

Dato 8. November 2018

Til

CENSOR

Emne:

Aflevering af afgangprojekt

Ref: NIL

Bilag: NIL

KRISTOFFER LUNDBERG HANSEN

Den danske indsats i Helmand

Kapacitetsopbygningen og udfordringerne ved de Afghanske sikkerhedsstyrker.



Strygning af Dannebrog for sidste gang i Camp Viking.¹

Navn: Kristoffer Lundberg Hansen

Fødselsdag: 03.08.1990

MA-nr.: 392366

Opgave: Afgangsprojekt, militær diplomuddannelse

Titel: Den danske indsats i Helmand - Kapacitetsopbygningen og udfordringerne ved de Afghanske sikkerhedsstyrker.

Vejleder: Troels Burchall Henningsen, Institut for strategi, ved Forsvarsakademiet

Anslag med mellemrum: 107.905

Sider: 49

¹ (Jørgensen 2014)

Abstract

The study attempts to examine the Danish effort in Afghanistan and the buildup of Afghan security forces, up to the handover of responsibility in 2015, raising the question: was the Danish effort successful?

The study examines the effort through the Security System Reform assessments criteria, in order to understand the effort and the context in the period 2008 to 2012. Mark Sedra's criticism of the SSR process in Afghanistan was included, in order to examine the challenges and efforts made by the Danish contribution.

The study concludes that the effort failed to successfully buildup the Afghan security forces so they could change the status quo scenario establish in and around Gereshk. This made the stability and security vulnerable to the insurgency when the international forces in 2015 left the Helmand province.

The study argues that corruption within the security forces due to opium trade destabilized the security situation and supported the insurgency. Due to the lack of focus and initiatives to fight it within the Afghan government and security forces, corruption undermined the Danish effort in the period. The lack of human and institutional capacity affected the Danish effort. The timeframe for the effort was unrealistic and it undermined the overall effects.

The study, shows through its examination of the Danish effort in Afghanistan, the need for a critical and an impartial investigation of the effort and its effects, in order to learn from the experience after 17 years of the counterinsurgency operations.

Indholdsfortegnelse

1.0. Indledning.....	6
2.0. Problemstillinger.....	7
3.0. Problemformulering.....	7
3.1. Undersøgelsesspørgsmål.....	7
4.0. Afgrænsning af problemformulering.....	7
5.0. Litteratur.....	8
5.1. Helmandplanerne og afrapporteringerne 2008-2012.....	9
5.1.1. Kritik af Helmandplanerne og afrapporteringerne 2008-2012.....	9
5.2. Bogen: Counterinsurgency and Counterterrorism: Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan. By Thomas Galasz Nielsen, Mahroona Hussain Syed & David Vestenskov.....	10
5.2.1. Kritik af bogen: Counterinsurgency and Counterterrorism: Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan.....	10
5.3. Sekundær litteratur.....	11
5.3.1. Kritik af sekundær litteratur.....	11
6.0. Teoriafsnit.....	12
6.1. Teoretisk afgrænsning.....	12
6.2. Security System Reform(SSR).....	12
6.2.1. SSR processens opbygning.....	12
6.2.2. Afgrænsning til sikkerhedssektor.....	13
6.2.3. Teori kritik Security System Reform(SSR).....	14
6.3. Mark Sedra – Diagnosing the failings of Security System Reform in Afghanistan.....	15
6.3.1. Conceptual challenges.....	16
6.3.2. Contextual challenges.....	17
6.3.3. Teori kritik Mark Sedra.....	18
7.0. Metodeafsnit.....	19
7.1. Videnskabsteoretisk ståsted. Realisme.....	19
7.2. Metodevalg.....	19
7.2.1. Spørgsmål I.....	19
7.2.2. Spørgsmål II.....	21
7.2.3. Spørgsmål III.....	23
8.0. Analyse.....	24
8.1. Analyse spørgsmål I.....	24
8.1.1. Kontekst.....	24
8.1.2. Accountability, oversight and capacity.....	27
8.1.3. Management.....	30
8.2. Analyse spørgsmål II.....	31

8.2.1. Base level of security and stability absent in Afghanistan.....	31
8.2.2. Hard security elements of the process - operational effectiveness-over soft security considerations..	34
8.2.3. Absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity.....	36
8.2.4. Socio-cultural challenges	37
8.2.5. Political challenges.....	39
8.3. Analyse spørgsmål III.....	41
9.0. Diskussionsafsnit	43
9.1. Valgt teori og empiri.....	43
9.2. Diskussion af resultater	44
10. Konklusion.....	45
11. Perspektivering.....	46
12. Referencer	48

1.0. Indledning

Den danske indsats i Helmand startede i 2006 og sluttede i 2014, hvor ISAF missionen blev afløst af Operation Resolute and Support². Indsatsen i Helmand var fra starten en stor udfordring.

Sikkerhedssituationen i Helmand var mere kompleks og uforudsigelig end de andre provinser i Afghanistan. Udfordringen for den internationale indsats var at skabe en sikkerhedssituation som ikke tidligere havde eksisteret i området. Formålet var at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker parat til at håndhæve og understøtte den civile afghanske myndighedsudøvelse³, og herved gradvis reducere den danske militære indsats, når målsætningerne blev opnået.

I sommeren 2014, forlod de sidste danske styrker Helmand og overdrog formelt ansvaret til de Afghanske myndigheder⁴.

12 måneder efter, begyndte medierne i Danmark at komme med overskrifter. *"Den afghanske regering er for første gang, siden de danske soldater forlod Helmand, ved at miste kontrollen med provinsens strategisk vigtigste by Gereshk, der var centrum for det danske militære ansvarsområde."* (Svendsen 2016) *"Taleban og sympatisører kontrollerer op mod 65 procent af Helmand og presser regeringen i Kabul."* (Svendsen 2015)

Rygtene gik på, at den afghanske hær i Helmand var tæt på et kollaps, og de selvsamme områder som danske og internationale soldater havde forsvaret og kæmpet for, var ved at blive overtaget af oprørerne. Den pludseligt ændrede sikkerhedssituation var medvirkende til at NATO sendte 500 soldater afsted imod Helmand mhp. at genopbygge de Afghanske hærstyrker⁵. Nødvendigheden af at sende danske soldater tilbage til et området for at genopbygge Afghanske sikkerhedsstyrker⁶, skabte en debat omkring den danske indsats i Afghanistan. To forligspartier til Afghanistan indsatsen erklærede endda krigen tabt⁷. Andre som fx Flemming Vinther udtalte. *"Der er mange, der siger, at Afghanistan var en fiasko. Men til sidst formåede vi jo at gøre det, vi ville: at uddanne deres sikkerhedsstyrker, så de var så robuste, at de burde kunne holde styr på det. Hvis de taber det på jorden nu, er det smadderærgeligt, men hvad skal vi gøre"* (Svendsen 2016)

Uddraget af Flemming Vintners udtalelse, rejser et spørgsmål relevant for den danske indsats. Var de afghanske sikkerhedsstyrker robuste nok til ansvaret og var den danske indsats lykkedes i Afghanistan? I 2012 udkom en kritik forfattet af Mark Sedra omkring det internationale samfunds security system

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm

³ (Forsvarsministeriet 2007)

⁴ (Jørgensen 2014)

⁵ (Svendsen 2015)

⁶ (Forsvarskommando 2015)

⁷ (Svendsen 2016)

reform arbejde i Afghanistan, og hvorfor den fejlede⁸. Indsatsen blev kritiseret for at være designet til en post-konflikt og ikke en løbende oprørsbekæmpelse. Indsatsen var derfor ikke tilpasset de lokale realiteter i Afghanistan, og det internationale samfund manglende forståelse for magtstruktur og kulturelle forskelle i Afghanistan. Denne kritik udkom samtidig med at den danske indsats gradvis overdrog sikkerhedsansvaret til de Afghanske styrker. Udtalelserne fra medierne samt Mark Sedra's kritik, har ført til opgavens undren.

2.0. Problemstillinger

Havde Mark Sedra ret i sin kritik af indsatsen? En kritik der som udgangspunkt stillede væsentlige spørgsmål til den danske indsats om hvorvidt vi lykkedes eller ej. Var de Afghanske sikkerhedsstyrker robuste nok til at varetage ansvaret for Helmand/Gereshk? Hypoteserne og problemstillingerne har ført til opgavens problemformulering.

3.0. Problemformulering

I hvilken grad var den danske reform af sikkerhedssektoren i Helmand provinsen effektiv?

3.1. Undersøgelsesspørgsmål

Problemformuleringen rejser tre undersøgelsesspørgsmål, som søges besvaret i opgaven.

I: *Hvordan opbyggede den danske indsats sikkerhedssektoren i Gereshk?*

II: *Hvilke udfordringer havde den danske indsats i Gereshk med sikkerhedssektor- opbygningen i forhold til Mark Sedras kritikpunkter, og hvordan håndterede man dem?*

III: *I hvilken grad blev den danske indsats undermineret af udfordringerne?*

4.0. Afgrænsning af problemformulering

Område:

Opgaven afgrænser sit fokus til det danske ansvarsområde omkring Gereshk, herunder dele af provinsen nord og syd for Gereshk, som var under dansk indflydelse i perioden. Når opgaven

⁸ (Sedra 2010)

benævner Helmand provinsen som indsatsområde, menes der det danske ansvarsområde omkring Gereshk.

Indsatsen afgrænses til arbejdet med sikkerhedssektoren, Afghan national army (ANA), samt Afghan national police (ANP), som værende den udøvende del af sikkerhedssektoren. Dette gøres for at afgrænse opgavens fokus til få variabler i forhold til støtten af sikkerhedssektoren og fokusere på de variabler, som syntes at være dominerende aspekter i den danske indsats.

Periode:

Tidsperioden afgrænses til 2008-2012. Pga. det skifte der skete i den danske indsats og den gradvise overdragelse af sikkerhedsansvaret til de Afghanske sikkerhedsstyrker i perioden. Perioden afgrænses til 2012, hvor den danske bataljonskampgruppe, stoppede som en selvstændig fungerende enhed og den danske indflydelse i området blev mindsket og de Afghanske sikkerhedsstyrker fik sikkerhedsansvaret for Gereshk.

Omfang:

Opgaven vil ikke undersøge det internationale engagement i Afghanistan eller Helmand. Fokus er rettet mod den danske indsats og de udfordringer som den stod overfor. Derved afgrænses fokuset udelukkende til danske erfaringer og interesser. Ikke eksterne faktorer, som fx britisk ledelse af den danske bataljonskampgruppe, den afghanske politiske dagsorden i Helmand eller nabolandenes påvirkning af stabiliteten i Helmand.

5.0. Litteratur

For at besvare opgavens problemformulering anvendes:

Helmandplanerne samt afrapporteringerne 2008-2012. De repræsenterer den officielle danske strategi i Helmand og den indsats der fra politisk side er givet til Forsvaret. De kan være med til at undersøge udfordringerne i indsatsen, og hvordan man fra officiel dansk side håndterede dem.

Sekundær litteratur fra tidsskrifter. Tidsskrifterne belyser den danske indsats og dens udfordringer i Helmand, fra et andet perspektiv end Helmandplanerne. Perspektiverne fra tidsskrifterne, kan være medvirkende til at nuancere billedet af udfordringerne og konsekvenserne for den danske indsats.

Counterinsurgency and Counterterrorism: Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan
By Thomas Galasz Nielsen, Mahroona Hussain Syed & David Vestenskov

Personerne bag bogen har interviewet forskellige aktører, fx tidligere BTN chefer, rådgiver til HQ ISAF og den danske ambassade. Bogen medtages, da aktørenes perspektiv kan synliggøre de udfordringer, som den danske indsats stod overfor, og hvordan aktørerne så dem løst.

5.1. Helmandplanerne og afrapporteringerne 2008-2012

Helmandplanerne, udgivet af forsvarsudvalget, er den primære kilde for indsatsen på et politisk strategisk niveau. Planerne beskriver de midler folketetinget har bevilget til indsatsen, og hvordan de midler skal anvendes mhp. at opnå de politiske mål.

Helmandplanerne er vedtaget af forsvarsudvalget med et flertal. Derfor repræsenterer de på det givne tidspunkt, det politiske flertals vilje i folketetinget og deres syn på indsatsen i Afghanistan, og hvordan de mener, den skulle udføres, samt hvilke begrundelser der lå til grund for indsatsen og formålet.

De medtagne helmandplaner og afrapporteringer løber i strategiperioden 2008 – 2012. Opgaven vil afgrænse fokuset i planerne og afrapporteringerne til forsvarets opgave med sikkerheds- og stabiliseringsindsatsen. Der fravælges et fokus på uddannelses- og regeringsopbygning. Det valgte fokus vil give mulighed for at se på de politisk opstillede målsætninger for den militære indsats i Afghanistan, samt en vurdering af processen med at skabe sikkerhed og stabilitet i en uroplaget region.

Afrapporteringerne vurderer tidligere års indsatser, og justerer de overordnede målsætninger og strategiske mål, som man fra politisk side ønsker at forsvaret skal opnå i løbet af de kommende års aktiviteter.

Helmand planerne 2008-2012 er medtaget grundet det skifte der skete i den danske indsats fra 2008 til 2012, hvor den danske kampbataljon gik fra kampoperationer til stabiliseringsoperationer, og den civile indsats begyndte at fylde mere end den militære indsats. Helmandplanerne og afrapporteringerne kan ses som den officielle Danske strategi på daværende tidspunkt i Helmand.

5.1.1. Kritik af Helmandplanerne og afrapporteringerne 2008-2012

Litteraturen er det nærmeste man kommer på en opgaveformulering til forsvaret, mht. hvilke midler, metoder og tidshorisont der må anvendes mhp. at opnå de politiske ambitioner i Afghanistan.

Udfordringen er, at Helmandplanerne er et produkt udfærdiget af to ministerier. En rapport formuleret af et ministerie, vil være påvirket af en politisk dagsorden og et populistisk syn på fx fremskridt og opnåede indsatser. Rapporten vil i mindre grad stille sig kritisk overfor indsatsen eller evt. manglende

fremskridt, såfremt det vil kunne skade det politiske bagland. Idet Helmandplanerne er formuleret af et ministerie i København, fremfor på jorden i Afghanistan af militære fagfolk, som kunne opleve situationen anderledes, gør at planerne kan kritiseres for, at være skabt for at passe ind i den aktuelle danske politiske dagsorden fremfor på baggrund af realiteterne i Afghanistan.

Denne opgaves fokus kræver en kritisk vinkel på emnet, som ikke undersøges til bunds i selve Helmandplanerne. Det er derfor nødvendigt at behandle Helmandplanerne med en vis skepsis overfor opnåede effekter og fremskridt. Det er derfor også nødvendigt at holde eksterne kilder op imod evt. udsagn i planerne, for derved at belyse sagen fra et andet perspektiv og nuancere det i forhold til givne tidspunkts viden og informationsniveau på området. En udfordring i helmandplanerne er opbygningen i de strategiske benchmarks, som dikterer en effekt. Det kan resultere i en tendens, hvor man kun får mere af det, man måler på, og dermed ikke får løst de problemer, som man reelt set oplever på jorden. Samtidig risikerer man, at alle fokuserer på de kortsigtede mål, som definerer effekten ifølge planen, fremfor de mere langsigtede mål for indsatsen.

5.2. Bogen: Counterinsurgency and Counterterrorism: Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan. By Thomas Galasz Nielsen, Mahroona Hussain Syed & David Vestenskov

Bogen omhandler counterinsurgency og counterterrorism i Afghanistan og Pakistan, samt en forståelse for disse to begreber. Opgaven har derfor et andet fokus og formål end en undersøgelse af den danske indsats i Gereskh. Bogen indeholder et meget omfattende interview- og transskriptionsarbejde. Til belysningen af opgavens problemformulering inddrages udvalgte interviews for at få klarhed, over den danske indsats. Samt, hvilke udfordringer aktørerne observerede med fokus på korruptionens påvirkning af den danske indsats samt oprørernes påvirkning af myndighedernes evne til at stabilisere provinsen.

5.2.1. Kritik af bogen: Counterinsurgency and Counterterrorism: Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan

Bogens perspektiv indeholder subjektive forståelser og vurderinger af situationen, hvilket gør disse interviews til kvalitative. Relevansen for de subjektive vurderingerne er sket på baggrund af de udvalgte aktørers positioner og tidligere jobs i og omkring helmandsindsatsen. Det kan være medvirkende til at belyse indsatsen fra personer som både har arbejdet i Afghanistan og med de strategiske benchmarks, som helmandplanerne dikterede. Samt hvordan de oplevede arbejdet, og de udfordringer, som de så i indsatsen. Derved nuanceres billedet, og inddragelsen giver et andet perspektiv af den danske indsats i

Helmand. Behandlingen af transskriptionerne og interviewene repræsenterer den interviewedes egen holdning og ikke interviewerens. Grundet udformningen af bogen og dens formål med at forstå begreberne counterterrorism og counterinsurgency ud fra de indhentede interviews, er det ikke i interviewerens interesse at præge interviewet. Denne bog er derfor en kvalitativ kilde til betragtninger af indsatsen fra vigtige aktører i forbindelse med den danske indsats.

Videre i denne opgave refereres der til bogen som COIN-opgaven.

5.3. Sekundær litteratur

Artikler fra dagspressen, bl.a. Politiken og Information. Er udvalgt for at belyse den danske indsats og dens udfordringer i Helmand, fra et andet synspunkt end Helmandplanerne. De forskellige aktørers synspunkter er præget af deres forståelse for - og de udfordringer, som de oplevede under arbejdet i Afghanistan. Artiklerne er skrevet med fokus på Helmandindsatsen, i forskellige perioder af indsatsen. Udfordringerne, de oplever, er derfor forskelligartede. Artiklerne er udvalgt, fordi de omhandler korruption og oprørsbekæmpelse. De er relevante for denne opgaves fokus og kan derfor være med til at nuancere diskussionen omkring oprøret og korruptionens påvirkning på den danske indsats.

5.3.1. Kritik af sekundær litteratur

Artiklerne omhandler diverse interviews af aktører som på den ene eller anden måde har haft noget at gøre med helmandindsatsen. Artiklerne er skrevet til diverse nyhedsmedier, og er derfor ikke en fuldstændig transskription af aktørens besvarelse. Nuancer i artiklen kan derfor være udeladt, grundet relevansen for artiklens samlede budskab. Derfor behandles artiklerne som sekundær litteratur.

Interviewene repræsenterer aktørernes subjektive holdninger og perspektiver til indsatsen og ikke nødvendigvis virkeligheden. Det er derfor nødvendigt med en vis skepsis i forhold til litteraturen, i forbindelse med vurderingen af, om den danske indsats er lykkedes eller ej. Denne skepsis er vigtig på baggrund af subjektiviteten og udformningen af artiklerne og ikke klart afskrevne transskriptioner af interviewene.

6.0. Teoriafsnit

6.1. Teoretisk afgrænsning.

For at undersøge den danske indsats i Helmand og besvare problemformuleringen anvendes følgende teorier.

6.2. Security System Reform(SSR)

For at undersøge den danske indsats og hvordan en statsopbygningsproces ser ud, medtages Security System Reform⁹ som værende den gældende struktur og teori på området.

Security System reform (SSR) er en proces udviklet af Organisation for economic CO-Operation and Development (OCED). *“The OECD is a unique forum where the governments of 30 democracies work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation.”* (OECD 2007, 4) Organisationen består af blandt andet af Danmark, Storbritannien og USA. Organisationen har formuleret en SSR håndbog, som beskriver, hvordan en statsopbygningsproces forløber.

Overordnet for SSR er der 4 grundprincipper (OECD 2007, 21).

- 1) Establishment of effective governance, oversight and accountability in the security system.
- 2) Improved delivery of security and justice services.
- 3) Development of local leadership and ownership of the reform process.
- 4) Sustainability of justice and security service delivery.”

Grundprincipperne er overlappende og formålet med indsatsen er at opnå disse.

Tanken bag processen er at se statsopbygning, som en sammentænkt proces, hvor alle institutioner og indsatser understøtter hinanden. Derved kan statens evne til at levere sikkerhed for befolkningen forbedres. Processen har et holistisk syn, derfor indbefatter processen hele statsapparatet fra politimyndigheder til formulering af et demokrati.

6.2.1. SSR processens opbygning

Modellen er bygget op omkring et vestligt norm og principgrundlag, der stammer fra en liberal demokratisk tradition. For at forstå SSR er det afgørende at anerkende dens liberale tradition og udbredelse af demokratiseringsprocesser og liberal fredsopbygning¹⁰. SSR processen skal ses om et post-konflikt redskab¹¹. Indledningsvis skabes der i mellem donorlandene en fællesforståelse af opgaven

⁹ (OECD 2007)

¹⁰ (OECD 2007, 5)

¹¹ (OECD 2007, 102)

og formålet, og det politiske system i modtagerlandet forberedes igennem indledningsvis støtte. Der fortages en vurdering af landets kapaciteter og behov efter konflikten jf. udvalgte kriterier¹². Et donorprogram designes således at indsatsen tilpasses over for de fundne behov. Formålet er at understøtte allerede etablerede institutioner med midler og kapaciteter. Donorprogrammet implementeres, evalueres og justeres løbende. Modellen bygger på en positivistisk tankegang, der går ud på, at man gennem grundige analyser og vurderinger kan undersøge statens behov for støtte indenfor en række områder af statsapparatet. Modellen ser SSR strategi og statsopbygning som en langsigtet og sammenhængende indsats¹³, hvor de forskellige sektorer og institutioner er gensidigt afhængige og hænger uløseligt sammen for at skabe en effektiv løsning.

6.2.2. Afgrænsning til sikkerhedssektor

Opgaven vil afgrænse undersøgelsen til selve implementeringen og understøttelsen af sikkerhedssektoren fremfor at se på hele den sammentænkte proces i en statsopbygning. Dette gøres for at undersøge, hvordan den danske indsats understøttede sikkerhedssektoren i det danske ansvarsområde, og hvordan processen så ud. Det er medvirkende til, at man kan fokusere i dybden af et indsatsområde i en SSR proces, i en kompleks kontekst i Afghanistan.

For at anvende SSR som teori, er det relevant at se på, hvilke kriterier en SSR vurdering indeholder, og hvordan støtten tilpasses. Herefter, at definere opgavens forståelse af kriterierne, og hvordan den danske indsats design passer ind i SSR vurderingskriterierne. SSR processens vurderingskriterier¹⁴ medtages som struktur for at undersøge den danske indsats i Gereskh, og hvordan sikkerhedssektoren understøttes. Vurderingskriterierne undersøger behovet for støtte indenfor en specifik sektor.

Kriterierne defineres og afgrænses til følgende i denne opgave:

- Context, forstås som de indre og ydre parametre som beskriver miljøet sikkerhedssektoren opererer i og dens opgave.
- Accountability and oversight. Oversat ansvarlighed og oversyn. I opgaven forstås dette som værende sikkerhedssektorens anseelse og overstående myndigheds opsyn af sikkerhedssektoren.
- Capacity. Forstås som sikkerhedssektorens hårde ressourcer, dvs.: mandskab, træning, uddannelsesniveau, biler etc.
- Management. Forstås som ledelsens evner i sikkerhedssektoren.

¹² (OECD 2007, 41)

¹³ (OECD 2007, 11)

¹⁴ (OECD 2007, 124)

- Co-ordination with other parts of the security system. Punktet fravælges i opgaven, punktet har sin relevans i forhold til vurderingen af det afghanske sikkerhedssystem, og ikke hvordan den danske indsats forsøgte at understøtte sikkerhedssektoren.
- Engagement of the international community. Punktet fravælges i opgaven, da undersøgelsen tager udgangspunkt i den danske indsats i Helmand og støtte af sikkerhedssektoren.

Operationalisering af kriterierne sker i metode afsnittet.

6.2.3. Teori kritik Security System Reform(SSR)

Forudsætningen for en effektiv SSR proces beror på en vurdering af den aktuelle situation og behov for støtte. Dette er teoriens svaghed. Det betyder, at indsatsen ikke bliver bedre end den konkrete vurdering af behovet for støtte. Vurderingen beror i modellen på en positivistisk tilgang, at virkeligheden i nogen omfang kan måles og vejes. Derfor vil nogle områder i fx sikkerhedssektoren være svære at vurdere og undersøge. Kulturelle sædvaner og atypiske magtstruktur - ud fra et vestlige perspektiv, som fx klan og stammeforhold - kan være svære at kvalificere og sætte i bås. Dette vil begrænse indsatsens effekt, såfremt vurderingerne ikke tager højde for faktorer, som i konteksten spiller en stor betydning, for hvordan samfundet i det pågældende land fungerer. At SSR er udfærdiget af OECD gør, at processen er gennemsyret af liberale værdier og tilgange til demokratiet. En sammentænkt proces vil indeholde et mål om at gøre landet til et demokrati og indføre vestlige demokratiske værdier - uagtet den nuværende styreform, magtstruktur og historik. I et modtagerland, som er præget af stamme og klan forhold med store kulturelle sædvaner og sågar lovgivning, må det forventes at liberale demokratiske værdier vil blive mødt med en vis skepsis og modstand, da det vil ændre på fundamentet i det etablerede samfund. Derved kan selve processen opleve modstand i lige så høj grad for dens værdier som for dens sikkerhedstiltag, da det vil ændre det etablerede samfunds måde at leve på.

Vurderingsmodellen er udformet til en post-konflikt. Modellen beror altså på, at landet i nogen omfang er i en relativ stabil sikkerhedssituation uden den store interne trussel fra fx et oprør. Såfremt landet har store interne trusler, og er i en eskalerende sikkerhedssituation, vil det udfordre tankegangen i SSR processen. Effekten, af de midler, man anvender, vil være begrænset, da landet og regeringen kæmper med store interne uroligheder og evt. manglende indflydelse i store områder af landet.

Vurderingsmodellen er i nogen grad udformet således, at den vurderer på allerede etablerede sektorer og deres effektivitet. I et land, hvor fx sektorerne er ikke-eksisterende eller aldrig har eksisteret, står man derfor med en analysemodel som ikke tager højde for dette. Det er en svaghed i SSR processen. Udfordringen ligger i den store forskel, der er mellem enten at understøtte og effektivisere en etableret

sektor, eller at bygge sektoren op fra bunden, uden historik og kvalificeret arbejdskraft. Forskellen ligger i længden og behovet for støtte, det vil kræve både flere midler og en længere tidshorisont at opbygge en sektor fra bunden end at støtte en allerede etableret.

Som opsummering af Security System reform, forstås den teori som en positivistisk model, når man undersøger staters behov for støtte gennem en vurderingsfase. I opgaven fokuseret på sikkerhedssektoren. Der lægges derfor vægt på vurderingsfasen som struktur i analysen af den danske indsats i Afghanistan.

6.3. Mark Sedra – Diagnosing the failings of Security System Reform in Afghanistan.

For at undersøge de udfordringer den danske indsats stod overfor, og hvordan man løste dem, anvendes Mark Sedra som et udgangspunkt for en analyse og diskussion af de forskellige perspektiver i den danske indsats.

Mark Sedra's kritik af Afghanistan indsatsen, og hvorfor især SSR processen fejlede, kan ses som en kritik af en allerede etableret og defineret teori.

Udgangspunktet i denne opgave bliver derfor Sedra's kritikpunkter som en rettesnor for analysen og diskussionen af udfordringerne i den danske indsats.

For at anvende Sedra's kritik er det først relevant at se på hvordan hans kritikpunkter anvendes som et teoriapparat, dernæst hvad Sedra kritiserer i SSR processen, og slutteligt opstille kritikpunkterne som hypoteser der bliver efterprøvet i analysen.

Mark Sedra er Adjunct Assistant Professor ved Department of Political Science ved University of Waterloo. Hans forskning fokuserer på freds- og statsopbygning i konfliktramte lande.

Hovedparten af hans forskning har været koncentreret omkring Afghanistan.¹⁵

Udgangspunktet for at forstå Sedra's perspektiver er hentet i artiklen "*Diagnosing the failings of security System reform in Afghanistan.*" (Sedra 2010). Artiklen kritiserer antagelserne og vurderingerne i SSR processen i Afghanistan, men ikke selve fundamentet af at have en SSR defineret proces. Artiklen skal derfor ses mere som et forsøg på at forbedre fremtidige SSR processer overfor komplekse konflikter, end en afskaffelse af SSR processer.

¹⁵ <https://www.balsillieschool.ca/mark-sedra/>

Artiklen er opbygget på følgende måde¹⁶. Først en kort introduktion til casen og de udfordringer det internationale samfund står overfor i Afghanistan. Dernæst tegnes et billede af den nuværende situation (2010), som Sedra oplever den i Afghanistan, og hvor langt SSR processen er.

Sedra opdeler udfordringerne ved SSR i Afghanistan i to punkter; Conceptual challenges og Contextual challenges. Conceptual challenges (Sedra 2010) er alle de udfordringer, som hører under selve SSR modellens opbygning. Contextual challenges (Sedra 2010), er alle de udfordringer som hører under selve processen, forståelsen af det afghanske samfund og den kontekst man arbejder i. Slutteligt afrunder Sedra sin artikel med en konklusion.

Udgangspunkt i denne opgave er at anvende conceptual og contextual challenges som rettesnor for en analyseproces. Opdelingen i to overordnede temaer, er medvirkende til at skabe et overblik over udfordringerne og kategorisere dem. Conceptual opdeles i 4 punkter forud for indsatsen og contextual challenges opdeles i yderligere 3 punkter. I denne opgave forstås conceptual challenges, som værende alle de udfordringer, som beror på SSR modellens opbygning og udformning, herunder analysefremgangsmåde, design og implementeringsform. Contextual challenges, forstås som alle de lokale og kulturelle forhold der påvirker indsatsen.

6.3.1. Conceptual challenges.

The SSR model requires and even assumes the existents of certain preconditions for it to be effective. Very few of those preconditions were present in the immediate aftermath of the Taliban's fall and are still absent today” (Sedra 2010, 235) Det er 4 af disse forudsætninger forud for indsatsen, Sedra kritiserer.

I. Base level of security and stability absent in Afghanistan.

Er forudsætningen at indsatsen sker i en post-konflikt, og at der forefindes en hvis grad af sikkerhed og stabilitet. I opgaven forstås variablen om hvorvidt sikkerhedssituationen og stabiliteten er påvirket af en ikke statslig aktør i området grundet dens påvirkning på effekten af indsatsen.

Afledt af denne precondition er pkt, nr. 2.

¹⁶ (Sedra 2010)

II. Hard security elements of the process - operational effectiveness-over soft security considerations.

Hard security elements¹⁷ forstås som værende fokus på antal af sikkerhedsstyrker og deres træning i militære færdigheder. Soft security considerations¹⁸, forstås som værende træning i fx human rights og samfunds kontakt osv.

Variablen forstås som opbygningen af ANA og ANP, og hvorvidt man fokuserede på hardsecurity elements over soft security considerations.

Der fravælges et fokus om hvorvidt reformer i det Afghanske system er styret internt eller eksternt¹⁹, hvilket er et kritikpunkt af Sedra. Fravælgelsen sker på baggrund af omfanget af den danske indsats i Afghanistan. Danmarks størrelse som stat, har ikke stor indflydelse eller medbestemmelse i udformning af et reformarbejde. Det er derfor ikke relevant af efterprøve hypotesen ud fra et dansk perspektiv²⁰.

III. Absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity.

"the model presupposes a level of institutional and human capacity in the host government" (Sedra 2010, 236)

Variablen forstås på følgende måde. Mængden af menneskelige og institutionelle kapaciteter ved sikkerhedssektorens institutioner.

IV. Level of coordination and coherence in the interests, objectives and strategies of SSR donors.

Kritikken er rettet mod den samlede internationale indsats i Afghanistan, og hvorvidt der var fælles målsætninger og koordination. Dette punkt fravælges, da opgavens fokus er afgrænset til den danske indsats.

6.3.2. Contextual challenges.

Der er tre overordnede kontekstrealiteter, Sedra kritiserer SSR processen for.

Socio-cultural.

"Seeing as SSR fundamentally alters power relationships, it is imperative that the process engage these various types of authority so as to mitigate potential conflict." (Sedra 2010, 237) Indsatsen bliver af Sedra kritiseret for at fokusere for meget på de formelle magtstrukturer og opbygningen af den centraliserede stat, hvilket strider mod de politiske og magtmæssige realiteter i Afghanistan²¹. Sedra mener, at man derfor ikke tog

¹⁷ (Sedra 2010, 236)

¹⁸ (Sedra 2010, 236)

¹⁹ (Sedra 2010, 237)

²⁰ (Sedra 2010, 236)

²¹ (Sedra 2010, 237)

højde for de kulturelle forskelle og magtformer som eksisterede i Afghanistan. Manglende engagement og tilgang til de uformelle magthavere resulterede ifølge Sedra i: *“The failure of the SSR process to adequately engage local power holders has diminished the impact of the process, and prevented it from improving access to security and justice for average Afghans.”* (Sedra 2010, 237)

Political.

”By altering power dynamics SSR invariably creates winners and losers and requires sophisticated strategies of political engagement not only to enable local ownership, but to mitigate potential risks posed by spoilers.” (Sedra 2010, 238)

Sedra kritiserer en for snæver politisk indsats, og en for stor støtte til få enkeltpersoner i den centrale afghanske regering, som derved kunne udnytte deres magtposition til korrupcion. Samtidig havde de en for snæver kontakt til sikkerhedssituationen i Afghanistan²². Derved støttede man politikere, som misbrugte deres magtposition, og samtidig ikke opnåede tilfredsstillende resultater i forhold til indsatsen.

External.

Variablen external medtages ikke i opgaven, da opgaven fokuserer på den danske indsats og ikke den samlede internationale indsats. Variablen er derfor ikke relevant for opgaven.

6.3.3. Teori kritik Mark Sedra.

Artiklen er ikke skrevet som et formuleret teoriapparat, med det formål at skabe videnskabelig evidens. ”Teorien” kan derfor være svær at efterprøve og derved gøre videnskabelig. Kritikpunkterne er derfor mere et udtryk for Sedra’s perspektiv og subjektive opfattelse af situationen i Afghanistan end det er en nøgternt beskrivelse af situationen og dens udfordringer.

Udgangspunktet for en kritik af teorien er, at den ikke er formuleret som en teori, men nærmere som en opremsning af hypoteser. Dog kan hypoteserne i et vist omfang efterprøves og undersøges, hvorvidt de har spillet en rolle eller ej fx i en dansk indsats. At artiklen er skrevet af en forfatter, som er kendt for sin kritik af SSR processen i Afghanistan og SSR’s nuværende design, farver de udfordringer forfatteren ser i indsatsen. Det er derfor nødvendigt med en vis skepsis, overfor de udfordringer, der er beskrevet i artiklen. Opgaven vil ikke konkludere på, hvorvidt Sedra har ret eller ej i sin antagelser på baggrund af artiklen. Formålet er alene at undersøge hvorvidt Sedra’s kritik kan ses i den danske indsats, og de udfordringer der blev kæmpet med.

²² (Sedra 2010, 238)

Som opsummering af Sedra's kritik af Afghanistan indsatsen, forstås kritikpunkterne som hypoteser og en rettesnor for den videre analyse. Opdelingen følger contextual og conceptual challenges defineret af Sedra, med fokus på sikkerhedssektoren. Der lægges derved vægt på udfordringernes påvirkning af den danske indsats i den videre analyse og efterprøvning af hypoteserne.

7.0. Metodeafsnit

For at besvare problemformuleringen vil opgaven gå deduktivt til værks. Opgaven vil undersøge den danske indsats i Helmand og dens arbejde med at gøre den afghanske sikkerhedssektor robust nok til at overtage ansvaret i 2015. Dette gøres ved at undersøge den danske indsats igennem security system reform arbejdet, og dernæst undersøge udfordringerne ved den danske indsats, stillet over for Sedras kritik og hvordan man forsøgte at imødekomme dem. Slutteligt vurderes omfanget af udfordringerne, og om de underminerede den danske indsats.

I det følgende redegøres for det videnskabsteoretiske ståsted opgaven tager samt metodevalg.

7.1. Videnskabsteoretisk ståsted. Realisme.

Det videnskabsteoretiske ståsted udspringer af realismen. Verdenen kan afdækkes og i nogen grad beskrives. *Verden eksistere i sig selv uafhængigt af vores sansning af den, og at videnskaben skal afdække denne verden* (Beck 2015, 52) Igennem observationer og undersøgelser af empirien, vil opgaven kunne finde påvirkninger og udfordringer ved den danske indsats. Dette selvom observationer beror på personlige oplevelser og forståelser af problematikker, som typisk kan forklares med hermeneutikken. Observationerne kan forstås som værende sandfærdige og bero på virkeligheden for den danske indsats. Disse observationer kan være med til at beskrive den verden som opleves, og hvad der fx udfordrede den danske indsats. Der kan formuleres generelle teorier og årsagsforklaringer til udfordringerne, som derved kan undersøge de årsagsmekanismer der påvirker indsatsen og formulere generelle vurderinger af denne indsats op imod et beskrevet teori apparat.

7.2. Metodevalg.

7.2.1. Spørgsmål I. *"Hvordan opbyggede den danske indsats sikkerhedssektoren i Gereshk?"*

For at besvare spørgsmålet, anvendes SSR håndbogens vurderingsparametre som rettesnor for en analyse. Det empiriske grundlag for analysen er Helmandplanerne og afrapporteringerne 2008-2012, som repræsenterer den officielle danske strategi i Helmand. Fokuset bliver på selve sikkerhedssektoren i det danske ansvarsområde. Indsatser og nuancer som falder udenfor opgavens fokus, vil derfor ikke

blive medtaget. Undersøgelsen vurderer derfor ikke på den samlede danske indsats i Helmand, men på et afgrænset og fokuseret udsnit. Opgaven vil derfor kun konkludere på det afgrænset fokus i indsatsen. SSR håndbogens vurderingsparametre operationaliseres til følgende.

Kontekst

For at undersøge miljøet den danske indsats skulle operere i, belyses det danske ansvarsområde ud fra helmandplanens perspektiv. Fokus rettes mod, hvordan planerne beskriver sikkerhedssituationen i området, og hvilke udfordringer indsatsen stod overfor i forbindelse med konteksten. Det skal være medvirkende til at give en forståelse af miljøet sikkerhedssektoren skulle operere i. Svarene findes i Helmandplanernes og afrapporteringerne 2008-2012. Konteksten vil blive undersøgt over strategiperioden 2008-2012 mhp at se, om der har været en udvikling i selve sikkerhedssituationen i perioden.

Accountability and oversight

For at undersøge, hvordan den danske indsats opbygger de afghanske sikkerhedsstyrkers anseelse og myndighedsopsyn af sikkerhedssektoren, er det nødvendigt at inddrage vurderingsparameteret capacity. Parametrene skelnes forskelligt i en SSR proces. Men i den danske indsats hænger de uløseligt sammen. Formålet med kapacitetsopbygning, ved fx at gennemføre partnerpatruljer eller uddanne ANA og ANP, handler om at højne deres anseelse og evner. Derved bliver det et sammenspil mellem enhedens kapaciteter og befolkningens anseelse af enheden, hvilket hænger sammen med deres evne til at udføre deres funktion. Parametrene kan derfor ikke anskues som separate. For at besvare, hvordan den danske indsats understøtter dette, vil opgaven derfor undersøge dem sammen. Undersøgelsen vil afdække hele strategiperioden, som en vurdering af hvorvidt der har været en udviklingen, og om støtten på området har udviklet sig. Undersøgelsen vil fokusere på udviklingen af sikkerhedssektorens kapaciteter i Gereskh over tid i perioden 2008-2012.

Management

Ledelsen af sikkerhedssektoren undersøges ved at se på opbygningen og mentoringen af ANA og ANP igennem afrapporteringerne 2008 – 2012. Fokus rettes mod ledelsen den danske indsats er i kontakt med, og de vurderinger der udspringer deraf. Undersøgelsen vil se på perioden 2008 til 2012 for at vurdere, hvorvidt der er sket en udvikling af ledelsen, og hvor effektiv den er i det danske område.

7.2.2. Spørgsmål II. *Hvilke udfordringer havde den danske indsats i Helmand med sikkerhedssektor opbygning i forhold til Mark Sedra's kritik punkter, og hvordan håndterede man dem?*

For at besvare spørgsmålet, anvendes der metodisk hypotetisk deduktion. Målet er at vurdere, hvorvidt Sedra's hypoteser holder i forhold til den danske indsats. Sedra's kritik punkter opstilles som hypoteser, som opgaven, igennem analysen, vil forsøge at be- eller afkræfte. Hypoteserne vil være opbygget som en uafhængig variabel og en afhængig variabel. Undersøgelsen vil fokusere på den afhængige variabels påvirkning af den uafhængige. Hypotesen formuleres på basis af Sedra's kritik, som i et vist omfang bygger på en formodning og eksisterende viden. At anvende den deduktive metode, betyder at Sedra's antagelser udledt fra hans artikel anses som værende sande, såfremt undersøgelsen finder tilfælde der svarer til den overordnede antagelse. En for snævr brug af empirien vil resultere i at Sedra's kritik kunne verificeres på et for spinkelt grundlag, og analytisk vil man drage fejlslutninger i forhold til hypotesen.

De opstillede hypoteser vil derfor blive undersøgt i forhold til den gældende empiri på området for den danske indsats, derved forsøges undersøgelsen nuanceret i forhold til den danske indsats og om hypotesen kan anses som sandfærdig eller ej. Genstandsfeltet er den danske indsats i Afghanistan. Da genstandsfeltet er en kompleks størrelse, som blandt andet består af forskellige grupperinger og uformelle magtstrukturer, kan det være svært at opstille hypoteser, som kan be- eller afkræftes. Antallet af variabler i spil minimerer validiteten og om det videnskabeligt kan efterprøves og verificeres. Hypoteserne der opstilles, kan derfor kun betragtes som sandsynlige eller usandsynlige, kan ikke be- eller afkræftes fuldstændig. Sedra's artikel, lægger til grund for opstillingen af hypoteserne, der undersøges derfor kun de påstande, Sedra har vurderet som grunden til, at indsatsen i Afghanistan fejlede. Det er ikke nødvendigvis de punkter, som har udfordret den danske indsats mest, eller det der er grunden til den danske indsats ikke lykkedes med at gøre de afghanske sikkerhedsstyrker robuste nok til at overtage ansvaret i 2015. Metodisk handler det om at efterprøve Sedra's kritik overfor den danske indsats, og ikke vurdere om den samlede danske indsats i Helmand lykkedes eller ej.

Conceptual challenges

I. Base level of security and stability absent in Afghanistan.

Det er forudsætningen for indsatsen sker i en post-konflikt og for at der forefindes en hvis grad af sikkerhed og stabilitet. For at undersøge dette punkt, opstilles følgende hypotese. ”*Hvorvidt er*

sikkerhedssituationen og stabilitet påvirket af en ikke statslig aktør i det danske ansvarsområde? Hvilke udfordringer giver det for den danske indsats. ”

Hypotesen undersøges ved at kigge på Helmandplanens vurderinger af sikkerhedssituationen 2008 til 2012 sammenholdt med sekundær litteratur og COIN undersøgelsens interviews for derved at nuancere vurderingerne af sikkerhedssituationen og udfordringerne for den danske indsats.

II. ”Hard security elements of the process - operational effectiveness-over soft security considerations” (Sedra 2010, 236)

Det er nødvendigt at undersøge, hvordan den danske indsats arbejdede med at opbygge ANA og ANP i perioden, samt hvilken tilgang man havde i den danske indsats til ANA og ANP.

For at undersøge dette, opstilles følgende hypotese. *”I hvor høj grad fokuserede den danske indsats på opbygningen af hard security elements over soft security considerations?”* For at undersøge hypotesen anvendes Helmandplanernes opstillede vurderinger og benchmarks i tidsperioden 2008-2012, som et udgangspunkt for en diskussion omkring den sekundære litteratur og COIN opgavens perspektiver på den danske indsats med opbygningen af ANA og ANP.

III. Absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity

I opgaven forstås denne variabel som: Mængden af kvalificeret arbejdskraft og institutionernes kapaciteter. For at undersøge punktet, opstilles hypotesen. *Var de afghanske regeringsinstitutioner i det danske ansvarsområde påvirket af manglende kapaciteter?* For at efterprøve denne hypotese er det nødvendigt at undersøge hvordan den danske indsats understøttede regeringen i Gereskh, og hvilke udfordringer det gav for indsatsen. For at besvare problemformuleringen anvendes Helmandplanernes vurdering af de afghanske regeringsinstitutioner i Gereskh, samt sekundære litteratur for at nuancere vurderingerne.

Contextual challenges

Socio-cultural

Sedra mener, at den internationale indsats fokuserede for meget på den formelle opbygning af en stat og magtrelationer, og derfor ikke tog højde for de kulturelle forskelle og magtformer som eksisterede i Afghanistan. For at undersøge problematikken, opstilles følgende hypotese.

”Hvorvidt havde den danske indsats øje for de politiske og magtmæssige uformelle struktur i det danske ansvarsområde?”

Hypotesen efterprøves ved først at undersøge afrapporteringerne. Det sker, for at få belyst om den officielle danske strategi havde øje for problematikken. Dernæst undersøges den sekundære litteratur samt COIN opgaven op imod afrapporteringerne.

Political

Kritikken rettes mod en for snævr politisk indsats og en for stor støtte til få enkelt personer i den centrale afghanske regering, det bevirkede at disse personer kunne udnytte deres magtposition til korrupsion. Samtidig med at de havde en for snævr kontakt til sikkerhedssituationen i Afghanistan²³. For at undersøge problematikken opstilles hypotesen. *"Hvorvidt støttede den danske indsats politikere forbundet med korrupsion i det danske ansvarsområde?"* For at undersøge spørgsmålet undersøges den sekundære litteratur og COIN opgaven for danske samarbejdspartneres involvering i korrupsion, og hvordan den danske indsats håndterede dette eller ej.

7.2.3. Spørgsmål III. I hvilken grad blev den danske indsats undermineret af udfordringerne?

For at besvare spørgsmålet, er det nødvendigt at se på, hvad den danske indsats støttede ved den Afghanske sikkerhedssektor. Det besvarede spørgsmål I, som så på de strategiske målsætninger og benchmarks for indsatsen i perioden 2008-2012. Besvarelsen på spørgsmål I og en vurdering af de ønskede effekter dikteret af Helmandplanerne, kan anses som en vurdering af, hvordan den danske indsats forløb i perioden 2008-2012. Hvad der udfordrede indsatsen i perioden, besvarede spørgsmål II.

Metodisk handler det om at vurdere den dikterede ønskede effekt i perioden 2008-2012 sat op imod udfordringerne i selvsamme periode og hvorvidt udfordringerne påvirkede den ønskede effekt. Fra et dansk perspektiv, er de opstillede ønskede effekter af en benchmark; operationelle succeskriterier for indsatsen. Såfremt en indsats ikke opnår sin ønskede effekt, må det konkluderes, at den specifikke benchmark er mislykkedes, og derved også strategien på området. Der arbejdes derfor deduktivt med udfordringernes påvirkning på den ønskede effekt af helmandplanerne. Udfordringerne, indsatsen og selve konteksten i Afghanistan, er fyldt med variabler, som indbyrdes påvirker og afhænger af hinanden. Det er svært at vurdere på baggrund af en udfordring, om det var den eneste årsag til, hvorvidt den ønskede effekt ikke blev opnået? Metodisk betyder det, at hypotesen ikke kan be- eller afkræftes videnskabeligt, uden der er en stor risiko for fejlslutninger og forenklinger. Deduktionen i denne opgave, handler derfor om, at hvorvidt det var sandsynligt eller usandsynligt at udfordringen påvirkede effekten af indsatsen.

For at give et overblik, hvor i spørgsmål II svarene ligger til spørgsmål I, opstilles spørgsmål I som følgende. Dernæst hvilke variabler i spørgsmål II, der kan være medvirkende til at besvare spørgsmålet og efterprøves i hypotesen.

²³ (Sedra 2010, 238)

For at undersøge konteksten og hvorvidt udfordringerne påvirkede den ønskede effekt af indsatsen; undersøges konteksten op imod de to af Sedra's kritikpunkter: Base level of security and stability absent in Afghanistan og Socio-cultural. Dette gøres for at vurdere, hvorvidt man i den danske indsats forstod det afghanske samfund, og kunne tilpasse sin støtte dertil.

For at undersøge Accountability and oversights samt managements påvirkning på den ønskede effekt, vurderes variabelen op imod Sedra's kritik, omhandlende political. Det gøres for at undersøge ledelsens påvirkning, og hvorvidt korruption påvirkede den ønskede effekt.

For at undersøge capacity, og dens påvirkning på den ønskede effekt, undersøges den op imod Sedra's kritik af "Hard security elements of the process - operational effectiveness-over soft security considerations." Og Absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity. Det gøres for at vurdere i hvilket omfang fokuset i træningen samt manglende kvalificeret personel og kapaciteter påvirkede den ønskede effekt af den danske indsats.

8.0. Analyse

8.1. Analyse spørgsmål I. *Hvordan opbyggede den danske indsats sikkerhedssektoren i Helmand?*

8.1.1. Kontekst

I 2008 lød vurderingerne fra den danske afrapportering at: *"Konkret har bataljonskampgruppen bidraget til at stabilisere situationen i Gereshk samt til udvidelsen af det område i Upper Gereshk Valley, hvor der kan gennemføres udvikling og genopbygning"* (Afrapportering 2008, 11) Det var lykkedes den danske indsats at etablere et område, hvorfra man kunne stabilisere byen Gereshk. Det danske ansvarsområde blev vurderet til: *"umiddelbare post-konflikt situation i Gereshk til egentlige krigshandlinger i den "grønne zone" nord for Gereshk"* (Afrapportering 2008, 6) Området bestod af to forskellige sikkerhedssituationer, en post konflikt hvorfra man kunne påbegynde en opbygning, og et konflikt område hvor de danske styrker kæmpede om kontrollen over området imod oprøret. Områder kontrolleret af oprører som fx Upper Gereshk Valley, *"er befolkningen sårbar overfor intimidering, trusler og tvang. Her er hovedparten af befolkningen generelt nødt til at yde passiv støtte til oprørsgrupperne og tolerere deres tilstedeværelse og operationer i respektive klan- eller stammeområder"* (Afrapportering 2010, 11). Den danske indsats havde derfor svært ved at yde indflydelse overfor befolkningen i områder præget af krigshandlinger og en usikker sikkerhedssituation. Overordnet blev Helmand, som provins i 2008 ud fra et dansk perspektiv vurderet til: *"fortsat kendetegnet ved en svagt funderet provinsregering med et dårligt udviklet administrativt system. Traditionelle magthavere,*

narkobaroner og militsledere, er en fremherskende del af provinsens magtstruktur og en medvirkende årsag til, at det politiske lederskab i Helmand har svære kår” (Afrapportering 2008, 6)

Vurderingen belyser en af udfordringerne for den internationale indsats, den fremherskende magtstruktur i provinsen og dens negative indflydelse. *”I Helmand er især antallet af angreb med improviserede vejsidebomber steget markant, ligesom der har været en stigning i antallet af asymmetriske angreb... Stigningen er sket i takt med, at oprørerne erkender, at de med denne taktik opnår størst effekt i offentligheden samt reducerer deres tab”.* (Afrapportering 2008, 6) Citatet indikerer et skifte i oprørens taktik, hvor effekten på offentligheden er vigtigere end den militære fordel. Propagandaværdien af angreb er derfor vigtige for oprøret i denne periode.

I 2009 blev sikkerhedssituationen vurderet til følgende. *”Sikkerhedssituationen i Helmand-provinsen er fortsat kritisk, og der er stadig store udfordringer inden for bl.a. genopbygning og stabilisering,”* (Afrapportering 2009, 1) Sikkerhedssituationen i 2009 kontra 2008, havde derfor ikke ændret sig synderligt. Det blev vurderet, at *”samlet set blev oprørsgrupperne ikke afgørende svækket i 2009, idet oprørerne i vid udstrækning tilpassede sig de afghanske sikkerhedsstyrkers og ISAF’s militære overlegenhed”* (Afrapportering 2009, 5) Citatet indikerer ligesom stigningen af de asymmetriske angreb, at oprøret tilpassede sig situationen mhp. at påvirke sikkerhedssituationen negativt samt mindske befolkningens tiltro til sikkerhedsstyrkerne. De positive aspekter af sikkerhedssituationen var, at *”de afghanske sikkerhedsstyrker og ISAF forventes generelt at kunne tilkæmpe sig eller bevare kontrollen i de tættere befolkede distrikter i den centrale del af Helmand, mens oprørsgrupperne generelt må forventes at have overtaget i land distrikterne.”* (Afrapportering 2009, 8) Indsatsen var lykkedes med at bevare kontrollen i de strategiske vigtige byer i det danske ansvarsområde. Der var skabt et status quo scenarie mellem landområderne domineret af oprøret og de tættere befolkede områder domineret af sikkerhedsstyrkerne.

I 2010 var den overordnede vurdering af sikkerhedssituationen, ikke ændret fra 2009 til 2010. *”Samlet set må sikkerhedssituationen i den sydlige del af Afghanistan fortsat betegnes som alvorlig.”* (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 71) Den største ændring fra 2009 til 2010 var et øget antal styrker i provinsen, og vigtigst af alt - antallet af afghanske sikkerhedsstyrker. *”Massivt pres, berunder fra Danmark, har medvirket til en væsentlig tilførsel af afghanske sikkerhedsstyrker til Helmand, berunder også til det danske område ved Gereshk.”* (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 3) Samtidig forstærkede Amerikanske styrker, deres tilstedeværelse i provinsen. Dette muliggjorde *”et større antal militære indsatser i det seneste år. Dette har gradvist presset oprørsstyrkerne væk fra flere befolkningstætte områder, hvilket generelt har øget antallet af sikkerhedshandlinger.”* (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 71) At det lykkedes de internationale styrker at presse oprører væk fra de befolkningstætte områder, muliggjorde et *”skiftede fokus for indsatsen i*

2010 således fra at opsoge oprørsstyrkerne og bekæmpe dem direkte til at beskytte den afghanske befolkning i de tættest befolkede områder.” (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 70) Skiftet var i tråd med den danske strategi, at gå fra kampoperationer til stabiliseringsoperationer i løbet af strategiperioden 2008-2012. Det betød at indsatsen med at genopbygge og levere sikkerhedsydelser til lokalbefolkningen kom i fokus.

I 2011 lyd vurderingerne af sikkerhedssituationen ”*Helmand-provinsen er dog uden tvivl stadig et usikkert sted, hvor oprørerne er stærke... lokalbefolkningens tillid til den afghanske regering og den internationale støtte udfordres af oprørernes overgreb og intimidering. Forbedring af civilbefolkningens umiddelbare sikkerhed er derfor fortsat et fokusområde for den danske indsats i Helmand.*” (Afrapportering 2011, 6) Citatet indikerer oprørernes fokus på propagandasejre over de internationale styrker og oprørets fokus på at intimidere lokalbefolkningen, og derved at mindske regeringens indflydelse i området.

I 2012, er vurderingen at ”*de internationale og afghanske sikkerhedsstyrker har i 2012 fastholdt et betydeligt militært pres på oprørerne i Afghanistan. Oprørsgrupperne er ikke nedkæmpede, og viljen til at fortsætte oprørskampen er intakt. I Helmand-provinsen har de internationale og afghanske sikkerhedsstyrker presset oprørerne længere væk fra provinsens befolkningscentre og påført dem betydelige tab.*” (Afrapportering 2012, 5) Sikkerhedssituationen er i 2012 ifølge afrapporteringerne forbedret i forhold til 2008 og frem, men oprørsgruppernes indflydelse og vilje til at kæmpe er uændret. Denne indvirkning på den generelle sikkerhedssituation er derfor markant og ikke forbedret synderligt. I takt med overdragelsen af ansvaret til de afghanske sikkerhedsstyrker, er forventningen til sikkerhedssituationen. ”*Det må også forventes, at oprørerne i takt med overdragelsen af sikkerhedsansvaret til de afghanske sikkerhedsstyrker frem mod 2014 vil kunne få et større spillerum og vinde en del af det terræn tilbage, som de har tabt, siden antallet af de internationale styrker blev øget markant i 2009.*” (Afrapportering 2012, 5) Det interessante i vurderingen er, at sikkerhedssituationen på daværende tidspunkt, vurderes til at blive forværret selv efter den internationale indsat og kamp mod oprøret.

Delkonklusion

Sikkerhedssituationen fra 2008 – 2012, var ikke markant ændret. De strategiske vigtige byer, var kontrolleret af de internationale styrker, mens landområderne var kontrolleret af oprøret. De asymmetriske angreb steg i takt med den gradvise overdragelse af sikkerhedsansvaret til de afghanske sikkerhedsstyrker. Den største forskel i indsatsen, mellem 2008 til 2012, var et skifte fra kampoperationer mod oprøret til en stabiliseringsindsats omkring de befolkningstætte områder.

8.1.2. Accountability, oversight and capacity

I 2008 forsøgte den danske indsats at opbygge sikkerhedssektorens anseelse og myndighedernes opsyn, på følgende måde. Indsatsen ved ANA skete igennem en klar arbejdsdeling mellem Danmark og Storbritannien. Storbritannien gennemførte træning og kapacitetsopbygning af ANA i Helmand.

”Storbritannien har således stillet med alle kapacitetsopbygningsenheder, Operational Mentor Liason Teams (OMLT). Dette har blandt andet været muligt for Storbritannien, fordi den danske bataljonskampgruppe har været brugt til løsning af sikkerheds- og stabiliseringsopgaver i den centrale del af Helmand-provinsen.” (Afrapportering 2008, 12) Den danske indsats var fokuseret på kampoperationer, og det var i forbindelse med disse kampoperationer, at man gennemførte kapacitetsopbygning igennem samarbejde med afghanske hærenheder. *”Opgaverne omfatter gennemførelse af operationer, hvor afghanske enheder indgår på lige fod med andre enheder i den danske kampgruppe, planlægning og gennemførelse af fælles patruljer i operationsområdet, koordination af opgaver og ansvarsfordeling samt civil-militære indsatser”* (Afrapportering 2008, 12) I 2008, vurderes ANA til *”i en god og konstruktiv udvikling. Enhederne i Helmand er generelt velfungerende og i stigende grad i stand til at planlægge, gennemføre og lede stadigt større og mere komplekse operationer”* (Afrapportering 2008, 12)

Indsatsen med ANP var begrænset i 2008. Det drejede sig primært om at øge tilstedeværelsen af danske styrker i operationsområder, når ANP var på uddannelsesophold²⁴ samt *”koordinerer og gennemfører i begrænset omfang patruljer sammen med det afghanske politi.”* (Afrapportering 2008, 13) Vurderingen af indsatsen med ANP i 2008 lød: *”Det er fortsat en vanskelig opgave at opbygge en effektiv og troværdig afghansk politistyrke. Det afghanske politi lider stadig under et dårligt omdømme i befolkningen. Kapacitetsopbygningen af det afghanske politi er en større udfordring, og indsatsen på politiområdet befinder sig generelt på et tidligere stadie end uddannelsen af den afghanske bær”* (Afrapportering 2008, 13)

Kapacitetsopbygningen i 2008 fokuserede på at gennemføre kampoperationer mhp. at sikre sikkerhedssituationen og at lade andre internationale partnere gennemføre selve træningen og mentoringen af ANA og ANP. Den indsats ændrede sig ikke synderligt i løbet af 2009, som beskrevet i et udpluk fra afrapporteringen 2009. *”Størstedelen af den danske bataljonskampgruppes opgaver i 2009 bestod i at varetage ”hold” funktionen omkring og ”build” funktionen i Gereshk. Dette bestod i at gennemføre patruljer og sikkerhedsoperationer med henblik på at tvinge oprørerne væk i de tæt befolkede områder. Formålet var at tilvejebringe den nødvendige sikkerhed og bevægelsesfrihed for lokalbefolkningen ved bl.a. at rydde IED'er samt skabe forudsætningerne for at genopbygning kan iværksættes”* (Afrapportering 2009, 8) Den danske indsats var stadig fokuseret på at skabe forudsætningerne for en kapacitetsopbygningen af ANP og tildels ANA. Dette blev blandt andet gjort ved, at man i 2009 fik færdiggjort polititræningscenteret i Gereshk, hvis formål

²⁴ (Afrapportering 2008, 13)

var at give bedre vilkår til polititræningen i området. Samtidig ”gennem hele året har den danske bataljonskampgruppe haft et tæt samarbejde med primært den afghanske hær, men også det afghanske politi. Både planlægning samt gennemførelse af langt størsteparten af de daglige patruljeringer samt større operationer er sket i samarbejde med de afghanske sikkerhedsstyrker. Desuden har de danske soldater ved flere lejligheder arbejdet sammen med de afghanske sikkerhedsstyrker ved checkpoints.” (Afrapportering 2009, 10) Den danske indsats i 2009, begyndte at ændre sig, fra kampoperationer, til gennemførelse af operationer med ANA og ANP involveret i både planlægningen og gennemførelsen. Indsatsen forsøgte at understøtte sikkerhedssektoren, igennem partnerskabsprincippet, det beskrives ”som en sidemandsoplæring, hvor de afghanske soldater uddannes gennem ligeværdig løsning af opgaver sammen med kampgruppens soldater. Herved øges den afghanske enheds kompetence og evne til opgaveløsning gradvist.” (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 72) Indsatsen fulgte den overordnede strategi ved gradvis at forberede sikkerhedssektoren til at varetage sikkerhedsansvaret i det danske ansvarsområde.

I 2010 begyndte den danske kapacitetsopbygning af ANP for alvor at tage fart. Polititræningscenteret i Gereshk var færdigbygget, og man bidrog med et polititræningshold(POMLT²⁵) ”Politræningsholdets arbejde fokuserer primært på rådgivning og vejledning af de lokale ledere af det afghanske politi, inkl. distriktspolitichefen. Enheden har på kort tid opnået meget gode resultater” (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 91) Ved ankomsten af 3. Kandak²⁶ samt ANP støttede af POMLT, delte man sikkerhedsansvaret omkring Gereshk på følgende måde: ANP varetog sikkerheden i Gereshk, og 3 Kandak overtog gradvis et større ansvar for sikkerheden omkring Gereshk. Dette tillod den danske bataljonskampgruppe en mere tilbagetrukket rolle i takt med en gradvis tildeling af sikkerhedsansvaret til ANA og ANP.

I 2011 lød vurderingen af den afghanske hærs træningsfacilitet i Shorabak, som var dansk mentoreret. ”har i løbet af 2011 gennemgået en positiv udvikling og kan med fortsat assistance selv planlægge og udføre funktioner inden for de fleste fagområder.” (Afrapportering 2011, 8)

I 2011 blev yderligere et POMLT hold udsendt mhp. at bidrage til kapacitetsopbygningen af politiledelsen i Gereshk, denne indsats viste fremskridt jf. afrapporteringen i 2011, men den beskrev også et kapacitetsproblem ved ANP. Kapacitetsopbygningen ”har i 2011 været udfordret af hele tre udskiftninger af distrikts-politichefen. Den manglende kontinuitet i politiledelsen samt problemerne i forhold til korrupsion udgør stadig de største udfordringer for udviklingen af et professionelt og fungerende afghansk politi.” (Afrapportering 2011, 9) De interne problemer i ANP påvirkede ifølge afrapporteringen indsatsen,

²⁵ POMLT(Police operational monitoring liaison team) Træningshold bestående af Dansk politi og Militærpoliti

²⁶ Afghansk benævnelse for en bataljonsstørrelse

samtidig udstillede det problematikkerne med ”Accountability” grundet korrupsion, samt ”oversights” problemer med manglende kontinuitet af ledelsen.

I 2012 ”blev den danske bataljonskampgruppe omlagt til en trænings-, uddannelses-, og rådgivningsbataljon ... samtidig ophørte dansk ledelse af kampgruppen i Gereshk-området” (Afrapportering 2012, 6). Den danske indsats skiftede for alvor fokus til en trænings og uddannelsesopgave. I 2012, blev det danske mentorerede regionale militære træningscenter i Shorabak-lejren overdraget til den afghanske hær, som selvstændigt overtog driften og uddannelsesfunktionen²⁷. Samtidig kunne POMLT holdene reduceres til to fremfor tre, grundet udviklingen i området.²⁸ Dette skyldes ifølge afrapporteringen i 2012, ”Der er i 2012 sket forbedringer i det afghanske politis evne til at varetage sikkerheden i Helmand samt deres evne til at varetage traditionelle politiopgaver som efterforskning og forebyggelse af kriminalitet.” (Afrapportering 2012, 7) I 2012 blev de sidste danske patruljebaser overdraget til de afghanske sikkerhedsstyrker, samtidig ”partnering mellem internationale og afghanske styrker skiftede fra de lavere taktiske niveauer til de højere, hvorfor det tilbageværende infanterikompani efter juli ikke længere arbejdede med en fast partnerenbed” (Afrapportering 2012, 18) Det betød, at det tilbageværende danske infanterikompani, som havde holdt patruljebaserne og kampvognsdelingen, blev indsat ”som støtte i tilknytning til afghanske planlagte, ledede og gennemførte operationer.” (Afrapportering 2012, 18) Derved stoppede den danske bataljonskampgruppe endegyldigt med at gennemføre selvstændige operationer og overgik i stedet som en støttende funktion til den Afghanske hær.

Delkonklusion

I perioden 2008-2012 gik den danske bataljonskampgruppe fra at gennemføre selvstændige operationer, mhp. at presse oprørerne væk fra de befolkningstætte områder, til at blive en uddannelses- og træningsbataljon, hvis opgave det var at understøtte Afghanske planlagte, ledede og gennemførte operationer. Overgangen har været præget af fremgang ifølge afrapporteringerne, men samtidig også af udfordringerne ved de Afghanske sikkerhedsstyrker, så som manglende kontinuitet blandt ledelsen af især ANP, korrupsion og en stor udskiftning af førerpersonel. Disse udfordringer har påvirket ANP’s anseelse og evner.

²⁷ (Afrapportering 2012, 7)

²⁸ (Afrapportering 2012, 7)

8.1.3. Management

I afrapporteringen fra 2008 benævnes udfordringen med management som *"desuden mangler politiet i Gereshke mellemledere, efterforskningskapacitet og andre ressourcer. Der forekommer derfor stadig korrupsion i det lokale politi"*. (Afrapportering 2008, 13) Kapacitetsproblemer med manglende mellemledere påvirkede ANP's evne til at operere selvstændigt og "accountability" problemet med korrupsion, påvirker befolkningens tillid til ANP ifølge afrapporteringen. I 2010 vurderes de afghanske sikkerhedsstyrker som: *"Gradvist udviklet evnen til at operere selvstændigt, men der er størst fremskridt på de lavere niveauer, hvorimod de væsentligste udfordringer er på den ledelsesmæssige side"* (Afrapportering 2010, 72) Udfordringen er på det ledelsesmæssige, som påvirker deres evne til at udføre deres funktion.

Afrapporteringen for 2011 kommer med et muligt bud på, hvad der udfordrer ledelsen mest i ANP. *"Den manglende kontinuitet i politiledelsen samt problemerne i forhold til korrupsion udgør stadig de største udfordringer for udviklingen af et professionelt og fungerende afghansk politi."* (Afrapportering 2011, 11) Her benævnes korrupsion og kontinuitet som hovedårsagerne til det dysfunktionelle ANP. Indsatsen fra international side forsøgte i perioden at træne, mentorer og udvikle både ANA's og ANP's kompetencer. Blandt andet gennem POMLT og mentoringen af det afghanske regionale militære træningscenter i Shorabaklejren²⁹. Begge indsatsen vurderes til at være succesfulde, og til at nå de mål der var opsat for indsatsen. Afrapporteringen fra 2012 kommer med en vurdering af POMLT indsatsen. *"Indsatsen her har haft særlig fokus på at styrke politiets ledelseskompetencer og at etablere en operationscentral, der fungerer som et koordinationsorgan for de forskellige politielementer i distriktet. Denne indsats har også mødt anerkendelse blandt Danmarks internationale samarbejdspartnere. De opnåede fremskridt er dog fortsat meget personafhængige og derfor følsomme overfor de hyppige udskiftninger i politiledelsen"* (Afrapportering 2012, 8) Indsatsen belyser et vigtigt punkt i udfordringerne ved den danske indsats. Ifølge vurderingerne forsøgte man at uddanne, hvor ANA og ANP havde behovet for uddannelse. Man opnåede anerkendelse af andre internationale samarbejdspartnere for sin indsats. Men effekten af indsatsen blev sjældent opnået. Det kan skyldes den udfordring, som belyses i citatet ovenover samt vurderingen fra 2011. Den hyppige udskiftning i politiledelsen og den manglende kontinuitets påvirkning af ledelsen af ANP, underminerede uddannelsens udbyttet for de uddannede ledere. Udskiftningerne medvirkede til at lederne aldrig fik mulighed for at effektuere deres uddannelse i jobbet, og effekten af deres kompetencer blev ikke opnået.

²⁹ (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 88)

Delkonklusion

I perioden 2008-2010 fokusere den danske indsats mere og mere på at uddanne kvalificerede ledere ved ANA og ANP. Effekten af uddannelsen var negativt påvirket af den store udskiftning og manglende kontinuitet af ledelsen - især ved ANP, selvom indsatsen opnåede fremskridt.

8.2. Analyse spørgsmål II. *Hvilke udfordringer havde den danske indsats i Helmand med sikkerhedssektor opbygningen i forhold til Mark Sedra's kritik punkter, og hvordan håndterede man dem?*

8.2.1. Base level of security and stability absent in Afghanistan.

Hvorvidt er sikkerhedssituationen og stabiliteten påvirket af en ikke statslig aktør i det danske ansvarsområde? Hvilke udfordringer giver det for den danske indsats?

En manglende stabil sikkerhedssituation resulterede ifølge Sedra i et for stort fokus på at opbygge og bevæbne sikkerhedsstyrkerne til at imødegå truslen, fremfor at opbygge og overveje for en effektiv regering³⁰. Ifølge afrapporteringerne påvirkede oprørsgrupperne lokalbefolkningens tillid og støtte til den afghanske regering. Dette gjorde de igennem overgreb og intimidering³¹ Dette betød at lokalbefolkningen var tvunget til at yde passiv støtte og tolerere oprørsgruppernes tilstedeværelse³² i områder, hvor oprøret havde kontrollen. Sikkerhedssituationen i det danske ansvarsområde blev i 2008 vurderet til *"umiddelbare post-konflikt situation i Gereshk til egentlige krigshandlinger i den "grønne zone" nord for Gereshk"* (Afrapportering 2008, 6) Det var i den grønne zone nord for Gereshk, at de danske styrker forsøgte at presse oprøret tilbage, grundet deres indflydelse på lokalbefolkningen og trussel mod sikkerhedssituationen. Det var ifølge Helmandplanen opgaven at *"forbedring af civilbefolkningens umiddelbare sikkerhed er derfor fortsat et fokusområde for den danske indsats i Helmand."* (Afrapportering 2011, 6) Der er i Helmandplanen en klar erkendelse af oprørets indflydelse på lokalbefolkningen, hvilket hæmmede den afghanske myndighedsudøvelse i området, samtidig ifølge Sedra påvirkede den manglende stabilitet måden indsatsen uddannede de lokale sikkerhedsstyrker på.

Coin opgaven, beskriver oprørets påvirkning på sikkerhedssituationen som følgende: *"that it tried to uproot or change the existing political system in Afghanistan. Thus, one of the primary concerns on the Danish side was force protection and security in their area of responsibility, in order to allow the existing system of governance to put down firm roots."* (Galasz 2015, 61) Citatet beskriver oprørets evne til at "udrydde" og ændre det eksisterende

³⁰ (Sedra 2010, 236)

³¹ (Afrapportering 2008, 8)

³² (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 11)

politiske system i Afghanistan, som værende en påvirkning af sikkerhedssituationen. For den danske indsats betød det; at skabe en sikkerhedssituation og et område fri af oprører og derved forhindre en påvirkning af myndighedsudøvelsen.

Denne opfattelse delte daværende brigadegeneral H.C. Mathiesen også, da han udtalte sig til Information. Han sagde: »*Vores opgave var at skabe sikkerhed, så Helmands befolkning kan leve uden kamphandlinger og den lokale regeringsadministration kan udøve sin myndighed.* (Aagaard 2014)

Udfordringen med den danske indsats, var ifølge Mads Rahbæk³³ At de internationale styrker kunne tage terræn og fjerne modstanden, hvor modstanden var, men når den strategiske indsats skiftede, fra at holde Upper Gereskh valley, til at fokusere sin indsats syd for Gereshk, blev lokalbefolkningen, som havde støttet indsatsen og tjent på indsatsen, slået ihjel af oprørerne. *"I think the turn in strategic priorities had a major effect on the ground and on the credibility on the ground"* (Galasz 2015, 260) Det underminerede støtten og tiltroen til de internationale styrker i landdistrikterne, og derved også tiltroen til regeringen. Rahbæk beskriver derudover, at oprørsgruppernes brug af asymmetriske angreb påvirkede sikkerhedssituationen og den danske indsats. *"We had freedom of movement on the ground, and we fought for it every day, to keep it, and they lost it at some point and never regained it. If you handle it this way, it is very difficult for the enemy to go in and place IEDs, and it is very difficult for them to restrict your freedom of movement. But when they have done it, it is almost impossible to regain your freedom of movement,"* (Galasz 2015, 260) Afrapporteringerne beskriver også denne tendens ved oprøret. *"I Helmand er især antallet af angreb med improviserede vejsidebomber steget markant, ligesom der har været en stigning i antallet af asymmetriske angreb og baghold imod trafikanter på vejnettet."* (Afrapportering 2008, 6) Dette påvirkede den danske indsats og effekten til at levere sikkerhed for lokalbefolkningen i de områder man havde svært ved at kontrollere. Områder som fx Upper Gereshk Valley. Der er blandt kilderne enighed i oprørets påvirkning, som en udfordring på sikkerhedssituationen, grundet oprørets evne til at intimidere og undertrykke befolkningen. Det begrænser den afghanske regerings evne til yde indflydelse overfor sin befolkning og levere sikkerhed. Dette ses både i helmandplanen og Coin opgaven, som beskriver vigtigheden af den danske indsats med at forbedre sikkerhedssituationen som force protection og støtte til den lokale administration. Samtidig kunne oprøret mindske de danske styrkers evne til at operere i området.

"The model demands a base level of security and stability absent in Afghanistan.. It is not a tool to address immediate sources of insecurity or instability, like the Taliban-led insurgency" (Sedra 2010, 236) Denne forudsætning var ikke tilstede i det danske ansvarsområde grundet kildernes enighed i oprørets påvirkning af

³³ Næstkommanderende for isaf 4.

sikkerhedssituationen. Pga. den manglende stabilitet, var SSR processen ikke egnet i et område som fx det danske ansvarsområde jf. Sedra's kritik af SSR processen i Afghanistan.

Grunden til at SSR processen ikke egner sig til en løbende oprørskamp, er oprørskampens indvirkning på sikkerhedssituationen. David Galula beskriver det som værende: "*a competition between insurgent and government for the support of the civilian population.*" (Galula 1964) Landet i konflikt vil være mere fokuseret på en regulær overlevelseskamp og en kamp om civilbefolkningens støtte, end på at implementere sikkerhedsreformer og en liberal statsopbygning jf SSR processen. Det vil påvirke effekten og omfanget af SSR processen, og mest af alt vil det påvirke landets fokus på oprørsbekæmpelse fremfor statsopbygning.

Christian Bayer Tygesen³⁴ mente, at strategien i Helmand havde et forkert fokus fra start. Fremfor at sikre de befolkningstøtte områder, fokuserede man i stedet på at fjerne oprøret for langt væk fra Gereshk. Det gav ikke strategisk værdi for indsatsen. Samtidig resulterede det hellere ikke i en større sikkerhed for lokalbefolkningen i Gereshk, men i et område, som man vidste, man ikke ville kunne holde på sigt³⁵ og hvor man havde svært ved at etablere den lokale administration, pga. oprørernes påvirkning.

I perioden 2008-2012 lykkedes det ikke jf. afrapporteringerne at svække oprørets vilje til at kæmpe eller evne.³⁶

Delkonklusion

Oprøret påvirkede sikkerhedssituationen i landdistrikterne i det danske ansvarsområde, fordi de effektivt kunne intimidere og undertrykke befolkningen, og derved begrænse regeringens evne til at yde indflydelse overfor befolkningen. Udfordringerne var strategiske ændringer som påvirkede indsatsen mod oprøret. Samtidig blev danskernes evne til at bevæge sig frit, begrænset af oprørets stigende brug af asymmetriske angreb. Den manglende stabile sikkerhedssituation påvirkede uddannelsen af sikkerhedsstyrkerne.

³⁴ Arbejdede på den danske ambassade i Kabul fra 2011 til 2012, i Political Affairs section. (https://tec.fsi.stanford.edu/people/christian%20bayer_tygesen)

³⁵ (Galasz 2015, 230)

³⁶ (Afrapportering 2012)

8.2.2. Hard security elements of the process - operational effectiveness-over soft security considerations.

*”I hvor høj grad fokuserede den danske indsats på opbygningen af hard security elements over soft security considerations?
”*

Udfordringen som Sedra så i tilgangen til opbygningen af ANA og ANP var, at fx træning af ANP blev fokuseret på paramilitære taktikker og for lidt på samfundsengagement, human rights og det afghanske retssystemets opbygning. Man fokuserede derudover for meget på uddanne et stort antal sikkerhedsstyrker, fremfor at styrke deres kvalitet og effekt i jobbet.

Jf helmandplanerne og afrapporteringerne, er det tydeligt at opgaven med at uddanne de afghanske sikkerhedsstyrker, kom mere og mere i fokus i perioden 2008 til 2012³⁷, hvilket var en af målsætningerne fra strategiperioden. Udfordringen i perioden var derfor at tilsikre en sikkerhedssituation i Gereshk, som kunne tilgodese en opbygning og træning af sikkerhedsstyrkerne, og samtidig varetage sikkerheden i byen. Løsningen blev, at man uddannede betjente i Gereshk, og uddannede den afghanske hær i Shorabak lejren i Camp Bastion. En af udfordringerne i den periode var det afghanske politi og hærs forudsætninger for at forbedre sikkerhedssituationen i området. ANP var påvirket af korrupsion, manglende materiel, og så var de dårligt uddannet *”Hvilket underminerer den folkelige opbakning til regeringen.”* (Afrapportering 2008, 25) ANA havde et kapacitetsproblem i perioden. Der manglede soldater, da Helmand ikke blev prioriteret af central regeringen i Kabul.³⁸

Dette betød, at man i perioden fokuserede på at uddanne flest mulige ANA soldater, for at imødekomme kapacitetsproblemerne, og man forsøgte at uddanne ANP med blik for de forudsætninger de kom med, samt de vilkår der var for uddannelsen.

ANP kom først i fokus sent i selve strategiperioden og nåede jf. afrapporteringerne³⁹ aldrig op på niveau med ANA anseelse og evner. Uddannelsen af ANP fokuserede både på hard security elements og soft security considerations. Fokusset på hard security elements skyldtes at man uddannede flest mulige sikkerhedsstyrker til at håndtere den forværende sikkerhedssituation og trænede dem i færdigheder, som Mark Sedra mente underminerede politiets evne; blandt andet paramilitære taktikker - fremfor uddannelse i lovgivning og brug af ikke dødelig magt.⁴⁰

Fokusset på soft security considerations skete igennem uddannelse, som blev gennemført af dansk politi samt af militærpoliti i basis politifærdigheder. I et uddrag fra en artikel, interviewes en af de udsendte danske polititrænere, som har gennemført kursuser af otte ugers varighed for ca. 500

³⁷ (Afrapportering 2012)

³⁸ (Forsvarsudvalget 2009, 3)

³⁹ (Afrapportering 2008, 13)

⁴⁰ (Sedra 2010)

politimænd fra Gereshk. Han siger, at de er på kurset *"hvordan lærer man at undersøge biler, håndterer våben og lægge håndjern. Der er stadig lang vej igen."* (Sjællandske 2010) Citatet indikerer en af udfordringerne, som uddyber: *"Næsten ingen politimænd kan læse eller skrive, og omkring hver fjerde af dem har et stofmisbrug."* (Sjællandske 2010) Det er forudsætningerne som ANP har forud for et møde med den danske træningsindsats. Samtidig er retsvæsnen i Helmand så udfordret, at kun to ud af otte dommere i Helmand har nogen form for juridisk uddannelse og erfaring.⁴¹

Hvorvidt man fokuserede på hard security elements over soft security considerations, skal ses i den kontekst, som var i Gereshk, og som der er beskrevet tidligere, så var ANP påvirket af korrupsion, misbrug og analfabetisme og ANA påvirket af manglende soldater. Kapacitetsopbygningen i Gereshk, bærer derfor præg af at man både skulle uddanne eksisterende sikkerhedsstyrker, samtidig med at de skulle varetage deres funktioner. Samtidig skulle der uddannes et større antal ANA end hidtil mhp at imødekomme oprørets påvirkning af sikkerhedssituationen frem mod, at den Afghanske regering i 2014⁴² fik overdraget sikkerhedsansvaret. Udover manglende elevforudsætninger, kæmpede den danske indsats også med antallet af sikkerhedsstyrker. I 2008 lød vurderingen af ANP i Helmand, at *"59 pct. af politistyrken i Helmand udskiftes hvert år: 10 pct. dræbes, 13 pct. såres og 36 pct. forlader tjenesten som følge af opiumsmisbrug eller desertering."* (Afrapportering 2008, 25) Kapacitetsopbygningen kan derfor næsten kun fokusere på at uddanne nye betjente pga. store kapacitetsproblemer, som man stod overfor for at sikre stabiliteten og sikkerhedssituationen i området derved et fokus på hard security elements. Et eksempel fra PRT i Lashkar Gah belyser kapacitetsproblemet: *"Manglen på uddannede afghanere er det største problem her, siger lederen af det internationale Provincial Reconstruction Team i Lashkar Gah, Michael Ryder"* (Berlingske tidende 2008)

For at forbedre uddannelsesniveaue i Afghanistan, som helhed for ANP og ANA, introducerede ISAF sammen med den Afghanske regeringen i 2010 *"et evalueringssystem, som vurderer både kvantitet og kvalitet under udvikling af de afghanske enheder. Herigennem vil træningsindsatsen fremadrettet også være fokuseret på at øge kvaliteten hos de afghanske sikkerhedsstyrker"*. (Den danske indsats i Helmand 2011-2012, 71) I forbindelse med indsatsen var man bevidst om at uddannelsen af sikkerhedsstyrker i Afghanistan ikke kun skulle være fokuseret på antallet af styrker, men også på selve kvaliteten af dem. Man kan godt argumentere for, om Mark Sedra havde ret i sin kritik af indsatsen. Man forsøgte at opnå kortsigtede mål, for at imødekomme oprøret ved at fokusere på hard security elements grundet konteksten, elevforudsætningerne og kapacitetsproblemerne. *"This may deliver some short-term gains against the Taliban insurgency, but over medium and long term such a strategy risks creating bad police, prone to excessive violence and abuse"*

⁴¹ (Berlingske tidende 2008)

⁴² (Afrapportering 2012, 3)

of the population, something that will gradually undermine the legitimacy of the force. “ (Sedra 2010, 236) Ifølge Sedra risikerede man ved tilgangen af underminere sikkerhedsstyrkerne.

Delkonklusion

Den danske indsats fokuserede på hard security elements. Det gjorde man for at opnå kortsigtede mål og for at imødekomme oprøret indvirkning på sikkerhedssituationen, elevforudsætningerne ved især ANP og kapacitetsproblemerne ved både ANA og ANP. Indsatsen forsøgte i noget omfang at fokusere på soft security considerations; igennem træning og fokus på kvalitet fremfor kvantiteten af sikkerhedsstyrkerne.

8.2.3. Absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity.

Var de afghanske regeringsinstitutioner i det danske ansvarsområde påvirket af manglende kapaciteter?

Ifølge lederen for PRT⁴³ Helmand, som var ansvarlig for at uddanne og mentorerer de afghanske regeringsinstitutioner, var den største udfordring: ” »Manglen på uddannede afghanere er det største problem her,«, Michael Ryder” (Berlingske tidende 2008) Det er ifølge Sedra en udfordring at SSR forudsætter, at landet har kvalificeret arbejdskraft og at regeringsinstitutionerne i noget omfang fungerer. Resultatet af manglende menneskelige og institutionelle kapaciteter resulterer, ifølge Sedra i at lokalt ejerskab og ledelse er sparsom. Sikkerhedssektorens institutioner ansås ikke som værende legitime i befolkningsøjemed, og de var uholdbare i forhold til de økonomiske, politiske og kulturelle aspekter.⁴⁴

Udover den manglende kvalificerede arbejdskraft, fordi landet har været præget af borgerkrig de sidste 30 år, manglende landet uddannelsesinstitutioner, og en stor del af befolkningen var analfabeter. Dette bevirkede at genopbygningen af institutionerne var en udfordring. ”*At genopbygningen i Afghanistan skal ske gennem de afghanske myndigheder og med afghansk arbejdskraft. Men samtidig med genopbygningen skal de afghanske embedsmænd uddannes og trænes til at træffe beslutninger.*” (Berlingske tidende 2008) Institutionerne skulle derfor fungere samtidig med, at embedsmændene skulle trænes i embedsmands virket. De manglende menneskelige kapaciteter påvirkede derfor selve institutionens kapacitet overfor befolkningen, samtidig med at selve institutionen skulle bygges op fra bunden.

Ifølge afrapporteringen blev regeringsinstitutionerne vurderet til i 2008 ”*fortsat kendetegnet ved en svagt funderet provinsregering med et dårligt udviklet administrativt system.*” (Afrapportering 2008, 8) I 2012, var der

⁴³ Provincial Reconstruction Team

⁴⁴ (Sedra 2010, 237)

ifølge afrapporteringen fremgang at spore i institutionernes kapaciteter, men *”udfordringerne er dog stadig store, og problemer med ugennemsigtige processer, magtmisbrug og manglende samarbejde mellem rets- og politisektorens forskellige organer forstærkes af hyppige udskiftninger, tyndt rekrutteringsgrundlag og fravær blandt personale og ledere.”*

(Afrapportering 2012, 12) Uddraget fra afrapporteringerne belyser, at institutionernes evne til at levere ydelser overfor befolkningen er påvirket negativt af en række faktorer. Det synes at være de manglende menneskelige kapaciteter og deres fravær, som er den mest udfordrende. I COIN opgaven belyses institutionernes påvirkning af korruption, som den største udfordring for deres virke.

“The rampant government corruption alienated parts of local population as the Taliban were effectively trying to create a narrative about the government and its forces as being exploitative criminals in uniform.” (Galasz 2015, 66) Ifølge uddraget, påvirkede korruptionen befolkningens tillid til regeringen. Samtidig blev det en motivation til at støtte oprøret imod den illegitime regeringen *”The local population saw the government as coming only to extract “taxes” for lining their own pockets but without delivering security, healthcare, and so on”* (Galasz 2015, 66) Korruption påvirkede derfor regeringens evne til at levere de basale ydelser, som befolkningen forventede af dem. Dette underminerede regeringsinstitutionerne, hvilket oprøret drog gavn af, ved at opnå en større støtte fra befolkningen imod en ineffektiv regeringen.

Delkonklusion

De manglende menneskelige kapaciteter påvirkede institutionens evne til at levere ydelser overfor befolkningen. Samtidig skulle institutionerne bygges op fra bunden og fungere på samme tid. Institutionerne var præget af korruption og manglende evne til at levere basale ydelser overfor befolkningen. Det udnyttede oprøret til deres egen fordel, og de fik i nogen grad større støtte, jo mindre effektive regeringens institutionerne var.

8.2.4. Socio-cultural challenges

”Hvorvidt havde den danske indsats øje for de politiske og magtmæssige uformelle struktur i det danske ansvarsområde?”

Ifølge Mike Martin⁴⁵ forstod danskerne ikke, hvad der skete omkring dem, og de lod sig misbruge af lokale interesser. *”Opiumsbaroner, klanledere og skiftende politichefer lokkede danskerne til i årevis at føre krig mod en lille flok ligegyldige, fattige bønder i Upper Gereshk Valley nordøst for byen. Imens kunne magtspillerne og deres håndgangne mænd i politiet plyndre byen og score trecifrede millionbeløb i amerikanske dollars, hvoraf de endda sendte en del op til det såkaldte Taleban i dalen.”* (Svendsen 2014) Ifølge Mike Martin, drejede de uformelle

⁴⁵ Tidligere British sprogofticer og udgiver af bogen 'An Intimate War', der bygger på hans ph.d. om krigen i Helmand

magtstrukturer sig omkring handlen og smuglingen af opium i og omkring den strategiske vigtige by Gereshk. Denne handel var ifølge Mike Martin bestyret af politiet, som havde kontrollen over hovedvejen og sikkerheden i Gereshk. Herfra kunne de kontrollere checkpoints, hvorfra de kunne afkræve afgifter. *"De mest lukrative poster ved selve broerne kunne på en dag indbringe 10.000 dollars i afgifter. De svimlende beløb sivede opad gennem den lokale politichef til provinspolitikchefen og videre til Kabul og embedsmænd i indenrigsministeriet."* (Svendsen 2014) Dette var medvirkende til, at posten som politichef for Gereshk kostede *"over 100.000 dollars i bestikkelse i indenrigsministeriet at købe sig til posten som politichef i 'danskernes by'"*. (Svendsen 2014) Ifølge Mike Martin, var den danske indsats bekendt med denne udbredte korrupsion, *"men det valgte man at leve med. Dermed ødelagde danskerne og Nato deres egen legitimitet set i befolkningens øjne."* (Svendsen 2014)

Daværende UNODC⁴⁶ chef, beskrev myndighederne i Helmand således: *"Med andre ord har myndighederne i Helmand, de lokale klanledere, politichefer, hærfolk og andre magtspillere, store interesser i opiumsproduktionen, som de enten er direkte involveret i eller også modtager enorme bestikkelsessummer fra."* (Svendsen 2013) Dette betød ifølge UNODC chefen, at *"opium fører til ustabilitet og mindre sikkerhed for den enkelte. Flere aktører, der kalder sig oprørere, men reelt er kriminelle, kommer til. Det skaber mere korrupsion hos myndighederne, og det svækker igen tilliden til regeringen og myndighederne generelt"* (Svendsen 2013)

Opium var omdrejningspunktet for korrupsionen i Gereshk og magten til de uformelle strukturer, ifølge både UNODC chefen og Mike Martin. Poul Severinsen⁴⁷ udtalte: *"at det korrupte politi, der betragtes mere som tyvekægte end ordenshåndhavere, er et af de største problemer i Afghanistan, men bag ved både politiets dårligdomme, de mange mord og den underliggende rivalisering om magten i Gereshk handler det mest af alt om opium."* (Svendsen 2012) De uformelle magtstrukturer i Gereshk var drevet af opium, og alle vigtige aktører i Gereshk havde ifølge kilderne noget at gøre med handlen, da de var interesseret i mængden af penge som fulgte med. En udtalelse fra Coin opgaven, beskriver omfanget af korrupsionen og de uformelle strukturer i Gereshk: *"You have a huge criminal network that was woven into insurgency criminality corruption with a non-workable law enforcement force with a non-workable rule of law set up, I would probably argue – and corruption from the policemen in the street all the way to the top to Karzai who would appoint the different district police officers, district police chiefs"* (Galasz 2015, 304). Der var ifølge udtalelsen korrupsion fra politimanden ved checkpointet indtil Gereshk, til den ansvarshavende politichef for området, til regeringen i Kabul som havde ansat politichefen.

⁴⁶ United Nations Office on Drugs and Crime

⁴⁷ Udstationerede danske vicepolitiinspektør i Gereshk, der træner og uddanner det lokale politis ledelse i 2011.

I forhold til citaterne er den danske indsats bekendt med udfordringerne med korruption og magtstrukturerne i Gereshk. Men indsats perioden lykkedes ikke at stoppe korruptionsniveauet eller mindske produktionen af opium. Indsatsen var mere fokuseret på at hindre oprørets påvirkning på sikkerhedssituationen i Gereshk, samt gradvis at overdrage sikkerhedssansvaret til ANA og ANP. Sedra kritiserede tilgangen: *“The process and its donor.. have shown a tendency.... To work around local realities rather than with or through them.”* (Sedra 2010, 237) Den danske indsats fejlede ved ikke at erkende omfanget af korruptionen og ved ikke at kunne håndtere udfordringen. I stedet forsøgte man, som Sedra kritiserede at arbejde sig udenom det egentlige problem.

Udtalelserne indikerer, at sikkerhedssituationen var påvirket mere af handlen og magtkampene omkring opium, end af selve oprøret imod regeringen. Det var opiumhandlen, som finansierede oprøret⁴⁸. Samtidig kunne de kriminelle netværk fortsætte deres forretning, uden de internationale styrkers hindringer. Det påvirkede sikkerhedssituationen i Gereshk.

Delkonklusion

Ifølge kilderne forstod man i den danske indsats ikke magtstrukturerne og handlen med opium. De kriminelle netværk var finansieret af opiums handlen, og den store pengestrøm var grobund for en omfattende korruption i Gereshk. I den danske indsats fokuserede man mere på at etablere en stabil sikkerhedssituationen udenom Gereshk, i stedet for at rette fokus på magtstrukturerne og opiumhandlens påvirkning af sikkerhedssituationen.

8.2.5. Political challenges

”Hvorvidt støttede den danske indsats politikere forbundet med korruption i det danske ansvarsområde? ”

COIN opgaven belyser, at den forfatningsform man tildelte den Afghanske regering, gav for megen magt til præsidenten. Han kunne vælge hver enkelt politichef i distrikterne. Det startede korruptionen på det strategiske niveau, hvilket ifølge uddraget resulterede i: *”When that level is corrupted, it translates down to a tactical corruption without us being able to do anything about it except working against it on a tactical level. So we could try and mediate or avoid too bad a corruption to the lower level, but it would never move up the chain, so it would never solve the problem, the problem being that the president at the top of the cake was the most corrupt of them all.”*

(Galasz 2015, 250) Uddraget belyser meget godt udfordringen for den danske indsats. Anti-korruptionsindsatser på det taktiske niveau, nytter intet, når det strategiske niveau er korrupt og

⁴⁸ (Svendsen 2014)

udpeger ledende poster i administrationen. I det danske ansvarsområde benævnes følgende politichefer af kilderne, som folk den danske indsats har arbejdet sammen med.

Abdul Raziq var vicepolitichef i Gereshk. Oberstløjtnant Michael Engholm⁴⁹ udtalte i 2010, *"at Abdul Raziq blev anholdt af den afghanske hær for narko. Det skete i januar på afghansk initiativ, ikke dansk. Raziq har været en nær samarbejdspartner i Gereshk for skiftende danske officerer», siger oberstløjtnant Michael Engholm, der som næstkommanderende for det danske Hold 8 arbejdede tæt sammen med Raziq i efteråret og vinteren."* (Svendsen 2010)

Afløseren var Major Esmarai. Esmarari var Gereshk rigeste mand og tidligere chef for det korrupte Highway police, som blev nedlagt grunde en omfattende korrupsion. *"Den nye politichef i Gereshk har i tre år stået på de danske soldaters liste over kriminelle og korrupte magtspillere. Det er et problem, mener Socialdemokraterne, men det afviser forsvarsministeren."* (Svendsen 2010) *"Esmarai beskyldt for bl. a. omfattende korrupsion, der har gjort ham til en af Gereshks rigeste mænd. Pengene skaffede han sig som chef for sine egne politifolk i det såkaldte Highway Police, der kontrollerede trafikken på hovedvejen gennem Gereshk."* (Svendsen 2010)

Daværende politichef Shadi Khan har ifølge Poul Severinsen, *"betalte op mod 500.000 amerikanske dollar, da han i september som den sjette politichef på tre år fik jobbet i Gereshk."* (Wivel 2011)

De 3 eksempler fra benævnte politichefer i Gereshk, har alle omfattende korrupsions anklager over sig og har praktiseret decideret korrupsion. Men de forbliver, ifølge kilderne, samarbejdspartnere med danskerne. Ifølge udtalelserne, mistede politicheferne ikke deres position pga. den danske indsats mod korrupsion, men fordi de bliver udskiftet af konkurrenter og folk, som betalte en evt. højere pris til instansen over politichefen. Dette er en udfordring for indsatsen; at de nærmeste samarbejdspartnere i det danske ansvarsområde, med direkte ansvar for sikkerheden, er påvirket af korrupsion og tjener på opiumshandel, som samtidig med underminerede den afghanske regerings legitimitet, og understøttede de selv samme oprørere som man forsøgte at nedkæmpe i området.

I 2013 udtalte Brigadegeneral Flemming Agerskov⁵⁰: *"80 procent af alle topfolk i den afghanske regering, politiet og hæren har købt sig til deres stillinger. Den udgift skal så finansieres."* (Svendsen 2013)

Samtidig udtalte han, *"at over 170 millioner i dansk udviklingsbistand til Afghanistan vil hvert år forsvinde i korrupsion og inkompetence."* (Svendsen 2013)

Uddraget fra Agerskov indikerede omfanget af problemet. Korrupsionen gennemsyrede det Afghanske samfund, og de afghanske samarbejdspartnere som danskerne arbejdede sammen med.

⁴⁹ Næstkommanderende for ISAF 8.

⁵⁰ Chef i 2013 for Nato's særlige antikorrupsionsenhed i Afghanistan. Der fokuser på korrupsion i den afghanske hær og politiet.

Delkonklusion

Den danske indsats støttede og samarbejdede med korrupte politichefer i Gereshk. Den negative effekt af korrupsionen er til at føle på, med en stor udskiftning af politichefer, hvilket mindsker kontinuiteten og muligheden for at højne politiets faglige evner. Politiet lukrerede på opiumshandlen, som samtidig destabiliserede regionen og understøttede oprøret. Korrupsionen blandt sikkerhedsstyrkerne kan have undermineret befolkningens tillid til regeringen, og kan have resulteret i en øget støtte til oprøret, som ikke blev anset som værende korrupte.

8.3. Analyse spørgsmål III. *I hvilken grad blev den danske indsats undermineret af udfordringerne?*

Analysen af konteksten indikerede at sikkerhedssituationen ikke ændrede sig markant i det danske ansvarsområde i strategiperioden 2008 til 2012. Det lykkedes ikke den danske eller internationale indsats effektivt at nedkæmpe oprøret. I forhold til Sedra's kritik af "base level of security and stability absent in Afghanistan" kunne oprøret påvirke sikkerhedssituationen i landdistrikterne i det danske ansvarsområde, fordi de effektivt kunne intimidere og undertrykke befolkningen, samt begrænse regeringens evne til at yde indflydelse overfor befolkningen. Dette gjorde de blandt andet igennem asymmetriske angreb, fx udlægning af IED'er som mindskede den danske indsats evne til at bevæge sig frit. Oprøret blev ikke set som en underminerende faktor for den danske indsats, fordi oprøret netop blev bekæmpet, da det havde en negativ effekt på sikkerhedssituationen.

Analysen fra spørgsmål 2 indikerer at den danske indsats blev påvirket af manglende fokus på de socio-culturelle aspekter i det danske ansvarsområde. Indsatsen fokuserede for lidt på de uformelle magtstrukturer og en for sen erkendelse af omfanget af opiumshandlen i Gereshk. Denne manglende erkendelse eller fokus på de uformelle magtstrukturer og kampen omkring opiumsmarkedet i Gereshk, underminerede indsatsen. Fordi der med handlen af opium også fulgte magtkampe omkring handlen, afkrævning af beskyttelsespenge til opiumsbønder, afgifter på transporten af handlen og en støtte til oprøret, som kunne fjerne fokus fra Gereshk by. Disse afledte konsekvenser af handlen og sikkerhedsstyrkernes involvering, underminerede sikkerhedssituationen og stabiliteten.

I forhold til Sedra's kritik af political og et for snævert fokus på få politikere, som udnyttede situationen til deres egen vinding, støttede og samarbejdede den danske indsats med korrupte politichefer i Gereshk. Politicheferne havde købt sig til stillingen, mhp at lukrere på opiumshandlen som destabiliserede regionen og understøttede oprøret. Der forgik store magtkampe omkring de lukrative poster ved politiet og regeringsinstitutionerne, da de kunne tjene på handlen. De blev derfor hyppigt

udskiftet med konkurrenter og andre magthavere i regionen. Udfordringen for den danske indsats, var den manglende indflydelse på valget af politichefer i Gereshk. Kandidaterne købte sig til stillingerne ved regeringen i Kabul. Indsatsen mod korruption på det politiske strategiske niveau, er ikke en opgave for et land som Danmark, men derimod for den overordnede internationale indsats. Den manglende evne til at bekæmpe korruptionen på dette niveau, påvirkede den danske indsats på det taktiske niveau. Indsatsen blev undermineret ved at støtte og samarbejde med korrupte politichefer i Gereshk samtidig med den manglende indflydelse på valget af politichefer.

Indsatsen og opbygningen af ANP vurderes i denne opgave, som den afgørende forskel og grund til at opiumshandlen blev så omfattende en del af ANP. Havde man opbygget ANP ligesom ANA, ville man have undgået de lokale magtstrukturer og på sigt problemerne med legitimiteten. Det ville have krævet mere tid og en større tilstedeværelse af internationale styrker i Gereshk, indtil et tilstrækkelig antal betjente var klar til at overtage. I stedet rekrutterede man lokale stammer og militser ind i ANP for at imødekomme det stigende trusselsbillede i Gereshk. De havde utilstrækkelig uddannelse, og i et vist omfang var mange af dem allerede involveret i handlen og produktionen af opium. Dette underminerede fra starten ANP's evne til at håndtere sikkerhedsansvaret og effektivt at få sat en stopper for opiumshandlen og i nogen grad oprøret i sig selv.

Fra analysen af Accountability, oversight and capacity og management, er det tydeligt, at den danske indsats, med at træne og uddanne Afghanske sikkerhedsstyrker, var negativt påvirket af en række faktorer. Manglende kontinuitet blandt ledelsen var den mest graverende. Den manglende kontinuitet blandt ledelsen ved især ANP, påvirkede den danske indsats negativt. En stor udskiftning blandt ledelsen forhindrede den danske indsats i at udvikle et effektivt samarbejde og mentoring, og derved højne de faglige kompetencer ved sikkerhedsstyrkerne. Dette blev yderligere forværret af en situation, hvor sikkerhedsstyrkerne havde et stort kapacitetsproblem, og der manglede sikkerhedsstyrker samt kvalificerede medarbejdere.

Mark Sedra's kritik af "*absent in the Afghan case, a basic level of human and institutional capacity.*" (Sedra 2010) Indsatsen med at opbygge sikkerhedssektoren og regeringsinstitutionerne var udfordret, fordi institutionerne skulle bygges op fra bunden og fungere på samme tid. Udfordringen var manglen på kvalificerede medarbejdere. Det påvirkede institutionernes evne til at levere ydelser overfor befolkningen. Indsatsen skulle derfor uddanne og træne embedsmænd fra bunden, før de kunne fungere i stillingerne. Sedra's kritik af SSR processen er gældende på dette område og medvirkende til, at den danske indsats ikke fik etableret en effektivt sikkerhedssektor i Gereshk. Men udfordringerne underminerede i og for sig ikke selve indsatsen, de påvirkede indsatsen negativt, fordi indsatsen skulle

starte med at opbygge institutionerne fra bunden fremfor at bygge videre på noget allerede etableret. I Helmandplanen for indsatsen i 2008, kom følgende vurdering: *"Det vil kræve mange års fredsopbygning og udviklingsindsats at rette op på følgerne af årtiers konflikt, magtmisbrug og opiumsøkonomi. Afghanistan er et af verdens fattigste lande. Selv i en situation, hvor sikkerhedssituationen var stabil, ville de udviklingsmæssige udfordringer være store og mangeartede og kræve en indsats over flere årtier. En dansk indsats under sådanne komplekse betingelser må nødvendigvis være et udtryk for det muliges kunst."* (Den Danske indsats i Helmand 2008, 7) Indsatsen vurderes til, at skulle kræve flere årtier, såfremt sikkerhedssituationen var stabil. Derved er den danske indsat et udtryk for det muliges kunst. Det er det tætteste, vi kommer en konklusion og hvorvidt tidsrammen for indsatsen var realistisk i forhold til målsætningerne. Det, som denne opgave vurderede, har haft den største indflydelse på opbygningen af sikkerhedssektoren i Gereshk og undermineret indsatsen mest, har været en defineret og snævr tidsramme for indsatsen. Fra 2008 hvor uddannelsen og træningen af sikkerhedssektoren begyndte, vidste man, at *end state* var år 2014. Helmandplanen vurderede, at tidsrammen for indsatsen ville kræve årtier, såfremt sikkerhedssituationen var stabil. Men indsatsen fik kun 6 år i en periode, som var præget af ustabilitet. Opgaven undersøgte kun indsatsen i perioden 2008 til 2012, men det må formodes indsatsen fra 2012 frem imod 2014, ikke ændrede sig markant. Rammen for indsatsen var ikke realistisk, når hele institutioner skulle bygges op fra bunden og der manglede kvalificerede medarbejdere, samtidig med at sikkerhedssituationen i perioden var ustabil og korrupsionen prægede den afghanske regering fra det taktiske niveau til det politiske strategiske niveau.

Delkonklusion

Opiumshandlen i Gereshk underminerede den danske indsats. Grundet manglende erkendelse og forståelse for de uformelle magtstrukturer og kampen omkring opium. Den manglende indsats mod korrupsion på det politiske strategiske niveau, påvirkede den danske indsats på det taktiske niveau. Den manglende kontinuitet i ledelsen forhindrede de afghanske sikkerhedsstyrker i at blive bedre og effektivt uddanne dem til at tage ansvar for sikkerhedssituationen. Genopbygningen af sikkerhedsinstitutionerne blev undermineret af en for snævr tidsramme for indsatsen.

9.0. Diskussionsafsnit

9.1. Valgt teori og empiri

I opgaven er der teoretisk valgt at anskue den danske indsats ud fra SSR vurderings parametrene og kritikken af tilgangen af Mark Sedra. Metodisk har opgaven igennem SSR vurderings parametrene forsøgt at skitsere hvordan det danske ansvarsområde så ud og hvordan indsatsen forsøgte at

understøtte sikkerhedssektoren. Udfordringen har været at anvende vurderings parametrene som tilgang til at forstå indsatsen. Vurderings parametrene er skabt for at tilpasse støtten i en kapacitetsopbygning, ikke anskue eller vurdere kapacitetsindsatsen. Dette udfordrer opgavens validitet i forhold til at forstå konteksten og den danske indsats i Helmand.

Udfordringen ved at anvende Sedra's kritik, er i sagens natur at det ikke er en defineret teori. Men en kritik og en opponents indlæg til en debat om effekten af en SSR proces og dens nuværende design. Metodisk forsøgte opgaven igennem deduktion og efterprøve hvorvidt Sedra's hypoteser kunne ses i en dansk kontekst eller ej. I opgaven konkluderes der ikke på den videnskabelige eller empiriske baggrund for Sedra's kritik. Udfordringen er niveauet Sedra kritiserede i forhold til niveauet for den danske indsats. Sedra's kritik sker på et politisk strategisk niveau af SSR modellen og ikke på et operationelt eller taktisk niveau. Derved bliver kritikpunkterne også mere overordnede og diffuse, fremfor specifikke udfordringer som i fx det danske ansvarsområde. De danske udfordringer har været svære at sammenligne med Sedra's kritikpunkter, grundet forskellen i de regionale udfordringer og de udfordringer, som den danske indsats stod overfor. De kan i et regionalt perspektiv virke ubetydelige for den samlede internationale indsats, men betydningsfulde for den danske.

I forhold til empiren, kunne der i opgaven være valgt andre kilder, som kunne have været medvirkende til at nuancere fx afrapporteringerne og den officielle danske strategi. Alternativt undladt et fokus på de officielle danske rapporter på området. Udfordringen med empiren om Afghanistan, er at der mangler en dybdegående og kritisk vinkel på indsatsen fra en upartisk part. Den danske evaluering af Afghanistan er blevet kritiseret for at være politisk bestemt, og ikke måle på selve effekten af indsatsen.⁵¹ Hvorimod den Norske evaluering af indsatsen gransker og stiller sig kritisk overfor indsatsen og dens opnåede effekter. Det har i opgaven været udfordrede at finde kvalificeret empiri med en kritisk vinkel på den danske indsats, som har vurderet på effekten og ikke kun egne personlige holdninger til indsatsen. Den manglende empiri på området, indikere behovet for en uvildig undersøgelse som kan gennemføre den omfattende empiri indhentning og undersøge Helmandindsatsen.

9.2. Diskussion af resultater

Ikke overraskende analyserede opgaven sig frem til, at korruption, manglende menneskelige og institutionelle kapaciteter og en for snævr tidsramme var styrende for den danske indsats og påvirkede

⁵¹ (Sørensen 2016)

effekten negativt i perioden. Grundet opgavens omfanget og det valgte fokus, har der ikke nødvendigvis været muligt at gå i dybden og udfolde flere udfordringer, selv ikke med en anden teori eller empiri. Resultaterne er derfor en forenkling af den komplekse situation og indsats i Afghanistan. Opgaven konkluderer derfor ikke, at fx korrupsionen var den afgørende betydning, for hvorfor den danske indsats fejlede. Men i stedet sandsynliggøres det, at indsatsen blev undermineret af korrupsion. Udfordringen med undersøgelsen er dets genstandsfelt og omfang. Resultaterne bliver derfor generelle og overordnede, fremfor dybdegående.

10. Konklusion

Det lykkedes ikke den danske indsats effektivt at opbygge de afghanske sikkerhedsstyrker, således de kunne ændre på det status quo scenarie, som var etableret i Gereshk. Den afghanske myndighedsudøvelse udover Gereshk var ikke-eksisterende. Det var ikke muligt for de Afghanske sikkerhedsstyrker at tilkæmpe sig yderligere kontrol udover byen Gereshk. Dette gjorde stabiliteten og sikkerhedssituationen sårbar overfor oprøret, når de internationale styrker overdrog det formelle ansvar for sikkerheden i provinsen. Dette har været medvirkende til at oprøret uhindret har kunnet etablere kontrol over landdistrikterne, øge deres indflydelse i provinsen og endelig indflydelse over Gereshk.

Effekten af den danske indsats, med reformering af de afghanske sikkerhedsstyrker, blev undermineret af følgende faktorer:

Det lykkedes ikke den danske eller internationale indsats effektivt af nedkæmpe oprøret i perioden. Oprøret kunne derfor påvirke sikkerhedssituationen og gradvis begrænse bevægelsesfriheden for sikkerhedsstyrkerne i området, igennem asymmetriske angreb og intimidering af lokalbefolkningen.

Den danske indsats forstod for sent de uformelle magtstrukturer og omfanget af opiumshandlen i Gereshk. De nærmeste afghanske samarbejdspartnere, i det danske ansvarsområde med direkte ansvar for sikkerhed, lukrere på opiumshandlen gennem korrupsionen. Samtidig underminerede det den afghanske regerings legitimitet, og understøttede det selv samme oprører, som man forsøgte at bekæmpe. Man fokuserede på at etablere en stabil sikkerhedssituationen udenom Gereshk, fremfor at se på hvordan magtstrukturerne i Gereshk reelt fungerede, og hvordan handlen med opium destabiliserede sikkerhedssituationen.

Den manglende kontinuitet i ledelsen af ANA og ANP forhindrede de afghanske sikkerhedsstyrker i at blive bedre og effektivt uddanne dem til at tage ansvar for sikkerhedssituationen.

Den snævre tidsramme for indsatsen underminerede opbygningen af en effektiv sikkerhedssektor. Rammen for indsatsen var ikke realistisk i forhold til det niveau som institutionerne skulle bygges op fra. Samtidig forværredes det af manglende kvalificerede arbejdskraft og den ustabile sikkerhedssituationen i perioden. Indsatsen skulle udover genopbygning også uddanne og træne embedsmænd fra bunden, før de kunne fungere i stillingerne. Dette vurderes i opgaven til at være en mere tidskrævende proces end tidsrammen tog højde for.

11. Perspektivering

Det interessante, i forhold til den danske indsats i Afghanistan, er den manglende debat og kritiske vurdering af indsatsen. Danmark har endnu ikke gennemført en upartisk vurdering af sin indsats. Dette har forhindret det danske forsvar og politikere i at uddrage erfaringer og viden fra snart 17 års oprørsbekæmpelse i Afghanistan. Den upartiske rapport og afhandling af indsatsen har Norge gennemført. Norge er et land, som vi typisk sammenligner os selv med. De er underlagt nogle af de samme begrænsninger i international politik, som Danmark, fordi vi begge er små nationer, som i stort omfang følger sine allierede. Den norske rapport⁵² kritiserede indsatsen og baggrunden bag den. Men kritikken er vigtigt, hvis vi som samfund vil lære af vores indsatser på godt og ondt. Uden en erfaringsindhentning og en konstruktiv kritik af den danske indsats, mister vi dyrt købte erfaringer fra Helmand, som over tid vil gå i glemmebogen. Politikerne og forsvaret har været for hurtige til at glemme indsatsen og få erfaringerne nedskrevet, vurderet og kritiseret, før man vendte sit blik mod øst, og etablerede en ny indsats mod en ”symmetrisk modstander”, hvor erfaringerne fra Afghanistan og især Helmand, i et vist omfang er ubrugelige. Opbygningen af en ansvarlig sikkerhedssektor anses stadig som nøglen til stabilitet, Danmark understøtter stadig kapacitetsopbygningerne rundt om i verden, blandt andet ved den afghanske officersskole i Kabul. Er vi blevet bedre til at forstå de lokale kontekster og lærte vi noget af Helmand? Disse spørgsmål er vigtige, næste gang vi står i en lignende konflikt som i Helmand og har behov for de dyrt købte erfaringer. Erfaringerne fra Helmand, er så småt ved at løbe ud i sandet. Det sker i takt med, at taktiske førere på jorden og de medarbejdere som har arbejdet med PRT mm, har fået nye jobs og nye udfordringerne at kæmpe med. Det danske samfund bør kræve en tilbundsående analyse og vurdering af Helmandindsatsen. Hvad vi lykkedes med, og hvad vi ikke lykkedes med. Det er vigtigt hvis samfundet skal lære af vores indsatser. Det kræver, at man åbner op i et lukket sår, som Helmand i nogens øjne var for det danske forsvar. Uden

⁵² (En god alliert 2016)

en rapport, lærer vi aldrig af indsatsen som kostede 43 soldater livet⁵³ samt over 200 såret og som prægede dansk udenrigspolitik og forsvarspolitik 17 år.

⁵³ <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/afghanistan2002-2015/Faldne/Pages/default.aspx>

12. Referencer

- Afrapportering 2008. *Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet*. Afrapportering, København: Udenrigsministeriet, 2009.
- Afrapportering 2009. *Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet*. Afrapportering, København: Udenrigsministeriet, 2010.
- Afrapportering 2010. *Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet*. Afrapportering, København: Udenrigsministeriet, 2011.
- Afrapportering 2011. *Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet*. Afrapportering, København: Udenrigsministeriet, 2012.
- Afrapportering 2012. *Udenrigsministeriet og forsvarsministeriet*. Afrapportering, København: Udenrigsministeriet, 2013.
- Beck, Andeas Holm. *Videnskab i virkeligheden - En grundbog i videnskabsteori*. Samfundslitteratur, 2015.
- Berlingske tidende. *Fremgang: Det haster i Helmand*. 9. Juni 2008.
- Forsvarskommando, Værnsfælles. *Danske soldater skal rådgive i Helmand*. København, 16. December 2015.
- Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og. *Den Danske indsats i Helmand 2008*. Årsrapport., København: Udenrigsministeriet, 2007.
- Forsvarsudvalget. *Den Danske indsats i Helmand 2009*. Årsrapport, København: Forsvarsministeriet og udenrigsministeriet, 2008.
- Forsvarsudvalget. *Den danske indsats i Helmand 2010*. Årsrapport , København: Forsvarsministeriet og udenrigsministeriet, 2009.
- Forsvarsudvalget. *Den danske indsats i Helmand 2011-2012*. Årsrapport, København: Forsvarsministeriet og udenrigsministeriet, 2010.
- Galasz, Thomas N, Hussain, Mahroona S & Vestenskov, David. *Counterinsurgency and Counterterrorism. Sharing Experiences in Afghanistan and Pakistan*. København: Royal Danish Defence College, 2015.
- Galula, David. *Counterinsurgency Warfare - Theory and Practice* . Westport: Praeger Security International , 1964.
- Jørgensen, Per B. *Officiel afslutning på den danske indsats i Helmand*. 25. Juli 2014.
- OECD. *OECD DAC HANDBOOK ON SECURITY SYSTEM REFORM*. Handbook, Paris: OECD, 2007.
- Politiken. *Glem alle idealerne - Helmand skal bare blive 'godt nok'*. 24. Oktober 2010.
- Sedra, Mark. »Diagnosing the Failings of Security Sector Reform in Afghanistan.« *Themenschwerpunkt*, April 2010.
- Sjællandske. *Afghansk politi får nye opgaver*. 18. Oktober 2010.
- Svendsen, Jacob. »Analyse: Kaos i Helmand et stort nederlag for Nato og Kabul.« *Politiken*. 23. December 2015.

- Svendsen, Jacob. »Britisk eks-officer: Dansk indsats i Afghanistan var naiv.« *Politiken*. 23. August 2014.
- Svendsen, Jacob. »Danmark arbejder tæt sammen med berygtet afghansk politichef.« *Politiken*. 19. Juni 2010.
- Svendsen, Jacob. »Danmarks allierede var narkobaron.« *Politiken*. 10. Marts 2010.
- Svendsen, Jacob. »Danske soldater er igen sat ind i Helmand.« *Politiken*. 22. December 2015.
- Svendsen, Jacob. »Gereshk: Den sværeste by i den sværeste provins i det sværeste land.« *Politiken*. 22. Januar 2012.
- Svendsen, Jacob. »Nato går - valmuerne kommer.« *Politiken*. 23. April 2013.
- Svendsen, Jacob. »Nato-general: 170 millioner danske bistandskroner forsvinder i Afghanistan.« *Politiken*. 18. Maj 2013.
- Svendsen, Jacob. »Taleban rykker ind i byen, som ti danske soldater gav deres liv for.« *Politiken*. 25. Februar 2016.
- Sørensen, Henning. »Kritik af den politikerbestilte DIIS evaluering af vor Afghanistan indsats.« *Institut for Sociologisk forskning*, 23. Juni 2016.
- Utredninger, NOU - Norges Offentlige. *En god alliert*. Offentlig udredning, Oslo: NOU, 2016.
- Wivel, Peter, Brandstrup, Mads B, OG Svendsen, Jacob. *Danmark betaler løn til fiktive betjente*. 6. December 2011.
- Aagaard, Charlotte. »Taleban kommer i hvert fald ikke til magten igen.« *Information*. 7. August 2014.