have fungeret langt bedre inden for de eksisterende institutionelle rammer, hvis USA havde lagt vægt på at sikre dette.

The Afghanistan Compact fra 2006 var det første dokument, der forsøgte at formulere en samlet vision for Afghanistans fremtid. Dokumentet var baseret på en midlertidig national udviklingsstrategi udarbejdet i samarbejde mellem den afghanske regering, Verdensbanken og FN. The Afghanistan Compact omfattede tre søjler:

- 1 Sikkerhed.
- 2 God regeringsførelse, menneskerettigheder og retssikkerhed.
- 3 Økonomisk og social udvikling.

Den eksplicite inddragelse af sikkerhedshensyn i en udviklingsstrategi var på det tidspunkt en nyskabelse. Det var dog kun en begrænset del af den internationale støtte på sikkerhedsområdet, der var omfattet, og the Compact formåede derfor ikke for alvor at samle trådene mellem de civile og de militære indsatser. I 2008 blev the Compact afløst af en national udviklingsstrategi, the Afghanistan National Development Strategy (ANDS), der opfyldte Verdensbankens og den Internationale Valutafunds krav i forhold til gældslettelse og andre former for langsigtet bistandssamarbejde. Udover at have et eksplicit fokus på fattigdomsbekæmpelse, byggede ANDS videre på de tre søjler, der var lanceret i the Compact, og forsøgte indenfor hver af disse at opstille nogle klare prioritetsområder for den afghanske transitionsproces. Dette skete i form af de såkaldte National Priority Programs (NPP), der dækkede 22 tematiske planer fordelt på seks forskellige 'clusters': regeringsførelse, landbrug og udvikling på landet, privatsektor, infrastruktur, 'human resources' og sikkerhed. Kritikken gik dog allerede dengang på, at der reelt ikke var tale om nogen form for prioritering. NPP var blot en lang liste over ting, de forskellige afghanske ressortministre gerne ville have penge til. Paradoksalt nok blev det overordnede dokument, ANDS, samtidigt kritiseret for at tage udgangspunkt i, hvad donorerne havde på hylderne og ønskede at levere, i stedet for hvad der reelt var brug for – altså en udbudsdrevet, fremfor en behovsbaseret tilgang.

Resultatet var dog det samme: **Det meste blev fremhævet som vigtige områder, der var afgørende for Afghanistans fremtid. Dermed blev der reelt ikke identificeret klare prioritetsområder, der kunne styres efter.** Således afspejlede de nationale udviklingsplaner det samme overskud af målsætninger og underskud af strategisk styring, der fandtes på den internationale side.

På trods af den meget brede identifikation af afghanske 'prioriteter' var det et vedholdende problem for den afghanske regering at få donorerne til at tilpasse deres bistand til de afghanske planer. Især var den massive brug af off-budget bistand gennem alle årene en anstødssten i forholdet mellem den afghanske regering og donorerne. Langt den overvejende del af bistanden blev givet udenom regeringens budget. Ifølge Verdensbanken var det i 2010/11 således kun 12 %, der blev givet on budget, mens hele 88 % af bistandsmidlerne blev kanaliseret udenom regeringens budget. I 2010 forpligtede donorerne sig

til at tilpasse deres bistand til den afghanske udviklingsstrategi, således at 80 % af deres aktiviteter skulle falde inden for et af de 22 prioritetsprogrammer, mens 50 % af bistanden skulle leveres gennem det statslige budget. Dette kunne ske enten direkte til et af de berørte ressortministerier eller indirekte via en *multidonortrustfund* (se boks 3). Måltallene blev i øvrigt fastholdt uændret i den nyeste fælles ramme for samarbejdet, Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF) fra 2012, og blev senest gentaget i december 2014, hvor TMAF blev kædet sammen med den nytiltrådte nationale samlingregerings reformprogram og i den forbindelse omdøbt til Self-Reliance through Mutual Accountability Framework (SMAF).

### BOKS 3: MULTIDONORTRUSTFUNDE I AFGHANISTAN – ARTF/NSP OG LOFTA

*Multidonortrustfunde* blev gennem hele perioden betragtet som en hensigtsmæssig måde at sikre koordineret finansiering af den afghanske regerings nationale udviklingsplaner. *Multidonortrustfunde* forbindes især med lave transaktionsomkostninger og bedre muligheder for at skabe gennemsigtighed og ansvarlighed omkring brugen af bistandsmidlerne.

Det var blandt andet for at fremme dette, at overgangsregeringen og de største donorlande i 2002 etablerede Afghan Reconstruction Trust Fund (ARTF), der siden har fungeret som den største mekanisme for pooled funding til Afghanistan. ARTF bygger på bidrag fra 34 donorer og administreres af Verdensbanken, der betragter fonden som en velfungerende arena for policy debat og konsensusdannelse.

ARTF var oprindeligt tænkt som en midlertidig mekanisme, der skulle sikre finansiering af de ikke-sikkerhedsrelaterede statsudgifter, indtil regeringen selv var i stand til at dække disse udgifter ved hjælp af indtægter fra bl.a. skatter og afgifter. Den oprindelige udløbsdato for fonden var sat til 30. juni 2006, men regeringen og donorerne har i to omgange besluttet at forlænge ARTF, i første omgang frem til 2010, senere frem til 2020. Udover at fokusere på den overordnede finansiering af statsbudgettet har ARTF fra starten været involveret i specifikke udviklingsprojekter. En af de mest prominente rammer herfor var det såkaldte National Solidarity Program (NSP), der blev etableret af den afghanske regering i 2003. Programmet fokuserer på udvikling i landområderne og betragtes generelt som et af de mest effektive og virksomme udviklingstiltag i landet. Successen bag NSP forbindes med det forhold, at der er en høj grad af regeringsejerskab til programmet samt den særlige lokalt-forankrede tilgang, der kendetegner de projekter, der gennemføres under programmet. Der er en høj grad af borgerinddragelse i udvikling og gennemførelse af projekterne gennem lokale udviklingsråd.

Erfaringerne med *multidonortrustfunde* i Afghanistan er dog ikke kun positive. Blandt andet har den såkaldte Law and Order Trust Fund Afghanistan (LOFTA) været forbundet med svindel og ineffektivitet. LOFTA blev etableret i 2002 som en mekanisme, gennem hvilke donorerne kunne sikre, at der var midler i den afghanske statskasse til at afholde

udgifter til løn og udstyr (ikke våben) til den voksende afghanske nationale politistyrke. FN's udviklingsorganisation administrerer LOFTA. Udover problemer med svindel og dårlig daglig ledelse har LOFTAs indsatser lidt under manglende ejerskab fra det afghanske indenrigsministeriums side og manglende strategisk styring fra donorernes side.

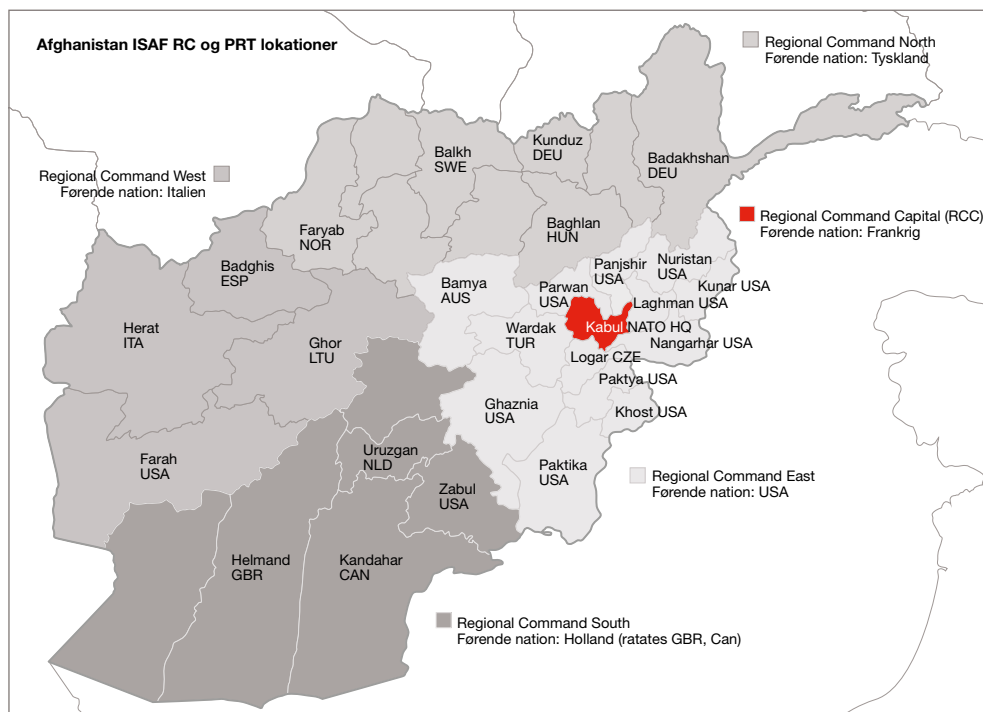
I diskussionen om bistandsmodaliteter har der især været fokus på den amerikanske modvilje mod at levere halvdelen af sin bistand gennem det afghanske regeringssystem, men også mange europæiske donorer, valgte ofte at gå udenom regeringen og levere bistanden gennem private konsulentfirmaer eller NGO'er. Modstanden mod budgetstøtte til Afghanistan var begrundet i flere ting: Ønsket om selv at ville bestemme over 'egne' bistandsmidler, frygten for at bidrage til korrupsion og oplevelsen af, at det tog for lang tid at arbejde med og gennem den afghanske regering. Alt sammen forhold, der var legitime og forståelige, og som på forskellig vis afspejlede donorernes ønske om at levere mærkbare forbedringer for den afghanske befolkning her og nu. Men **set i forhold til donorernes erklærede ønske om at støtte etableringen af en effektiv centralstat i Kabul, var den massive strøm af bistand uden om regeringen – og den deraf følgende etablering af parallelle strukturer – problematisk.**

Manglende bæredygtighed er blot et af de problemer, der rejser sig, når donorerne og værtslandet ikke er enige om processen og retningen for den nationale udviklingsproces. Den gensidige mistillid, der over årene voksede mellem Karzai-regeringen og medlemmerne af den internationale koalition, var et mindst ligeså stort problem. For at overvinde denne og skabe grundlaget for et konstruktivt fremadrettet partnerskab – også efter ISAF's tilbagetrækning – kom der i stigende grad fokus på **behovet for en overordnet fælles ramme, der forpligtede begge parter på det langsigtede samarbejde:** Donorlandene har brug for at vide, at regeringen vil gennemføre reformer – også dem der gør ondt – og regeringen har brug for at vide, at den internationale hjælp vil være til rådighed – også når den hjemlige politiske opmærksomhed er flyttet mod nye eller andre kriser. Den ovenfor nævnte Tokyo Mutual Accountability Framework var et forsøg på at etablere en sådan ramme. Aftalen dækker i princippet hele det såkaldte transitionsår fra 2014-2024, hvor Afghanistan efter planen skal gennemføre en række omfattende reformer for at konsolidere genopbygningen af landets politiske og økonomiske infrastruktur. Til gengæld for regeringens løfte om reformer har donorerne forpligtet sig på at fortsætte støtten til Afghanistan, også efter afslutningen af ISAF. Dette løfte kan ses som et forsøg på at skabe en indsats, der hænger sammen over tid: En fastholdelse af det civile engagement er forudsætningen for, at det militære engagement kan nedrosles og på sigt helt udfases. Denne erkendelse bygger på erfaringer fra tilsvarende processer i andre lande, hvor analyser har påvist, hvor svært det er for et konfliktfyldt land at fastholde de fremskridt, der er opnået, hvis donorernes engagement falder drastisk, når der er opnået en nogenlunde tilfredsstillende stabilisering, og/eller hvis andre kriser og konflikter tager donorernes politiske opmærksomhed.



# PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAMS

PRT'erne fremstår centralt i diskussionen om civil-militært samarbejde i Afghanistan. I dette kapitel beskrives først de organisatoriske erfaringer med PRT'erne. Derefter belyses erfaringerne med PRT'ernes forhold til de afghanske myndigheder på den ene side og til de nødhjælps- og udviklingsorganisationer, der også opererede på provins-, distrikts- og landsbyniveau, og som ikke var udelt begejstrede over de militært drevne projekter, på den anden side.



Land	Antal tropper	Land	Antal tropper	Land	Antal tropper	Land	Antal tropper	Land	Antal tropper	Land	Antal tropper		
ALB	140	BGR	820	FIN	110	ISL	8	LUX	9	ROU	860	MKD	170
AUS	1090	CAN	2830	FRA	2780	IRL	7	NLD	1770	SGP	20	TUR	660
AUT	2	HRV	280	GEO	1	ITA	2350	NZL	150	SVK	230	UKR	10
AZE	90	CZE	580	DEU	3465	JOR	7	NOR	490	SVN	70	ARE	25
BEL	450	DNK	700	GRC	140	LVA	160	POL	1590	ESP	780	GBR	8300
BIH	2	EST	140	HUN	370	LTU	200	PRT	30	SWE	290	USA	26215

Tallene ud for hvert land angiver det enkelte lands løfte om samlet bidrag til ISAF og afspejler ikke det præcise antal tropper på jorden på et givet tidspunkt. Tallene er opgjort af NATO den 3. april 2009.

Kilde: [http://nato.int/isaf/docu/epub/maps/graphics/afghanistan\\_prt\\_rc.jpg](http://nato.int/isaf/docu/epub/maps/graphics/afghanistan_prt_rc.jpg)

Blandt de erfaringer, der fremhæves er, at **mange af de enkelte PRT'ere isoleret set fungerede udmærket og opnåede resultater på det taktiske niveau, men at det var endog meget vanskeligt at omsætte disse til strategiske resultater** – og indimellem viste det sig, at PRT'ernes aktiviteter på lokalt niveau reelt modarbejdede de målsætninger, ISAF havde på nationalt plan. Der var et klart skisma mellem den meget centraliserede afghanske statsopbygningsproces, der var fastlagt i Bonn-processen, og den decentraliserede og fragmenterede tilgang til levering af offentlige ydelser, der blev gennemført gennem PRT'erne. Hertil kom, at det både internt i alliancen og i forhold til de afghanske myndigheder og befolkningsgrupper var vanskeligt at forklare og forstå arbejdsdelingen og forholdet mellem PRT'erne og de øvrige grene af det internationale militære engagement. De største og tungeste troppekonzentrationer var i det sydlige Afghanistan, hvor de hårdeste kampe med Taliban foregik. ISAFs kamptropper indgik som hovedregel ikke i PRT'ernes struktur, men var underlagt det fælles regionale hovedkvarter og havde ind i mellem også samme nationale ledelse. Dette gjorde sig for eksempel gældende i Helmand-provinsen, hvor Storbritannien fra 2006 stod i spidsen for både den civilt-ledede PRT Helmand og den militære Task Force Helmand. Sideløbende hermed opererede også en række amerikanskledede kamp- og specialtropper, der var udsendt som en del af OEF-A, og ikke var underlagt nogen form for ISAF-ledelse.

## ÉN FORM – MANGE MODELLER

De første PRT'er blev etableret i Afghanistan i 2002 inden for rammerne af OEF-A. Deres oprindelige formål var ret snævert – gennem små civile indsatser udført af militæret – at bygge bro til den lokale afghanske befolkning og på den måde sikre sig adgang til efterretninger og beskyttelse af egne styrker. I takt med, at PRT'erne blev den væsentligste mekanisme for udvidelsen af ISAF's operationsområde (se boks 4), blev PRT'ernes rolle udvidet til – også – at omfatte stabiliseringsopgaver såsom at opretholde lokal sikkerhed, sikre basal genopbygning og understøtte udvidelsen af den afghanske regerings kontrol med sit territorium.

Hver PRT var unik. Bemanding og opgaver afspejlede dels den lokale kontekst, herunder sikkerhedssituationen, dels den respektive lead-nations egne overvejelser, hensyn og civil/militære kultur. Fælles for dem alle var dog i grove træk tre målsætninger, der handlede om at:

- Udvide centralregeringens kontrol med området.
- Forbedre sikkerhedssituationen.
- Fremme genopbygning.

#### BOKS 4: PRT'ERNE FRA OEF-A TIL ISAF

Provincial Reconstruction Teams (PRT) var den største og mest konkrete ramme for civil-militær samtænkning i Afghanistan og dermed også en af de væsentligste mekanismer for den begrænsede tilgang til statsopbygning, der var den logiske konsekvens af ønsket om kun at sætte et 'let' internationalt fodaftryk.

PRT'erne opstod oprindeligt inden for rammerne af Operation Enduring Freedom – Afghanistan (OEF-A) som led i kampen mod terror. I det amerikanske system forblev PRT'erne i overvejende grad militariserede strukturer, men i ISAF-konteksten og for de fleste europæiske lande var PRT'erne tænkt som et civilt-orienteret instrument, der skulle facilitere stabilisering og genopbygning.

Udvidelsen af ISAF's operationsområde fra 2003-2006 foregik først og fremmest gennem PRT'erne, der alle overgik fra OEF-A til at blive en del af ISAF-strukturen. Udvidelsen indebar både, at der blev etableret nye PRT'ere, og at nogle overgik fra amerikansk ledelse til en anden lead-nation. I september 2003 overtog New Zealand som den første ansvaret for et PRT (Bamyan). I december 2003 overtog Tyskland ansvaret for et andet (Kunduz).

I alt blev der etableret 28 PRT'er under ledelse af atten forskellige ISAF-partnere: USA havde over tid ansvaret for fjorten PRT'er, Storbritannien for tre, og Tyskland/ Tyrkiet for to hver især, mens Norge, Sverige, Ungarn, Litauen, Italien, Spanien, Holland, Australien, Rumænien, Canada, New Zealand, Tjekkiet, Sydkorea, Polen og Frankrig hver havde ansvaret for ét PRT, alene eller i fællesskab med en anden ISAF-partner. De fleste PRT'er omfattede udover lead-nationen også bidrag fra andre lande. I alt var mere end 30 nationer involveret i PRT'erne.

Uanset *lead-nation* havde alle PRT'er en ensartet forankring i den overordnede ISAF-struktur. Hver PRT blev støttet logistisk af en af de fire (senere seks) regionale hovedkvarterer, der inddelte Afghanistan i fire nogenlunde lige store landområder med meget varierende sikkerhedsudfordringer og under hver sin *lead-nation*. Både PRT'erne og de regionale hovedkvarterer var underlagt ISAF's hovedkvarter i Kabul, men hovedkvarteret kontrollerede kun de militære aktiviteter og dette kun i begrænset omfang. Råderummet inden for de individuelle PRT'er var derfor betydeligt. Og alle aktiviteter, der var relateret til genopbygning, var individuelt styret af PRT'erne. Tabel 4 giver et overblik over nogle af de forskellige PRT-modeller, der udvikledes i Afghanistan:

**Tabel 4: PRT-modeller i Afghanistan 2003-2014<sup>5</sup>**

LEAD NATION	USA	UK	TYSKLAND	NORGE-SVERIGE	TYRKIET
Øverste leder	Militær	Civil	Adskilt civil og militær ledelse	Militær	Civil
Tropper	<100 soldater	<400 soldater	< 1000 soldater	<400 soldater	<70 soldater
Rådgivere	2-3 civile	<30 civile	10-20 civile	10-20 civile	?
Kamphandlinger	Ja	Ja	Nej, kun informations-operationer	Ja, men primært patruljering	Nej, kun logistisk støtte + beskyttelse
Quick Impact projects	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Fokus for civile indsatser	Infrastruktur Uddannelse Sundhed	Infrastruktur Uddannelse Regeringsførelse Narkotika	Støtte til lokal regering Længerevarende udviklingsprojekter	Polititræning	Regeringsførelse Uddannelse, Sundhed Landbrug Polititræning
Bidrag fra partnerlande	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Regionalt hovedkvarter	Syd, Nord, Øst, Vest	Syd	Nord	Nord	Øst

Beslutningen om at gennemføre den civil-militære tilstedeværelse uden for Kabul primært gennem individuelle nationale bidrag til PRT'erne maximerede de troppebidragsydende landes nationale frihed, samtidig med at den etablerede en nogenlunde sammenhængende militær ramme. Beslutningen afspejlede NATO's manglende erfaring med gradvist og med begrænsede midler at bevæge sig ind i ustabile områder. Fra Balkan vidste NATO noget om at gå massivt ind i en fredsskabende operation. Men forholdene og opgaven i Afghanistan var helt anderledes. På den baggrund fremstod det at lade individuelle NATO-medlemmer overtage ansvaret for allerede eksisterende PRT'er som en attraktiv og forholdsvis enkel fremgangsmåde. Ulemperne viste sig i form af en fragmentering af ISAF's indsats i Afghanistan, der lagde en række hindringer for bestræbelserne på at skabe sammenhæng.

## PRT'ERNE OG DEN AFGHANSKE STAT

Selvom PRT'ernes hovedopgaver var at hjælpe centralregeringen i Kabul med at udbrede sin myndighed, var forholdet mellem præsident Karzai og de provinsbaserede PRT'ere ikke entydigt godt. På grund af PRT'ernes forskellighed fandt den afghanske regering det vanskeligt at kommunikere med PRT'erne og finde ud af, hvad de foretog sig både nationalt og lokalt. I et forsøg på at imødekomme kritikken om manglende koordination og overblik over PRT'erne etablerede NATO i december 2004 en Executive Steering

<sup>5</sup> Tabellen er baseret på Dreist 2014.

Committe (ESC), der fik til opgave at formulere fælles mål for PRT'erne og sikre bedre koordination af aktiviteterne. ESC fungerede dog ikke som en central koordinerende autoritet, men som et forum, hvor repræsentanter fra den afghanske regering, donorlandene, ISAF, UNAMA og det amerikanske forsvar kunne mødes og udveksle information. Komiteen mødtes kun nogle få gange, inden den ophørte med at eksistere omkring 2007.

Den begrænsede inddragelse af de afghanske myndigheder i planlægning og gennemførelse af stabiliserings- og genopbygningsprojekter førte til et meget begrænset afghansk ejerskab for disse projekter (Huber 2013). Der har i den offentlige debat været mest fokus på den militære overgivelse af ansvaret for sikkerheden fra ISAF til de afghanske sikkerhedsstyrker. Sideløbende med denne proces har **en stor del af de civile aktiviteter på provinsniveau også skullet overgives til de rette afghanske myndigheder, hvilket i mange tilfælde har vist sig at være vanskeligere end forventet.** En del af forklaringen har været manglende teknisk kapacitet, finansielt råderum og/eller politisk vilje hos de afghanske myndigheder, men nogle gange har det også vist sig, at f.eks. fysiske bygninger har været af så ringe kvalitet, at det reelt ikke gav mening for nogen at overtage ansvaret for dem. FN har på den konto angiveligt takket nej til tilbud om – mod betaling – at overtage en række PRT-projekter. Andre gange har f.eks. UNICEF accepteret at videreføre driften af skoler, som det afghanske undervisningsministerium ikke selv ønskede at overtage ansvaret for. Problemstillingen gælder dog ikke kun for de projekter, der var direkte koblet op på PRT'erne, men har vist sig som et mere generelt problem, der peger på **behovet – fra starten – at indtænke bæredygtighed og overvejelser om den løbende finansiering og drift også af investeringer med kort-sigtede stabiliseringshensyn for øje.**

Hovedmodsætningen mellem centralregeringen i Kabul og PRT'erne bundede i den mere grundlæggende modsætning mellem den meget centraliserede statsmodel, der var udtrykt i den nye afghanske forfatning fra 2004, og den fragmenterede politiske magt, der historisk og reelt er virkeligheden i Afghanistan (Suhrke 2013). Selvom de enkelte provinsguvernører var udpeget af regeringen i Kabul, var det langt fra ens-betydende med, at de var interesserede i at opbygge en stærk regering i hovedstaden. For mange af dem var det vigtigere at opbygge og sikre deres egen lokale magtbase. Ressourcerne fra PRT'erne var meget nyttige i den henseende.

Det øgede fokus på det lokale niveau, der blev sat eksplicit på dagsorden med *the surge*, kan ses som udtryk for en erkendelse af, at man ikke kunne opbygge en effektiv og legitim stat i Afghanistan ovenfra og ned, og alene gennem de formelle institutioner. Der måtte ske en samtidig og omfattende indsats for at styrke staten og dens forhold til sine borgere nedefra og op. I årene omkring 2009-11 rykkede PRT'erne ud på distriktsniveau og søgte at sikre, at de afghanske borgere oplevede en direkte forbedring af den daglige lokale regeringsførelse. Mange af indsatserne var ganske effektive i forhold til at skabe adgang til sundhedsklinikker, skoler, elektricitet etc. her og nu, ligesom de også – nogle steder – bidrog til at etablere provins- og distriktsguvernørerne som de lokale 'stærke

mænd, der, i kraft af deres adgang til internationale ressourcer, kunne fordele kontrakter og projekter til de forskellige egne af 'deres' territorium. Især i de første år var der en vis begejstring omkring konceptet, om end det dog blev erkendt, at det ikke var en model, der i og af sig selv ville kunne føre til bæredygtig stabilisering: PRT'erne kunne nok levere taktiske resultater og fremskridt, men ikke strategisk sejr. I de senere år, og især i forbindelse med tilbagetrækningen af ISAF, er der kommet øget opmærksomhed omkring de mere problematiske sider af den måde, hvorpå PRT'erne virkede i Afghanistan. I dag peges der især på **den mangelfulde viden om og forståelse for de lokale politiske magtdynamikker, herunder lokalbefolkningens syn på og forventninger til 'staten' som leverandør af 'offentlige ydelser'**. Jo længere ud på landet PRT'erne – og det internationale engagement i øvrigt – kom, desto længere blev der generelt mellem den lokale afghanske virkelighed og ISAF's fokus på at 'genetablere' og 'genopbygge' de lokale myndigheders evne til at levere uddannelse, sundhed, elektricitet, vand og andre former for socio-økonomisk infrastruktur, god regeringsførelse og lov og orden. Mange af de offentlige serviceydelser, der var fokus på fra international side, var ukendte for de lokale eller gav kun ringe mening i forhold til 'staten', hvilket konkret afspejlede sig i, at selve begrebet offentlige ydelser var vanskeligt at oversætte på en måde, der gav mening for de afghanere, der blev inddraget i formuleringen og identifikation af projekter (Brown 2012).

Det bagvedliggende problem var, at man fra ISAF's side troede, at international støtte, der blev leveret til eller gennem provins- og distriktsguvernørerne, nærmest af sig selv ville øge den lokale befolknings støtte til staten og dermed underminere oprørernes opbakning. Derved overså man, at **de regeringsudpegede guvernører mange steder betragtedes som repræsentanter for et undertrykkende, korrupt og illegitimt styre**, og at ISAF – ved at stille sig entydigt på deres side – indirekte bidrog til at skabe yderligere frustration og modstand. Ikke kun mod regeringen, men også mod den internationale tilstedeværelse.

## PRT'ERNE OG NGO'ERNE

PRT'ernes blandede civil/militære tilgang var fra starten kontroversiel blandt de organisationer, der arbejdede med udvikling og nødhjælp. Kritikken gik især på, at PRT'erne bidrog til en uhensigtsmæssig militarisering og politisering af engagementet, der skævvred bistanden, indskrænkede det humanitære rum og udsatte civile bistandsarbejdere for unødigt fare, fordi de uforvarende blev set som en del af den militære kampagne (Jackson og Haysom 2013). Disse problemstillinger blev rejst fra især de humanitære organisationers side fra starten af interventionen i Afghanistan og var ikke kun møntet på PRT'erne. Men diskussionen og kritikken tiltog i takt med, at det væbnede oprør tiltog i styrke, og det blev stadigt vanskeligere for de militære styrker at skabe sikkerhed nok til, at de civile aktører kunne operere uden militær beskyttelse, samtidig med at PRT'erne i stigende grad engagerede sig i tematiske spørgsmål og arbejdsområder, der traditionelt havde været betragtet som rent civile.

Relationerne mellem PRT'erne og de internationale udviklings- og nødhjælpsorganisationer forblev anspændte gennem hele perioden. UNAMA forsøgte især i de tidligere år at etablere flere forskellige former for samarbejds- og koordinationsfora, hvor det blandt andet lykkedes at formulere en række policy guidelines for de civil/militære relationer i Afghanistan (se boks 5). Den samlede vurdering er dog, at disse kun fik meget begrænset betydning for PRT'ernes måde at arbejde på. Fra NGO'ernes side understreger dette, at formuleringen af retningslinjer og den konsensusdannelse, der finder sted i den forbindelse, kan være nyttig, men den kan ikke stå alene. For at have effekt skal retningslinjer opfattes som indledningen på en proces, ikke som afslutningen.

#### BOKS 5: CIVIL-MILITARY WORKING GROUP

Civil-Military Working Group (CMWG) omfattede NGO'er, FN og militære repræsentanter og havde til opgave at facilitere kommunikation og koordination mellem humanitære aktører, international militære styrker og andre afghanske stakeholders. Udover den centrale CMWG i Kabul blev der etableret regionale CMWG'er.

Arbejdet med at formulere Afghanistan-specifikke civil-militære retningslinjer startede i et underudvalg i sommeren 2007. Retningslinjerne gentog internationalt anerkendt principper og praksisser, men tilpassede dem til det særlige operationelle miljø i Afghanistan, herunder især PRT'erne. De søgte blandt andet at begrænse militær adfærd, der kunne skabe forvirring og gøre det vanskeligt at sondre mellem civile og militære aktører. Det gjaldt for eksempel farven på bilerne og ønsket om at fastholde 'hvide biler' som et civilt kendetegn, og vigtigheden af at soldater – jf. krigens love – er uniformerede og dermed let genkendelige.

En del af kritikken fra NGO'erne gik på fordelingen af både den civile og den militært- ledede bistand. De usikre sydlige provinser modtog langt mere bistand per indbygger end de mere stabile nordlige provinser. Denne skævhed blev kun yderligere forstærket *under the surge*, hvor bistandsmidlerne for alvor blev bundet sammen med militære målsætninger. I stedet for at nyde godt af en 'fredsdividende' oplevede nogle provinser en 'fredsstraf', fordi de store investeringer i fysisk infrastruktur mm. gik til provinser, der vurderedes som kritiske for ISAF's militære mål, og/eller hvor PRT'et havde rådighed over mange midler. Især de amerikanske PRT'er kunne iværksætte langt flere og større projekter, end de europæisk-ledede PRT'er typisk kunne. Hertil kom det – set med NGO'ernes øjne – u hensigtsmæssige i PRT'ernes kortsigtede og sikkerhedsfokuserede tilgang til håndtering af problemer, der krævede en langt dybere og bredere forståelse af de lokale magtforhold. Dele af denne kritik optræder dog også internt i mange af de statslige erfaringsopsamlinger, herunder ikke mindst de militære aktørers egne studier. Det gælder især analyser af den amerikanske Commanders Emergency Response Program (se boks 6), men mekanismen synes at være kendt i alle lande.

## BOKS 6: QUICK IMPACT PROJECTS OG 'AFLØBSPROBLEMER'

Et af de oftest fremførte kritikpunkter af PRT'ernes virke retter sig mod de kortsigtede projekter. Alle PRT'er gennemførte forskellige former for Quick Impact Projects (QIP), dvs. projekter, der gennem hurtig implementering kan give en umiddelbar positiv virkning for befolkningen og dermed opbakning til den afghanske regering og den internationale koalition. Den største pulje til finansiering af QIP var den amerikanske Commander's Emergency Response Program (CERP). CERP blev dannet af det amerikanske forsvarsministerium i 2004 med det formål at finansiere mindre humanitære- og udviklingsprojekter med umiddelbar stor og synlig virkning for afghanere. Det var et væsentligt kriterium for udvælgelse af CERP-projekter, at de skulle kunne implementeres hurtigt, og for at understøtte det bureaukratisk, blev CERP-midlerne fritaget almindelig amerikansk lovgivning for udbud og afrapportering. Det amerikanske forsvarsministerium rådede over CERP-midlerne og brugte samlet set \$2.3 milliarder mellem 2004 og 2014 (SIGAR 2015a).

Et særligt problem med CERP var det forhold, at de individuelle PRT-chefer blev vurderet på, hvor mange projekter de havde sat i gang, og hvor mange af deres midler de havde brugt, og ikke på kvaliteten eller effekten af disse aktiviteter. Det medførte en uhensigtsmæssig fokusering på 'afløb' – altså på hvor hurtigt budgetterede penge blev brugt. Afløbsproblematikken var ikke kun relevant for de amerikansk-ledede PRT'er eller kun for QIPs. Der meldes i mange studier om, at det at bruge penge var noget mange aktører stræbte efter. For politikere var et højt pengeforbrug et signal om, at Afghanistan var højt prioriteret, mens det for både militære og civile organisationer var attraktivt at fastholde et højt afløb, dels for at tilfredsstille politikerne, dels for at tilføre flere ressourcer til sin egen organisation.

Kritikken af PRT'erne – og donorernes tætte sammenkædning af bistandsmidler og nationalt militært engagement – blev også vedholdende rejst af repræsentanter fra de stabile dele af Afghanistan. Modargumentet – og den politiske og militære begrundelse for at binde bistanden op på soldaternes tilstedeværelse – var, at stabilisering af de usikre provinser var en forudsætning for national fremgang, og at PRT'erne som udgangspunkt kun arbejdede i områder, hvor NGO'erne pga. sikkerhedssituationen ikke var i stand til selv at levere bistand. Dette argument er dog ikke uden torne. **Sikkerhedssituationen begrænsede ikke kun NGO'ernes muligheder for at arbejde, men gjorde det i mange tilfælde også vanskeligt at følge den faktiske implementering af stabiliseringsprojekter, der blev gennemført i de usikre områder.** SIGAR kalder de områder, hvor udsendt personale har mulighed for at monitorere projekternes fremskridt, for 'tilsyns-bobler' og har flere gange peget på det problematiske i, at disse bobler ofte var ganske små, fordi sikkerhedssituationen begrænsede det civile personales muligheder for at bevæge sig rundt i provinsen og bl.a. føre tilsyn med, at der faktisk blev bygget de skoler eller andet, man havde finansieret (SIGAR og USIP 2014).

Diskussionen om den geografiske binding af bistandsmidler til områder med udsendte soldater og dermed spørgsmålet om, hvorvidt man skal fordele de sikre eller de usikre områder, har åbenlys relevans for tilrettelæggelsen af fremtidige stabiliseringsindsatser. Erfaringerne fra Afghanistan rejser, men besvarer ikke, det åbenlyse spørgsmål, om den politiske og økonomiske situation i landet ville have været bedre i dag, hvis en langt større del af bistanden var blevet givet til de områder, hvor sikkerhedssituationen var bedre, og hvor det derfor alt andet lige ville have været nemmere at arbejde langsigtet.



# PRT'ERNE SOM BROBYGGER MELLEM BUREAUKRATISKE KULTURER

---

Erfaringerne med PRT'erne strækker sig langt ud over Afghanistan og helt ind i hjertet på mange af de regeringsapparater, der bidrog til ISAF. PRT'erne spillede en central rolle som drivkraft og platform for bestræbelserne på at overvinde de konventionelle bureaukratiske skel mellem sikkerhed og udvikling og sikre sammenhængen mellem de forskelligeartede nationale indsatser. Undervejs i forløbet udviklede de lande, der deltog i ISAF, forskellige nationale tilgange til det, der på dansk kaldes samtænkning, og som på engelsk går under betegnelser som *3D (Diplomacy, Development, Defence)*, *Whole of Government* eller *Integrated/Comprehensive/Joined-Up Approaches*. Variationerne findes på forskellige niveauer (primært i donorernes hovedstæder, og i felten, på taktisk niveau) og i forhold til forskellige parametre (politisk ledelse, inkluderede ministerier, operationel servicering og finansiering). På det strategiske niveau afveg de forskellige nationale tilgange i forhold til:

- Hvorvidt der blev udviklet en særlig politik for samtænkning, eller om det foregik mere ad hoc.
- På hvor højt et politisk-administrativt niveau samtænkningen blev ledet (regeringschefer, ministre, departementschefer eller lavere niveauer).
- Hvor bredt samtænkningen var defineret – dvs. hvor mange ministerier, der var involveret (udover ministerierne for udenrigspolitik, udviklingssamarbejde og forsvar, blev typisk også justits-, finans- og handelsministerier inddraget).
- Hvorvidt samtænkning var institutionaliseret gennem oprettelsen af særlige, permanente enheder med ansvar for udvikling af fælles analyser og strategier, mobilisering af de nødvendige (civile) ressource-personer, overordnet koordinering af indsatser og opsamling af erfaringer.
- Hvorvidt der blev oprettet særlige puljer eller fonde, der skal støtte samtænkning på operativt og taktisk niveau (konflikt- og stabiliseringsfonde, der for eksempel støtter samarbejde i forhold til reform af sikkerhedssektor eller træning på lokalt niveau, eller fonde, der kan bruges direkte af chefen for et PRT til f.eks. genopbygning eller humanitære indsatser, som f.eks. det amerikanske Commander's Emergency Response Program).

Anført af Storbritannien var ambitionen for en række lande, heriblandt Canada og Holland, at etablere permanente strukturer, der kunne bane vejen for en mere integreret tilgang til civil-militært samarbejde både på hovedkvarterniveau og i felten i Afghanistan (og andre skrøbelige stater). Heroverfor stod lande som Tyskland og Norge, der ønskede

at sikre en overordnet sammenhæng i deres Afghanistan-politik, men som i forhold til det konkrete bidrag lagde vægt på at fastholde en adskillelse mellem de civile og de militære indsatser på det taktiske niveau. Selvom både Norge og Tyskland således bandt bistandsmidlerne geografisk sammen med deres troppebidrag og i langt overvejende grad støttede projekter i netop de provinser, hvor 'deres' soldater opererede, var der ingen relationer mellem disse i felten. Trådene skulle samles i Berlin og Oslo, ikke i Feyzabad og Meymaneh.

Fælles for alle lande, der forsøgte at samtænke, var at det tog tid at finde en organisatorisk form for et tværministerielt samarbejde, der kunne guide de nationale indsatser i Afghanistan. Et studium udarbejdet af det amerikanske forsvar beskriver meget åbenhjertigt de første års forsøg på amerikansk samtænkning (inter-agency collaboration) i Afghanistan (og Irak) som en "rungende fiasko", fordi man "vedholdende forspildte muligheden for at bygge på de respektive organisationers styrker og ressourcer" (JCOA 2012: 25). Med tiden blev man bedre, idet der – alene i kraft af gensidig *exposure* – gradvist etableredes en form for fælles forståelse mellem de ansatte og udsendte fra Pentagon, State Department og USAID. Rapporten konkluderer dog, at denne tilnærmelse var overfladisk og ikke nødvendigvis langtidsholdbar, idet den primært var baseret på ad hoc tilpasninger båret af individuelle personer og ikke på et "institutionelt imperativ om samarbejde, der udspringer af amerikansk lov eller politik" (JCOA 2012: 26). Udviklingen i de andre lande fulgte andre spor end det amerikanske, men i store træk dækker billedet meget godt det brede indtryk af udviklingen over tid: **svagt fra start, en vis tilnærmelse undervejs, men kun få varige institutionelle ændringer.**

## FORSKELLIGE TILGANGE – FÆLLES PROBLEMER

På det operationelle niveau gives der flere forklaringer på, hvorfor samarbejdet var vanskeligt. En banal, men ikke desto mindre væsentlig erfaring, er betydningen af forskellige tidshorisonter og forskellige opfattelser af, hvad det vil sige, at noget er langsigtet. Det er blevet sagt – og kun halvt i spøg – at soldaternes ure gik for hurtigt, mens diplomaternes ure gik for langsomt, og udviklingsarbejdernes ure gik decideret baglæns. Ifølge et hollandsk studium var der dog langt mere på spil end blot forskellige tidshorisonter. På en lang række forhold fandt de således klart forskellige tilgange hos hhv. det militære personel og udviklingsarbejderne. Tabel 5 gengiver disse i summarisk og derfor også ganske unuanceret form. Der var naturligvis stor variation inden for grupperne og fra person til person.

**Tabel 5: Forskelle på militært og civilt personale<sup>6</sup>**

MILITÆRT PERSONALE	UDVIKLINGSARBEJDERE
Hovedfokus på oprørsbekæmpelse, sikkerhed og stabilitet (konsekvenser)	Hovedfokus på udvikling (årsager)
Opmærksomhed rettet mod usikre områder og 'bad guys'	Opmærksomhed rettet mod stabile områder og 'good guys'
Kort sigt (6 måneder til 2 år)	Længere sigt (20 til 50 år)
Detaljeret planlægning	Omfavn timer usikkerhed
Nede fra og op ('shape, clear, hold, build')	Oppe fra og ned (nationale programmer)
Sigter efter effekter	Sigter efter processer
Tror på samfund kan formes	Forsøger at forbedre kaotiske situationer
Projekter	Programmer
Indledende ejerskab hos den intervenerende part	Ejerskab hos den lokale befolkning
Afhængig af kortsigtede politiske vilje	Langsigtede forpligtelser

Et uafklaret spørgsmål er, om disse forskelle/fordomme udviskes, jo tættere på felten man kommer, og jo mere praktisk samarbejde og kontakt man har i det daglige? Det er en udbredt erfaring, at det udsendte personale ofte oplevede samme virkelighed og derfor nemmere nåede samme konklusioner om, hvad der var brug for, uanset hvilken institution de var udsendt af, men at samhørigheden ikke kunne fastholdes hele vejen opad i systemerne, hvor de forskellige bureaukratiske regler, processer og dynamikker kom mere i spil. Selv det britiske system, der ellers anses for at være det mest integrerede både i felten og på hovedkvarterniveau, var bekendt med den problematik:

---

*"Gains in tactical and operational effectiveness were offset by lack of ownership at the Embassy level or in Whitehall and the Helmand PRT staff felt frustrated that debates resolved within their increasingly joined-up team in Lashkar Gar were then reopened and rehashed in Whitehall. Successive leaders of the Helmand PRT felt they spent disproportionate amounts of time lobbying the UK Embassy and Whitehall. From the UK Embassy perspective, on the other hand, the Helmand PRT reported directly to Whitehall, so that the Embassy felt cut out of Helmand operations" (Vincent 2015: 15).*

---

<sup>6</sup> Tabellen er oversat fra van der Lijn 2011: 71

Ikke overraskende viser de nationale rapporter, at de fleste lande var godt tilfredse med netop den tilgang og organisering af samarbejdet, de selv havde valgt. Et hollandsk studium fremhæver dog, at selvom den hollandske model bestemt var god, var der ingen grund til at fremhæve den særligt over andre modeller:

---

*"Arrogance with regard to a 'Dutch approach' should be avoided. The Dutch operate in an international setting in which everybody struggles with similar problems and their solutions are not drastically different. In such a context, a feeling of superiority is not appreciated."*  
(Van der Lijn 2011: 74).

---

Citatet understreger, at uanset hvilken institutionel form det tværministerielle arbejde antog, var rationalet det samme, nemlig at bygge bro mellem ministerier og kulturer og sikre en fælles retning for alle aktører. Og de væsentligste redskaber tenderede da også til at være ens: koordination, informationsudveksling, og en vis grad af fælles planlægning. Altså forholdsvis bløde instrumenter, der ikke etablerede en egentligt fælles kommando til erstatning for de eksisterende adskilte beslutningsprocesser og interne hierarkier. Erfaringerne peger på, at de valgte redskaber var nyttige i den forstand, at de gjorde det muligt at afveje nogle af de forskellige politiske hensyn, der var på spil for det pågældende land, og på den måde skabe en sammenhængende fortælling om det nationale engagement i Afghanistan. Bagsiden af den medajle var, at de fælles beslutninger oftere afspejlede udfaldet af hjemlige magtkampe mellem ministerier end de reelle behov og muligheder i Afghanistan.

Problemer med uklare eller separate rapporteringslinier og kommunikationsgange var et tilbagevendende problem, der gjorde det vanskeligt at sikre samarbejde i felten og samstemmende meldinger fra felten til hovedkvarteret/hovedstæderne. Samtidig meldes der også om stor frustration blandt både soldater, diplomater og udviklingsfolk, der – i felten og i det daglige – oplevede, at 'de andre' helt havde misforstået deres opgave og reelt modarbejdede den fælles mission. Det understreger en af de andre banale, men væsentlige, taktiske erfaringer, nemlig at personlige relationer ofte betød mere for, hvordan bestræbelserne på at sikre sammenhæng udfoldedes i praksis end formelle organisationsstrukturer. Betydningen af personligheder og 'kemi' understreges af, at samarbejdsrelationerne i felten meget ofte ændrede karakter fra hold til hold, når der blev indsat nye ledere på enten civile eller militære poster.

Det betyder naturligvis ikke, at de institutionelle rammer var uden betydning for, hvordan og i hvilket omfang der kunne skabes sammenhæng på tværs af organisatoriske skel. Tværtimod, synes det at være en gennemgående erfaring, at **samarbejdet skal etableres og drives på så højt niveau som muligt i de relevante organisationer for at kunne fungere i praksis på lavere niveauer i felten.** Det er ikke overraskende, men ganske intuitivt. Den gode styringsproces fordrer klart lederskab og retning. Der skal være

klarhed over, hvem der spiller hvilke roller, herunder hvem der har ansvar og autoritet til at sikre den nødvendige koordination. Hvis disse forhold ikke er på plads, kan man ikke overvinde systemernes iboende tendens til fragmentering. Samtidig peges der i flere studier på behovet for at øge systemernes respektive 'smidighed', så interne regler og procedurer ikke lægger unødige hindringer ud for samarbejdet og for mulighederne for at kunne agere og reagere i situationer præget af både usikkerhed og uvished. Blandt de tiltag, der fremhæves, er større fleksibilitet i forhold til finansiering af forskellige typer projekter, øget decentralisering i forhold til især de civile beslutningsprocesser og fælles rapporteringer fra felten.

**Mens de tværministerielle samarbejdsfora måske nok muliggjorde en grad af fælles planlægning og beslutningstagning, var der sjældent fokus på også at sikre fælles læring og skabe et fælles beslutningsgrundlag i form af fælles analyser.** Feedback fra felten, indhentning, bearbejdning og analysering af informationer om udviklingen på jorden, samt evaluering og monitorering af indsatserne, skete fortsat i langt overvejende grad i de hierarkiske siloer i stedet for som et fælles foretagende. Dette afspejler sig også i det meget begrænsede antal fælles *lessons learned*-studier, der har været muligt at finde til brug for dette studium. Samtækningsbestræbelserne har typisk ikke ført til etablering af nye fælles administrative strukturer, der går på tværs af eksisterende ressortopdelinger. De to væsentligste ressourcer, der var til rådighed for samtækningsbestræbelserne og de tværministerielle styringsgrupper: penge og personale, forblev forankret i og fordelt mellem de eksisterende, adskilte, strukturer. I praksis betød det, at regler og procedurer, der kan forekomme rene teknikaliteter, ofte fik stor betydning for indsatsernes tilrette-læggelse og afvikling på en måde, der reelt fremmede en kortsigtet og/eller fragmenteret tilgang. Langt hovedparten af engagementet forblev i alle lande fordelt på adskilte budgetlinjer, der 'tilhørte' forskellige ressortministerier og dermed havde hver sin politiske og administrative ledelse (typisk forsvars-, udenrigs- og udviklingsministerier), der også hver især fastholdt det personalemæssige ansvar for sine respektive udsendte medarbejdere. Karriereveje og incitamentsstrukturer for udsendt personale forblev derfor også adskilte med den åbenlyse konsekvens, at loyaliteten forblev hos de respektive ansættende og udsendende myndighed.

I enkelte lande blev der etableret tværministerielle stabiliseringspuljer, der gav mulighed for at finansiere aktiviteter, der ellers risikerede at falde mellem eksisterende regelsæt. Storbritannien var foregangsland for denne praksis og kunne fra starten af indsatsen i Afghanistan trække på sin allerede eksisterende Conflict Prevention Pool (CPP), der gav mulighed for finansiering af aktiviteter, der lå på tværs af forsvarrets kernebudget og reglerne for udviklingsbistand. Den britiske adgang til fleksible midler – også udover CPP – blev generelt opfattet som *cutting-edge*, og en række af de andre koalitions-medlemmer, herunder USA og Norge, trak ved flere lejligheder på de britiske midler, mens andre lande på forskellig vis kopierede ideen om midler, der ikke på forhånd 'tilhørte' et givent ministerium, og oprettede lignende tværministerielle puljer, der var underlagt egne bevillingsmæssige regelsæt og som kun kunne bruges i fællesskab.

Den amerikanske Afghan Infrastructure Fund (AIF), der blev etableret i 2011 og kørte frem til og med 2014, er et eksempel på samtænkning gennem fælles budgetlinje. Midler fra denne fond var øremærket omfattende investeringer i høj-prioriteret fysisk infrastruktur, som f.eks. energiforsyning og veje, og skulle administreres i fællesskab mellem Pentagon og State Department/USAID. Udenrigs- og forsvarsministrene skulle i fællesskab rapportere detaljeret til Kongressen om de projekter, de blev enige om, herunder hvilke planer der var for vedligeholdelse, og hvordan det bidrog til strategien for oprørsbekæmpelse i Afghanistan. AIF var et forsøg på fra politisk hold at tvinge forskellige ressortministerier til at arbejde sammen. SIGARs rapporter til kongressen peger dog vedholdende på, at **selvom det nok lykkedes at få Pentagon og USAID til at blive enige om brugen af midlerne, medførte dette ikke automatisk bedre projekter eller resultater i felten** (se boks 7).

#### BOKS 7: KANDAHAR BRIDGING SOLUTION

En af de mest omdiskuterede AIF-investeringer er den såkaldte Kandahar Bridging Solution, der blev indledt i 2011. Formålet med projektet var at sikre byens elektricitetsforsyning gennem indkøb af to dieseldrevne generatorer. Generatorerne var tænkt som en midlertidig løsning, der skulle fungere her og nu, indtil den mere langsigtede forsyning var på plads gennem det såkaldte Kajaki Dam-projekt, der blandt andet involverede en omfattende renovation af en hydro-generator ved Kajaki-søen og massiv udbygning af elnettet til Kandahar. Kajaki Dam-projektet viste sig dog umuligt at gennemføre – blandt andet fordi den planlagte udbygning af elnettet fra søen til byen løb gennem Taliban-land. Kandahars elforsyning er derfor fortsat afhængig af dyrt importeret diesel, der umuligt kan finansieres af afghanerne selv, og som USA åbent har erklæret, at de hverken kan eller vil påtage sig ansvaret for at drive i al evighed. Det lykkedes blandt andet gennem generatorerne at opnå en kortsigtet stabilitet i en central by som Kandahar, men de 141 mio USD, projektet kostede, har ikke ført til bæredygtige udvikling i form af en stabil elektricitetsforsyning i Kandahar. (SIGAR 2015b)

Erfaringerne peger således på:

- 1 At det er problematisk, hvis pengene til implementering af en samtænkt plan fordeles til adskilte organisatoriske strukturer, og at det derfor alt andet lige giver mening at søge at finde måder at samtænke budgetterne.
- 2 At der ikke er noget, der tyder på, at samtænkte budgetter af sig selv fører til bedre indsatser i felten.

Modsætningerne mellem kortsigtede sikkerhedshensyn og langsigtede udviklingshensyn kan angiveligt ikke løses gennem budgettekniske tiltag. Spørgsmålet er så, om modsætningerne kan adresseres i felten af dygtige, dedikerede medarbejdere?

Som nævnt ovenfor er der flere, der peger på, at det meste af det civil-militære samarbejde, det faktisk lykkedes at etablere i Afghanistan, lykkedes på grund af personlige relationer i felten og på trods af bureaukratiske barrierer. En central erfaring, der står tilbage fra Afghanistan 2001-14, er derfor **vigtigheden af at kunne udsende de rette personer på rette tid og sted**. Den britiske stabiliseringsenhed fastslog dette i 2010, da de fremhævede ”erfarne og vidende personer, der besidder en bred vifte af politiske, tekniske og menneskelige egenskaber, og er villige til at lade sig udsende til verdens brændpunkter” som en af de vigtigste forudsætninger for succes (Stabilisation Unit 2010: 3).

Især de militære erfaringsopsamlinger peger på tilbagevendende problemer med både kvantiteten og kvaliteten af det civilt udsendte personale: Der var for få civile ude i felten, og de, der var der, var for uerfarne. De var også underlagt så skrappe sikkerhedsrestriktioner, at de ikke rigtigt kunne bevæge sig rundt i felten uden ressourcekrævende militær eskorte. Set med militærets øjne betød det, at man ikke fik den fornødne civile støtte og opbakning, og at man derfor ofte så sig nødsaget til selv at arbejde med f.eks. udvikling og regeringsførelse – velvidende at man ikke besad den fornødne indsigt. En af de erfaringer, der fremføres også i flere militære rapporter og studier, er således behovet for – gennem øget civil tilstedeværelse – at lægge en dæmper på militærets *can do-attitude*.

Problemerne med at rekruttere civilt personel anerkendes bredt. Stillinger både som diplomater og rådgivere i Kabul og i provinserne stod ofte ubesatte hen. De forskellige lande fandt forskellige løsninger på problemet, som typisk handlede om mere i hardship-tillæg og/eller løfter om forfremmelse eller friere valg i forhold til senere udstationeringer. Med tiden lykkedes det at få fyldt alle poster – også under den civile *surge*, hvor man især fra amerikansk side begyndte at trække endog meget bredt på embedsapparatet og udsendte civile rådgivere fra stort set alle ressortministerier. Begrænsningerne i den civile kapacitet, der er til rådighed for stabiliseringsmissioner, fremstår dog som en central erfaring fra Afghanistan-indsatsen. Det var vedholdende et problem at identificere tilstrækkeligt mange civile rådgivere, der både besad den fornødne faglige og personlige kombination af kompetencer og havde mulighed for at forlade deres faste jobs og lade sig udstationere til Afghanistan. Den erkendelse førte omkring 2010 til et generelt øget internationalt fokus på mulighederne for at styrke det civile beredskab og evnen til hurtigt at deployere civilt personale til kriser og konflikter, blandt andet gennem etablering af rosters, stående beredskab og øget fokus internt i de udsendende organisationer på risikovillighed. Især det sidste spørgsmål har vist sig at være afgørende. På den ene side erkendes det i diplomatisk kredse og blandt udviklingsorganisationerne, at fysisk tilstedeværelse er afgørende for at påvirke situationen – og for ikke at overlade hele feltet til forsvaret og efterretningsvæsnet. Men hvor langt er man villig til at gå i situationer, der kan risikere at sætte diplomater og civile rådgiveres liv i fare? Skal civilt personale sendes ud, hvor de – måske – kan gøre en forskel, eller skal de forblive bag ambassadens eller basens sikre mure? Dette helt grundlæggende spørgsmål giver erfaringerne fra Afghanistan ingen svar på.

Fra civil side peger erfaringerne mere jordnært på, at det var vanskeligt for de – ofte – yngre civile udsendte at hamle op med de typiske noget ældre og mere erfarne officerer, de skulle samarbejde med i det daglige. Skævheden afspejler flere ting og er ikke kun udtryk for alder/erfaring. Selv i situationer, hvor det var folk af samme rang, der sad over for hinanden, havde militære systemer ofte overhånden alene i kraft af deres antal. Derudover var de militære beslutningsgange typisk mere decentraliserede end de civile, hvor selv små beslutninger ofte skulle vendes med ambassaden i Kabul eller med ministeriet derhjemme. Der var altså strukturelle grunde til, at forholdet mellem civilt og militært udsendt personale var skævt i felten. Samtidig fremhæves det dog også, at en del af den militære frustration over manglende civil støtte skyldtes en misforstået opfattelse af 'udvikling'. Forestillingen om, at de civile udviklingsorganisationer kunne komme flyvende ind for at bygge op og holde områder, som militæret havde ryddet, var helt forfejlet i forhold til den måde, bistandsorganisationer gerne vil arbejde processuelt med lokalt ejerskab og kapacitetsopbygning. Det civilt udsendte personale så det ikke som deres opgave at 'levere' udvikling i den form, de militære aktører efterspurgte. Ikke fordi de ikke ville, men fordi de ikke kunne. De vidste – hvilket de militære aktører først gradvist forstod – at selvom det måske kun tager 2-3 uger at rydde et område, tager det flere år – måske ligefrem årtier – at bygge et stabilt fundament for økonomisk vækst og levering af offentlige ydelser.

Et af de midler, der i nogle lande blev taget i anvendelse for at øge den gensidige forståelse, var fælles træning forud for udsendelse af blandede civil/militære hold til PRT'erne. Der er bred enighed om, at træning og det at mødes uden for felten var nyttigt. Men samtidig er der en generel erkendelse af, at de civile og militære organisationer har meget forskellige muligheder for at indgå i systematiserede træningsforløb. Træning indgår som en naturlig og integreret del af de militære personelstrukturer. Det var derfor ikke noget problem at tilføje et ekstra forløb. Anderledes forholder det sig i de civile organisationer, der typisk ikke på samme vis har afsat årsværk til løbende efteruddannelse og træning – eller for den sags skyld til internationale udsendelser til stabiliseringsindsatser.

Endelig fremhæver analyser vedholdende, at de korte og ikke-synkroniserede udsendelsesforløb påvirkede mulighederne for samtænkning i felten. Både for civile og militære udsendte gjaldt det, at udsendelsestiden var kort, hvilket generelt opfattedes som et problem i forhold til at kende og forstå den komplekse kontekst, man skulle operere i både på afghansk og international side. Diplomater og civile rådgivere var typisk udsendt i et år med jævnlig adgang til orlovsrejser ud af landet. Militært personel var udsendt i kortere tid – typisk seks måneder – og med færre, måske slet ingen, orlovsrejser ud af landet. De civile orlovsrejser bidrog til at forstærke det militære personels oplevelse af, at de civile ikke rigtigt var til rådighed, når man havde brug for dem: hver 6. uge var de ude af landet i fjorten dage, og imens var stillingen ubesat.

De civile og militære udsendelsesperioder var som hovedregel ikke synkroniserede, og det var derfor meget almindeligt, at ens modpart skiftede en eller flere gange under udstationeringen. Det gav naturligvis anledning til praktiske problemer i dagligdagen, at relationerne og samarbejdet jævnligt skulle startes forfra med nye personer. På det institutionelle plan var den høje udskiftningsfrekvens på begge sider et problem i forhold til opsamling af institutionel hukommelse og viden. Det erkendes bredt, at folk ofte ankom til tjenestestedet uden at kende meget til det, og når de så småt var begyndt at forstå, hvor de var, skulle de hjem igen eller videre til næste udstationering. I forlængelse heraf anerkendes det ligeledes bredt, at overdragelsen mellem de forskellige hold både på militær og civil side ofte var overfladisk og mangelfuld.



# MILITÆRE INDSATSERS BETYDNING FOR HEARTS AND MINDS

---

*Winning Hearts and Minds* indgik som et element i den militære indsats fra starten. Den selvsamme dag, hvor krigen begyndte, den 7. oktober 2001, indledte det amerikanske forsvar en række *airdrops* af *humanitarian daily rations* i de områder, hvor der blev gennemført landoperationer og luftangreb. Formålet med disse nedkastninger af madpakker var at overbevise den lokale befolkning om, at de internationale styrker var i landet for at hjælpe. Programmet blev dog stærkt kritiseret, også internt i det amerikanske forsvar og af State Department og USAID, for at være en både dyr og ineffektiv måde at levere nødhjælp på (Oliker et al, 2004). Undervejs ændrede tilgangen til det at vinde hearts and minds sig betydeligt. I de tidlige år var det alene et snævert militært-taktisk anliggende. At stå på god fod med lokalbefolkningen var en af de måder, hvorpå man søgte at beskytte egne tropper og sikre sig adgang til efterretninger. Det gik under betegnelsen CIMIC – civil-military cooperation – og selvom der er klare ligheder mellem CIMIC og samtænkning, er der også principielle forskelle. CIMIC-indsatser tilrettelægges i princippet alene ud fra militærets behov for at kunne operere i lokalområdet, mens civil/militære stabiliseringsprojekter har et bredere sigte og derfor i højere grad søger at inddrage lokalbefolkningens behov. Med overgangen til COIN blev der sat eksplicit fokus på de politisk-strategiske aspekter af militærets civile indsatser og på muligheden for gennem disse at underminere oprørernes lokale forankring og sikre befolkningens opbakning til den afghanske stat. Det betød også, at det i stigende grad blev erkendt, at **alle aspekter af de udenlandske troppers opførsel havde indflydelse på den afghanske befolknings syn på både den internationale tilstedeværelse og de afghanske myndigheder. Ikke kun de civile aktiviteter.**

De forhold, der især underminerede den brede befolknings tillid til og accept af de internationale styrker, var: civile ofre, natlige angreb, husundersøgelser, tvangsflytninger, ødelæggelse af infrastruktur og aggressiv opførsel. Hertil kom en generel fornemmelse af, at de internationale styrker ikke havde forståelse for eller kendskab til lokale religiøse og kulturelle skikke og derfor ikke opførte sig 'passende', f.eks. overfor afghanske kvinder (se boks 8).

## BOKS 8: FN'S RESOLUTION 1325 OM KVINDER OG SIKKERHED OG DE MILITÆRE INDSATSER I AFGHANISTAN

FN's Sikkerhedsråd vedtog i 2000 resolution 1325. Resolutionen understreger vigtigheden af kvinders lige deltagelse og fuld involvering i alle indsatser i at sikre fred og sikkerhed. I Afghanistan har resolution 1325 været tænkt ind i NATO's arbejde siden 2007. Konkret har 1325 været en komponent i PRT'ernes arbejde og i træningen af de afghanske sikkerhedsstyrker.

1) PRT'erne skulle tænke resolutionen ind både i den interne kønssammensætning af mandskabet og eksternt i udførelsen af deres arbejde, hvor trusler mod kvinder og kvinders særlige behov skulle adresseres. Sammenhængen mellem den interne og eksterne dimension af implementeringen viste sig væsentlig, da det i Afghanistan kun er kvinder, der kan henvende sig til kvinder. Det var dermed kun PRT'er med kvinder ansat, der kunne opnå kontakt til afghanske kvinder. I praksis blev 1325 dog kun i ringe grad implementeret i PRT'ernes arbejde, ligesom der var meget lille fokus på resolutionen i ISAF's hovedkontor (Tejpar (eds.) 2009).

2) I træningen af de afghanske sikkerhedsstyrker (ANSF) blev det pålagt NATO's træningsmission at implementere resolution 1325 på følgende måde: At understøtte rekrutteringen af kvinder, at assistere uddannelse og træning af ANSF i 1325, at vejlede i 1325, samt at sikre vejledningsteams med både mænd og kvinder. I praksis har der været fokus på rekruttering af kvinder til ANSF, mens de andre elementer stort set ikke er blevet praktiseret. Rekrutteringen af kvinder er desuden i høj grad vanskeliggjort af, at afghanske kvinder ikke forventes i den slags stillinger, at der er høj grad af analfabetisme blandt afghanske kvinder, samt at der mangler opbakning blandt officererne i den afghanske hær. Yderligere påvirker den dårlige sikkerhedssituation rekrutteringen af kvinder, fordi det er svært at rekruttere kvinder til farlig udstationering, og kvinder i ANSF bliver udsat for seksuel- og kønsbaseret vold af deres mandlige kolleger (Lackenbauer og Jonsson 2014).

I det samlede billede var civile ofre det mest skadelige for ISAF's omdømme. Det var langt mere undergravende for opbakningen til ISAF, når der blev dræbt civile som følge af kamphandlinger, end når oprørsgrupperne ramte lokalbefolkningen med vejside- og selvmordsbomber – også selvom oprørsgrupperne samlet set havde langt flere civile dødsfald på samvittigheden end de internationale styrker.

En del af krigen i Afghanistan var en informationskrig, der blandt andet handlede om, hvem der var skyld i de civile ofre og lidelser. En amerikansk evaluering af de såkaldte psykologiske operationer (PSYOPS) i Afghanistan konkluderede, at den mest bemærkelsesværdige brist i indsatsen var den manglende evne til at imødegå Talibans propaganda om de civile dødsfald (Munoz 2012). På det taktiske niveau brugte man både radio,

flyveblade og plakater, sociale netværk og internettet, reklametavler samt ansigt-til-ansigt kommunikation i forsøget på at påvirke befolkningens holdninger og modarbejde oprørsgruppernes propaganda. Mest effektivt var radio og ansigt-til-ansigt kommunikation, især møder med yirgas (lokale ældreråd) og andre vigtige ledere. Kommunikation på skrift var derimod problematisk, bl.a. pga. meget begrænset adgang til internettet og høj grad af analfabetisme. De mest effektive budskaber var dem, der resonerede med afghanernes ønske om fred og fremgang. Overordnet er erfaringen med PSYOPS i Afghanistan dog, at befolkningens holdning til den internationale koalition først og fremmest blev formet af, hvad koalitionen gjorde, og ikke hvad den sagde.

De fleste lande, der var militært engageret i krigen i Afghanistan, udviklede en praksis med at give kompensation til de civile ofre, deres soldater måtte have forårsaget. Dette skete typisk i form af en kontant erstatning til de pårørende, der til gengæld afskrev sig muligheden for at retsforfølge det pågældende land. Det vides ikke, hvorledes denne praksis indvirkede på bestræbelserne på at vinde hearts and minds. USA forsøgte – udover de individuelle erstatninger – også at gennemføre et mere systematisk program, der skulle tilgodese de civile ofre for derigennem at rette op på koalitionen anseelse (se boks 9).

#### **BOKS 9: AFGHAN CIVILIAN ASSISTANCE PROGRAM**

Formålet med ACAP er at støtte civile afghanere, som på den ene eller anden måde er berørte af krigshandlinger. ACAP sonderer ikke mellem civile ofre, der er ramt af koalitionen eller af Taliban. ACAP er finansieret og ledet af U.S. Agency for International Development (USAID). Fra 2003-2005 blev der gennem ACAP givet støtte for \$2.3 millioner, hvilket i 2011 var vokset til et loft på \$63.5 millioner. Oprindeligt skulle ACAP-programmet afsluttes i 2011, men det blev forlænget med ACAP II i 2011-2014, som igen i 2015 med forlænget med ACAP III.

Først og fremmest har ACAP til formål at sikre hurtig og tilstrækkelig støtte til civile ofre for krigshandlinger, så de hurtigst muligt kan fortsætte deres liv. Desuden har ACAP til formål at etablere og vedligeholde et netværk mellem interessenter på internationalt, nationalt og provins-niveau samt at indsamle og udbrede information om ACAP-programmet i dette netværk. I praksis er det ikke lykkedes at sikre et netværk, og den afghanske regering har følt sig underinformeret om programmet. I følge en evaluering af programmet fra 2011 har ACAP haft problemer med at identificere og verificere modtagere, assistancen har ikke været af god kvalitet og støtten har i mange tilfælde ramt ved siden af målgruppen (f.eks. fødevarepakker med svinekød til troende muslimer). Desuden har det ikke været muligt at levere støtte i områder med mange kamphandlinger (USAID 2011).

Det viste sig dog at være svært at gøre op med indtrykket af, at den internationale koalition værdsatte egne soldaters liv højere end civile afghaneres. Det erkendes i dag, at man var for længe om at erkende denne sammenhæng. Det var således først fra 2008/9 og blandt andet på grund af pres fra og dialog med internationale menneskerettighedsorganisationer, at der kom **øget opmærksomhed på vigtigheden af at undgå civile tab – ikke blot for at overholde krigens love, men også for at undgå at underminere missionen.** Dette udmøntede sig for ISAF's vedkommende i 2009 i nye *rules of engagement* og nye taktiske direktiver for magtanvendelse, der med udgangspunkt i begrebet *courageous restraint* lagde op til en meget mere restriktiv brug af våben. I stedet for at åbne ild med det samme eller tilkalde støtte fra luften, skulle soldaterne på jorden, udvise maksimal tilbageholdenhed, hvis der var den mindste tvivl om, hvorvidt der kunne være civile i området.

Ifølge en opgørelse fra Brown University var luftangreb årsag til 2/3 af alle civile dødsfald forårsaget af ISAF i 2008 (Crawford 2015). Efter udstedelsen af de nye taktiske direktiver faldt antallet af luftangreb drastisk, og i 2014 var de kun ansvarlige for 2 % af de civile tab, der blev tilskrevet de internationale styrker. En anden omstridt taktik var de natlige angreb med specialstyrker rettet mod oprørsgrupper. Disse forårsagede ikke civile tab i samme omfang, men spredte usikkerhed blandt befolkningen og var meget upopulære. Brugen af natlige angreb var i 2011-12 et af de mest intense emner i den tiltagende politiske strid mellem præsident Karzai og USA. Forhandlingerne om de internationale styrkers tilstedeværelse i Afghanistan efter 2014 var flere gange ved at gå i stå på grund af netop dette emne. Præsident Karzai ønskede et totalt forbud mod natlige angreb, men USA fandt, at de var meget nyttige i kampen mod både terrorister og oprørsgrupper. Løsningen blev et kompromis, hvor natlige angreb fortsat kunne anvendes, men kun under ledelse af de afghanske sikkerhedsstyrker.

Specialstyrkernes brug af natlige angreb var ikke kun upopulære blandt den afghanske befolkning og regering. Også blandt PRT'erne, der stilede mod stabilisering og søgte at udvikle gode relationer til lokalbefolkningen, var de en kilde til frustration – blandt andet, men ikke kun – fordi PRT'erne ikke fik forudgående information om specialstyrkernes målrettede angreb i lokalområdet, eller hvem angrebet var rettet mod. Der er ikke offentligt tilgængelige data om, hvor tit det skete, men det er velkendt, at PRT'erne flere gange oplevede, at den tillid, de havde brugt måneder på at opbygge i et lokalområde, blev sat over styr i løbet af én nat. Almindelige afghanere sondrede ikke mellem OEF-A og ISAF. For de fleste var alle internationale soldater del af den samme styrke. Dette viser meget konkret baggrunden for de spændinger, der består mellem befolkningscentreret oprørsbekæmpelse og terrorbekæmpelse. Den ene militære operation stiler efter at overbevise befolkningen om at støtte op om regeringen (og dens internationale partnere), mens den anden har til formål at udslette en fjende, der er en del af den samme befolkning. At forsøge at skabe sammenhæng mellem civile og militære indsatser i områder, hvor forskellige internationale styrker opererer på baggrund af så væsensforskellige logikker, viste sig ikke overraskende at være meget vanskeligt.

Et andet spørgsmål, der rejste sig i takt med, at det væbnede oprør tog til, var, om de forskelligartede civile stabiliseringsinitiativer, der blev gennemført af eller med støtte fra ISAF-styrkerne, lokalt opfattedes som tryghedsskabende eller tværtimod som en magnet for kamphandlinger. Der er mange metodiske vanskeligheder forbundet med at svare entydigt på dette spørgsmål, og studier viser da også, at svaret varierer både over tid og fra sted til sted. I de nordlige provinser, hvor sikkerhedssituationen forblev nogenlunde stabil, tyder undersøgelser på, at PRT'erne og deres stabiliseringsaktiviteter generelt nød stor opbakning blandt befolkningen. I de sydlige provinser var der derimod en udbredt fornemmelse af, at stabiliseringsinitiativer reelt tiltrak sig oprørsgruppernes opmærksomhed og dermed bidrog til konflikt, ustabilitet og væbnet kamp, snarere end det modsatte. Et nyligt og meget omfattende studium udført af USAID forsøger at måle effekten af stabiliseringsindsatserne i 5.100 landsbyer fordelt over 130 distrikter i 23 provinser (MISTI 2015). **Blandt de konklusioner, studiet når frem til, er således, at stabiliseringsaktiviteter i nogle perioder var direkte årsag til ustabilitet og vold.** De landsbyer, der modtog forskellige former for amerikansk stabiliseringsbistand, oplevede i tiden omkring projekternes gennemførelse ofte flere voldelige angreb fra oprørsgrupperne end de landsbyer, der ikke fik den form for 'hjælp'.

Studiet konkluderer samlet set, at stabiliseringsinitiativer kan virke efter hensigten, hvis en lang række forhold sikres undervejs, herunder at indsatser kun gennemføres i områder, hvor den afghanske regering (eller de internationale styrker) har tilstrækkelig kontrol på landjorden til at kunne yde lokalbefolkningen effektiv beskyttelse mod oprørsgrupperne. Derved peger studiet på et af de helt generelle paradokser, der præger COIN- og stabiliseringsdiskussionen, nemlig spørgsmålet om, hvordan – og om – man kan nå befolkningen med bistandsprojekter, der underminerer fjenden i områder, man ikke er i stand til at fastholde militær kontrol over.



Erfaringerne fra Afghanistan har haft afgørende indflydelse på såvel den akademiske som den policy-orienterede diskussion af statsopbygning, der for alvor tog fart efter terrorangrebene på USA den 11. september 2001. I de tidlige år var diskussionen præget af stor optimisme og tro på, at fejlslagne eller skrøbelige stater efter et regimeskifte forholdsvis hurtigt ville kunne omdannes til velfungerende demokratier. I dag betragtes statsopbygning som en proces, der tager endog meget lang tid, og som eksterne aktører kun i begrænset omfang kan påvirke udfaldet af.

Siden 2011 har en del af diskussionen om disse spørgsmål fundet sted inden for rammerne af ”den internationale dialog om freds- og statsopbygning”, der er et samarbejde mellem en række selvudnævnte skrøbelige stater, herunder Afghanistan (de såkaldte G7+ lande), og donorlandene i OECD. Samarbejdet sigter på at sikre, at de omfattende forandringsprocesser, bliver drevet af landene selv og ikke af de internationale aktører. Afghanistan har fra starten fungeret som pilotland for den nye samarbejdsform, og såvel den afghanske regering som landets donorer har på den baggrund forpligtet sig på en *New Deal* for Afghanistan, der skal realisere fem freds- og statsopbygningsmål: 1) inkluderende politiske processer, 2) sikkerhed, 3) retfærdighed, 4) økonomisk fundament og indtægter, og 5) serviceydelser. I praksis har Afghanistans *New Deal* kun haft meget begrænset indflydelse på donorerne og regeringens adfærd, men aftalen er interessant, fordi den både identificerer de to forhold, der har været massivt fokus på – sikkerhed og serviceydelser – og de tre forhold, der i højere grad er blevet overset: inklusive politiske processer, retfærdighed og statens økonomiske fundament.

## DE FEM SØJLER OG REFORMER AF SIKKERHEDSSEKTOREN

Uanset hvordan man definerer statsopbygning, optræder sikkerhedssektorreformer (SSR) som en central – måske den mest centrale – del af bestræbelserne på at opbygge en velfungerende stat. Den moderne stat er defineret netop gennem det monopol på legitim voldsanvendelse, den udøver gennem sine sikkerhedsinstitutioner, herunder især de væbnede styrker og politiet. På den baggrund er det ikke overraskende, at der meget tidligt i processen var fokus på at formulere en overordnet plan for den internationale støtte til den afghanske sikkerhedssektor. Dette skete på en donorkonference i G8-regi, der blev holdt i Geneve i foråret 2002. Den afghanske deltagelse i G8-mødet var begrænset, men ikke desto mindre er det i dag vurderingen, at den plan, der blev vedtaget for SSR-processen på det møde, fik afgørende betydning for de næste mange års indsats på området. Desværre ikke for det gode. **I de første mange år var der for lidt fokus på, og for ringe sammenhæng i, opbygningen af en effektiv og legitim afghansk sikkerhedssektor.** Dette hænger i høj grad sammen med G8-landenes beslutning om at opdele SSR-processen i fem søjler med hver sin lead-nation (se tabel 6).

Tabel 6: De fem søjler i støtten til sikkerhedssektoren

TYSKLAND	JAPAN	ITALIEN	STORBRITANNIEN	USA
Politi Afghan National Police	Afvæbning, afmilitarisering og reintegration (DDR)	Retsvæsen	Narkotika- bekæmpelse	Hæren Afghan National Army

Ideen bag den internationale arbejdsdeling, der lå i de fem søjler, var, at det ville være nemmere at genere ressourcer og politisk ansvar til de forskellige dele af reformen, hvis ét enkelt land havde ansvaret for at koordinere en konkret del af sikkerhedssektorreformen, end hvis ansvaret var fordelt på hele koalitionen. Dette holdt stik i et vist omfang. F.eks. bidrog UNDP med støtte fra en række medlemslande med teknisk, administrativ og finansiel støtte til alle søjler, undtagen hæren, ligesom bilaterale donorer bidrog med programmer og projekter inden for en eller flere af de fem søjler. Lead-nationen selv forventedes dog at bidrage med betydelige ressourcer til sin egen søjle og derigennem påtage sig det overordnede ansvar for udviklingen indenfor netop dette område.

I praksis førte søjlestrukturen til en meget ujævn tilgang til SSR i forhold til fortolkningen af opgaverne og tilførslen af ressourcer. Især var der markant forskel på den tyske tilgang til politireformer – med fokus på etableringen af et nationalt polititræningsakademi i Kabul og udvikling af pensum etc. for 'træning-af-trænere' – og USA's mere direkte fokus på *train-and-equip* i forhold til Afghan National Army. Den fragmenterede internationale støtte i de tidlige år gjorde det således meget vanskeligt at sikre en helhedsorienteret tilgang til opbygningen af den afghanske stats sikkerhedsapparat. **I forhold til gængse politikker for sammenhængende SSR-indsatser fyldte støtten til de væbnede styrker alt for meget, mens der var for lidt fokus på den civile kontrol med de væbnede styrker og på udviklingen af retsvæsen og politi.** Samtidig gjorde søjlestrukturen det vanskeligt at arbejde på tværs af søjlerne og sikre synergi mellem f.eks. retsvæsen og politireformer, eller mellem DDR-programmer og støtte til hæren.

I delvis erkendelse heraf blev begrebet *lead-nations* udskiftet med den lidt blødere betegnelse *key countries* på London-konferencen i 2006, og søjlestrukturen gradvist blødt op. I 2007 overtog EU – gennem EUPOL Afghanistan – således ansvaret for polititræningsopgaven fra Tyskland, mens USA overtog ansvaret for de overordnede politireformer. Senere overgik træningen af afghanske sikkerhedsstyrker fra at have været et rent amerikansk anliggende til at blive et anliggende for hele alliancen med etableringen af NATO Training Mission Afghanistan i 2009. Hovedparten af den militære træning blev dog fortsat leveret af USA, der også beholdt ansvaret for den civile støtte til opbygning af det afghanske forsvarsministerium.

Mens erfaringerne med den søjleopdelte SSR-tilgang var overvældende negative, rejser erfaringerne fra opbygningen af afghanske sikkerhedsstyrker en række andre spørgsmål uden samme entydige svar.

På den ene side tog det for lang tid, før der for alvor kom fokus på at opbygge effektive afghanske sikkerhedsstyrker, der kunne bekæmpe de væbnede oprørere. I alt for lang tid kæmpede de internationale styrker kampen på vegne af den afghanske regering, hvilket – lyder kritikken – bidrog til at underminere befolkningens tillid til den afghanske regering, der meget let kunne fremstilles som en lakaj for den vestlige verden. Samtidig bidrog kamphandlingerne og de civile ofre til at øge befolkningens modvilje over for de internationale styrker. For at undgå at være havnet i den situation skulle der langt tidligere have været sat ind med en massiv kapacitetsopbyggende indsats af ANSF, som den der blev indledt i 2009 og intensiveret i takt med, at tidspunktet for ISAF's exit kom nærmere, lyder argumentet.

På den anden side går en del af kritikken af SSR-indsatserne på, at de har haft netop dette begrænsede *train-and-equip* fokus på at øge sikkerhedsstyrkernes effektivitet, mens der har været alt for lidt fokus på at sikre deres legitimitet, herunder den civile kontrol med de væbnede styrker, der betragtes som en grundforudsætning for et fungerende demokrati. Den type indsatser handler typisk om støtte til civilsamfundsgrupper og parlamenternes kontrolfunktioner, samt om forskellige former for støtte til 'god regeringsførelse' inden for ressource-ministerierne. Indsatser, der som regel tager lang tid, og hvis effekt i forhold til akut bekæmpelse af væbnede oprørere er svær at identificere, men som ikke desto mindre vurderes at være afgørende for den langsigtede etablering af en stabil – og legitim – sikkerhedssektor.

Et sted mellem disse to yderpunkter peges der på, at der i den nødvendige fokusering på at skabe effektive institutioner, der kunne opretholde lov og orden inden for territoriet og levere sikkerhed til befolkningen, var **for megen opmærksomhed på den form for sikkerhed, der betød noget for USA og NATO, og for lidt på den daglige sikkerhed, der betød noget for almindelige afghanere.** I stedet for f.eks. at engagere lokalbefolkningen i opbygningen af nærpoliti, fokuserede man på at opbygge politistyrker af paramilitær karakter, der var trænet i oprørsbekæmpelse, snarere end i at beskytte borgerne mod kriminalitet og andre former for overgreb. Den afghanske befolknings tillid til de afghanske sikkerhedsstyrker er således begrænset. Nogle studier peger ligefrem på, at tilliden til politiet har været faldende i flere år, bl.a. pga. udbredt korrupsion og menneskerettighedskrænkelser inden for politiet.

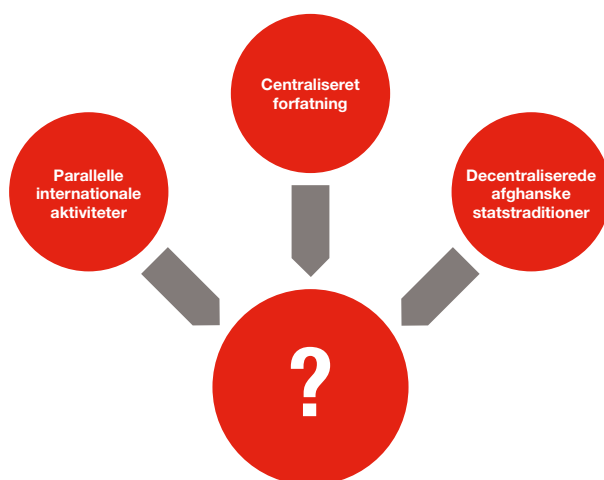
Et af de væsentligste kritikpunkter, der blev rejst undervejs, og som især viste sig preserende i forbindelse med tilbagetrækningen af ISAF, var spørgsmålet om den afghanske stats mulighed for – på sigt – selv at betale for de nye sikkerhedsstrukturer. Der findes forskellige beregninger af problemets omfang efter ISAF's tilbagetrækning og den forventede nedgang i den internationale støtte. Fælles for disse er en bred erkendelse af, at den afghanske stat i lang tid fremover vil være afhængig af udenlandsk støtte til finansiering af de afghanske sikkerhedsstyrker (SIGAR 2014). Selv hvis regeringen valgte at bruge alle sine 'egne' indtægter fra skatter og afgifter på hæren og politiet, ville den end ikke kunne betale en tredjedel af de årlige udgifter til løn, udstyr og vedligeholdelse

af baser og politistationer. Risikoen for, at hæren og politiet falder sammen, hvis den internationale finansiering ophører eller mindskes, er overhængende. Uagtet at der ikke er enighed om, hvilken tilgang til SSR der ville have været den rette i Afghanistan, peger erfaringerne således entydigt i retning af, at der var for **lidt fokus på bæredygtighed og på at finde en langsigtet model, der ville kunne videreføres af den afghanske stat selv**. Denne diskussion peger om noget på det manglende fokus, der har været på mulighederne for at sikre den afghanske stats økonomiske fundament og muligheder for 'egen-finansiering'.

## HORISONTAL OG VERTIKAL STATSOPBYGNING

Problemerne med at skabe sammenhæng i den statsopbygningsproces, der blev tilrettelagt i de første år, handlede ikke kun om sikkerhed. Mere grundlæggende var der modsætninger mellem 1) den meget centraliserede statsmodel, der formelt sigtedes efter at realisere, og som bl.a. kom til udtryk i den afghanske forfatning, der blev vedtaget på Loya Yirgaen i 2004, 2) de mange civile og militære indsatser, der i praksis blev gennemført udenom staten fra international side, og 3) det forhold, at der i Afghanistan ikke er tradition for en stærk centralmagt (se figur 4).

Figur 4: Modsigelser i den afghanske statsopbygningsproces 2001-2014



Der er hverken blandt praktikere eller akademikere enighed om, hvordan disse tre elementer skal vægtes i forhold til hinanden, eller hvordan (og om) modsætningerne mellem dem kan overvindes, men der er påfaldende **bred enighed om, at det ikke i 2001-2014 lykkedes at få statsopbygningsprocessen i Afghanistan til at hænge sammen, hverken horisontalt eller vertikalt**.

Den horisontale statsopbygning handler om forholdet mellem center og periferi – altså om magtfordelingen mellem Kabul og provinserne – mens den vertikale statsopbygning handler om forholdet mellem stat og borger. Én erfaring, der synes at tegne sig, men som der langt fra er enighed om, er, at der fra international side var for stor fokus på at forbedre den afghanske stats direkte forhold til sine borgere, og for lidt opmærksomhed på fordelingen af magt og ressourcer mellem forskellige etniske grupperinger og geografiske områder i landet. Statsopbygning blev fra international side først og fremmest opfattet som et spørgsmål om at styrke regeringen i Kabuls evne til at opretholde sikkerhed, lov og orden og levere offentlige ydelser i form af uddannelse og sundhed. En mere nuanceret tilgang, der kunne have inkluderet alternative – føderale eller blandede – statsmodeller, ville måske have passet bedre til Afghanistan.

I fht. diskussionen om sammenhæng er der især tre forskellige forhold, der er interessante. Det første tager udgangspunkt i den afghanske kontekst og peger på, at selvom det internationale samfund ikke havde blik for den horisontale statsopbygning, så havde afghanske aktører det i allerhøjeste grad. Den centralregering, der blev etableret i Kabul med Bonn-aftalen, og videreført ved Loya Yirgaen i 2004 og præsidentvalget i 2009, var fra starten udtryk for en skrøbelig magtbalance mellem forskellige interesser og magthavere. Der var ikke et samlende nationalt center, der arbejdede for en diffus størrelse kendt under navnet 'Afghanistan'. For at opretholde balancen og bevare sin plads i præsidentembedet (og sit eget liv) måtte præsident Karzai løbende indgå politiske kompromisser med rivaler og fjender. I den slags processer indgår kontrollen med diverse statslige institutioner og ressourcer typisk som et af de væsentligste elementer. Det gjorde de også i Afghanistan. Regeringen i Kabul var derfor gennem hele perioden ikke en centraliseret enhedsaktør, der havde sammenfaldende interesser i at styrke opbygningen af en effektiv og legitim afghansk statsmagt. Fragmenteringen på afghansk side var mindst lige så stor som på den internationale side.

Et andet kritik- eller læringspunkt peger på den måde, den internationale støtte til statsopbygningen blev tilrettelagt. Kernen i kritikken er, at selvom der retorisk blev lagt vægt på at styrke den afghanske regering, valgte donorerne i overvejende grad at gøre tingene selv og/eller på anden vis arbejde på en måde, der spændte ben for den erklærede målsætning om at udvikle centralmagten i Kabul. I stedet for at fokusere på den langsigtede opbygning af afghanske institutioner og kapacitet, herunder statens evne til at sikre sit eget økonomiske fundament, var donorerne optaget af at sikre leveringen af ydelserne her og nu. En meget stor del af bistanden blev gennem hele perioden givet som kortsigtet krisehjælp, i stedet for som langsigtet udviklingshjælp og støtte til revitalisering af en bæredygtig afghansk økonomi.

Et tredje og relateret forhold er den bagvedlæggende antagelse om, at adgang til offentlige ydelser øger statens legitimitet i befolkningens øjne. Det virker intuitivt rigtigt, at folk bliver mindre utilfredse med en regering og dermed mindre tilbøjelige til at gøre oprør, hvis de statslige institutioner leverer basale ydelser i form af sikkerhed, sundhed,

uddannelse og infrastruktur. Ikke mindst på baggrund af erfaringerne fra Afghanistan peges der dog i stigende grad på det kontroversielle, men ligeså intuitivt forståelige, argument, at der ikke er nogle, der tager våben i hånd, fordi der er for langt til den nærmeste sundhedsklinik. Hertil kommer, at selve det at skulle se en styrkelse af 'staten' som vejen frem mod mere sikkerhed og udvikling ikke nødvendigvis gav mening for de fleste almindelige afghanere, der primært kendte staten som et repressivt magtapparat. Det er således ikke kun i forhold til eliterne, at der er politiske interesser og kamp om anerkendelse, ressourcer og selvbestemmelse på spil. Det gælder også for den brede befolkning. Men den internationale tilgang til statsopbygning og stabilisering har været afpolitiserende og teknisk, og derfor har den misset målet, lyder argumentet.

Hver for sig giver de tre forhold, der her er fremhævet, god mening. Problemet er, at de ikke nødvendigvis peger i samme retning i forhold til, hvad man skal gøre fremadrettet i Afghanistan eller i forhold til stabiliseringsindsatser i andre lande for at skabe indre sammenhæng i de internationale aktørers måde at arbejde på og sikre, at indsatsen tilpasses værtslandets politiske og historiske virkelighed.

Erfaringerne fra Afghanistan afspejler på sin vis det internationale engagement i landet: De peger i mange retninger og lader sig ikke uden videre sammenfatte i én meningsfuld og altfavnende læresætning. For hvad er læren fra Afghanistan 2001-2014? Hvad er det væsentligste, det internationale samfund som sådan – eller et enkelt troppebidragsydende land – kan tage med sig og lære af i forhold til den fremtidige tilrettelæggelse af sammenhængende indsatser i skrøbelige og konfliktfyldte stater? Som det er fremgået af diskussionerne ovenfor, er der på en række centrale spørgsmål stadig uenighed – både blandt politiske beslutningstagere, praktikere og akademikere – om hvad der gik galt, og hvad der gik godt: Var det f.eks. en fejl, at ISAF ikke fik mandat til at opretholde fred og sikkerhed i hele Afghanistan? Eller var det tværtimod en fejl, at man forlod det snævre fokus på terrorbekæmpelse og regimeskifte og i stedet kastede sig ud i et ambitiøst stats-opbygningsprojekt? Svarene på disse centrale spørgsmål blæser måske ikke i vinden, men de revurderes løbende i lyset af udviklingen *on the ground* i Afghanistan og skiftende tendenser i tidens tænkning, og der vil formentligt gå endnu en rum tid, før der er etableret en eller anden form for historisk 'sandhed' om dette spørgsmål.

Fokus i dette studium har vedvarende været på sammenhængen mellem indsatserne og ikke på effekten af indsatserne. Alene af den grund foregiver studiet da heller ikke at kunne give klare svar på, hvad der ville have været det rigtige at gøre i Afghanistan. Eller for den sags skyld hvad der vil være det rigtige at gøre i en given fremtidig situation i et andet land. Men studiet identificerer ikke desto mindre en række pointer, der fremstår som centrale erfaringer fra Afghanistan – og som givetvis også vil have betydning i tilrette-læggelsen af fremtidige indsatser. En række af disse relaterer sig specifikt til den snævre – tværministerielle – udfordring i at sikre sammenhæng mellem diplomaternes, soldaternes og udviklingsarbejdernes indsatser. Her peger erfaringerne fra Afghanistan i særdeleshed på, at:

- Samarbejdet skal etableres og drives på så højt niveau som muligt i de relevante organisationer for at kunne fungere i praksis på lavere niveauer i felten.
- De tværministerielle samarbejdsfora kan ikke nøjes med at fokusere på fælles planlægning og beslutningstagning, men må også sikre rum for fælles læring og analyse.
- Bureaukratiske barrierer kan overvindes af dedikeret personale, men fleksibilitet, decentralisering og fælles arbejdsgange, herunder fælles rapportering til hovedkvarteret, fremmer samarbejdet i felten.

Erfaringerne fra Afghanistan understreger dog også, at hvis der for alvor skal være sammenhæng mellem diplomaternes, soldaternes og udviklingsarbejdernes indsatser, må blikket rettes mod andet og mere end de tværministerielle relationer og bureaukratiske procedurer. Der er brug for en mere grundlæggende diskussion af, hvordan – og om – der kan skabes sammenhæng mellem det, der er nødvendigt og muligt på kort sigt, og det, der er brug for og ønskeligt på langt sigt.

Erfaringerne fra Afghanistan peger især på **behovet for, at der fra international side lægges langt mere vægt og fokus på arbejdet med at skabe politiske løsninger**. Hvis der er én erfaring, der går igen ikke kun fra Afghanistan men i det hele taget fra de seneste årtiers forskelligartede interventioner i skrøbelige og konfliktramte stater, er det den, at varig fred kun kan skabes gennem politiske processer, ikke ved hjælp af forskellige kombinationer af udviklingsbistand og militære midler. I den generelle diskussion om fred og stabilitet er der i dag da også langt mere fokus på at sikre 'inklusive politiske pagter', end der var i 2001 og årene umiddelbart efter. Erfaringerne fra Afghanistan og forløbet omkring Bonn-Aftalen og forhandlinger med Taliban har givetvis bidraget til den udvikling. Samtidig peger netop det forløb på, hvor vigtigt det er at undgå at foregøgle sig selv eller befolkningerne ude og hjemme, at man har etableret et inklusivt og legitimt politisk system, hvis man reelt blot har opnået en skrøbelig magtdeling mellem udvalgte eliter.

Forudsætningen for at kunne sætte politikken i centrum er, at man forstår både den politiske virkelighed, man intervenserer i, og betydningen af at der intervenseres. En anden generel pointe, der må fremdrages fra Afghanistan, er således vigtigheden af, at indsatsen tager **udgangspunkt i den konkrete kontekst**, der intervenseres i, og ikke i en standardiseret forståelse af policy-begreber om skrøbelighed og stabilisering. Det er afgørende for tilrettelæggelsen – og implementeringen – af fremtidige interventioner, at de er baseret på grundige og dynamiske analyser af den konkrete konflikt, landets historie og relationerne til nabolande og andre magter. Det er samtidig – jf. korrupsionserfaringerne fra Afghanistan – vigtigt, at disse analyser medtænker forhold omkring konfliktens politiske økonomi, herunder hvordan ressourcer udefra påvirker konfliktens parter og deres respektive interesser og incitamenter. I forlængelse heraf, viser erfaringerne fra Afghanistan, at det er vigtigt, at det udsendte internationale personale har **baggrundsviden om og forståelse for kulturelle, religiøse og politiske traditioner i det land, de udsendes til**. Kontekstuel viden er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, betingelse for at kunne forstå sin egen rolle i det lokale spil om magt, ressourcer og indflydelse, som alle former for ekstern intervention uundgåeligt indgår i.

En tredje generel lære fra Afghanistan er behovet for en **nedjustering af ambitionsniveauet**. De løfterige erklæringer om at sikre fred, demokrati og menneskerettigheder for alle, herunder ikke mindst Afghanistans piger og kvinder, er i dag næsten forsvundet fra de politiske skåltaler til fordel for mere realistisk/pragmatiske formuleringer om at skabe muligheder for stabilitet og lov og orden. Tilbage i 2001 var den politiske tænkning i mange kredse stadig præget af troen på 1) det liberale demokratis universelle gyldighed

og 2) militær magts nytteværdi i forhold til at gennemtvinge politiske forandringer. Erfaringerne fra Afghanistan har i høj grad været med til at stille spørgsmålstegn ved begge forestillinger og banet vejen for en mere nuanceret, men også mere desillusioneret, diskussion af hvilke muligheder eksterne aktører reelt har for at præge den politiske udvikling i skrøbelige stater. Endnu en pointe, der går igen i rapporter fra Afghanistan og andre interventioner, er således, at det tager endog meget lang tid at vende udviklingen i en skrøbelig stat. Der er – hvis indsatsen skal gøre en positiv forskel – brug for en væsentligt **længere tidshorisont og en langt højere grad af strategisk tålmodighed** end de 2-3 år, der typisk regnes som 'langsigtet' i international sammenhæng. At opbygge en legitim og effektiv statsstruktur har i langt de fleste lande taget generationer. Set i det perspektiv er perioden fra 2001-2014 umådelig kort.

Disse pointer og budskaber fremhæver på forskellig vis behovet for at 'stikke en finger i jorden' og tilpasse indsatsen til den situation, der intervereres i. Dette udsagn giver intuitiv mening for de fleste og er svært at være uenig i. Problemet er blot, at konteksten ikke taler af sig selv. Selv de allerbedste analyser kan ikke fastlægge, hvad der vil være det rette at gøre, og hvordan der skal prioriteres mellem forskellige indsatser. Analyser kan heller ikke af sig selv sikre, at alle relevante aktører følger samme kurs. Fælles analyser – og dermed et fælles grundlag for at diskutere hvad der skal og kan gøres – kan være et skridt på vejen i forhold til at overvinde fragmentering. Men de åbenlyse modsætninger, der f.eks. bestod mellem ISAF's stabiliseringsmålsætning og OEF-A's terrorbekæmpelsesindsats, kan ikke analyseres væk.

Forudsætningen for, at bedre – og fælles – analyser også fører til mere sammenhængende interventioner og ikke blot til mere kvalificeret uenighed om, hvad der er hovedproblemet i Land X, er, at der er **klarhed om det overordnede sigte med det internationale engagement**: Hvad er det, man – fra politisk hold – ønsker at opnå i en given intervention? Erfaringerne fra Afghanistan viser, hvor vanskeligt det er at skabe sammenhæng på tværs af bureaukratiske skel og kulturer, når der mangler politisk klarhed og enighed om målet både internt i de bidragsydende lande og i den internationale koalition som sådan. Det overskud af målsætninger og underskud af strategisk styring, der kendetegnede bestræbelserne på at skabe sammenhæng på hovedkvarterniveau, blev reproduceret hele vejen ned gennem alle systemer og lagde vedholdende hindringer i vejen for en fokuseret og sammenhængende prioritering af indsatserne. Problemerne med den manglende strategiske styring blev yderligere forstærket af tendensen til i meget vid udstrækning at basere indsatserne på eksisterende bureaukratiske systemer og strukturer. Selvom der på den retoriske plan var fokus på sammenhæng forstået som integration, var der i praksis tale om langt mindre ambitiøse tiltag, der højst sigtede på koordination og samarbejde, og nogle gange blot på at deconflicte indsatserne, så man ikke uforvarende kom til med den ene hånd f.eks. at udruste de samme militser, man med den anden hånd lige havde demobiliseret.

Det kalejdoskop af Afghanistan-erfaringer, der ligger til grund for dette studium, kan ikke afgøre, hvordan man fremover sikrer, at bestræbelserne på at sikre sammenhæng ikke reducerer alle til laveste fællesnævner, men derimod gør helheden til mere end summen af delene. Men erfaringerne fra Afghanistan understreger, at selv et meget lidt ambitiøst deconflicting-ønske om bare at undgå at gå i vejen for hinanden i praksis kan være meget vanskeligt at realisere inden for de eksisterende fragmenterede rammer for international intervention: Silotænkning er i alle lande og organisationer alt andet lige lettere end samtænkning. De fleste troppebidragsydende lande er mindst lige så optagede af at sætte deres eget nationale fingeraftryk, som de er af at bidrage til en velkoordineret indsats. Og de fleste administrative enheder eller aktører er – især i så politiseret en situation som Afghanistan-interventionen – optaget af at vise, at netop deres indsats fungerede og var relativt succesfuld i forhold til andre aktører. Hertil kommer så de reelt eksisterende paradokser og indre modsætninger, der består mellem de forskellige målsætninger og mandater, der forfølges. I Afghanistan kom disse f.eks. til udtryk i COIN-strategiens forsøg på at beskytte befolkningen mod en korrupt regering, hvis sikkerhedsapparat man samtidig brugte hovedparten af midlerne på at opbygge og styrke.

Det er på den baggrund ikke overraskende, at interventionstræthed har præget debatten i de seneste år. De forhindringer, der skal ryddes af vejen, for virkeligt at sætte en sammenhængende international indsats på skinner, virker nærmest uoverstigelige. Men mindre kan måske også gøre det? Spændingerne mellem sikkerhed og udvikling, mellem kort sigt og langt sigt samt mellem civile og militære virkemidler bunder i reelle forskelle. De er ikke bare udtryk for en bedaget tilgang til forståelsen af krig og fred. Det er en paradoksal men interessant pointe, at netop ønsket om at skabe sammenhæng – indirekte og mod hensigten – kan have været medvirkende til at forhindre en effektiv indsats i Afghanistan. Selve forestillingen om, at der kunne etableres en meningsfuld sammenhæng mellem en række modstridende målsætninger, gjorde det muligt for de politisk ansvarlige at undgå at foretage den nødvendige strategiske afvejning af mål, midler og metoder. I stedet for at prioritere åbent mellem de forskellige målsætninger, søgte man på sin vis at tilgodese dem alle – eller de fleste på samme tid. Og det er måske især den 'strategi', der er kommet til kort i Afghanistan. En af de væsentligste erfaringer, der kan uddrages af Afghanistan, er derfor, at **samtænkning er ikke, og kan ikke være, et mål i sig selv.** Det er en metode, der – måske – kan bruges til at opnå et givet mål. Men i sig selv kan ønsket om sammenhæng hverken identificere målet med indsatsen eller anvise, hvordan det konkret skal realiseres i en given intervention. Det betyder også, at bestræbelserne på at sikre, at de diplomatiske, udviklingspolitiske og sikkerhedsmæssige instrumenter spiller konstruktivt sammen, ikke kan sættes på formel eller ensrettes. Tværtimod må de for at være virksomme on the ground tage udgangspunkt i netop det land, den konflikt og de aktører, der er til stede dér – herunder også nabolandene og de ikke-vestlige stormagter, der spiller en stadig større rolle i international konflikt-håndtering, men som typisk ikke indgår i de traditionelle koordinationsfora.

I de forskellige nationale diskussioner om, hvordan man sikrer sammenhæng i skrøbelige stater, er der en tendens til at tage udgangspunkt i ens eget nationale bidrag og starte analysen med at spørge, hvordan der kan samtænkes på tværs af berørte ministerier, derefter vendes blikket udad mod de andre internationale aktører og spørgsmålet om, hvordan der skal koordineres med disse. Og først til sidst rejses spørgsmålet om, hvordan indsatsen skal tilpasses den lokale kontekst og værtslandets prioriteter og behov. Et oplagt spørgsmål, der kan rejses på baggrund af erfaringerne fra Afghanistan, er derfor, om ikke det er på tide at vende tilgangen til samtænkning på hovedet? Analysen må tage udgangspunkt i den lokale kontekst og skitsere en mulig politisk proces, der kan føre landet væk fra skrøbelighed og over mod stabilitet. Kun på den baggrund kan man afgøre, hvilken kombination af internationale instrumenter der vil give mening, og i hvilken grad disse behøver at gå hånd i hånd i felten for at være virksomme. Den nære sammenhæng mellem sikkerhed og udvikling betyder ikke kun, at der ikke kan opnås varig fred uden udvikling, men også at der ikke kan opnås udvikling, så længe der er åben krig.



# LITTERATUR

---

BELASCO, AMY (2014) *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Congressional Research Service, December 8, 2014:  
<https://timedotcom.files.wordpress.com/2015/01/rl33110.pdf>

BERCUSON, DAVID J., OG J. L. GRANATSTEIN (2011) *Lessons Learned? What Canada Should Learn from Afghanistan*, Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute

BOGLAND, KARIN OCH SOFIE BEDFORD (2005) *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif*, Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)

BÖHNKE, J; KOEHLER, J; ZÜRCHER, C (2010) Assessing the impact of development cooperation in North East Afghanistan 2005-2009: Final Report. *Evaluation Reports 049*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

BREITENBAUCH, HENRIK Ø (2015) *Uendelig krig. Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*, København: DJØFs forlag

BROWN, FRANCES Z. (2012) “The US Surge and Afghan Local Governance. Lessons for Transition”, *USIP Special Report 316*, Washington DC: United States Institute of Peace

BUCHAN, GAVIN (2010) “Breaking Down the Silos: Managing the Whole of Government Effort in Afghanistan”, View and Opinions, *Canadian Military Journal*, Vol. 10, No. 4, 75-79

BURKE, EDWARD (2014) *Game over? The EU’s legacy in Afghanistan*, Working Paper No. 122, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)

CHAYES, SARAH (2015) *Thieves of State. Why Corruption Threatens Global Security*, New York og London: W.W. Norton and Company

CHIARI, BERNHARD (ed.) (2014) *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan, 2001-2014*, Freiburg i.Br./Berlin/Wien: Rombach Verlag

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS (2011) “Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan”, *Majority Staff Report*, Washington DC: U.S. Senate

COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS (2014) "Afghanistan in Transition: U.S. civilian presence and assistance post-2014", *Majority Staff Report*. Washington DC: United States Senate

COMPARE YOUR COUNTRY (2015) *Gross disbursements of Official Development Assistance (ODA) in 2013 - Afghanistan - ODA by donor and sector, USD million*, compareyourcountry.org, 2015 <https://www.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=625&lg=en&page=21>

CONING, CEDRIC de et al. (2009) *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan*, Oslo: The Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)

COWPER-COLES, SHERARD (2014) "Reflections from Afghanistan", *Rethinking State Fragility*, London: The British Academy

CRAWFORD, NETA C. (2015) "War-related Death, Injury, and Displacement in Afghanistan and Pakistan 2001-2014", *Cost of War*, Boston: Brown University <http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2015/War%20Related%20Casualties%20Afghanistan%20and%20Pakistan%202001-2014%20FIN.pdf>

DARI, ELISA et. al. (2012) "European Union Police Mission (EUPOL) Afghanistan", *CSDP Missions and Operations: Lessons Learned Processes*, Belgium: Directorate-General for External Policies of the Union Directorate B, Policy Department, European Union

DE CONING, CEDRIC OG FRIIS, KARSTEN (2011) "Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach", *Journal of International Peacekeeping*, 15(2011): 243-272

DEVAL (2014) *A Review of Evaluative Work of German Development Cooperation in Afghanistan*, Bonn: German Institute for Development Evaluation

DREIST, PETER (2014) "Provincial Reconstruction Teams as elements of OEF and ISAF: The development of an operational tool to stabilize Afghanistan", in Chiari, Bernhard (ed.) (2014)

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2015) *The EU police mission in Afghanistan: mixed results*, Special Report, Luxembourg: Publications Office of the European Union

FISHSTEIN, PAUL OG WILDER, ANDREW (2011) *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Medford: Feinstein International Center Tufts University

FRIIS, KARSTEN OG SANAA REHMAN (eds) (2010) “Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond”, *Security in Practice*, 6, Oslo: The Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)

GJØRV, GUNHILD H. (2015) “Sivil-militær samhandling og erfaringer fra Afghanistan”, *Internasjonal Politikk*, 73(1): 130-140, Oslo: Universitetsforlaget

GLATZ, RAINER (2011) “ISAF Lessons Learned – A German Perspective”, *PRISM*, 2(2): 169-176, Washington DC: Institute for National Strategic Studies (INSS)

GOODHAND, JONATHAN OG AZIZ HAKIMI (2014) “Counterinsurgency, Local Militias, and Statebuilding in Afghanistan”, *Peaceworks*, Washington: United States Institute of Peace

GOODHAND, JONATHAN OG SEDRA, MARK (2010) “Who owns the peace? Aid, reconstruction and peacebuilding in Afghanistan”, *Disasters*, 34(S1): 78-102

GOVERNMENT OF THE NETHERLANDS (2011) *Final evaluation. Netherlands contribution to ISAF, 2006 – 2010*, Government of the Netherlands

GUEHENNO, JEAN (2015) *The Fog of Peace. A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*, Washington DC: Brookings Institution Press

HAYSOM, SIMONE OG JACKSON, ASHLEY (2013) “‘You don’t need to love us’: Civil-Military Relations in Afghanistan 2002-2013”, *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(2): 1-16

HOGG, RICHARD et al (2013) *Afghanistan in Transition. Looking beyond 2014*, Washington DC: World Bank

HUBER, MARIE S. (2013) *‘If You Built Your Own House, Would You Then Destroy It?’ Community Involvement and the Sustainability of PRT Development Projects in Afghanistan after Transition*, Integrity Watch Afghanistan

JACKSON, ASHLEY OG HAYSOM, SIMONE (2013) *The search for common ground: civil-military relations in Afghanistan 2002-13, HPG Working Paper*. London: Overseas Development Institute

JAKOBSEN, PETER VIGGO (2005) “PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient”, *DIIS Report 2005:6*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies

JAKOBSEN, PETER VIGGO (2014) “Samtænkning og det humanitære rum efter Irak og Afghanistan”, <https://www.krigsvidenskab.dk/samtaenkning-og-det-humanitaere-rum-efter-irak-og-afghanistan>

JCOA (2012) *Decade of War, volume 1, Enduring Lessons from the Past Decade of Operations*, Virginia: Joint and Coalition Operational Analysis

JCOA (2014) *Operationalizing Counter/Anti-Corruption Study*, Virginia: Joint and Coalition Operational Analysis

KATZMAN, KENNETH (2015) *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, Washington: Congressional Research Service

KOCH, MICHAEL (2014) "Assessment of the engagement in Afghanistan", *2014 Progress report on Afghanistan*, Berlin: Press and information office of the Federal Government

LACKENBAUER, HELENÉ OG MICHAEL JONSSON (2014) *Implementing UNSCR 1325 in Capacity Building Missions. A study of NTM-Afghanistan, EUTM-Mali and EUTM-Somalia*, Stockholm: FOI Totalförsvarets forskningsinstitut

LIVINGSTON, IAN S. OG O'HANLON, MICHAEL (2015) *Afghanistan Index also including selected data on Pakistan*, Brookings, July 31, 2015: <http://www.brookings.edu/~media/Programs/foreign-policy/afghanistan-index/index20150731.pdf?la=en>

MALEY, WILLIAM OG SCHMEIDL, SUSANNE (eds) (2015) *Reconstructing Afghanistan. Civilmilitary experiences in comparative perspective*, London og New York: Routledge

MISTI (2015) *MISTI Stabilization trends and impact evaluation survey analytical report, wave 5: sep 28 -nov 3, 2014*, Arlington: Management Systems International Corporate Offices

MUNOZ, ARTURO (2012) *U.S. Military Information Operations in Afghanistan. Effectiveness of Psychological Operations 2001-2010*, Prepared for the Marine Corps Intelligence Activity, Santa Monica, Arlington og Pittsburgh: RAND Corporation

MYERS, NATHANIEL (2015) *Hard Aid: Foreign Aid in the Pursuit of Short-term Security and Political Goals*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace

NATO (2015) *ISAF's mission in Afghanistan 2001-2014*, [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm) (last accessed 04 January 2016)

NORAD EVALUATION DEPARTMENT (2012) *Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afghanistan 2001-2011*, Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad)

OECD (2010) *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 1: Islamic Republic of Afghanistan*, OECD

OLIKER, O. et al (2004) *Aid During Conflict. Interaction Between Military and Civilian Assistance Providers in Afghanistan, September 2001-June 2002*, Prepared for the Office of the Secretary of Defence and the U.S. Agency for International Development, Santa Monica: RAND Corporation

OSLAND, KARI M. OG TORJESEN, STINA (2015) "Afghanistan: Hva kan vi lære?", *Internasjonal Politikk*, 73 (1): 78-87, Oslo: Universitetsforlaget

POOLE, LYDIA (2011) *Afghanistan: Tracking Major Resource Flows 2002 – 2010*, Global Humanitarian Assistance

PYMAN, MARK (2015) *Corruption. Lessons from the international mission in Afghanistan*, London: Transparency International UK

RUBIN, BARNETT (2015) "What I saw in Afghanistan", *New Yorker*, 1 July 2015

RUDER, TRENT (2015) "Lessons and Opportunities from the Tokyo Mutual Accountability Framework", *USIP Special Report 378*, Washington DC: United States Institute of Peace

RUNGE, PETER (2009) "The Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: Role model for civil-military relations?" *Occasional Paper IV*, Bonn: Bonn International Center for Conversion

RYNNING, STEEN (2012) *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*, Stanford: Stanford University Press

SAIKAL, AMIN (2012) "The UN and Afghanistan: Contentions in Democratization and Statebuilding", *International Peacekeeping*, 19(2): 217-234

SIGAR (2013) *U.S. Anti-Corruption Efforts: A Strategic Plan and Mechanisms to Track Progress are Needed in Fighting Corruption in Afghanistan*, Arlington: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

SIGAR (2014) *High-Risk List*, Washington: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

SIGAR (2015a) *Department of Defence Commander's Emergency Response Program (CERP): Priorities and Spending in Afghanistan for Fiscal Years 2004-2014*, Arlington: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

SIGAR (2015b) *Quarterly Report to the United States Congress, October 2015*, Arlington: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction

SIGAR og USIP (2014) *Report on an International Symposium on Monitoring and Management in Insecure Environments: Applying Best Practices to Afghanistan*, Washington: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction and United States Institute of Peace

STABILISATION UNIT (2010) *Responding to Stabilisation challenges in hostile and insecure environments: lessons identified by UKs Stabilisation Unit*, London: Stabilisation Unit

STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL SECURITY AND DEFENCE (2010) *Where we go from here: Canada's Mission in Afghanistan*, Interim Report, Special Study on the National Security and Defence Policies of Canada, Standing Senate Committee on National Security and Defence

STEPPUTAT, FINN (2009) Synthesis Report: Civil-military relations in international operations. A Danish perspective, *DIIS report 2009: 16*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies

SUD, INDER (2013) *Afghanistan: A Synthesis Paper of Lessons from Ten Years of Aid*, Washington DC: World Bank

SUHRKE, ASTRI (2012) "Waging War and Building Peace in Afghanistan", *International Peacekeeping*, 19(4): 478-491

SUHRKE, ASTRI (2013) "Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement", *Central Asian Survey*, 32(3): 271-286

TANIN, ZAHIR (2011) "Ten Years of the United Nations in Afghanistan: A Closer Look at Recent History and a Glimpse of what Lies Ahead", *Nacao e Defesa*, No 130, pp. 55-67, Lisbon: National Defence Institute

TEJPAR, LOUISE OG JOHAN (eds.) (2009) *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency

THOMSON, MICHAEL H. et al (2011) *Interagency Trust in the Whole of Government Approach to Canadian Forces Operations: Subject Matter Expert Discussions*, Toronto: Humansystems® Incorporated on behalf of Defence Research and Development Canada

THRUENSEN, PETER DAHL (2007) *NATO in Afghanistan – What lessons are we learning and are we willing to adjust?*, DIIS Report, Copenhagen: Danish Institute of International Studies

U.S. GOVERNMENT (2011) *Evaluating U.S. Foreign Assistance to Afghanistan*, A Majority Staff Report prepared for the use of the Committee on Foreign Relations United States Senate, Washington: U.S. Government Printing Office

UNDP (2014) *Assessment of Development Results: Afghanistan. Evaluation of UNDP Contribution*. New York: UNDP Independent Evaluation Office

USAID (2006) *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An interagency assessment*, Washington: United States Agency for International Development

USAID (2011) *ACAP Final Evaluation*, Washington DC: Checchi and Company Consulting, Inc.

USAID (2012) *Performance Evaluation – District Delivery Program (DDP)*, Washington DC: Checchi and Company Consulting, Inc.

VAN DER LIJN, JAÏR (2011) *3D ‘The Next Generation’ Lessons learned from Uruzgan for future operations*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’

VAN DER LIJN, JAÏR (2015) “Comprehensive approaches, diverse coherences: the different levels of policy coherence in the Dutch 3D approach in Afghanistan”, *Small Wars and Insurgencies*, 26(1): 72-89

VINCENT, SAM (2015) *Capturing the lessons from the Helmand Provincial Reconstruction Team (PRT)*, Wiston House: Wilton Park

WALDMAN, THOMAS (2014) “Reconciliation and research in Afghanistan: an analytical narrative”, *International Affairs*, 90(5): 1049-1068

WILTON PARK (2010) *Winning hearts and minds in Afghanistan: Assessing the effectiveness of development aid in COIN operations*, Report on Wilton Park Conference 1022, British Foreign and Commonwealth Service, Steyning: Wilton Park

WILTON PARK (2013) *Workshop on evaluation lessons from development assistance to Afghanistan*, workshop conference, Wilton Park

WILTON PARK (2014) *Stabilisation after 2014: lessons from contemporary operations*, Conference report, Wilton Park

ZÜRCHER, CHRISTOPH et al. (2013) *Strategische Portfolie Review – Afghanistan. Schlussbericht*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



Bag denne rapport står en bred kreds af DIIS-medarbejdere. Den faglige analyse af de mange dokumenter, der ligger til grund for rapporten, er gennemført af et tværfagligt hold bestående af seniorforskerne Louise Riis Andersen og Finn Stepputat samt major Thomas Galasz Nielsen og videnskabelig assistent Anne Sofie Bang Lindegaard. Student-ermedhjælper Philip Sviatchenko stod for den indledende identifikation af relevante rapporter fra andre lande med støtte fra bibliotekar Lars K. Mathiesen. Direktør Nanna Hvidt og seniorforsker Helle Malmvig udgjorde DIIS interne kvalitetssikringsteam, og kommunikationschef Anna Pia Hudtloff forestod den fysiske produktion af rapporten, herunder korrekturlæsning, oversættelse og layout.

Rapporten har herudover nydt godt af samarbejde med og input fra en lang række personer i ind- og udland, der alle fortjener tak. Det gælder ikke mindst oplægsholderne ved den heldagskonference, DIIS afholdt den 23. april 2015, og som tjente til at fokusere analysens emnefelt Journalist Charlotte Aagard, Information, fungerede som moderator på konferencen.

Som led i udarbejdelsen af rapporten gennemførte i oktober 2015 interviews med en række beslutningstagere, analytikere og praktikere i Washington DC. Udover repræsentanter fra State Department, Pentagon, USAID og SIGAR omfatter listen over interviewede navne som: Clare Lockhart, Beth Cole, Stephen Biddle, Frances Z. Brown, Michael O'Hanlon, Jeremy Shapiro, Dan Feldman og Seth Jones. De fortjener alle tak for at dele deres tanker.

En tak skal endelig lyde til medlemmerne af den eksterne referencegruppe, der fra starten har haft lejlighed til at følge arbejdet med rapporten og som på forskellig vis har bidraget med input og kritiske kommentarer: Ole Wæver, Steen Ryning, Peter Viggo Jakobsen, og Henrik Breitenbauch.

Uden disse menneskers bidrag var rapporten aldrig blevet færdig. Ansvar for rapporten – og for eventuelle fejl – er dog alene forfatterens.

## **ERFARINGER FRA DEN SAMTÆNKTE DANSKE AFGHANISTAN-INDSATS 2001 – 2014**

Ved udgangen af 2014 sluttede den NATO-ledede ISAF-mission i Afghanistan, og de danske kampenheder blev trukket ud. Partierne bag den danske Afghanistan-indsats besluttede på den baggrund, at tiden nu var moden til at opsamle de erfaringer, der blev gjort i forbindelse med de cirka 13 års danske indsats i Afghanistan. Partierne besluttede også, at erfaringsopsamlingen skulle fokusere på samtænkningen af de danske indsatser, som har fundet sted under meget krævende sikkerhedsforhold.

Denne rapport er del I af erfaringsopsamlingens tre delrapporter:

- Delrapport I** Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan, udarbejdet af DIIS, Dansk Institut for Internationale Studier.
- Delrapport II** Udviklingssamarbejde i Afghanistan, udarbejdet af konsulenthuset Landell Mills.
- Delrapport III** Danske erfaringer med stabiliseringsprojekter og CIMIC, udarbejdet af Forsvarsakademiet.