



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES
STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

NATO i Afghanistan

– Hvad kan vi lære af missionen, og er vi villige til at justere?

Peter Dahl Thruelsen
Januar 2008

Resumé

Dette brief er et resultat af en rapport omhandlende NATOs mission i Afghanistan. Rapporten udforsker kompleksiteten af den NATO-ledede International Security Assistance Force (ISAF) og undersøger den faktiske gennemførelse af missionen i forhold til de principper, NATO selv har opstillet for denne type missioner. Rapporten analyserer forskellige aspekter af implementeringen og kommer med anbefalinger, der bør følges, hvis en mere effektiv mission skal gennemføres – og hvis succes skal opnås inden for en overskuelig fremtid. Rapportens analyse er et resultat af flere feltstudier i Afghanistan, hvor alle niveauer inden for missionen er blevet undersøgt. Overordnet viser rapporten, at ISAF-missionen lider under mangel på en samlet politisk strategisk forståelse af missionen, opgaven og strategien for at opnå succes. Missionen bliver implementeret på trods af, at der mangler en række centrale elementer, såsom civile ressourcer, en holistisk strategi, 'interagency' koordination og forståelse for den komplekse kontekst. ISAF-missionen og det overordnede nationsbygningsprojekt, som det internationale samfund og den afghanske regering er ved at implementere, skal styrkes gennem enighed om udarbejdelsen af en overordnet holistisk politisk og militær strategi, der herefter følges i den faktiske implementering. Når dette er sagt, synes succes stadig at være inden for rækkevidde, men det kræver et seriøst engagement og debat mellem de nationale og internationale aktører, for at projektet skal lykkes.

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

Peter Dahl Thruelsen er forskningsmedarbejder for
Institut for Strategi, Forsvarsakademiet
Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS

Indledning

Der gennemføres i dag dagligt kampoperationer i Afghanistan, og flere NATO-medlemmer er begyndt at kalde ISAF-missionen for den ultimative test for NATO og alliancens medlemmer. Komplexiteten af kamphandlingerne – der i dag bedst kan karakteriseres som oprørsbekæmpelse – udvikler sig med en hastighed, der stiller store krav til en konstant og hurtig tilpasning af strategi og ressourcer. Hvis denne tilpasning ikke finder sted, vil muligheden for at opnå succes med det overordnede nationsbygningsprojekt langsomt forsvinde.

Dette brief og analysen, der er gennemført i den tilhørende rapport, er struktureret ud fra NATOs egne erfaringer med gennemførelse af det, NATO kalder fredsstøttende operationer¹. Ud fra disse erfaringer er otte principper – succeskriterier – blevet udledt for at danne analytisk grundlag for at evaluere ISAF-missionen. De otte udledte principper skal ses som en samling af NATOs erfaringer fra forskellige fredsskabende operationer gennemført i 1990'erne og frem. Analysen og de udledte anbefalinger er struktureret efter de typiske militære niveauer, der anvendes ved gennemførelse af større militære operationer som den i Afghanistan. De tre niveauer er det strategiske, det operative og det taktiske niveau.

Overordnet konkluderer rapporten, at ISAF-missionen lider under mangel på rationel politisk forståelse for missionen, opgaven og strategien for opnåelse af succes. Konsekvenserne af dette synes at være en mission, der i vid udstrækning mangler civile ressourcer, en holistisk strategi og koordination mellem ministerielle aktører (både nationale og internationale). Samtidigt er der en international mangel på forståelsen af opgavens vigtighed og dens kompleksitet. Trods disse mangler synes der stadigvæk at være mulighed for succes, men kun hvis et seriøst engagement og en dedikeret debat mellem de vigtigste aktører etableres og munder ud i en holistisk politisk og militær strategi, der herefter følges frem mod målet.

Konklusioner og anbefalinger

Det politisk/strategisk niveau

På det politisk/strategiske niveau kan det konkluderes, at ISAF-mandatet er på linie med det internationale samfunds mål, og at Bonn-aftalen samt det efterfølgende Afghanistan Compact opstiller en vis opgavefordeling mellem de involverede aktører. På den anden side kan de politiske og strategiske mål – 'end state' – ikke nås gennem den nuværende militære, civile og økonomiske allokering til missionen. Det strategiske 'end state' er politisk defineret, men de ressourcer, der efterfølgende fra politisk side er stillet til rådighed af det internationale samfund, er langt fra tilstrækkelige. Det internationale samfund må derfor

¹ Peace Support Operations: NATO Allied Joint Population (AJP) 3.4.1: 'Peace Support Operations'.

moderere de internationale politiske ambitioner for et stabilt Afghanistan, så ambitionerne matcher ressourceallokeringen og herefter skabe en holistisk politisk og militær strategi frem mod 'end state'. De største aktører i landet – USA, NATO, EU og den afghanske regering – skal fastlægge denne strategi i enighed og herefter skal alle parter følge den. Den nye overordnede fælles strategi vil yderligere imødekomme det ønske om fælles fodslag – unity of effort – der på nuværende tidspunkt ikke findes inden for alle elementer af missionen.

Et område, hvor der er fælles fodslag, er inden for udviklingen af Afghan National Army (ANA), hvor amerikanerne, som primært ansvarlige, har satset stort og allokeret mange civile, militære og økonomiske ressourcer på at skabe en funktionel og professionel hær. ANA er opbygget fra bunden, dvs. ikke på eksisterende strukturer, hvilke overordnet har gjort processen lettere og fjernet tidligere dysfunktionelle systemer og negativt styrende personlige relationer. Opbygningen af Afghan National Police (ANP) har derimod ikke været den store succes, og der har i udstrakt grad været mangel på fælles fodslag. Tyskland, der har haft det overordnede ansvar for opbygningen, valgte at opbygge ANP med udgangspunkt i eksisterende strukturer og ud fra en mangelfuld sikkerhedsvurdering af de udfordringer, politiet ville stå overfor. Dette har resulteret i, at udviklingen af ANP i dag er 3-4 år bagud i forhold til ANA. Indenrigsministeriet, hvorunder ANP virker, er korrupt, og den daglige ledelse af ANP er ikke effektiv. ANPs virke i provinserne viser, at ANP ikke kan imødegå sikkerhedstruslerne, og at betjentene derfor er et yndet mål for Taliban. Der er derfor behov for at styrke uddannelsen, styringen og kontrollen med ANP både på det ministerielle og det taktiske niveau. Et sidste eksempel på manglende fælles fodslag er opiumsbekeampelsen. England, der har været overordnet ansvarlig på dette område, har ikke formået at skabe en fælles holistisk strategi, der kan binde alle interessenter sammen om en fælles indsats. Opiumsbekeampelsen i Afghanistan vil tage mange år, og dens succes vil være afhængig af en langsigtet strategi, der kombinerer og samler en bred vifte af udviklingstiltag, såsom udviklingsbistand, uddannelse, infrastruktur, sundhed og især sikkerhed.

Det operative niveau

På det operative niveau kan det konkluderes, at ISAF-missionen lider under en mangel på enhedskommando - 'unity of command'. Hermed menes, at de mange lande, der bidrager med tropper til NATOs mission, har opstillet en mur af restriktioner vedrørende anvendelsen af tropperne. Mange af restriktionerne – kaldet 'caveats' eller nationale røde kort – er opstået på grund af nationale dagsordener og interne politiske forhold i de bidragydende lande. Restriktionerne vanskeliggør implementeringen af ISAF-missionen, da den øverstbefalende for ISAF reelt ikke kan regne med, at NATO-tropperne i landet rent faktisk er til rådighed for

ham i forbindelse med gennemførelse af operationer. Ud over de 'officielle' restriktioner, der er nedskrevet i forbindelse med beslutningen om at bidrage med tropper, har specielt operationerne i Sydafghanistan vist en ny og negativ udvikling – på grund af 'uskrevne' restriktioner. I forbindelse med Operation Medusa, der blev gennemført 2.- 17. september 2006 i Kandahar-provinsen, anmodede ISAF-hovedkvarteret i Kabul om ekstra enheder til gennemførelse og opfølgning på operationen. Anmodningen afslørede, at der eksisterede et stort antal uskrevne restriktioner, som yderligere begrænsede troppernes anvendelse. For at kunne gennemføre effektive militære operationer frem mod målet for ISAF-missionen er det essentielt, at ISAF-chefen rent faktisk har de udsendte NATO-tropper i Afghanistan til rådighed for implementeringen af mandatet. Det er derfor vigtigt, at restriktionerne ophæves eller som minimum nedskrives, så ISAF mere effektivt kan planlægge og implementere missionen.

Problemerne med de nationale restriktioner har også en afspejlende effekt på ISAF-missionens troværdighed. Det er vigtigt, at befolkningen er overbevist om ISAFs mulighed for at implementere mandatet, da denne overbevisning er med til at skabe og sikre deres støtte til missionen. Et yderligere element i kampen om befolkningens troværdighed kan ses i ISAFs operationsplan (O-Plan). O-Planen opstiller de vigtigste militære hovedopgaver og støtteopgaver – 'key military tasks' og 'key supporting tasks' – som udgangspunkt for implementeringen. Hvis disse opgaver ikke er klart formuleret, vil ISAF kunne blive stillet over for fortolkningsspørgsmål ikke bare nationalt i de lande, der bidrager med tropper, men også i kampen om befolkningens støtte i Afghanistan. Dette er specielt set i spørgsmålet om ISAFs rolle over for opiumsproduktionen. Rollen er beskrevet som en vigtig støtteopgave – 'key supporting task' –, men uden en klar afgrænsning og definition af denne. Denne uklarhed er blevet brugt af blandt andet Taliban som propaganda over for ISAF. Taliban har forsøgt at overbevise befolkningen om, at ISAF er i landet for at bekæmpe opium og derved for at begrænse lokalbefolkningens indtjeningsmuligheder. Propagandaen skader ISAFs opbakning i befolkningen og skaber usikkerhed om ISAFs rolle. Forholdet skal afklares ved udfærdigelse af klare O-Planer med præcise formuleringer og gennem informationskampagner.

Et sidste element, der kan påvirke befolkningens opfattelse af ISAF, er de provinsbaserede genopbygningshold – Provincial Reconstruction Teams (PRT) – og de midler der stilles til rådighed for disse. Der er på nuværende tidspunkt 25 PRT'er spredt ud over hele landet. De er implementeret ud fra nationale retningslinier, ikke ud fra ISAFs retningslinier, hvorfor deres virke og opgaver over for lokalbefolkningen er vidt forskellige. PRT'erne er styret af nationale politiske prioriteter, økonomiske ressourcer og formål, hvilket har medført, at den afghanske

regering og befolkningen ikke klart ved, hvad de kan forvente. Dette kan give anledning til uindfriede lokale forventninger, som kan underminere sammenhængskraften i ISAF og missionens troværdighed, men problemet kan afhjælpes ved at integrere PRT'erne som en direkte del af ISAF-missionen med fælles strategi og retningslinier. Yderligere skal der stilles økonomiske ressourcer til rådighed for alle PRT'erne, så disse har midler og kompetence til at implementere deres opgaver.

Det taktiske niveau

På det taktiske niveau kan det konkluderes, at fokus for ISAFs informationsstrategi skal tilpasses de langsigtede civile mål for missionen og ikke fokusere på kortsigtede taktiske sejre. Antallet af døde oprørere og mindre taktiske sejre har ikke nødvendigvis en positiv virkning på befolkningen. Lokalbefolkningen ved godt på nuværende tidspunkt, at ISAF-soldaterne kan bekæmpe Taliban på slagmarken, men kan endnu ikke se de langsigtede forbedringer, der skulle følge efter de mange militære operationer. Det er de langsigtede mål ved ISAFs virke, der nu effektivt og fokuseret skal kommunikeres til befolkningen.

Afslutningsvis skal ISAF på det taktiske niveau kraftigt overveje den overvældende magtanvendelse ved gennemførelse af operationer som svar på Talibans angreb. ISAFs regler for magtanvendelse – 'rules of engagement' – skal uden tvivl afspejle missionens kompleksitet. Hvis reglerne er for svage, kan dette koste både militære og civile liv og resultere i en manglende mulighed for at give lokalbefolkningen en sikkerhedsgaranti. På den anden side må reglerne ikke blive fortolket og anvendt så massivt, at tilstedeværelsen af ISAF bliver ensbetydende med usikkerhed for befolkningen. Taliban benytter sig af ISAFs anvendelse af magt ved bevidst at operere ud fra bebyggede og befolkede områder, når de skal kæmpe mod ISAF. Ved dette opnår Taliban, at befolkningen i højere grad bliver ofre, og dette kan være med til at underminere ISAFs støtte i befolkningen. ISAF må finde en balance mellem de kortsigtede taktiske effekter og de mere langsigtede strategiske mål med at vinde befolkningens 'hjerter og sind'. Denne balance skal afspejles i anvendelsen af magt under gennemførelse af operationer.

For yderligere læsning se:

Chatham house (2007): *Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?*, London, United Kingdom. <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/-/id/552/>

The Bonn Agreement (2001): http://www.unama-afg.org/docs/_nonUN%20Docs/_Internation-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm

The Asia Foundation (2007): *State Building, Political Progress, and Human Security in Afghanistan*, AINA, Kabul, Afghanistan. http://www.asiafoundation.org/pdf/Afghan_Report_April082007.pdf

Thruelsen, Peter D. (2006a): "From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation, Reintegration in Afghanistan", *DIIS Report 7*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, Denmark.

Thruelsen, Peter D. (2006b): "Nationsbygning i Afghanistan – trusler og udfordringer", *DIIS Report 9*, Dansk Institut for Internationale Studier, København, Danmark.

UNODC (2007): *Afghan Opium Survey – Executive Summary*, United Nations Office on Drugs and Crime: http://www.unodc.org/pdf/research/AFG07_ExSum_web.pdf