



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 NATO's 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

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 opiumsbekæmpelsen. 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. Opiumsbekæmpelsen 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

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.