

# NATOs troværdighed på spil i Afghanistan

*Sten Rynning*

Erfaringen tilsiger, at eksterne magter ikke kan styre udviklingen i Afghanistan. Og dog bør NATO ikke bare trække sig ud – for det vil ikke blot underminere artikel fem og dermed Alliancen, men også selve den internationale orden, som Vesten støtter sig til

I maj 2007, mere end fem år efter at de første vestlige styrker gjorde deres indtog i Kabul, mødtes den amerikanske præsident George W. Bush og NATOs generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer i Texas for at tale om de alvorlige problemer Alliancen står overfor i Afghanistan.

Trods disse problemer er NATO ikke på vej ud, bedyrede de. Afghanistan er tværtimod frontlinjen i kampen mod terror, og NATO vil iværksætte en ny 'omfattende strategi' for at genopbygge Afghanistan og vinde denne kamp.

I betragtning af den snigende guerillakrig i Afghanistan og spændinger mellem allierede, som kæmper sydpå, mens andre putter sig nordpå, kunne man mene, at NATO

i stedet burde trække stikket ud. Som briterne oplevede det i det 19. århundrede og russerne i det 20., så kan eksterne magter ikke styre udviklingen i Afghanistan, og dermed bør NATO så småt begynde at finde vejen hjem.

Tilbagetrækning er dog en dårlig løsning:

NATO har investeret for meget i Afghanistan til bare at trække sig, og NATOs engagement giver desuden god geopolitisk mening. Men den 'omfattende strategi' bør i højere grad bygge på geopolitiske forhold i regionen, som rummer ikke bare Afghanistan men også Pakistan, Iran og Centralasien.

Samtidig bør Alliancen prioritere stabilisering over demokratisering.

## NATOs investering

NATO-traktatens artikel fem er nerven i Alliancen. Artiklen præciserer, at et angreb på én allieret betragtes som et angreb på alle, og at de allierede sammen bør genetablere fred og sikkerhed.

Forbeholdet, at hver enkelt allieret naturligvis selv fastlægger sit bidrag, ændrer ikke ved det fundamentale i artikel 5. Denne artikel var aldrig blevet brugt indtil september 2001. Umiddelbart efter terrorangrebene den 11. september, faktisk dagen efter, erklærede NATO, at Alliancen efter alt at dømme befandt sig i en artikel fem-situation. Den 2. oktober blev det endeligt klarlagt, at angrebet på USA kom udefra, og at Alliancens artikel fem-erklæring derfor trådte i kraft.

Eftersom al-Qaeda opererede fra Afghanistan, og eftersom Taleban-regimet var involveret med al-Qaeda og ikke ville samarbejde med FN, så blev Afghanistan det operationelle fokus for artikel fem-erklæringen. NATOs mest potente symbol – potent siden traktatens underskrift i april 1949 – står altså på spil i Afghanistan.

Nogle vil mene, at krigen mod Taleban-regimet var illegitim, fordi regimet ikke direkte stod bag terrorangrebet den 11. september. Selvom det efterfølgende genopbygningsarbejde sker på FN-mandat, så kaster denne argumentation en skygge over hele operationen, og giver der-

med krudt til tilhængerne af tilbagetrækning. Tilbagetrækningen ville samtidig betyde en irreversibel opløsning af Alliancens fundament.

Den politiske og juridiske realitet er dog anderledes. Juridisk undermineres den meget formalistiske argumentation, der er til fordel for Taleban-regimet, af to argumenter.

FN-traktatens bestemmelser om selvforsvar og staters rettigheder bygger på nødvendigheden af at forebygge umiddelbart forestående trusler samt alle staters pligt – og altså også Taleban-regimets pligt – til at imødegå terrorisme, som udgår fra egen jord.

Derudover er stormagter qua sædvaner i international politik udstyret med særlige rettigheder, hvilket blandt andet reflekteres i Sikkerhedsrådet. Man kan altså med rimelighed konkludere, at nye angreb var forestående; at Taleban-regimet ikke gjorde noget for at forhindre dem; og at USA som stormagt har en særlig ret til at forsvare sig 'aktivt' i sådanne tilfælde.

Den politiske realitet forstærker kun denne argumentation.

Taleban-regimet var på flere måder en trussel mod det internationale samfund, og dets forbindelse med al-Qaeda sammenkoblet med angrebet på USA gjorde det ganske enkelt til en politisk nødvendighed at gribe ind i landet. Samtidig var det åbenbart, at USA måtte reagere mod landet på grund af angrebene.

Koblingen af juridiske og politiske

forhold skaber en intervention, som er både legitim og retfærdig.

Den er legitim, fordi juraen understøtter den; den er retfærdig, fordi den er et opgør med politisk ekstremisme. Kombinationen er værd at notere sig, for den forklarer den voldsomme opbakning og investering, som NATOs engagement i Afghanistan er et udtryk for.

NATOs tilbagetrækning vil ikke bare underminere artikel fem og dermed Alliancen, men også den internationale orden, som Vesten har opbygget og støtter sig til.

### Faresignaler

Mens man altså ikke kan fortænke Alliancens ledere i at støtte et vedvarende engagement, så må man notere sig en række problemer, som kalder på en justeret kurs.

Det første problem drejer sig om den langsomme interne splittelse mellem de allierede, som kæmper i syd, og de allierede, som engagerer sig i mere fredelige dele af landet.

Ingen dele af Afghanistan er fritaget for vold, som de tyske styrker i Kunduz oplevede i maj 2007, da en selvmordsbombe dræbte syv mennesker, heriblandt tre tyske soldater. Proportionerne er dog bemærkelsesværdige: Tyskland har i alt mistet omkring 20 soldater i Afghanistan, hvilket er det samme niveau som Spanien. Frankrig og Italien har hver mistet ca. 10 soldater.

I kontrast hertil har USA, Storbri-

tannien og Canada tilsammen mistet ca. 420 soldater. I Sydafghanistan, hvor de værste kampe foregår, køres de militære operationer af USA, Storbritannien, Canada, Holland, Danmark, Rumænien og Estland – alle NATO-lande – samt Australien.

Disse lande presser naturligvis på for at få nye kræfter med i kampen, hvilket dominerede først NATOs topmøde i Riga (november 2006) samt forsvarsministermøderne i Sevilla (februar 2007) og Oslo (april 2007). Trods presset er tendensen klar: forstærkninger i syd kommer hovedsagligt fra de lande, som allerede befinder sig der, mens andre bidrag har mindre vægt.

Et andet problem vedrører den overordnede planlægning af kampagnen i Afghanistan og er let genkendelig i lyset af den overordnede debat om antiguerilla operationer.

Tyngdepunktet i en sådan *hearts and minds*-kampagne er den enkelte borger og dennes loyalitet. Guerillaernes strategi er enkel: de skal forsøge at få modstanderne – i dette tilfælde den internationale styrke – til at bruge nok ildkraft til, at civile liv går tabt, og at folkestemningen dermed vender sig mod styrken.

Spændingen mellem ildkraft og *hearts and minds* skaber spændinger i NATO og truer blandt andet med at splitte gruppen af lande, som opererer sydpå. Forlydender tyder i al fald på, at briterne og canadierne og måske andre er kritiske over for ameri-

kanerne, som opfattes som alt for 'kinetiske'. De bruger for meget ildkraft, med andre ord.

Spændingen blev tydeliggjort, da den britiske chef for Afghanistan-styrken, general David Richards, i foråret 2007 blev erstattet af den amerikanske general, Dan McNeill. Richards havde etableret et ry for at lytte til og samarbejde med lokale stammer og observatører af alle afarter – en filosof-konge, som *The Economist* benævnte ham. McNeill kommer med erfaring fra skarpe operationer som *Desert Storm* og *Enduring Freedom* og er, som kontrast til filosof-kongen, blevet døbt bomber-McNeill.

Ildkraft lever videre som problematik. Nogle styrker, heriblandt de italienske i Vestafghanistan, vil deployere mere panser for at beskytte egne styrker, hvilket vidner om oprørernes evne til at bruge ildkraft til at tvinge de internationale soldater ind i køretøjer, hvor de gør mindre gavn end på gaden.

Andre styrker, heriblandt de danske, debatterer, om tankvogne skal indsættes i den sydlige region, da disse beskytter samt leverer mere præcis ildkraft end fly. Denne militære logik kan være korrekt, men den pirrer ved den underliggende politiske kontrovers angående *hearts and minds*.

Et tredje problem drejer sig om ambitionen om at genopbygge Afghanistan, hvilket i sidste ende vil sige en velfungerede stat. Staten fungerer ikke godt i dag, og spørgs-

målet – problemet – er, hvordan man kan sætte gang i udviklingen uden for Kabul i mangel på en stat.

Det er naturligt fristende at genopbygge ved hjælp af de internationale styrker. Disse kan beskytte hjælpeorganisationer og andre bidragsydere, og de kan genopbygge i de regioner, hvor ingen andre end militære styrker tør operere. Bistanden er dermed leveret, men opbygningen af staten står i stampe. Jo mere presset de internationale styrker er, og jo mindre tålmodige de generelt er, jo mere vil de være fristet til at handle uden om det spinkle og ineffektive afghanske statsapparat.

Den aktuelle sikkerhedssituation kan tale for hurtig handling; til gengæld kræver den langsigtede opbygning, at ejerskabet forankres lokalt og nationalt.

Risikoen i Afghanistan er som i Irak: utålmodighed og pres fører til international indblanding i den nationale politiske proces, og dermed falder alt ejerskabet i den internationale favn. De nationale ledere bliver uansvarlige, og den militære modstander kan vende stemningen mod de moderne imperialister.

Endelig kunne man også pege på et problem, som rækker videre end Afghanistan. NATOs militære engagement i Afghanistan har nemlig af født en debat om de internationale, faktisk globale, omstændigheder for et sådant engagement.

I gamle dage, hvilket vil sige i 1999, vedtog NATO, at Alliancen

skulle operere i Europas nærområde. Nu er man gået et skridt videre, og hvad så? På et praktisk niveau har man argumenteret for nye globale partnerskaber med lande, som gerne vil samarbejde med NATO. Det er klart, at for eksempel Australien bedre kan hjælpe til, hvis det i forvejen har praktisk militær erfaring med et NATO-samarbejde. Hellere samarbejde løbende med globale partnere end at opfinde hjulet for hver operation, er argumentet.

Problemet opstår, når man skal afgrænse disse partnerskaber.

Hvem har ret til i det mindste at lægge billet ind? Argumentet har overvejende været, at det må liberale og demokratiske lande, for deres værdier er nedfæstet i NATOs traktat og harmonerer med NATO landenes værdier.

En sådan alliance af *like-minded* nationer er desuden i tråd med den senere tids fokus på værdier i udenrigspolitikken, og det er ikke bare neokonservative men også liberale kommentatorer og politikere, som støtter den. Hermed har man skabt en form for global, demokratisk Alliance, som går væsentligt ud over det oprindelige NATO, og som givetvis vil bekymre lande som Kina og Rusland. Deres *Shanghai Cooperation Organization* (SCO) er under udvikling, men der skal ingen detektiv til for at konkludere, at disse to lande potentielt balancerer det globale NATO. En sådan større konfrontation er givetvis ikke i NATOs interesse.

### Interesser og løsninger

Taleban-oprørerne trækker ressourcer fra Pakistans grænseregioner ind i Afghanistan, hvilket er et anerkendt og væsentligt problem for NATO.

Skal antiguerillakrige vindes, så må guerillaerne fravristes adgangen til sikre baser, og det er svært, for ikke at sige umuligt, så længe grænseregionen – hvilket især vil sige Waziristan og stammeområderne i Pakistan – er ude af kontrol. NATOs klare interesse er dermed at øge den politiske kontrol, hvilket i praksis vil sige at fremmane en politisk enighed mellem regeringerne i Kabul og Islamabad.

Grænsen er aldrig blevet anerkendt af Afghanistan, hvilket skyldes grænsens historiske oprindelse. Den – kendt som Durand-linjen – blev etableret i 1893 af Storbritannien i et forsøg på at sikre det britiske domæne i Indien mod det russiske imperium. Grænsen tilgodeså altså det britiske domæne, hvilket i 1947 blev omdannet til det selvstændige Indien og Pakistan. Mens disse to lande var i strid om Kashmir-regionen, kom Pakistan og Afghanistan i strid om Durand-linjen.

Fra Afghanistans synspunkt var der tale om en uretmæssig afgivelse af territorium; fra Pakistans synspunkt modsat om et aggressivt afghansk forsøg på ekspansion.

Samtidig skærer Durand-linjen gennem pashtunernes område –

stammen som er kendt for sin opbakning til Taleban-bevægelsen – og pashtunerne har historisk ignoreret grænsen. En sådan kombination af statslig strid og stammetraditioner ligger bag komplikationerne i dag. Det er svært at se, hvordan NATOs engagement kan bære frugt, hvis ikke denne konflikt løses – måske ikke fuldstændigt, men i væsentlig grad.

NATO har hidtil forsøgt at promovere forskellige former for afghansk-pakistansk samarbejde i grænseområdet – gennem for eksempel udveksling af informationer og koordinering af troppebevægelser – men det stikker ikke dybt. Effektivt har det heller ikke været.

NATO bør derfor kigge mere strategisk på sit engagement for at håndtere denne vanskelige forudsætning for succes.

Ekspertter i afghanske og pakistanske forhold må her rådgive NATO, men det ser ud til, at en løsning må basere sig på de nuværende magtstrukturer, dvs. militæret i Pakistan og de regionale ledere i Afghanistan. Disse skal konsekvent presses og inciteres til at fastlægge en grænse, som kan gensidigt anerkendes.

Hvis dette kan ske, så kan national udvikling følge – i begge lande. Rækkefølgen skal altså vendes på hovedet i forhold til den aktuelle: først grænsedragning og stabilisering, dernæst national udvikling og demokratisering. Omvendt kan det ikke lade sig gøre.

## Irans indflydelse

Samme dynamik gør sig gældende vestpå, hvor Afghanistan grænser op til Iran. Grænsen her er ikke til debat, men det er NATOs engagement og den demokratiske dagsorden til gengæld. Samtidig er NATO en del af den internationale lejr, som set fra Irans synspunkt kæmper for et regimeskifte i Irak, og som forsøger at kontrollere Irans atomare program.

Irans indblanding i Irak via de shiamuslimske grupper; Irans opposition til FN's Sikkerhedsråd i spørgsmålet om atomenergi og muligvis våben; og Irans evne til at bidrage til stabiliseringen af Afghanistan eller til NATOs udfordringer – disse er alle tre facetter af samme problematik.

NATOs klare interesse er igen at stabilisere forholdet til Iran. Et aggressivt Iran vil ikke tjene Afghanistans udvikling, særligt ikke hvis Iran udvikler atomvåben og dermed vinder evnen til direkte at udfordre de vestlige lande.

NATO er kun meget indirekte involveret i Irak – via nogle mindre træningsmissioner – men NATO-landene som sådan, og i særdeleshed de lande, som er involveret i Irak, har nu en interesse i at drosle engagementet i Irak ned. Deres *footprint* er blevet for stort. De irakiske politikere er uansvarlige i ordets egentlige forstand, og al modstand rettes mod koalitionen styrker, som tyde-

ligvis har ejerskabet til tingenes tilstand. En tilbagetrækning er det bedste bud på, hvordan de stridende parter i Irak kan tvinges til reelt at overveje politiske kompromisser. Igen gælder det, at et aggressivt Iran kan gøre mere skade end gavn i denne proces.

Som i tilfældet Pakistan bør NATO landene her prioritere stabilisering over demokratisering. USA's erklærede mål om et iransk regime-skifte bør træde i baggrunden, og i stedet bør man indlede en diplomatisk dialog omkring en regional orden, som Iran også kan finde plads i.

### Den svære balancegang

Den diplomatiske indsats for at stabilisere grænsen mellem Pakistan og Afghanistan samt forholdet til Iran betyder ikke, at NATO skal kapitulere eller på anden vis overlade lederskabet til disse lande. NATO skal derimod gøre sig sine interesser mere klart. Hvilke primære interesser har NATO; og hvilke sekundære interesser er NATO villig til at forhandle om? Forhandling er altså kun en side af mønten, hvor den anden handler om at definere og forsvare sine egentlige interesser.

De egentlige interesser drejer sig om terrorisme og energi dvs. olie og gas:

- Terror er udsprunget af radikal islam og har været forankret i Afghanistan (og er nu ved at blive det i Irak).

- Olie og gas er globaliseringens *great game*, for de store handelsnationer har brug for energi for at udnytte globaliseringens potentiale.

Disse to interesser flyder sammen i Afghanistan og Mellemøsten som helhed. I Afghanistan er Pashtun-området p.t. en kilde til terror, og landet er en dør ind til Centralasien med dets store energiressourcer. I Mellemøsten finder vi selve kilden til radikal islam samt endda større energiressourcer.

Disse to interesser kombinerer sig altså i en 'pakke', som NATO-landene som helhed må overveje, hvis de virkelig vil tænke strategisk omkring deres engagement i Afghanistan.

I Mellemøsten må en dialog med Iran dreje sig omkring en tilbage-trækning fra Irak og en form for enighed om spillereglerne for indblanding i Irak. Med en hel eller væsentlig tilbage-trækning fra Irak får USA og dets allierede ikke bare ansvarliggjort de irakiske politikere, men også Iran, som ikke har interesse i en irakisk borgerkrig, et offensivt Kurdistan, eller alment anarki på dets grænse.

Parallelt bør man søge en form for 'off-shore' tilstedeværelse, som ganske vist kan være 'on-shore' i de små arabiske kongedømmer i Golfen, men som skal reducere synligheden af tilstedeværelsen. Og endelig bør man søge et partnerskab med de ledende sunnimuslimske stater som Saudi-Arabien og Egypten i deres forsøg på at promovere en freds-

aftale mellem Israel og Palæstina.

I Afghanistan bør man overveje at kombinere den strategiske indsats for at skabe en grænseordning med et optrappet engagement. NATO har muligheden for at støtte en grænseordning med væsentlige ressourcer, og det er et stærkt kort at spille i den diplomatiske proces. Et stigende engagement, knyttet til grænseforhandlinger i Afghanistan, kan altså køre parallelt med et nedtrappet militært, men optrappet diplomatisk engagement i Mellemøsten.

### Den globale orden

Det er tillokkende for politikere at lade værdier guide politikken. Det er også tillokkende for dem at indpakke værdier i en form for realisme: vi skal arbejde for gode værdier, men gøre det på en realistisk måde.

Uanset denne indpakning i realisme så er der tale om værdipolitik, hvis værdier styrer politikken mål-sætning. NATOs engagement i Afghanistan såvel som den internationale koalitions engagement i Irak viser nogle af problemerne ved en sådan værdidrevet politik. Endemålet for engagementet kan blive uopnåeligt (afghansk og irakisk demokrati), og vedvarende konflikt vil øge modstanden mod de internationale aktører.

NATO bør ikke overveje at trække sig ud af Afghanistan, af de grunde som denne artikel har nævnt.

NATO burde i stedet tænke Afghanistan ind i en ny og større strategisk ramme, hvor stabilisering og primære interesser bliver ledetråde.

Dels ville en sådan strategisk ramme kunne tilgodese NATO-landenes interesse i at bekæmpe radikalisme og sikre adgang til energi, dels ville den åbne for dialog med lande som Iran og Pakistan og dermed åbne for regional stabilisering. Dette, frem for den globale alliance for at fremme demokrati, er NATOs egentlige interesse, og politikken burde tilrettelægges herefter.

Konklusionen er ikke uvæsentlig i den forstand, at den også kaster lys over potentialet for global konflikt og muligheden for at mindske dette potentiale.

Groft sagt kan man skelne mellem stater og andre aktører, som støtter det globale status quo (ikke mindst de vestlige lande) og stater og aktører, som går ind for revisionisme (som fx Taleban, al-Qaeda og Iran). Analysen her lægger op til en strategisk ramme for NATOs engagement, som kan mindske afstanden mellem status quo og revisionisme.

Politiske valg i NATO såvel som hos de øvrige aktører vil vise, om denne afstand de facto vil mindskes. Ingen bør imidlertid være i tvivl om konsekvenserne af deres politiske valg.

*Sten Rynning er lektor på Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet*