

Diplomati og den tidlige konfliktindsats

Anders Tang Friborg, repræsentationschef, Ramallah,
Udenrigsministeriet, andfri@um.dk

Intentionen er at give et indtryk af den virkelighed, man møder som diplomat i de tidlige faser, når det internationale samfund engagerer sig i skrøbelige stater. Hovedfokus er på Afghanistan umiddelbart efter Taliban-regimets fald, men kombineret med erfaringer fra især Irak og Libyen. Der er de lavpraktiske udfordringer i opstartsfasen for at blive operationsdygtig. På det mere overordnede niveau gennemgås, hvordan udformningen af internationale operationer influeres af tidligere erfaringer og omfanget af tilgængelige ressourcer – og hvilke konkrete dilemmaer beslutningstagere står over for, ofte under stort tidspres. Den såkaldte Brahimi-rapport fra 2000 om FN's fredsbevarende operationer berøres i den sammenhæng. Det er vigtigt at lære af historien, men man bør inddrage og have respekt for den konkrete kontekst, i hvilken beslutningerne blev truffet. Danmark har de seneste årtier indhøstet mange erfaringer fra indsatser i skrøbelige stater, og artiklen fremhæver nogle af de særlige danske kompetencer, herunder civil-militær samtænkning, innovative bistanstillange og inddragelse af kommercielle aktører.

Når denne artikel trykkes, vil det være fjorten år siden, Danmark åbnede den første diplomatiske repræsentation i Afghanistan. Det var i sommeren 2002, lidt over et halvt år efter Taliban-regimets fald. Der er sket meget i Afghanistan siden, og ofte har refleksionerne om udviklingen i landet – og det internationale samfunds indsats – en tendens til at blive farvet af de efterfølgende begivenheder. Det kan være svært at huske, hvordan forholdene

konkret var under opstartsfasen, og hvilke dilemmaer afghanerne og deres internationale partnere stod over for fra begyndelsen. Ofte med korte beslutningsfrister, begrænset viden om landet og uden bakspejlets klare lys. Denne artikel er et forsøg på at beskrive, hvordan vilkårene har været i de indledende perioder, når Danmark har været engageret i post-konfliktsituationer. Hovedfokus er på tiden i Afghanistan, hvor jeg som førstegangsendsendt var med til at åbne repræsentationen i 2002-2004, men kombineret med indtryk fra de tidlige faser af det danske engagement i det sydlige Irak og min tid som dansk repræsentationschef i Libyen i 2012-2013. Ud over at give et førstehåndsindtryk af de fysiske forhold, man opererer under som dansk diplomat i disse situationer, er intentionen også at reflektere over rammebetingelserne for det internationale samfunds indsatser, og over hvad vi fra dansk side har af særlige kompetencer i post-konflikt scenarier.

Hverdagen i opstartsfasen – De jordnære udfordringer

Den første udfordring handler om helt lavpraktisk logistik. Hvis man besøger Kabul i dag, vil man kunne se en velfungerende dansk ambassade, som opererer under meget vanskelige vilkår. Der er etableret omfattende sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte

medarbejderne, men de fysiske rammer er på plads, og der er klare procedurer for det operationelle arbejde. Sådan var det ikke tilbage i sommeren 2002. Der var et klart politisk ønske om en dansk diplomatisk tilstedeværelse i Afghanistan for at kunne bistå med landets genrejsning efter årtiers konflikt, men vi måtte begynde helt fra bunden. I starten måtte vi låne værelser hos minerydningsorganisationen, Danish Demining Group (DDG), mens vi søgte efter et egnet hus til den danske repræsentation. Den eneste stabile internetforbindelse var på det tidspunkt ude hos det danske militære kontingent, der var placeret lidt uden for Kabul som en del af den internationale stabiliseringsstyrke (ISAF). Når der skulle kommunikeres med ministeriet i København – om alt fra basale logistiske spørgsmål til politiske analyser – måtte vi køre ud til soldaterne og skiftes til at bruge de 2-3 tilgængelige computere. Noget af en oplevelse i den afghanske sommerhede, hvor temperaturen i teltene nemt sneg sig op mod de 40 grader celsius. Det kan måske forekomme at være små, praktiske detaljer, men det er vigtigt at få med for at forstå opstartsvilkårene. I bakspejlet har man en tendens til at forestille sig et velordnet, struktureret forløb, hvor punkt A naturligt og gnidningsfrit fører til punkt B, og hvor en detaljeret baggrundsanalyse ligger til grund for de militære, politiske og bistandsmæssige instrumenter, som tages i anvendelse i en skrøbelig stat. Det er selvfølgelig også en vigtig del af historien, men som diplomat skal det føres ud i livet, mens man forsøger at blive operativ. I Kabul i 2002 var der den særlige udfordring, at landet havde været igennem mere end 20 års uafbrudt væbnet konflikt – siden den sovjetiske invasion i slutningen af 1970'erne – og at store dele af hovedstaden bogstavelig talt lå i ruiner. Ikke mindst på grund af mujahideengruppernes interne magtkampe i 1990'erne.

Et andet element var spørgsmålet om menneskelige ressourcer. Før angrebet på tvillingetårnene i New York den 11. september

2001 var der få personer i Danmark, og i det internationale samfund generelt, som beskæftigede sig med Afghanistan. Det var på mange måder en glemt konflikt i et fjernliggende land, indtil forbindelsen mellem Taliban og Al-Qaeda fundamentalt vendte op og ned på den logik. Før var det primært folk fra de humanitære nødhjælpsorganisationer, som havde kendskab til de afghanske forhold – via de mangeårige nødhjælpsoperationer – samt danske antropologer, som havde fortsat den danske forskningstradition med fokus på Afghanistan. Med andre ord, vi var ikke de eneste diplomater, som ankom til Kabul i 2002 bevæbnet med en stor stak bøger og rapporter under armen for på kort tid at få et bedre kendskab til det land, som pludselig var centrum for verdens opmærksomhed. Situationen var endnu mere grell ti år senere, da det arabiske forår og den folkelige opstand mod Muammar Gaddafis regime med kort varsel satte fokus på Libyen. Et land, som meget få personer i Danmark havde viden om, før drøftelserne om en mulig militær operation gik i gang. Mere end 40 års diktatur havde gjort Libyen til et lukket land, og selv før det var der få danskere, som havde interesseret sig for denne ørkenstat ved Middelhavets kyst. Nogle måneder senere, i februar 2012, åbnede vi den danske repræsentation i Libyen i to hotelværelser i hovedstaden Tripoli. I en relativt lille udenrigstjeneste som den danske er man nødsaget til at have et prioriteret landefokus. Men i en moderne verden vil det desværre ofte netop være de fjerntliggende, glemte områder – langt fra alfarvej – som pludselig kommer i søgelyset, ikke mindst da radikaliserede grupper i stigende grad er begyndt at udnytte disse lommer til at skabe et fodfæste, hvorfra de kan vokse.

Ud over de lavpraktiske udfordringer og de begrænsede menneskelige ressourcer, så er det fysiske sikkerhedsspørgsmål en tredje faktor, som har afgørende betydning, når man begynder et engagement i konflikt- eller post-konfliktområder. Det er nok den faktor,

som har ændret sig mest markant, siden vi åbnede repræsentationen i Kabul. Da vi ankom i 2002, havde vi som danske diplomater ingen sikkerhedsrestriktioner. Det var muligt at rejse rundt i hele landet, køre rundt i egne biler og gå omkring i Kabul, også om natten. Et af mine bedste minder var en tur på hesteryg gennem hele Wakhan-korridoren i Badakhshan-provisen i det nordøstlige hjørne af Afghanistan og ind i Pakistan. Dette ville ikke være muligt i dag. Den internationale tilstedeværelse, både civil og militær, i skrøbelige stater er i den forløbne periode ofte blevet et mål i sig selv. I Afghanistan skete der et afgørende skift i marts 2003. På det tidspunkt blev en af de internationale medarbejdere hos Røde Kors, schweizeren Ricardo Munguia, stoppet, da han kørte på hovedvejen mellem Kandahar og Kabul, hevet ud af bilen og skudt ned med kold blod af Taliban. Alle internationale organisationer begyndte straks efter at indføre strammere sikkerhedsrestriktioner, som kun er gået i én retning sidenhen. Ser man mere overordnet på erfaringerne fra Afghanistan, Irak og Libyen, så har der været nogenlunde samme mønster med en indledende »honeymoon« periode, hvorefter de grupper, der er imod stabilisering og demokratisering, gradvist bliver bedre organiseret. I Libyen var drabet på den amerikanske ambassadør, Chris Stevens, og hans sikkerhedsfolk den 11. september 2012 i Benghazi en skelsættende begivenhed. Det må forventes, at »honeymoon«-perioden kun vil være kortere i fremtiden og muligvis helt forsvinder. De radikale grupper har for længst opdaget, hvor stor en effekt direkte angreb på den internationale tilstedeværelse har, og hvordan modtrækket er øgede sikkerhedsforanstaltninger, der begrænser de internationale organisationers bevægelsesfrihed. Det er en trist udvikling, men i dag et grundvilkår, når man skal planlægge fremtidige internationale engagementer – og man må være realistisk mht., hvordan man kan operere, og hvor stor effekt man kan have, når man må arbejde under omfattende sikkerhedsbegrænsninger.

Internationale operationer: Statsopbygning i en trykkoger

Jeg har på de foregående sider forsøgt at give et indtryk af den konkrete virkelighed, man møder som diplomat i de første faser af et engagement i skrøbelige stater. Men man kan også vende kikkerten 180 grader og fokusere på de overordnede rammer for det internationale samfunds interventioner. Det er vigtigt løbende at forsøge at lære fra tidligere erfaringer og overveje, om noget i fremtiden kunne gøres anderledes. Men man må aldrig glemme, at de beslutninger, man efterfølgende analyserer med historiske briller, ofte skulle træffes med kort varsel og baseret på de informationer, man havde til rådighed på det givne tidspunkt. Afghanistan, Irak og Libyen er alle eksempler på lande med omfattende statsopbygningsopgaver, hvor helt grundlæggende samfundsstrukturer har skullet opbygges eller genopbygges. Blandt politologer kan man have lange, teoretiske diskussioner om den præcise betydning af statsopbygning – i denne artikel bruges begrebet udelukkende til at illustrere, at vi taler om etablering af basale politiske systemer, økonomiske institutioner, retsvæsen, reform af sikkerhedsstyrkerne og styrkelse af civilsamfundsorganisationer. Med andre ord, mange af de grundlæggende strukturer, som vi tager for givet i Danmark. Forløbet i Afghanistan kan bruges som eksempel.

Tidspres

Det kan være vanskeligt at forestille sig i dag, men i årene forud for angrebet mod tvillingetårnene i New York var Afghanistan som nævnt en glemt konflikt. Det ændrede sig lynhurtigt efter 11. september 2001. Allerede i november samme år faldt Taliban-regimet i Kabul efter en kort, intens militær kampagne, hvor man fra international side støttede den Nordlige Alliances fremrykning fra den nordøstlige del af Afghanistan. I december blev der afholdt et stort møde i Bonn i Tyskland – den såkaldte Bonn-konference – hvor internationale og regionale aktører mødtes

med centrale afghanske grupper (minus Taliban) og blev enige om en første transitionsstrategi. Den senere præsident Hamid Karzai blev valgt som leder af den midlertidige transitionsregering. På mindre end fire måneder gik Afghanistan således fra at være et glemt, marginaliseret hjørne af verden til at være et internationalt problem, som skulle adresseres gennem en komplet statsopbygningsstrategi. I Libyen var tidslinjen om muligt endnu kortere i februar og marts 2011, da opstanden for alvor spidsede til og Gaddafis tropper til sidst samlede sig omkring Benghazi, hvor oprøret havde sin kerne. Det påvirkede den internationale beslutningsproces, og ikke mindst tidspresset, at der vurderedes at være en akut risiko for store civile tabstal i Benghazi, hvis der ikke blev grebet ind.

Lokal historisk kontekst

Diskussionerne om den fremtidige strategi i Afghanistan, både i forbindelse med mødet i Bonn og efter, skete ikke i et vakuum. Skræmmeeksemplet var især tiden efter de sovjetiske troppers tilbagetrækning og det efterfølgende sammenbrud af det kommunistiske styre i landet. Dengang blev der forhandlet en aftale på plads mellem de toneangivende mujahideen-grupper om at dele magten i landet, som bl.a. inkluderede en rotationsordning mht. præsidentposten. I princippet en inkluderende tilgang, men magtdelingen kom aldrig til at fungere i praksis, og flere af mujahideen-grupperne, og ikke mindst deres ledere, følte sig marginaliseret. Det førte til en meget destruktiv intern kamp, som var den primære årsag til, at store dele af Kabul blev lagt i ruiner, og det kaos, som udviklede sig i midten af 90'erne – hvor især lokale militsledere (»warlords«) fik afgørende indflydelse – var en central faktor i Taliban-regimets hurtige fremmarch nogle år senere.

Denne historiske erfaring var stærkt medvirkende til, at man indledningsvis valgte at inkludere alle de væsentlige væbnede grupper (om end Taliban ikke blev inviteret til at

deltage i Bonn). Man ønskede ikke at starte en proces, hvor en eller flere af de såkaldte »warlords« aktivt ville forsøge at destabilisere udviklingen. I stedet var intentionen enten at integrere dem ind i det fremtidige statslige system eller neutralisere dem, når de nye statslige sikkerhedsinstitutioner var stærke nok. Men jeg har mødt mange almindelige afghanere, som har fortalt, at de mistede håbet om en ny, lovende fremtid, da de så, at det bogstavelig talt var de gamle »warlords«, som igen sad omkring bordet. De samme folk som havde kørt Afghanistan i sæk få år tidligere. Især det nationale stammeråd, den såkaldte Loya Jirga, i Kabul i juni 2002 blev et stærkt symbol for mange. Rådet skulle bl.a. udnævne landets midlertidige præsident – som nævnt Hamid Karzai – men på forreste række, som særlige æresgæster, sad de velkendte militsledere.

Var det den rigtige strategi, eller skulle man fra international side i stedet have arresteret mange af disse »warlords« og anklaget dem for krigsforbrydelser og menneskerettighedskrænkelser i 1990'erne? Absolut en relevant diskussion, men man skal holde sig for øje, at det var beslutninger, som skulle træffes med kort varsel og på et ufuldstændigt informationsgrundlag. Hvor stærke var de afghanske militsgrupper egentlig på det tidspunkt? Havde de samlet op mod 100.000 bevæbnede mænd under deres kontrol eller måske blot omkring 10.000? En meget afgørende forskel i en højspændt forhandlingssituation, men der var ikke præcise informationer på det område, da mødet i Bonn fandt sted. Samtidig var der spørgsmålet om størrelsen af den internationale fredsbevarende operation, ISAF. Da den blev oprettet, baseret på et mandat fra FN's sikkerhedsråd i december 2001, dækkede styrken kun Kabul-området med ca. 4.500 soldater. Ikke overvældende i et land halvanden gang så stort som Frankrig og med et meget vanskeligt geografisk terræn og begrænset infrastruktur. Faktum var, at der i den tidlige fase efter Taliban-regimets fald ikke var en

international fredsbevarende tilstedeværelse uden for Kabul, som kunne erstatte de lokale militseres kontrol. Endelig var der den parallelle, og langt større, militære operation under navnet »Operation Enduring Freedom«. Den internationale koalition med USA som den toneangivende aktør, der i samarbejde med den Nordlige Alliance var med til at fjerne Taliban-regimet – og som efterfølgende fortsatte indsatsen mod tilbageværende Taliban og Al-Qaeda-grupper i Afghanistan. Som en del af denne operation blev de eksisterende »warlords« og lokale militser brugt som samarbejdspartnere på jorden, hvilket gav dem ekstra status og øgede ressourcer. Med andre ord et samarbejde, der talte imod en hårdere linje over for disse grupper på det politiske niveau, især i amerikansk optik.

Pointen er, at der var forskellige optioner i forhold til militserne og de såkaldte »warlords«, som alle havde fordele og ulemper og forskellige grader af risici. Samtidig var det ikke præcis videnskab, hvor der kunne laves en matematisk rangordning af mulighederne. Der var både dengang og i lignende situationer i dag et stort element af skøn, hvor det også handler om subjektive vurderinger – hvordan tror man forskellige scenarier vil udvikle sig i fremtiden? Inddrager man også det betydelige tidspres; det at operere i et – for mange – fremmedartet land; og det at tilgange til militserne blot var et af mange afgørende spørgsmål, der skulle håndteres simultant i en kompleks statsopbygningsproces – så begynder man at få en fornemmelse af beslutningstagernes vilkår i slutningen af 2001 og begyndelsen af 2002.

Læren fra tidligere internationale operationer
Beslutningerne om den internationale tilgang i Afghanistan i 2001 og 2002 var imidlertid også påvirket af erfaringerne fra tidligere internationale operationer. Enhver international operation vil være farvet af fortiden – det var også tilfældet ti år efter Afghanistan, da tilgangen i Libyen blev besluttet. Processen i

forhold til Afghanistan var dog særlig interessant, idet FN's generalsekretær udpegede den rutinerede algeriske diplomat Lakhdar Brahimi som sin særlige repræsentant i landet og dermed som den øverste chef for den civile tilstedeværelse i landet. Brahimi var og er meget respekteret internationalt og har et alenlangt cv. Ud over at have været Algeriets udenrigsminister i begyndelsen af 1990'erne var han bl.a. efterfølgende udsending for FN's generalsekretær i Sydafrika, Haiti og en første periode i Afghanistan fra 1997 til 1999. I denne sammenhæng er det dog især interessant, at Brahimi imellem de to perioder som den særlige repræsentant i Afghanistan i 2000 stod i spidsen for FN's udredning om moderne fredsbevarende operationer (»The Independent Panel on United Nations Peacekeeping«). Panelets analyse er fortsat noget af det mest interessante, der er skrevet om fredsbevarende operationer, og panelets endelige konklusioner og anbefalinger omtales i dag som Brahimi-rapporten.

Når FN's generalsekretær på det tidspunkt, Kofi Annan, satte udredningen i gang i 2000, var det efter et årti med store skift i forhold til internationale fredsbevarende operationer. Nogle enkelte hovedpunkter kan fremhæves. I slutningen af 1992 accepterede USA at stå i spidsen for den fredsskabende militære koalition, Unified Task Force (UNITAF) i Somalia, som blev indsat på mandat fra FN's sikkerhedsråd. På det tidspunkt var borgerkrigen i Somalia for alvor eskaleret, og en tidligere fredsbevarende FN-operation (UNOSOM) havde vist sig at være utilstrækkelig. Det er tankevækkende, at præsident George H.W. Bush dengang var villig til at engagere op mod 25.000 amerikanske soldater i Somalia som en del af UNITAF. Det var den operation, som blev udødeliggjort, idet internationale mediestationer på forhånd kendte til starttidspunktet og havde taget opstilling på stranden, da de amerikanske marinesoldater ankom i deres landgangsfartøjer. Men USA's appetit på fredsskabende eller fredsbevarende

aktiviteter i Afrika ændrede sig kort tid efter. UNITAF overgik i løbet af 1993 til UNOSOM II – endnu en FN-ledet operation, men med amerikansk deltagelse – men sikkerhedssituationen blev gradvist forværret, og i oktober blev en gruppe af amerikanske soldater taget til fange og slået lemlæstet gennem gaderne i Mogadishu (de scener, som siden er blevet gengivet i filmen »Black Hawk Down«). Få dage efter disse begivenheder traf præsident Bill Clinton beslutning om at afslutte den amerikanske deltagelse i UNOSOM II, og en række europæiske lande gjorde det samme.

Men de chokerende billeder fra Mogadishu havde ikke kun betydning for udviklingen i Somalia. Bogstavelig talt på samme tidspunkt var man i FN's sikkerhedsråd i gang med at formulere mandatet for FN's fredsbevarende operation i Rwanda (UNAMIR). Det var i tiden før folkemordet, men spændingerne i landet havde allerede været åbenlyse i mange år. Der er selvfølgelig mange årsager til, at det senere gik så galt i Rwanda, men det var en medvirkende faktor, at FN's sikkerhedsråd i sidste ende udvandede en del af UNAMIR's mandat – bl.a. i lyset af begivenhederne i Somalia – og endte med at autorisere en relativt begrænset fredsbevarende styrke på ca. 2.500 soldater. Det er udførligt dokumenteret, hvordan begrænsningerne i UNAMIR's mandat var med til at gøre FN-soldaterne magtesløse, efterhånden som spændingerne mellem befolkningsgrupperne steg, og trods advarsler fra missionens chef, Roméo Dallaire, om risikoen for et kommende folkemord, så blev beføjelserne ikke øget fra New York. Tværtimod tog FN's sikkerhedsråd – midt under folkemordets eskalering – beslutning om at reducere UNAMIR's troppebidrag yderligere fra 2.500 til 270 soldater i april 1994.

Lidt over et år senere var FN's fredsbevarende operationer udsat for endnu et fundamentalt chok, denne gang i Bosnien. FN's beskyttelsesstyrke i Kroatien og Bosnien (UNPROFOR) havde som en del af manda-

tet fået til opgave at sikre en række såkaldte »safe havens«, herunder byen Srebrenica. Men i juli 1995 var det ikke muligt for den hollandske bataljon at forhindre de bosnisk-serbiske styrker i at trænge ind i byen, og det resulterede efterfølgende i massakren på især den mandlige del af befolkningen. Disse dramatiske hændelser førte til en styrkelse af NATO's engagement, bl.a. gennem intensivere bombninger mod de bosniske serbere, og i november 1995 lykkedes det at få presset de regionale ledere til at indgå den såkaldte Dayton-aftale. Det var en illustration af skiftet væk fra de FN-ledede operationer, at den efterfølgende fredsskabende intervention var organiseret af NATO (IFOR-styrken). Små fire år senere var det også en NATO-ledet operation, KFOR, som blev indsat som fredsbevarende styrke i Kosovo, da en akut humanitær krise truede det hjørne af Balkan. Det er også vigtigt at huske, at IFOR og KFOR, da operationerne var på deres højeste, bestod af hhv. cirka 54.000 soldater i Bosnien og 50.000 soldater i Kosovo – med andre ord massive interventioner med en af de højeste ratios for soldater per kvadratkilometer for fredsskabende/fredsbevarende operationer.

Dette er selvfølgelig et meget kort overblik over de komplekse begivenheder i Somalia, Rwanda og Bosnien, men det giver forhåbentlig en fornemmelse af det dystre bagtæppe for det uafhængige panels arbejde i 2000. Især folkemordet i Rwanda og massakren i Srebrenica stod som skamletter på FN's omdømme. Som nævnt er Brahimi-rapporten i sin helhed fortsat værd at læse i dag, men her vil jeg blot fremhæve enkelte af hovedkonklusionerne – som illustrerer den klare tale i panelets anbefalinger, ikke mindst hvad angår behovet for robuste mandater og tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre dem (oversat af forfatter):

»I tilfælde hvor en part i en fredsaftale klart og uomtvisteligt overtræder dens betingelser, kan FN's fortsatte ligebehandling af alle parterne i bedste fald

resultere i ineffektivitet og i værste fald kan føre til meddelagtighed i ondskab [complicity with evil].«

»FN's militære enheder må være i stand til at forsvare sig selv, andre missionskomponenter og missionens mandat. Reglerne for magtanvendelse [rules of engagement] bør være tilstrækkelig robuste og ikke tvinge FN-enhederne til at afstå initiativet til deres angreb.«

»FN-sekretariatet må ikke anvende »best-case« planlægningsantagelser i situationer, hvor de lokale aktører historisk har udvist »worst-case« adfærd. Det betyder, at mandaterne bør specificere en operations bemyndigelse til at bruge magt. Det betyder større styrkebidrag, bedre udstyr og øgede omkostninger, således [at operationerne er] i stand til at udgøre en troværdig afskrækkelse.«

»FN fredsbevarende styrker, som er vidne til vold mod civile, bør formodes at have tilladelse til at stoppe det, indenfor deres tilrådeværende midler, til støtte for grundlæggende FN-principper.«

Det kan i det lys nærmest fremstå som skæbnens ironi, at Brahimi et år senere blev genudnævnt som FN-Generalsekretærens særlige udsending i Afghanistan. For det var langt fra alle anbefalingerne i Panelets rapport, som blev bragt i anvendelse efter Taliban-regimets fald. Et element var, at man fortsatte tilgangen fra Balkan med en NATO-forankring af den fredsbevarende komponent med etableringen af ISAF. Men den mest afgørende forskel var utvivlsomt omfanget af den fredsbevarende styrke. ISAF var godt nok forankret i FN-charterets kapitel VII – som bl.a. giver bemyndigelse til at anvende væbnet magt – men det var tale om et meget begrænset fysisk mandat. Som nævnt var styrken fra december 2001 til efteråret 2003 på 4.500-5.000 soldater udelukkende placeret i Kabul. Mandatet var primært at skabe sikkerhed i hovedstaden og bistå med træningen af den nye afghanske hær. Denne begrænsede tilstedeværelse havde afgørende betydning for de politiske overvejelser. I den første, kritiske fase af den afghanske transitionsproces var der således ikke internationale fredsbeva-

rende styrker ude i provinserne, og uden en effektiv national sikkerhedstilstedeværelse var det de lokale militser, som udfyldte det magtvakuum. Først i slutningen af 2003 blev ISAF's mandat bredt ud og konceptet med de såkaldte »Provincial Reconstruction Teams (PRT)« – militære baser rundt omkring i landet, som også kunne huse udviklingseksperter og facilitere deres arbejde – blev for alvor igangsat. Man vil aldrig kunne vide med sikkerhed om – og i givet fald i hvilket omfang – man forpassede en mulighed for at præge udviklingen de første år. Kontrafaktisk historieskrivning er ikke mulig. Men det er min personlige overbevisning, at en større og mere geografisk spredt fredsbevarende tilstedeværelse ville have muliggjort en anderledes og mere håndfast international tilgang i Afghanistan i perioden 2001-2003. Både i forhold til håndteringen af de lokale militser og de respektive »warlords« og i forhold til Talibans genkomst.

Beslutningen om den indledende styrke i Afghanistan skulle imidlertid træffes på et tidspunkt, hvor de vestlige lande fortsat havde mange soldater engageret i Balkan-operationerne, og hvor erfaringerne med fredsskabende og fredsbevarende interventioner uden for Europas grænser i det foregående årti ikke havde været specielt positive. Så selvom de fleste på det teoretiske plan nok ville erklære sig enig i Brahimi-rapportens anbefaling om behovet for en tilstrækkelig stor styrke til at afskrække eventuelle »spoilere«, så var der reelt ikke appetit blandt vestlige lande på at bidrage med flere soldater til ISAF på det tidspunkt. Med andre ord, spørgsmålet om de faktiske ressourcer til rådighed, herunder størrelsen af troppebidragene, har afgørende betydning for operationernes udformning. Men den tidlige Afghanistan-indsats er også værd at holde op mod rapportens advarsel om ikke at planlægge på basis af »best-case«-scenarier. Mange opererede dengang med ganske optimistiske antagelser om de fremtidige dynamikker i landet. Hvis man skal være

ærlig, var det ikke kun de neokonservative i Washington, som havde ambitiøse forhåbninger mht. demokratiudviklingen i lande, hvor undertrykkende regimer blev fjernet. De var ganske vist blandt de klareste og mest vidtgående eksponenter for denne tankegang, men tilbage i begyndelsen af det nye årtusinde var der flere, der havde en rem af huden. Man må antage, at der hersker færre illusioner på dette område blandt internationale beslutningstagere i dag – efter erfaringerne de seneste 10-15 år.

Forløbet omkring den internationale intervention i Libyen i 2011 kan også bruges til at illustrere, hvordan erfaringer fra tidligere operationer spiller ind på beslutningsprocesserne. Når man ser på situationen i Libyen i dag, er det relevant at overveje, om det internationale samfund skulle have brugt en anden tilgang, da opstanden mod Gaddafi for alvor tog fart. Men man må ikke glemme, at Libyen-interventionen kom efter de store og langvarige engagementer i både Afghanistan og Irak. Hvor et stort antal internationale soldater igennem mange år havde været depløyeret på landjorden under meget vanskelige vilkår. Få var på den baggrund villige til at begynde endnu en omfattende international landoperation i Mellempøsten. Omvendt må man heller ikke glemme, hvordan situationen var i begyndelsen af marts 2011. På TV-billederne kunne man se Gaddafi-styrker rykke hastigt frem mod oprørernes hovedby, Benghazi, og den ledende figur i oprørsbevægelsen, Mustafa Abdul Jalil, kom den 9. marts med en appel om international handling, ellers frygtede han, at op mod en halv million mennesker ville miste livet i Gaddafis hævnaktioner i Benghazi. Så kombinationen af erfaringer fra de store operationer i Irak og Afghanistan og tidspresset for at undgå en formodet humanitær katastrofe i Benghazi – ingen tvivlede på, at Gaddafis trusler om hævn var reelle – spillede ind på beslutningen om at igangsætte en luftoperation. Den 17. marts 2011 vedtog FN's Sikkerhedsråd

resolution 1973, der blandt andet gav mandat til at indføre en flyveforbudszone over Libyen og til at beskytte civile mod angreb fra de libyske regeringsstyrker. Det var mandtet, som lå til grund for NATO-operationen i Libyen, hvor også Danmark deltog.

Luftoperationen var medvirkende til at stoppe de libyske regeringsstyrkers fremmarch ind i Benghazi – de stod på det tidspunkt allerede med kampvogne i byens forstæder – og fremskynde det efterfølgende sammenbrud af Gaddafis regime. Men der blev ikke indsat en international fredsbevarende operation i Libyen. I stedet valgte man en model, hvor der blev etableret en politisk FN-mission i landet (UNSMIL) til at bistå de nye magthavere med transitionsfasen frem mod demokrati. Det er åbenlyst ikke et »best-case«-scenarium, der siden har udspillet sig i Libyen, og i et land med et ufatteligt arsenal af våben, et utal af regionale militser og uden tidligere demokratisk erfaring er det heller ikke helt overraskende. Enhver refleksion over det forløb må dog tage udgangspunkt i realiteterne i februar og marts 2011 og den viden, man havde på det tidspunkt. Hvad var de reelle muligheder, når der allerede var et stort antal soldater i andre dele af regionen og lille appetit på endnu en landoperation – også i den offentlige opinion i mange vestlige lande – men der samtidig var et behov for at forhindre en formodet akut humanitær krise. Fravær af handling var heller ikke et tillokkende alternativ, især når debatten dengang ofte havde referencer til erfaringerne fra bl.a. Rwanda i 1994. Der var med andre ord tale om vanskelige afvejsninger, som skulle foretages på få uger, mens situationen løbende udviklede sig på jorden – og uden en krystalkugle, hvor man med sikkerhed kunne forudsige forskellige fremtidsscenerier.

Danmarks styrke i skrøbelige stater

Efter at have sat fokus på de basale vilkår for diplomater i de tidlige faser i skrøbelige stater og den overordnede kontekst for de

internationale interventioner må det afslutningsvis være passende at se nærmere på Danmarks særlige styrker i sådanne situationer. For der er flere områder, hvor vi fra dansk side har opbygget vigtige kompetencer over årene, og hvor danske samarbejdsstrategier og udviklingseksperter kommer i god anvendelse under vanskelige forhold. Jeg vil her blot fremhæve tre aspekter: civil-militær samtænkning, risikovillig udviklingsbistand og eksportfremme.

Samtænkning

I de konfliktområder, hvor jeg har arbejdet, har der uden undtagelse været ros fra internationale partnere til den indsats danske militær- og politienheder har ydet. Deres arbejde er altid blevet omtalt som professionelt og effektivt. Jeg har personligt kendskab til det hjørne af indsatsen, som – i mangel på et bedre ord – betegnes som samtænkning. Det vil sige samarbejdet mellem de militære, politirelaterede og diplomatiske instrumenter, inklusive udviklingsbistanden. Det er mit klare indtryk, at vi er gode til samtænkning, også set i et globalt perspektiv, og at kernen til dette ligger i en fælles pragmatisk og handlingsorienteret tilgang til udfordringerne. Selvfølgelig er der forskel på kulturene i Forsvaret, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet, og vi har over årene skullet vænne os til at arbejde tættere sammen, men ude i verden forekommer forskellene små. Uanset om det er inkorporeringen af udviklingsrådgivere i PRT'erne i Afghanistan, træning på det irakiske politiakademi i Basra eller gennemførelsen af et stabiliseringsprogram for Afrikas horn, så har der været et fokus på at få tingene til at fungere i praksis – med forståelse for hinandens styrker.

Men som tidligere nævnt er det vigtigt at være realistisk med hensyn til, hvad der reelt kan gennemføres under vanskelige operationelle vilkår. Der er sket et dramatisk skift på dette område det seneste årti. Som diplomat kan man naturligvis udrette mere, når man

frit kan rejse rundt i landet; ikke skal have personbeskyttelse; ikke behøver planlægge alle aftaler flere dage i forvejen og ikke har behov for jævnlige hvilepauser udenfor operationsområdet. Det var tilfældet i Afghanistan de første år, efter at vi åbnede repræsentationen. Det er også muligt at operere under mere restriktive sikkerhedsforhold, men det er nødvendigt at være realistisk mht. konsekvenserne af disse begrænsninger og lægge ambitionsniveauet for projekter og programmer derefter.

Udviklingssamarbejde med kalkuleret risiko

Det gør også en forskel, at vi i Danmark har en lang tradition for udviklingssamarbejde. Det giver os en solid faglig viden, som kan tilpasses de vanskelige operationelle vilkår. Der er i post-konfliktsituationer behov for hurtigt at få gang i en sund økonomisk udvikling og ikke mindst få unge mennesker tilbage i nogle faste rammer, så de ikke fristes af en tilværelse i væbnede grupper. Men ofte vil det kræve, at man fra donorside er villig til at acceptere en højere grad af – kalkuleret – risiko i projektgennemførelsen. For i mange tilfælde vil man skulle operere i områder, hvor de basale samfundsstrukturer er brudt helt eller delvist sammen, men hvor det alligevel er nødvendigt at få skabt udvikling. Nøgleordet er den kalkulerede risikovurdering, og viljen til også efterfølgende at stå ved den øgede risikovillighed.

Et eksempel var beslutningen om at yde dansk støtte til det såkaldte National Solidarity Program (NSP) i Afghanistan, da vi udarbejdede det første bistandsprogram efter Taliban-regimets fald. Det var et afgørende problem på det tidspunkt, at der ikke eksisterede et finansielt system, som gjorde det muligt at få statslige midler ud til provinserne og videre ud til lokalområderne. I et tæt samarbejde med ikke mindst Verdensbanken besluttede den afghanske regering at igangsætte NSP, som grundlæggende handlede om at overføre bloktilskud på 10.000 eller 20.000

USD til landsbyer i hele landet – hvor den fysiske pengeoverførsel skete gennem en række internationale NGO'er. Den afgørende kontrolmekanisme var dog, at alle indbyggerne i en given landsby blev inddraget og således vidste, at der var midler til rådighed til et fælles projekt. Det var samtidig et krav, at der blev valgt lokale råd for både mænd og kvinder – ved demokratiske afstemninger i landsbyerne – og at disse råd kunne nå til enighed om prioriteterne i lokalsamfundet. Ingen tvivl om, at der var en finansiel risiko forbundet med denne tilgang, men der var også tungtvæjende forhold, som talte for denne model. Ud over at være en mekanisme, som rent faktisk kunne sikre konkret udvikling på lokalt niveau inden for en kort tidsramme, så var NSP baseret på det princip, at afghanske lokalsamfund var – og er – utroligt ressourcerstærke og disciplinerede. Der var en stærk selvjustits, når hele landsbyen vidste, at der var fælles midler til rådighed. Intentionen var således at bistå med at genopbygge fællesskabet i lokalsamfundene – et afgørende element, hvis der skulle skabes en bæredygtig udvikling på længere sigt. Endelig var målet også at give almindelige afghanere en konkret indføring i basale demokratiske principper – i et land, hvor der ikke havde været tradition for formelle valgprocesser. Et nationalt valg til parlamentet i Kabul var derimod for mange et abstrakt koncept. NSP-eksemplet illustrerer, at der ikke var nemme løsninger i Afghanistan, da vi ankom – ingen risikofrie optioner – men efter grundig overvejelse af fordele og ulemper valgte vi fra dansk side, som en af de første donorer, at gøre Verdensbanken følgeskab i programmet.

Et andet eksempel på det danske fokus på opbygning af afghansk kapacitet var vores støtte indenfor den primære uddannelsessektor. Det blev valgt som et prioritetsområde, dels fordi forbedret uddannelse er en afgørende faktor for langsigtet udvikling, og dels fordi uddannelse for både drenge og piger var et vigtigt symbol efter Taliban-regimets fremfærd.

Nogle donorer valgte selv at stå for bygning af skoler og trykning af skolebøger. Fra dansk side var tilgangen i stedet – i tæt samarbejde med bl.a. UNICEF – at arbejde gennem det afghanske undervisningsministerium. Det var ikke uden problemer i et land præget af årtiers konflikt, og hvor de fleste embedsmænd var oplært efter sovjetisk forbillede under det kommunistiske styre i 1970'erne. Men i vores optik var den eneste langsigtede strategi at gennemføre projekterne med de afghanske myndigheder og få dem til at tage lederskab. Det krævede mere arbejde, men det var også en investering i fremtiden. Især under vanskelige operationelle vilkår er det dog også vigtigt ikke at være for dogmatisk. Der kan løbende være behov for mindre justeringer, og vi igangsatte efter noget tid således også enkelte direkte skolebyggerier for at kunne fremvise resultater til lokalbefolkningen – men den overordnede linje blev fastholdt, og justeringerne skete i konsultation med ministeriet.

Katalysator for danske virksomheder

Ofte forbinder man støtte til danske virksomheder med erhvervsfremstød i mere traditionelle samhandelslande. Men faktisk har mange danske virksomheder meget at tilbyde i post-konfliktsituationer, og andre virksomheder har tidligt blik for at udforske potentielle markeder. Det er et vigtigt element i det diplomatiske arbejde at have blik for disse muligheder og bistå med relevante kontakter. Ikke mindst fordi det har været noget værtslandene selv har efterspurgt, de steder hvor jeg har arbejdet. I lande, der er på vej ud af konflikt, eller som har oplevet lange perioder under diktatur, er der ofte et stort ønske om at genetablere kommercielle relationer med omverdenen – og selv være med til at bestemme, hvilke produkter eller serviceydelser man ønsker. Tiden i Libyen er en god illustration. Landet havde i kraft af oliereserverne betydelige nationale indtægter og opfordrede kraftigt omverdenen – især de lande, som havde bistået med befrielsen fra

Gaddafi – til at styrke de kommercielle kontakter. Med det set-up, vi etablerede i Tripoli, var vi hurtigt i stand til at hjælpe interesserede danske virksomheder, og der var bl.a. flere større erhvervsfremstød. Nogle vil måske primært hæfte sig ved, at udviklingen i landet efterfølgende gik i den forkerte retning, og at erhvervspotentialet aldrig blev indfriet. Men i så fald overser man i min optik en vigtig pointe. Der er naturligvis en større risiko ved at engagere sig i et land som Libyen, men det er de danske virksomheder jo også selv klar over. Hvis man ikke tidligt begynder at undersøge mulighederne på et nyt marked, så ender man sandsynligvis bagerst i køen. Nogle gange vil udviklingen gå i den rigtige retning, andre gange – som i Libyen – i den forkerte, men kritikken ville have hård, hvis forløbet i Libyen havde været mere positivt, uden at vi havde haft en tilstedeværelse. I stedet havde vi en fordel ved at have et hurtigt og fleksibelt set-up fra dansk side i en post-konfliktsituation.

Visioner møder virkeligheden i det praktiske diplomati

Det er vigtigt at lære af tidligere erfaringer, også i relation til internationale interventioner i skrøbelige stater. Men det afgørende budskab i denne artikel er, at man i den proces bør inkludere og have respekt for den konkrete kontekst, i hvilken beslutningerne blev truffet. Hvad enten man ser på de specifikke danske bidrag eller det samlede internationale engagement. Der vil være de lavpraktiske operationelle forhold. Der vil være en særlig historisk kontekst i det område, hvor man går ind. Der vil være de internationale rammebetingelser, som influerer på, hvor mange ressourcer lande kan afsætte, og inden

for hvilket format de anvendes – og der vil ofte være et betydeligt tidspres, når beslutningerne skal træffes.

Det er grundvilkår, som man bliver nødt til at forholde sig til, også når man som diplomat sendes ud i den slags situationer. Ofte til områder, der ikke længere forekommer så fjerntliggende som tidligere. Begivenhederne det seneste år – med det øgede flygtninge- og migrationspres – har klart understreget, hvorfor udviklingen i f.eks. Afghanistan, Irak, Syrien og Libyen har direkte indflydelse på vores dagligdag i Europa. Det gør kun refleksionerne over, hvordan vi fra international side kan gribe ind endnu mere relevante. Brahimi-rapporten forsøgte at opstille nogle pejlemærker for fremtidige FN-operationer. Siden har der været mange internationale interventioner med varierende formater, der adskiller sig fra den klassiske, FN-ledede tilgang. De grundlæggende problemstillinger og dilemmaer vil dog fortsat være de samme, ikke mindst når de mere ideelle betragtninger om fredsskabende og fredsbevarende operationer – som i Brahimi-rapporten – skal passes sammen med den internationale politiske vilje, ressourcerne til rådighed og presset for at handle. Det rejser også problemstillingen, om en manglende investering i fredsbevarende aktiviteter i den tidlige fase efter en konflikts ophør kan være omkostningsfuld på længere sigt, f.eks. når man ser på den samlede udvikling i Afghanistan over de seneste 15 år. Men det er i dette spændingsfelt mellem det ideelle og de konkrete dilemmaer i praksis, at det for alvor bliver interessant, også mht. erfaringsopsamling. Fra dansk side har vi meget at byde ind med i den sammenhæng, også internationalt.