

## FOKUS: AFGHANISTAN, 21 ÅR ETTER

## 20 år i Afghanistan: Hvad ved vi om det, vi lærte?

Mona Kanwal Sheikh

*Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), Danmark***Sammendrag**

Artiklen ser nærmere på de forhold, som er blevet beskrevet i analyser af interventionen i Afghanistan, der kan forklare den udvikling, som den amerikanske præsiden, Joe Biden, forsikrede ikke ville finde sted i 2021. Tre forhold står frem i tidligere analyser af årene, der gik, i Afghanistan. For det første, at der var løbende udfordringer med kapacitetsopbygningen. Udfordringer, der ligeledes løbende var blevet påpeget internationalt af analytikere, forskere og i krigens mange evalueringsrapporter og erfaringsopsamlinger. For det andet, at formålet med krigen fra de allieredes side skiftede karakter, som tiden gik. Fra at det fælles formål var lettere at få øje på i starten af krigen, så blev interventionsindsatserne til et formålstæt delta, hvor de involverede lande med skiftende regeringer balancerede hensyn til alliancer, en hjemlig vælgerskare, nationale sikkerhedsinteresser og værdipolitiske rettighedsdagsordner. For det tredje, at Taleban gradvist – og ikke fra den ene dag til den anden – havde opbygget styrke og kontrol, og samtidig havde været involveret i en politisk proces via deres repræsentationskontor i Doha, der var med til at bane vejen for deres overtagelse.

**Nøkkelord:** Afghanistan · krig · intervention · erfaringsopsamling · Taleban

---

Kontaktinformasjon: Mona Kanwal Sheikh, e-post: [mosh@diis.dk](mailto:mosh@diis.dk)

©2022 Mona Kanwal Sheikh. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.

Citation: Sheikh, M. K. (2022). 20 år i Afghanistan: Hvad ved vi om det, vi lærte? *Internasjonal Politikk*, 80(2), 271–284. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3921>

Den 8. juli 2021, da den amerikanske præsident, Joe Biden, mindede den amerikanske offentlighed om den endelige tilbagetrækning fra Afghanistan, forsikrede han samtidig, at det var umuligt, at Taleban ville kunne tage over. På den ene side har du 300.000 veludrustede tropper og en luftstyrke, og på den anden side har du 75.000 talebanere, gjorde han regnestykket op. Siden juni 2021 havde medier dog rapporteret om et lidt andet billede, og der var forlydender om, at det amerikanske efterretningsvæsen havde peget på Talebans overtagelse af Afghanistan som et muligt scenarie på kort sigt.

Billedet på jorden – som også medier gengav – var nemlig, at Taleban allerede fra maj 2021 havde intensiveret deres angreb og erobret nyt territorium (Kumar, 2021). Noget af denne udvikling gik endog flere år tilbage. FN's løbende rapporter har systematisk dokumenteret, hvordan Taleban før juni 2021 enten kontrollerede eller var i gang med at tilkæmpe sig 50–70 procent af afghansk territorium udenfor de urbane centre. I juni 2021 var der væbnet kamp i 26 ud af landets 34 provinser (Brader, 2021).

Den 15. august 2021 indtog Taleban Kabul, og de afghanske institutioner var kollapsede – det blev endeligt manifesteret ved præsident Ashraf Ghani's flugt ud af landet samme dag og hans besked til medierne om, at Taleban måtte være krigens sejrherre (TRT World, 2021). Hvad gik galt, er det spørgsmål, der har givet genlyd, siden Taleban generobrede magten i Afghanistan. Udviklingen, der udspillede sig med dramatiske scener blandt andet med et Islamisk Stat-angreb i Kabul, ulykkelige evakueringsindsatser fra lufthavnen i halen på Talebans streamede fotosessioner fra præsidentpaladset, var et kollektivt chok. I et land, hvor der på et tidspunkt var 130.000 internationale tropper på jorden. Både for den afghanske befolkning, der måtte betale en høj pris for krigen, som opgjort i tal har kostet omtrent 176.000 mennesker livet, herunder 46.319 civile (Watson Institute, 2021).<sup>1</sup> Men også for de allierede landes befolkninger, der troede, at den årtier lange intervention havde sikret et bæredygtigt regimeskifte, opbygget civilsamfundsinstitutioner, bekæmpet terrorbevægelserne og kapacitetsopbygget de afghanske sikkerhedsstyrker, så de kunne overtage ansvaret for sikkerheden.

I denne artikel ser jeg nærmere på nogle af de forhold, som allerede er blevet beskrevet i analyser af interventionen i Afghanistan, der potentielt kan forklare den

---

<sup>1</sup> Ifølge SIGAR lyder opgørelsen over tabstal på 66.000 tropper og 48.000 civile liv siden 2001 (SIGAR, 2021). The Uppsala Conflict Data Program (Uppsala Universitet) angiver 206.638 døde i alt i perioden 2001–2019. Forskellen i tabstallene skyldes blandt andet, at Brown Universitet tæller tabstal som følge af direkte kamphandlinger, mens UDCP tæller alle døde som følge af konfliktrelateret vold. Ingen af opgørelserne inkluderer lemlæstede og sårede eller dødstal som følge af sekundære effekter af krigen. Herudover har krigen både ført til millioner af internt fordrevne, og i december 2020 var der omtrent 2,6 millioner UNCHR-registrerede flygtninge i Afghanistan.

udvikling, som Biden forsikrede, ikke ville finde sted.<sup>2</sup> Især tre forhold står frem, i tidligere analyser af årene, der gik, i Afghanistan. For det første, at der var løbende udfordringer med kapacitetsopbygningen. Udfordringer, der ligeledes løbende var blevet påpeget internationalt af analytikere, forskere og i krigens mange evaluerings-rapporter og erfaringsopsamlinger. For det andet, at formålet med krigen fra de allieredes side skiftede karakter, som tiden gik. Fra at det fælles formål var lettere at få øje på i starten af krigen, så blev interventionsindsatserne til et formålstæt delta, hvor de involverede lande med skiftende regeringer balancerede hensyn til alliancer, en hjemlig vælgerskare, nationale sikkerhedsinteresser og værdipolitiske rettigheds-dagsordner. For det tredje, at Taleban gradvist – og ikke fra den ene dag til den anden – havde opbygget styrke og kontrol, og samtidig havde været involveret i en politisk proces via deres repræsentationskontor i Doha, der var med til at bane vejen for deres overtagelse.

### Udfordringer med kapacitetsopbygningen

Interventionen i Afghanistan rummede mange erklærede politiske formål, og et af de mest dominerende kom til at handle om civil og militær kapacitetsopbygning. Den internationale intervention indebar også en intensivering af udviklingsbistanden til Afghanistan. Ifølge opgørelser fra Verdensbanken var omtrent halvdelen af afghansk legal økonomi afhængig af udviklingsbistand ved Talebans overtagelse af regeringsmagten i 2021 (World Bank, 2021). Siden 2002 har USA brugt 145 milliarder på at genopbygge sikkerhedsstyrkerne, de civile regeringsinstitutioner, økonomien og civilsamfundet (SIGAR, 2021). Henad vejen blev dét at samtænke de sikkerhedspolitiske formål og de udviklingspolitiske indsatser en doktrin for interventionen i Afghanistan, og selvom det i udgangspunktet handlede om at sikre bedre koordination og agere mere strategisk eller formålsbestemt, så er samtænkningen også blevet kritiseret løbende. Især fordi flere af udviklingsprojekterne på jorden i Afghanistan ikke viste sig bæredygtige.<sup>3</sup> I et policy brief beskrives det således, at det var nationale sikkerhedsinteresser i forhold til oprørsbekæmpelse og

---

<sup>2</sup> Artiklen er baseret på udvalgte analyser fra tiden, før Taleban overtog magten. Flere lande, herunder Danmark, har siden igangsat udredninger af, hvad der ledte til denne udvikling, og disse er naturligvis ikke en del af nærværende.

<sup>3</sup> En gennemgang af fredsbevarende og fredsopbyggende aktiviteter efter den kolde krig viser, at disse operationer oplevede betydelige problemer med sammenhæng og koordinering, og at dette bidrog til operationernes manglende bæredygtighed. En DIIS-rapport beskriver, at disse udfordringer skal forstås med udgangspunkt i et stadig mere komplekst og indbyrdes afhængigt internationalt konflikthåndteringssystem, hvor omfanget af krisen, som det internationale samfund står over for, ofte er af en sådan størrelsesorden, at ingen myndighed, regering eller international organisation alene kan håndtere den. Konklusionen i gennemgangen var, at der især bør sættes ind på to områder: behovet for hhv. at udtænke en overordnet strategisk ramme og at sikre lokalt ejerskab (De Coning, 2008). Begge udfordringer er blevet identificeret i forhold til interventionen i Afghanistan.

krigen mod terror, der var drivkraften i forsøgene på at opnå større sammenhæng i indsatserne. Især handlede det for donorregeringerne om at bruge synlige civilsamfundsindsatser til at vinde *hearts and minds* hos befolkningen og dermed bibringe større sikkerhed i kraft af befolkningens opbakning til regeringsmagten (Stepputat, 2013).

Man kan spore to overordnede komponenter i den løbende evaluering og kritik af kapacitetsopbygningsindsatserne. Den ene er, at samtænkningssdoktrinen havde sine begrænsninger og især en negativ indvirkning på de formål, som udviklingspolitik typisk handler om, da de blev ved at blive trådt under fode af sikkerhedsinteresser. Konsekvenserne blev i nogle tilfælde det modsatte af intentionerne: I stedet for effektiv krigsførelse og kapacitetsopbygning tegnede der sig konturer af modsattede udviklinger. Som beskrevet af Stepputat, så kan et pres for at skabe udvikling have en destabiliserende effekt: ”Mange udviklingsprojekter er blevet forbundet med misbrug af ressourcer, sjuks og manglende monitorering, hvilket har skabt grobund for mistro til den centrale regering og dens lokale allierede og repræsentanter” (Stepputat, 2013). Herudover beskriver Stepputat udfordringerne i antagelsen om, at donor- og modtagerregeringer har sammenfaldende politiske interesser. Som Afghanistan også kom til at illustrere, så kan selv Vesten-støttede regeringer i skrøbelige stater være kritiske over for donorerens dagsordener og derfor ikke udvise ejerskab. Det fører dels til klientelisme, og dels viser erfaringerne fra Afghanistan, at donorregeringernes sikkerhedspolitiske interesser bliver anset for vigtigere end at holde modtagerregeringen ansvarlig for manglende opfyldelse af partneraftalen (Stepputat, 2013).

I en anden dansk erfaringsopsamling, der også har evalueret udfordringerne i forhold til samtænkningen, lyder det, at

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 kom til kort i Afghanistan. (Andersen, 2016, s. 80)

Udover spændingerne mellem målsætningerne i de civile og militære indsatser, handler en anden komponent – der går igen i flere evalueringer – om, at interventionen baserede sig på en ringe forståelse af de lokale dynamikker og den lokale kontekst. Med andre ord kom virkeligheden bag på dem, der blev sendt ud i felten for at implementere de store og mangeartede målsætninger.

USA har løbende og især siden 2008 evalueret indsatsen i Afghanistan gennem det kongresstøttede Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). Et af de områder, som deres evalueringsrapporter har peget på, er netop om den manglende bæredygtighed og langsigtethed i projekterne, der dels peger på mangelfulde strategier, og dels på den kontekst, som projekterne

skulle implementeres i. Som den seneste erfaringsopsamling beskriver: ”... pervasive corruption put U.S. funds sent through the Afghan government at risk of waste, fraud, and abuse” (SIGAR, 2021).

Rapporterne beskriver også, hvordan politirådgivere blev trænet ved at se amerikanske tv-shows eller gennemgå generiske PowerPoint-præsentationer, og at der ofte var en massiv rotation i ministeriernes personale, der således ikke fik tid til at blive konsolideret (SIGAR, 2021). I en opsummerende rapport fastslår SIGAR, at de amerikanske regeringer:

... forced Western technocratic models onto Afghan economic institutions; trained security forces in advanced weapon systems they could not understand, much less maintain; imposed formal rule of law on a country that addressed 80 to 90 percent of its disputes through informal means; and often struggled to understand or mitigate the cultural and social barriers to supporting women and girls. Without this background knowledge, U.S. officials often empowered powerbrokers who preyed on the population or diverted U.S. assistance away from its intended recipients to enrich and empower themselves and their allies. Lack of knowledge at the local level meant projects intended to mitigate conflict often exacerbated it, and even inadvertently funded insurgents. (SIGAR, 2021, s. XI)

En dansk analyse fra 2014 peger på en række paradokser i den internationale tilgang til opbygningen af effektive og legitime afghanske statsstrukturer. Mange civile og militære indsatser blev i praksis gennemført uden om den afghanske stat, og man kom til aktivt at styrke væbnede grupperinger og lokale krigsherrer, der hverken nød befolkningens tillid eller var interesserede i at opbygge en effektiv og legitim stat med hovedsæde i Kabul (Andersen, 2016).

Samtidig viste erfaringerne også, at der på begge sider af Atlanten – både blandt civile og militære aktører – var bred enighed om, at balancen mellem de civile og de militære grene af det internationale engagement i perioden 2001–2014 var skæv. Som lanceringen af erfaringsopsamlingen beskrev, så følte diplomater og udviklingsarbejdere sig kørt ud på et sidespor i forhold til den militære planlægning og nødvendighed. Omvendt savnede soldaterne civile rådgivere, der kunne hjælpe dem med de udviklingsorienterede opgaver, de blev pålagt fra politisk hold (Andersen, 2016).

I en anden erfaringsopsamling vedrørende anti-terrorindsatsen og oprørsbekæmpelsen i Afghanistan, peges der ikke så meget på et overload af strategier og målsætninger, men derimod på manglen på en klart defineret strategi med klare fastlagte mål og midler. Der efterlyses, at man havde defineret et endemål og identificerbare milepæle fra starten. Man efterspurgte også en tilstrækkelig og kvalificeret ressourceallokering svarende til opgavens art og fokus på lokalt ejerskab i forhold til at lette implementeringen af målene på jorden. Manglen på disse gjorde terrorbekæmpelsen vanskelig, og de civile og militære målsætninger var uigenkendelige for civilbefolkningen (Nielsen, Syed & Vestenskov, 2015).

## Zigzag mellem målsætninger

Udfordringerne handlede således om enten ”for mange” målsætninger, der skulle samstemmes, eller underskuddet af en overordnet strategi med et klart endemål. Hertil kommer, at kritiske røster ofte har peget på de *skiftende* målsætninger, der ikke kun handler om den allerede beskrevne spænding, som opstod i samtænkningfeltet mellem de udviklingspolitiske og sikkerhedspolitiske målsætninger. Der var også ”kontinentale” forskelle mellem Europa og USA, herunder også i forhold til fortolkningerne af, hvad NATO-missionerne gik ud på.<sup>4</sup> Hertil kommer det faktum, at skiftende regeringer i USA og indenfor Europa havde forskellige visioner og værdipolitiske dagsordner, der samtidig skulle tilfredsstille en hjemlig vælgerskare.

NATO’s seneste erfaringsopsamling fra 2021 når til den konklusion, at ambitionsniveauet i målsætningerne nåede nogle højder, der ikke kunne leves op til. Som rapporten fastslår:

The international community as a whole made massive investments in Afghanistan. In sum, this established a level of ambition which went far beyond degrading terrorist safe havens. NATO made significant gains in the fight against terrorism. However, the wider ambition of building a stable Afghanistan, while not without important gains, proved extremely challenging. When planning and conducting future operations, Allies should continuously assess strategic interests, remain acutely aware of the dangers of mission expansion, and seek to avoid taking on commitments that go well beyond assigned tasks. NATO should establish realistic and achievable goals and seek increased participation by other international actors who are better suited to deliver those non-military effects.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> ISAF (2003–2014): NATO overtog ledelsen af International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan den 11. august 2003. Med et mandat fra FN var ISAF’s primære mål at gøre den afghanske regering i stand til at yde effektiv sikkerhed i hele landet og udvikle nye afghanske sikkerhedsstyrker for at sikre, at Afghanistan aldrig igen ville blive et sted, hvor terrorister kunne operere fra. Fra 2011 fik de afghanske styrker gradvist ansvaret for sikkerheden, og i 2013 førte de an i sikkerhedsoperationer over hele landet. Omstillingsprocessen blev afsluttet, og afghanske styrker fik det fulde sikkerhedsansvar i slutningen af 2014, hvor ISAF-missionen blev afsluttet. En ny og mindre ubevæbnet mission (”Resolute Support”) blev lanceret den 1. januar 2015 for at yde uddannelse, rådgivning og bistand til de afghanske sikkerhedsstyrker og institutioner. RSM (2014–2021): Resolute Support var også en NATO-ledet mission. Missionen blev etableret på opfordring af den afghanske regering og i overensstemmelse med FN’s Sikkerhedsråds Resolution 2189 fra 2014. Formålet var at hjælpe de afghanske sikkerhedsstyrker og institutioner med at udvikle kapaciteten til at forsvare Afghanistan og yde langsigtet beskyttelse af landets borgere. RSM opererede med én central hub (i Kabul/Bagram) og fire eger i Mazar-e Sharif, Herat, Kandahar og Laghman. Man fokuserede primært på uddannelse, rådgivning og bistandsaktiviteter i de sikkerhedsrelaterede ministerier, i landets sikkerhedsinstitutioner og blandt de øverste rækker af hæren og politiet. RSM arbejdede tæt sammen med forskellige dele af den afghanske hær, politi og luftvåben.

<sup>5</sup> NATO lancerede i september 2001 ”Afghanistan Lessons Learned Process”, som inkluderede både operationelle-militære og politiske gennemgange, der hver dækkede hele tidslinjen for NATO’s involvering, fra terrorangrebene den 11. september 2001 og påberåbelsen af artikel 5 i Washington-traktaten til evakueringen fra Kabul. Processen dækkede ISAF- og RSM-missionerne (NATO, 2021).



I den danske erfaringsopsamling fra 2016 fremhæves forskellen mellem Europa og USA: Europæerne foretrak at hjælpe gennem kapacitetsopbygning af regeringstroppe, mens amerikanerne ydede direkte luftstøtte til den afghanske hær eller installerede amerikanske marinesoldater i Helmand-provinsen. Herudover beskrives det, at der var:

... spændinger mellem de to militære missioner, der opererede i Afghanistan på samme tid: den amerikansk-ledede antiterror-indsats (OEF) og den multinationale, senere NATO-ledede, stabiliseringsindsats (ISAF). Desuden var der politisk uenighed i den internationale koalition om det overordnede mål med engagementet, ligesom der også var divergerende syn på ISAF-styrkens karakter: var det en fredsbevarende styrke med et robust mandat, eller var det en kampstyrke, aktivt engageret i oprørsbekæmpelse? (Andersen, 2016)

Den seneste amerikanske erfaringsopsamling fra SIGAR peger på de multifacetterede målsætninger, som amerikanerne havde, og at den militære og økonomiske ressourcetilførsel endte med at gøre den afghanske regering til en klient-stat. Som det beskrives:

At various points, the U.S. government hoped to eliminate al-Qaeda, decimate the Taliban movement that hosted it, deny all terrorist groups a safe haven in Afghanistan, build Afghan security forces so they could deny terrorists a safe haven in the future, and help the civilian government become legitimate and capable enough to win the trust of Afghans. Each goal, once accomplished, was thought to move the U.S. government one step closer to being able to depart. While initially tied to the destruction of al-Qaeda, the strategy grew considerably to include the defeat of the Taliban, an insurgent group deeply entrenched in Afghan communities, then expanded again to include corrupt Afghan officials who undermined U.S. efforts at every turn. Meanwhile, deteriorating security compelled the mission to grow even further in scope. U.S. officials believed the solution to insecurity was pouring ever more resources into Afghan institutions – but the absence of progress after the surge of civilian and military assistance between 2009 and 2011 made it clear that the fundamental problems were unlikely to be addressed by changing resource levels. The U.S. government was simply not equipped to undertake something this ambitious in such an uncompromising environment, no matter the budget. After a decade of escalation, the United States began a gradual, decade-long drawdown that steadily revealed how dependent and vulnerable the Afghan government remains. (SIGAR, 2021)

Regimeskifte, terrorbekæmpelse og kapacitetsopbygning var således væsensforskellige missioner, og da IS ”åbner” en afdeling i Afghanistan i 2015, må amerikanerne for alvor skifte kurs.<sup>6</sup> Taleban går i denne periode fra at være fjende til at være allieret

---

<sup>6</sup> I begyndelsen af 2015 startede et nyt kapitel for Islamisk Stat, som begyndte at operere i Afghanistan og Pakistan. Etableringen af den nye afghansk-pakistanske fraktion af IS (Islamic State Khorasan) blev annonceret af en af de centrale talsmænd, Abu Muhammad Al-Adnani, fra et af IS’ hovedkvarterer i Syrien. Ifølge rapporter fra United States Military Academy på West Point var den afghansk-pakistanske del af bevægelsen allerede i gang med at mobilisere sig i området

i kampen mod IS, da de aktivt bekriger dem. IS kæmpede for at etablere sig med base i Kunar-provinsen i det nordøstlige Afghanistan og i naboprovinsen Nangarhar, men mødte modstand fra Taleban. I den periode er det bemærkelsesværdigt, at Taleban lykkedes med deres fremmarch; formentlig fordi de pludselig havde overlappende interesser med USA ift. bekæmpelsen af IS, og den amerikanske opmærksomhed derfor i højere grad var rettet mod de jihadister, der havde transnationale ambitioner, fremfor de nationalistiske talebanere, der aldrig havde ytret ambitioner om at begå angreb i vesten (Sheikh, 2017b). De skiftende målsætninger reflekterede derfor både udviklingerne, udfordringerne og realiteterne på jorden og de skiftende truselsvurderinger fra de vestlige efterretningsmiljøer.

Kapacitetsopbygningen af den afghanske hær krævede nogle forandringer, der under alle omstændigheder var svære at implementere udefra. Og som allerede beskrevet, blev konflikter og fragmenteringen i nogle tilfælde forstørret, når der blev tilføjet ressourcer. En række udfordringer i den afghanske sikkerhedssektor blev identificeret gennem årene. ANSFs virke led under mange desertører og loyalitetsudfordringer – men også det høje korruptionsniveau, der prægede næsten alle regeringssektorer i Afghanistan. Hertil kom manglen på fuld kontrol over regeringsmilitser og de menneskerettighedskrænkelser, der fulgte med regeringens brug af lokale militser, der hjalp de lokale politistyrker. Og endelig var manglen på efterretningskapacitet i ANSF noget, der kunne forklare Talebans fremgang med ISAF-missionens afslutning i 2014. Da NATOs ISAF-mission var aktiv, foregik efterretningsindsamlingen på et andet niveau, mens ANSF manglede både overvågnings- og rekognosceringskapaciteter (Giustozzi & Ali, 2016).

Måden, hvorpå Taleban kunne overtage Kunduz i 2015, viste for eksempel, at nogle af hærens enheder ikke gjorde modstand. Den stærke loyalitet ift. etnicitet og stamme var en kontinuerlig udfordring; især når det kom til civilbefolkningens måde at opfatte sikkerhedsstyrkerne på, og den ujævne repræsentation, der var af de forskellige stammer.<sup>7</sup> I Helmand var især spøgelsessoldater en udfordring – dvs. personer der kunne identificeres på lønningslisten, men ikke på slagmarken. Loyalitetsproblemerne var forbundet med det høje korruptionsniveau. At loyalitet nogle gange var ”til salg” i forhold til, hvem der kunne betale mest, var ikke kun en udfordring for den afghanske nationale hær (ANA), men også for det lokale politi etableret i 2010. Det internationale samfund var herudover udfordret ved, at det lokale politi og pro-regeringsmilitserne rekrutterede børn (Human Rights Watch, 2016). Krænkelsen af menneskerettighederne gjorde det svært at sikre den

---

i begyndelsen af 2014, hvor tidligere Al-Qaeda-tilhængere i Afghanistan og Pakistan holdt fast i forestillingen om irakeren Abu Bakr Al-Baghdadi som kaliffen, der ville forene den muslimske verden, før apokalypsen ville indtræffe (Sheikh, 2017a).

<sup>7</sup> Udfordringerne indenfor den afghanske sikkerhedssektor var knyttet til og afspejlede de udfordringer, der også eksisterede i andre regeringssektorer: især spændingerne i enhedsregeringen mellem de to gamle rivaler (præsident Ashraf Ghani og Abdullah Abdullah) gjorde beslutningsprocesserne vanskelige.



retmæssige anvendelse af bistandspenge og forhindre, at de bliver forbundet med både menneskerettighedskrænkelser og korrupsion. Samtidig med, at Taleban gik frem, rangerede Afghanistans forsvars- og sikkerhedssektor i de højeste risikokategorier for korrupsion ifølge Transparency Internationals Government Defense Anti-Corruption Index (Transparency International, 2015). Nogle af årsagerne var som beskrevet nepotisme, lav løn og etnisk favorisering.

## Talebans styrke og kontrol

Taleban konsoliderede deres bevægelse og territoriale kontrol over tid, fra de meget effektivt blev væltet af den amerikanskledede koalition i 2001. Behovet for at indsætte flere tropper i 2009 under præsident Obama pegede dog på, at man ikke havde forudset deres modstandsdygtighed over tid. Den 17. februar 2009 godkendte Obama at sende yderligere 17.000 amerikanske tropper oven i de 36.000 amerikanske tropper og 32.000 NATO-styrker. Samtidig begyndte man samme år at sende nye signaler, der handlede om at række ud til moderate elementer af Taleban, og i 2010 begyndte amerikanerne at mødes direkte (i Tyskland) med Talebans repræsentanter og støtte reintegrationsinitiativer i Afghanistan, der var rettet mod Talebans fodsoldater. Taleban fik et officielt forhandlingskontor i Doha fra 2011, hvorfra der siden og optil overtagelsen har kørt et politisk spor (Greenwood & Sheikh, 2013).

Heller ikke indsættelsen af flere tropper fik den ønskede virkning, og især fra 2015 kunne man spore en territorial fremgang. Dette faldt sammen med den periode, hvor IS voksede frem, og USA udviste andre strategiske interesser. Selvom perioden omkring 2015 også var vanskelig for Taleban internt pga. en intern splittelse i kølvandet på Mullah Omars død nogle år tidligere, blev det også et vendepunkt. Talebans ledelse begyndte at fokusere mere på at skabe enhed, samling og centralisering under den nuværende leder, Mullah Haibatullah, og med støtte fra hans daværende stedfortræder, Sirajuddin Haqqani. Samtidig blev Taleban styrket som bevægelse, da man så en integration af bevægelsen med Haqqani-netværket (Khan & Sheikh, 2019). Haqqani-netværket havde tidligere særskilte kommando- og operationslinjer og forårsagede nogle af de mest dødbringende angreb i Afghanistan (UNAMA, 2017).

Det lykkedes Taleban at tage midlertidigt kontrol over byen Kunduz i september 2015 – en begivenhed, der rystede det internationale samfund, som var i gang med at arbejde hen imod en komplet sikkerhedsoverdragelse efter deisen om, at de afghanske nationale sikkerhedsstyrker (ANSF) nu skulle være ansvarlige for sikkerheden i Afghanistan. Ambitionen havde tidligere været, at det skulle være sket inden udgangen af 2016. Men i løbet af den første del af 2015 oplevede Afghanistan en stigning i oprørsoperationer, der førte til Talebans overtagelse af nyt territorium. Taleban var blandt andet på offensiv i Kandahar, Uruzgan og en række strategiske områder i den nordlige provins, Baghlan, og i Helmand, hvor store områder kom under deres kontrol. I områder som Zabul og Uruzgan tog Taleban også kontrol

over vejene, og især gjorde de indhug i en del af ringvejen, som forbinder Kabul mod nord. Allerede dengang forudså man, at Taleban kunne ende med at kontrollere op til en tredjedel af landet.

Som svar på oprøret gennemførte ANSF adskillige militære operationer, der begyndte i slutningen af 2015 og fortsatte i hele 2016. Blandt konsekvenserne af de øgede militære aktiviteter var fordrivelsen af hundredvis af familier og en udhuling af lokalsamfundenes tillid til regeringen. Taleban udførte angiveligt også nødhjælpsarbejde blandt de mange internt fordrevne, hvilket kunne have påvirket deres mobiliseringskapacitet. Antallet af civile dræbt under regeringens militære operationer steg også markant i løbet af 2015. Ifølge en rapport fra Human Rights Watch, blev de skoler, der i disse år blev kapret til militært brug, både kapret af oprørsgrupperne og af pro-regeringsmilitser (Human Rights Watch, 2016).

Samtidig med Talebans territoriale fremmarch og tilstedeværelsen af Talebans skyggeregeringer (der opretholdt sig med blandt andet skatteopkrævninger) i land-distrikterne, var USA ved at forberede deres exit fra Afghanistan. Dette skete primært via deres forhandlinger med Taleban i Qatars hovedstad, Doha. Den løbende erfaringsopsamling gav dystre udsigter, og de strukturelle betingelser var svære at ændre på, samtidig med at truslen fra de transnationale jihadistiske mod Vesten var langt mere akut end fra de nationalistiske talebanere. Doha-processen endte med at bane vejen for Talebans magtovertagelse i kombination med Talebans gradvise fremgang og udfordringerne med at kapacitetsopbygge de afghanske sikkerhedsstyrker.

I september 2016 blev der underskrevet en fredsafteale mellem Gulbuddin Hekmatyar fra Hezb-e Islami – en tidligere oprørsgruppe – og præsident Ashraf Ghani. Dette blev fremstillet som den første store fredspræstation i de sidste femten år. Men det spor, der handlede om at få Taleban og den siddende regering til at tale sammen, lykkedes ikke. Mange forhold var udfordrende, men især en utilstrækkelig finansiering af de lokale initiativer og manglen på indenlandsk afghansk politisk støtte. Allerede i 2010 blev Afghanistans High Peace Council etableret, blandt andet for at indlede fredsforhandlinger mellem den afghanske regering og Taleban. I september 2011 blev lederen, Burhanuddin Rabbani, der var en af Talebans gamle rivaler, og derfor var fejl-castet til opgaven, imidlertid myrdet, og troen på processen styrtdykkede. Først i 2015 blev der igen taget skridt for at genstarte de tillidsskabende foranstaltninger, men der var ingen systematisk proces, som det internationale samfund støttede op om. Derudover havde amerikanerne deres eget spor, der overskyggede de intra-afghanske initiativer, og de endte med en tilbagetrækningsafteale med Taleban i februar 2020.

## **Konkluderende bemærkninger**

Både FN, NATO, Human Rights Watch og særlige uafhængige nationale instanser som det amerikanske SIGAR har monitoreret og løbende evalueret udviklingen i

Afghanistan siden Operation Enduring Freedom-missionen. Det samlede billede er, at interventionen blev til et flerhovedet væsen, der ikke manglede ambitioner: Først og fremmest handlede den amerikansk ledede intervention om at honorere løfterne om at stå sammen som en transatlantisk alliance, hvis et NATO-land blev angrebet, som USA gjorde med terrorangrebene den 11. september 2001. Hvad det at stå sammen skulle indebære i præcise termer stod klarere i begyndelsen, hvor det handlede om at slå ned på al-Qaeda og straffe det regime, der ikke ville udlevere bevægelsens leder, Osama Bin Laden. Efterhånden blev missionerne uklare, både fordi de løbende blev genfortolket i de europæiske hovedstæder og i Washington, og fordi skiftende regeringer fremhævede forskellige aspekter af interventionen: alt fra terrorbekæmpelse til det værdipolitiske forsvar af menneskerettigheder. Og indsatserne havde elementer af det hele, selvom flere af elementerne ikke viste sig bæredygtige.

Politisk blev Talebans hurtige fald i 2001 fulgt op med Bonn-aftalen, der i bagklogskabens lys kom til at symbolisere den situation og den kontekst, som vesten ikke virkede til at være forberedt på. Bonn-processen endte med at styrke en bestemt gruppering inden for det afghanske politiske establishment (særligt den Nordlige Alliance) og fik dermed etableret en konstellation, som befolkningen ikke kunne samles om. Samtidig afspejlede aftalen, at man fra Vestens side havde undervurderet de udfordringer, der skulle følge i kølvandet på at introducere en ny forfatning, en magtfuld centralregering og en centraliseret sikkerhedssektor (Mukhopadhyay, 2014). Aftalen afspejlede også følgende forventning:

Upon the official transfer of power, all mujahidin, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim Authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces. (UN Security Council, 2001)

Den store samling af sikkerhedsaktører fandt bare ikke sted, og Talebans generobring af regeringsmagten i august 2021 trækker tråde tilbage til den håbefulde, men formentlig naive, forestilling, der lå til grund for aftalen. Samtidig endte den Nordlige Alliance, der primært bestod af etniske tadjikker, med de fleste poster i kabinettet og havde derfor en uforholdsmæssig stor indflydelse. Det fremmedgjorde især pashtunerne, selvom den pashtunske Hamid Karzai endte som præsident for den første regering. Centralregeringen var præget af spændinger, korrupsion og rivaliseringer. Afghanistan har historisk altid været præget af stærke etniske loyaliteter, knyttet an til lokale autoriteter, og identifikationen med staten har historisk af samme årsag været svag (Rashid, 2001). Det var blandt andet den udfordring, som ideen om en stærk centralregering stod overfor, og den, som Taliban også står overfor i dag. I en rapport, der beskriver allianceforholdene op til valget i Afghanistan i 2014, lød en af konklusionerne således, at en sammenhængende regering stadig var svær at forestille sig trods den civile indsats i landet:

Afghan politics still lack basic democratic structures such as solid political parties and movements with articulated platforms and visions. Politics is still played out in a highly personality-centric fashion. A strong individual is required to craft ethnic, factional, tribal, linguistic alliances from scratch for an event such as an election. Such alliances, which reflect transitory accommodation and reconciliation of competing interests of often conflicting groups with divergent agendas or lack of such altogether, make the formation of a coherent government impossible. (Sakhi, 2014, s. 23)

Hvad har vi så lært om det, vi lærte? Udover at gode interventioner kan drukne i et formålmættet delta, som Afghanistan endte med at blive – især med den måde, samtækningsdoktrinen blev udmøntet på – så var fraværet af et overordnet og tydeligt formål også en udfordring. Derfor fik interventionen i Afghanistan også tilnavnet den uendelige krig. Især for dem, der skal forvalte de politiske intentioner på jorden, og operere i en kontekst, der ikke umiddelbart passer til det tiltænkte politiske design, var de mange formål – nogle gange modsatrettede – en stor udfordring og kilde til frustration (Andersen, 2016). Herudover lærte vi, at en tiltagende ressourceallokering ikke er et givent barometer for udvikling, men i nogle tilfælde kan ende med at forstørre spændinger og konflikter. Især medvirkede det til at opretholde et højt korruptionsniveau og dermed yderligere udfordre centralregeringens legitimitet. Endeligt lærte vi, at den politiske proces, hvorved Taleban først blev udelukket helt i Bonn i en multilateralt støttet proces og senere blev den eneste forhandlingspart i en lukket proces med amerikanerne, ikke var hensigtsmæssig. Især ikke, hvis man ville sikre et mere inklusivt politisk setup end det, Taleban repræsenterer. Alt i alt fik det politiske spor i forhold til håndteringen af de udfordringer, Vesten mødte i Afghanistan, alt for lidt opmærksomhed. Formentlig druknede det i hjemlige hensyn og terrorbekæmpelsens retorik om, at man ikke forhandler med terrorister.

Der er mange aspekter og lag, man kan dykke ned i, når man vil forstå, hvilke udfordringer der førte til, at Afghanistan i dag er tilbage som et emirat under Talebans ledelse. Noget handler naturligvis om at forstå den lokale kontekst og de Afghanistan-specifikke udfordringer. Noget andet handler om at tilvejebringe en bedre forståelse af den måde, Vesten laver interventionsindsatser på, dvs. *vores* instrumenter, *vores* tilgange, *vores* set-ups. Men mere grundlæggende er der også behov for at være mere reflektive omkring vores måder at ”tænke” stabilisering, regimeskifte, reform og nationsopbygning på – ideer og visioner, der både kolliderer med en postkolonial dagsorden og nogle gange kan forekomme ’darwinistiske’ og lineære i stedet for at have blik for den lokale indvirkning og den hybriditet, der ofte kendetegner interventioner (Albrecht, 2018, 2020). De mere grundlæggende spørgsmål har denne artikel ikke behandlet. Det er dog værd at minde om, at den akademiske litteratur er meget bredere end de ’implementeringskritiske’ analyser, som denne artikel primært har beskrevet. De forholder sig derfor mere kritisk i forhold til selve ideerne bag eksterne interventioner, reformer og krigsførelse (e.g. Albrecht & Ravnkilde, 2020; Clausen,

2019; Clausen & Albrecht, 2021, 2022) og ikke 'blot' udfordringerne i forhold til implementeringen af ideerne.

## Om forfatteren

**Mona Kanwal Sheikh** er seniorforsker på Dansk Institut for Internationale Studier. Hun har specialiseret sig i Taleban-bevægelsen og leder et større forskningsprojekt om jihadisme støttet af det Europæiske Forskningsråd (ERC). Hun er blandt andet forfatter til *Guardians of God – Inside the Religious Mind of the Pakistani Taliban* (Oxford University Press, 2016).

## Referencer

- Albrecht, P. (2018). The interplay of interventions and hybridisation in Puntland's security sector. *Cooperation and Conflict*, 53(2), 216–236.
- Albrecht, P. (2020). *Hybridization, intervention and authority: Security beyond conflict in Sierra Leone*. Routledge.
- Albrecht, P. & Cold-Ravnkilde, S. (2020). National interests as friction: Peacekeeping in Somalia and Mali. *Journal of Intervention and Statebuilding*. <https://doi.org/10.1080/17502977.2020.1719789>
- Andersen, L. R. (2016). *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan*. DIIS. [https://pure.diis.dk/ws/files/570390/NY\\_DK\\_Afghan\\_Erfaring\\_Del\\_I\\_FINAL\\_Enkeltsidet.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/570390/NY_DK_Afghan_Erfaring_Del_I_FINAL_Enkeltsidet.pdf)
- Brader, C. (2021, 17. august). *Timeline of Taliban offensive in Afghanistan*. House of Lords Library. <https://lordslibrary.parliament.uk/timeline-of-taliban-offensive-in-afghanistan/>
- Clausen, M. (2019). Justifying military intervention: Yemen as a failed state. *Third World Quarterly*, 40(3), 488–502.
- Clausen, M. & Albrecht, P. (2021). Interventions since the Cold War: From statebuilding to stabilization. *International Affairs*, 97(4).
- Clausen, M. & Albrecht, P. (2022). Fragile states, analytically vacuous, politically useful (DIIS workingpaper). [https://pure.diis.dk/ws/files/5215604/Fragile\\_states\\_DIIS\\_WP\\_2022\\_04.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/5215604/Fragile_states_DIIS_WP_2022_04.pdf)
- De Coning, C. (2008). *The United Nations and the comprehensive approach*. DIIS. [https://www.diis.dk/files/media/publications/import\\_efter1114/report-2008-14\\_the\\_united\\_nations\\_and\\_the\\_comprehensive\\_approach.pdf](https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/report-2008-14_the_united_nations_and_the_comprehensive_approach.pdf)
- Giustozzi, A. & Ali, A. M. (2016). *The Afghan national army after ISAF* (Briefing paper series, March 2016). Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU). <https://www.refworld.org/publisher,AREU,,56e121684,0.html>
- Human Rights Watch. (2016). World report 2016. [https://www.hrw.org/sites/default/files/world\\_report\\_download/wr2016\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf)
- Khan, A. & Sheikh, M. K. (2019). *Prospects of a settlement with Afghan Taliban: Exit, peace, and governance from the Taliban perspective*. DIIS. [https://pure.diis.dk/ws/files/2635559/DIIS\\_Report\\_2019\\_1\\_Final.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/2635559/DIIS_Report_2019_1_Final.pdf)
- Kumar, R. (2021, 23. juni). Afghan military under fire as 'tactical retreats' hand territory to Taliban. *The National News*. <https://www.thenationalnews.com/world/asia/afghan-military-under-fire-as-tactical-retreats-hand-territory-to-taliban-1.1246062>
- Mukhopadhyay, D. (2014). *Warlords, strongman governors, and the state in Afghanistan*. Cambridge University Press.
- NATO. (2021). *Afghanistan lessons learned process*. [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/12/pdf/2112-factsheet-afgh-lessons-en.pdf)
- Nielsen, T. G., Syed, M. H. & Vestenskov, D. (2015). *Counterinsurgency and counterterrorism: Sharing experiences in Afghanistan and Pakistan*. DIIS. <https://www.diis.dk/en/research/counterinsurgency-and-counterterrorism-in-afghanistan-and-pakistan>
- Rashid, A. (2001). *Taliban: Militant Islam, oil, and fundamentalism in Central Asia*. Yale University Press.
- Sakhi, G. (2014). *The elections and political realignments in Afghanistan*. DIIS. [https://www.diis.dk/files/media/documents/publications/rp\\_2014\\_05\\_ghulam\\_sakhi\\_webversion.pdf](https://www.diis.dk/files/media/documents/publications/rp_2014_05_ghulam_sakhi_webversion.pdf)
- Sheikh, M. K. & Greenwood, M. T. J. (2013). *Taliban talks: Past, present and prospects for the US, Afghanistan and Pakistan*. DIIS. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/97044/1/774665149.pdf>

- Sheikh, M. K. (2017a). Islamic State enters Al-Qaeda's old hotbed: Afghanistan and Pakistan. *Connections: The Quarterly Journal*, 16(8), 37–49.
- Sheikh, M. K. (2017b). *Just because we look away, the war in Afghanistan is not over*. DIIS. <https://www.diis.dk/en/research/just-because-we-look-away-the-war-in-afghanistan-is-not>
- SIGAR. (2021). *What we need to learn: Lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction*. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>
- Stepputat, F. (2013). *Sikkerhed og udvikling? Integreerede tilgange til konflikttrante områder*. DIIS. [https://pure.diis.dk/ws/files/46430/PB\\_2013\\_Sikkerhed\\_og\\_udvikling\\_til\\_web.pdf](https://pure.diis.dk/ws/files/46430/PB_2013_Sikkerhed_og_udvikling_til_web.pdf)
- Transparency International. (2015). *Corruption perceptions index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2015/index/nzl>
- TRT World. (2021, 15. august). 'The Taliban have won': Afghan leader Ghani says he left to avoid bloodshed. <https://www.trtworld.com/asia/the-taliban-have-won-afghan-leader-ghani-says-he-left-to-avoid-bloodshed-49201>
- UNAMA. (2017). *Afghanistan annual report on protection of civilians in armed conflict: 2016*. [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection\\_of\\_civilians\\_in\\_armed\\_conflict\\_annual\\_report\\_8feb\\_2016.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_annual_report_8feb_2016.pdf)
- UN Security Council. (2001). *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*. [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF\\_011205\\_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_011205_AgreementProvisionalArrangementsinAfghanistan%28en%29.pdf)
- Watson Institute. (2021, september). *Costs of war*. Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University. <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/WarDeathToll>
- World Bank. (2021). *The World Bank in Afghanistan*. <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview#1>

### Abstract in English

#### 20 Years in Afghanistan: What Do We Know About What We Learned?

This article takes a closer look at various analyses of the international intervention in Afghanistan, which point at different reasons for the developments that took place in August 2021. Developments that the American president Biden shortly before the Taliban takeover assured the world would not take place. Three factors stand out in previous analyses of the years that passed by in Afghanistan. First, that there were ongoing challenges with capacity-building. Challenges that had been pointed out by analysts, researchers and in the many evaluation and lessons-learned reports from the war. Secondly, that the purpose of the war on the part of the allied forces changed character as time went on. The common purpose was easier to see in the beginning of the war, but the intervention efforts turned into a purpose-dense delta, where the countries involved and their successive governments balanced considerations to alliances, domestic support, national security interests and value political agendas. Third, that the Taliban seemingly had gradually – and not overnight – built up strength and control, and at the same time been involved in a political process through their exile office in Doha that helped pave the way for their takeover.

**Keywords:** Afghanistan · war · intervention · lessons learned · Taliban