

FOKUS: AFGHANISTAN, 21 ÅR ETTER

Dømt til å mislykkes? USA og det afghanske statsbyggingsprosjektet, 2001–2021

Kristian Berg Harpviken
Institutt for fredsforskning (PRIO), Norge

Sammendrag

Nesten to tiår etter den USA-ledete intervensjonen i Afghanistan, på tross av massiv innsats for å bygge en afghansk stat, så kollapset den afghanske regjeringsstrukturen i august 2021, og Taliban gjeninntok hovedstaden Kabul. Hvorfor mislyktes det internasjonale statsbyggingsprosjektet? Kunne ekstern statsbygging ha lyktes om tilnærmingen var en annen? Denne artikkelen tar utgangspunkt i nyere litteratur (David Lake, Melissa Lee, Roland Paris, Timothy Sisk) og gjør en analyse av hvordan dilemmaer i ekstern statsbygging manifesterte seg i Afghanistan henholdsvis på det politiske, militære og økonomiske området. Historisk har stabilitet i Afghanistan hvilt på en balanse mellom en svak sentralmakt og et betydelig rom for tradisjonelle samfunnsstrukturer. USA, som ekstern statsbygger, var opptatt av lojalitet fra en sterk sentralmakt, og underminerte derfor en maktfordeling som kunne gitt større grad av legitimitet. Resultatet ble en stat som var helt avhengig av ekstern støtte, og idet USA inngikk en avtale direkte med den væpnede opposisjonen, Taliban, så går den afghanske staten i oppløsning.

Nøkkelord: statsbygging · legitimitet · suverenitet · intervensjon · Afghanistan · USA

* Forfatteren vil takke to anonyme fagfeller for gode kommentarer.

Kontaktinformasjon: Kristian Berg Harpviken, e-post: kristian@prio.org

©2022 Kristian Berg Harpviken. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Harpviken, K. B. (2022). Dømt til å mislykkes? USA og det afghanske statsbyggingsprosjektet, 2001–2021. *Internasjonal Politikk*, 80(2), 257–270. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v80.3959>

Bildet av generalmajor Chris Donahue som går opp lasterampen på et amerikansk C-17 transportfly på Kabuls internasjonale flyplass den 30. august 2021 (Horton, 2021) markerer slutten på nesten 20 års massiv internasjonal innsats for å bygge en afghansk stat med kontroll på egen sikkerhet, en fungerende økonomi og et styresett tuftet på politisk deltagelse og respekt for menneskerettigheter. Gjennom sommeren hadde Taliban gjort stor fremgang, ved å kombinere militært press med lokalt fremforhandlede maktovertagelser (SIGAR, 2022). USA og deres allierte hadde gradvis konkludert med at statsbyggingsprosjektet i Afghanistan hadde mislykkes, og at de internasjonale militære måtte trekkes ut, vel vitende om at det kunne bety opptrapping av krigen, statskollaps og Talibans maktovertagelse (Brands & O'Hanlon, 2021). Den 15. august 2021 tok Taliban makten i Kabul.

Historisk har den afghanske staten alltid vært svak (Rubin, 1995). Det er dermed lett å konkludere med at Afghanistan er et land som ikke kan styres, til og med at det er et land som alltid har vært i konflikt (Paris, 2013, s. 544). Men gjennom store deler av 1900-tallet var Afghanistan stabilt, med et styresett som nøy godt av betydelig legitimitet. Nøkkelen lå i en balanse mellom en sentralmyndighet som tilbød noen kjernefunksjoner (ikke minst sikkerhet), men som overlot mye av styringen til tradisjonelle nettverk. Mye av den daglige maktutøvelsen lå hos autoriteter som bygde på for eksempel religion, stamme eller geografisk tilhørighet. Regjeringen i Kabul «forsøkte aldri å erstatte eller transformere de rotfestede sosiale strukturene som sto sentralt i livene til folk flest» (Barfield, 2010, s. 220).¹ Denne historiske lærdommen lå ikke til grunn for statsbyggingsprosjektet som ble innledet med intervensjonen i 2001.

Samme feil hadde blitt begått før. Afghanistans lange fred fikk nådestøtet i 1978, da landets sovjetorienterte kommunister tok makten og satte i gang et altomfattende reformprogram (Shahrani, 1984). De afghanske kommunistenes brutale fremferd vakte bekymring hos sovjetledelsen, som gjennomførte et raskt og blodig skifte av den afghanske toppledelsen, og fulgte opp med store militære styrker for å redde revolusjonen (Westad, 1994). Sovjetiske ambisjoner om modernisering kolliderte med lokale maktstrukturer. Da kaldkrigsrival USA, i samarbeid med nabolandet Pakistan, gikk inn med omfattende støtte til motstandsbevegelsen, var 80-tallets blodige krig et faktum. Etter langtrukne forhandlinger trakk Sovjetunionen seg ut militært i februar 1989. Med Sovjetunionens oppløsning høsten 1991 opphørte all støtte til Kabul-regimet, som imploderte noen måneder senere (Dorronsoro, 2005, s. 237–240).

Motstandspartiene som tok makten i april 1992 ønsket alle en sterk statsmakt, men klarte ikke bli enige om maktfordelingen sentralt. Etter en drøy måned ved makten kastet de hovedstaden ut i en brutal borgerkrig. Resten av landet var preget av lokale krigsherrer som hadde bygd seg opp gjennom 80-tallets kriger, og mange av disse hadde svak forankring i lokale nettverk. Dette er bakteppet idet en ny

¹ Alle oversettelser fra engelsk er forfatterens.

organisasjon, Taliban, toner flagg i Sør-Afghanistan høsten 1994. Ordet *Taliban* betyr religiøse studenter («de som søker sanning»), og kjernen i bevegelsen er religiøse nettverk, spesielt i de pasjtunske stammeområdene i sør (Harpviken & Strand, 2001). Taliban tar raskt makten over store deler av landet, og høsten 1996 inntar de hovedstaden. Også Taliban ser for seg en sterk sentralstat. For dem er maktens legitimitet forankret i det guddommelige, og statens sentrale oppgaver handler om å sikre lov og orden (Osman & Gopal, 2016). Mens de selv har sitt utgangspunkt i de religiøse nettverkene, søker de en altomfattende kontroll som begrenser innflytelsen til andre tradisjonelle nettverk. Talibans periode ved makten preges derfor av store politiske spenninger, som først og fremst kommer til uttrykk lokalt, men holdes nede gjennom en kombinasjon av intern etterretning og voldsmakt.

Denne artikkelen handler om det eksternt drevne statsbyggingsprosjektet i Afghanistan som startet med den USA-ledete intervensjonen i 2001. Det gjøres to viktige avgrensninger. USA behandles som den primære eksterne statsbyggeren, i stor grad i pakt med hva som var realiteten, mens rollen til USAs allierte tones ned (NOU 2016: 8). For det andre behandles det viktige forholdet til land i Afghanistans nabolag bare kursorisk (men se f.eks. Harpviken & Tadjbakhsh, 2016).

Spørsmålet som stilles er hvorfor prosjektet mislyktes, og i forlengelsen av det, om det kunne vært vellykket dersom tilnærmingen hadde vært en annen? Innledningsvis har jeg argumentert for at Afghanistan har hatt lange perioder preget av en balanse mellom stat og andre samfunnsstrukturer, og at det er mye å lære av en rekke ambisiøse, men feilslåtte, statsbyggingsprosjekter fra 1970-tallet og fremover. Neste delkapittel vil ta for seg de grunnleggende dilemmaene i eksternt drevet statsbygging. Deretter vil jeg undersøke hvordan disse dilemmaene utspilte seg for USA i Afghanistan, først på et overordnet nivå, og så på henholdsvis det politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske området. Avslutningsvis vil jeg tilby noen korte analytiske refleksjoner, samt trekke tråden til forhandlingene mellom USA og Taliban og det påfølgende maktskiftet i august 2021.

Statsbyggingens dilemmaer

Høsten 2001 var Afghanistan en svak stat uten internasjonal legitimitet. Taliban hadde styrt landet i fem år, men hadde ikke full kontroll over territoriet. Det var ingen demokratiske mekanismer, landets internasjonale forpliktelser ble ikke ivare tatt, og regimet var underlagt FN-sanksjoner.² Den USA-ledete intervensjonen var en direkte reaksjon på Al Qaidas terrorangrep 11. september 2001. Som vertskap for Al Qaida ble Taliban holdt ansvarlig for angrepet, og Bush-administrasjonen argumenterte for at regimet måtte fjernes for å hindre nye angrep (en viktig parentes her er at Taliban selv hadde forsøkt å begrense Al Qaidas evne til å utføre internasjonale

² Bare De forente arabiske emirater, Pakistan og Saudi-Arabia anerkjente Taliban som Afghanistans legitime makthavere.

aksjoner, og forsøkt å komme USA i møte gjennom forhandlinger om utlevering av gruppens leder, Osama bin Laden).³

Intervensjonen i Afghanistan ble drevet frem av USA, som sto for planlegging, etterretning og luftmakt. Bakkekrigerne var afghanere, og mange av disse ble brakt tilbake fra eksil, både i naboland og lenger unna. Dette var i stor grad de samme lederne som hadde kastet landet ut i borgerkrig ti år tidligere (Open Society Foundations, 2005). I løpet av bare noen uker hadde Taliban gått i oppløsning, krigen så ut til å være vunnet, og mot slutten av november var det tid for å komme i gang med å bygge den nye staten (Suhrke et al., 2002). USA hadde lykket med en militær intervensjon som var planlagt som «raskt inn – raskt ut». Tilsvarende skulle statsbyggingen være preget av et «lett fotavtrykk».

En stor del av forskningen om statsbygging har sett på internasjonal statsbygging som et spørsmål om tilførsel (*provision*) av ressurser, hevder Melissa Lee (2021, s. 11.2) i en grundig litteraturgjennomgang på feltet. Den sentrale utfordringen i en tilførselsmodell er å utforme insentiver slik at lokale aktører bruker makten og ressursene i tråd med felles målsettinger, gjerne nedfelt i en fredsavtale. Som kontrast stiller Lee opp en tilnærming som vektlegger ekstern instruks (*imposition*), der utgangspunktet er at lokale aktører ikke deler målsettingene til eksterne statsbyggere, og hovedutfordringen blir å bruke makt til å fremtvinge ønskede valg (Lee, 2021, s. 11.3). Lee understreker at begge perspektivene gir gyldige innsikter, men at instruks dreier oppmerksomheten mot det relasjonelle, mot samspillet mellom eksterne og lokale aktører.

I tråd med Lees instruks-perspektiv identifiserer David Lake i boken *The Statebuilder's Dilemma* (2016) en grunnleggende spenning i eksternt drevet statsbygging. Den eksterne aktøren ønsker lojalitet fra de som settes til å styre, samtidig som disse styresmaktene er avhengige av legitimitet blant sine undersåtter (Lake, 2016, s. 78). Dersom den eksterne vektlegger lojalitet, går det på bekostning av (intern) legitimitet. I Afghanistan etter 2001, der det står mye på spill for USA, aksentueres dilemmaet, nettopp fordi lojalitet blir tillagt stor vekt. Problemet aksentueres også når det er stor avstand mellom den eksterne og lokale når det gjelder det normative grunnlaget for legitimitet. På lang sikt er det eksternt drevne statsbyggingsprosjektets suksess avhengig av at lokale myndigheter oppnår bred legitimitet, men mer kortsiktige intervensjoner for å holde på kontrollen underminerer dette.

Men hva er legitimitet i denne sammenheng? Betydningen av legitimitet er omstridt. Lake legger til grunn at legitimitet innebærer at innbyggerne, på kollektivt nivå, anerkjenner statens rett til å definere lover og krav, og insisterer på at det sentrale er *de facto* legitimitet, som kan vokse frem selv etter altomfattende konflikter som har tært hardt på felles normer (Lake, 2016, s. 24–25). Men stabilt styre

³ Dette behandles utførlig blant annet i Dam, 2022 og Linschoten & Kuehn, 2012. Se også Stenersen, 2017.

avhenger av at befolkningen aksepterer de styrendes autoritet, at legitimiteten er kodifisert på legalt nivå (både nasjonalt og internasjonalt), og at styresettet oppfattes av de fleste som normativt fundert.

Thomas Risse og Eric Stollenwerk (2018, s. 404–405) gjør et skille mellom tre former for legitimitet: empirisk, legal og normativ. Empirisk legitimitet refererer til befolkningens vilje, som kollektiv, til å underkaste seg regimets autoritet. Legal legitimitet referer til eksisterende legalt rammeverks kodifisering av regimets rett til å styre (og her snakker vi både om grunnlovfestede prinsipper og om det folkerettslige). Normativ legitimitet peker mot en vurdering av de grunnleggende normative premisser for regimets rett til å styre.

Prosessen med å bygge en robust stat som har bred aksept dreier seg i stor grad om å skape kongruens mellom disse tre formene for legitimitet, mener Risse og Stollenwerk. Blir spriket for stort, er statsbyggingen i trøbbel. Her vil vi hovedsakelig snakke om den nye statsmaktens legitimitet, men vi kunne også ha tatt for oss både former for og grader av legitimitet for andre aktører (Schmelzle & Stollenwerk, 2018). For USA, som eksternt statsbygger i Afghanistan, er det også et spørsmål om hva slags legitimitet man selv har, og eventuelt hvordan man kan styrke (eller unngå å underminere) innsatte styremakters legitimitet i alle tre domener.

Stephen Krasner (1999) har definert statlig suverenitet som «organisert dobbeltmoral». Selv om stater og deres territorier kodifiseres som ukrenkelige, er den eksterne innblandingen i andre stater allestedsnærværende, hevder Krasner, som ser dette som en stabil spillteoretisk balanse. Suverenitet dreier seg først og fremst om den legale legitimiteten diskutert over, men det at suvereniteten konstant utfordres skaper store spenninger, ikke bare i det legale domenet, men mellom de tre formene for legitimitet. I en situasjon som den afghanske etter 2001, der USA intervenerer med stor kraft, og fjerner et regime (som ikke var folkerettslig anerkjent), for så å bygge et annet, blir det sentralt å styrke det nye regimets legitimitet i alle tre domener.

I en tidlig fase er det USA som reelt sitter med autoriteten og makten til å endre, og den er solid forankret legalt (gjennom resolusjoner i FNs sikkerhetsråd m.m.), nokså sterkt empirisk (oppslutning både i Afghanistan og ellers om regimeendring), og i noen grad også normativt (som reaksjon på angrepene 11. september, og støtte til å avsette et sterkt repressivt regime). Men legitimiteten til den intervenerende makt går raskt ut på dato, og idet USA går inn for å styrke regimets legitimitet, og derved tone ned egen rolle, fanges man i det Lake beskriver som statsbyggerens dilemma: En afghansk regjering med legitimitet forutsetter gradvis styrking av deres autonomi, men den eksterne parten ønsker vedvarende lojalitet. Dermed kultiverer man regjeringens avhengighet av USA, og regjeringens egen svakhet blir en trussel mot dens legitimitet. Den eksterne statsbyggerens dilemma blir en ond sirkel som bare kan brytes gjennom et grunnleggende skifte i tilnærming.

Fra intervensjon til statsbygging

Den raske militære seieren høsten 2001 ble fulgt opp med en fredskonferanse i Bonn i månedsskiftet november–desember der målet var å bli enige om en prosess frem mot en stat som nøy legitimitet både nasjonalt og internasjonalt. Fire grupper av afghanske politikere tok del i forhandlingene, mens Taliban ikke var invitert. En rekke land var til stede, men USA ledet an i forhandlingene (Ruttig, 2012). Man fulgte standardskriptet for liberal statsbygging: legge grunnlaget for politisk representasjon, etablere interimregjering, etablere ny grunnlov, holde landsomfattende demokratiske valg (Lake, 2016, s. 90). Hamid Karzai ble utpekt som leder for en interimadministrasjon i 2001, for så å bli utpekt til president for overgangsregjeringen i 2002, og dernest bli valgt som landets president i 2004, etter at ny grunnlov var vedtatt i et nasjonalt storråd (*Loya Jirga*).

FNs sikkerhetsråd vedtok en resolusjon som la grunnlaget for statsbyggingen, men USA fortsatte å spille en dominerende rolle, både militært og ellers. I denne tidlige fasen holdt både USA og FN fast på ideen om et lett fotavtrykk, men spenningene mellom forskjellige aktører i den afghanske regjeringskoalisjonen bidro til en gradvis opptrapping av det internasjonale nærværet (Paris, 2013). Under grunnlovsforsamlingen ved årsskiftet 2003–2004, så vel som under presidentvalget høsten 2004, var det internasjonale nærværet betydelig. Taliban, derimot, begynte å mobilisere militært først i 2003–2004, og begynte å utgjøre en reell utfordring for regjeringen og de internasjonale styrkene først et par år senere. På det tidspunkt var ideen om det lette fotavtrykket død, og USA satte inn betydelige ressurser på å bygge en ny stat.

Årene 2003–2005 var preget av betydelig optimisme (Gannon, 2004). Man fulgte statsbyggingsoppskriften som var vedtatt på Bonn-konferansen i 2001, og kunne krysse av for grunnlov og valg i henhold til fremdriftsplanen. I Washington konkluderte president George W. Bush med at Afghanistan-intervensjonen var en suksess, og det bidro til den folkerettslig langt mer kontroversielle Irak-intervensjon våren 2003, som også dro oppmerksomheten vekk fra Afghanistan. Sommeren 2006, da Taliban begynte å fremstå som en militær utfordring, var grunntonen fortsatt at dette er håndterbare utfordringer. Taliban, på sin side, tok i bruk selvmordsbombere og veibomber i økende omfang, og ble snart en reell trussel.

Inspirert av erfaringer fra Irak skifter USA i 2009 strategi i Afghanistan. Frem til da har utgangspunktet vært den liberale statsbyggingsmodellen, nå går man over til opprørsbekjempelse (*Counter-Insurgency* – COIN). COIN-strategien vektlegger militær maktbruk for å nedkjempe en fiende parallelt med at man søker å oppnå befolkningens støtte ved å tilby stabilitet og utvikling gjennom en statsstruktur som gradvis styrkes (Lake, 2016, s. 94). I Afghanistan var overgangen til COIN først og fremst en bekreftelse av det de fleste allerede visste; at konflikten med Taliban var altomfattende, og at den utgjorde en reell trussel mot det afghanske statsprosjektet.

Det var også i 2009 at Barack Obama inntok det hvite hus som president. Mye tyder på at Obama allerede da anså statsbyggingsprosjektet som feilslått, men etter lange diskusjoner i Washington trappet han opp militært, samtidig som han forpliktet seg til en nedtrekking. Etter år med planlegging og kapasitetsbygging overlot USA og dets allierte ved utgangen av 2014 det hele og fulle sikkerhetsansvaret til den afghanske regjeringen. Like fullt var den afghanske regjeringen avhengig av eksternt støtte, på både det politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske området (Berdal, 2019). Jeg skal nå ta for meg disse tre områdene hver for seg.

Politisk sentralisering

Bonn-avtalen hadde først og fremst definert den politiske pilaren i statsbyggingsprosjektet. Selv om utviklingen de første to–tre årene etter intervensjonen i 2001 så ut til å gå i positiv retning, var de underliggende spenningene sterke. Intervensjonen i 2001 var basert på afghanske bakkestyrker. Noen av disse hadde vært aktive i krigen mot Taliban de siste årene før intervensjonen, andre var brakt tilbake fra eksil. Lederne for disse grupperingene, krigsherrene, var på mange måter de reelle makthaverne, om enn med blandet legitimitet, fordi så mange selv hadde en historie med massiv vold, undertrykking og egen berikelse (Malejacq, 2019). Krigsherrene forventet også belønning for sin innsats mot Taliban (Gannon, 2004).

Enkelte observatører tok til orde for distribuert makt, basert på det de så som de faktiske maktforholdene (Shahrani, 2004). Den norske antropologen Fredrik Barth, som i 2008 kom med boken *Afghanistan og Taliban*, var en av disse. I et intervju i forbindelse med bokutgivelsen sa han blant annet:

Utlendingene skygger for de gode løsningene. Jeg tenker først og fremst på President Karzai og regjeringens situasjon. De får sjelden anledning til å gjøre det de føler er riktigst, for de er omgitt av sivile og militære eksperter. Karzai må lytte til dem og finne ut hva som er best, men de trekkene han normalt ville gjøre, får han ikke lov til av sine overveldende mektige allierte. Det er jo helt grotesk at den politiske makt USA velger å satse på, er så ribbet for innflytelse at han må gå ut offentlig og be amerikanerne være forsiktige når de bomber. (Møst & Nordahl, 2008)

Barth var ikke alene i å hevde at de eksterne statsbyggerne forsto lite av den afghanske virkeligheten. Derimot gikk han lenger enn de aller fleste observatører i å anbefale at innsatte makthavere fikk frie tøyler. Det begrunnet Barth med sine tidlige studier av pasjtunske stammesamfunn der makten er grunnleggende ustabil, og allianser kan skifte raskt (Barth, 1959; Edwards, 1998).

Løsningen som ble valgt i Afghanistan var et paradoks, der man legalt hadde den mest sentraliserte styringsstrukturen i verden, men i et land der makten rent empirisk var mer desentralisert enn noen andre steder (Rubin, 2007). Dette var helt i tråd med afghansk historie fra 70-tallet og fremover, en periode der væpnet konflikt dominerte. Overbevisningen om at man trengte en sterkt sentralisert makt

var også stor hos mange ledende afghanske politikere. Problemene var flere. I praksis viste det seg vanskelig å disiplinere krigsherrene, som ble en viktig brikke i voldsapparatet også etter 2001, og stadig viktigere etter hvert som Taliban vokste i styrke (Sharan, 2013). En sentralisert stat gjorde at den politiske kampen handlet om Kabul og om toppjobben som president. For USA, som ekstern statsbygger, var det naturlig nok fristende å ha en enkelt klar adresse på toppen; det følger av behovet for lojalitet, men går på bekostning av legitimitet (Murtazashvili, 2022, s. 42–44). Parallelt videreførte også USA sin kontakt med hele spektret av aktører som utfordret sentralmakten, delvis fordi de ble sett som nyttige på kort sikt, delvis fordi å utfordre dem ville true stabiliteten.

De stadig mer omstridte presidentvalgene viser klart den eksterne statsbyggerens dilemma. Det første, i 2004, foregikk i en relativt rolig sikkerhetssituasjon, med en valgoppslutning på rundt 60 prosent, og valget av sittende interimpresident Karzai hadde bred legitimitet (tross oppfatningen av at han var USAs foretrukne kandidat, og at det derfor ikke var noen reelle alternativer). Valget i 2009 ble langt mer omstridt (Worden, 2010). USAs spesialutsending til Afghanistan og Pakistan, Richard Holbrooke, var skeptisk til den sittende presidenten, og oppfordret Abdullah og Ashraf Ghani til å stille som motkandidater. Selve valgdagen var sterkt preget av at sikkerhetsutfordringer, spesielt i de pasjtunske områdene i sør, der Taliban sto sterkest. Det var omfattende valgjuks. Karzai gjorde krav på å ha vunnet i første valgrunde med over 50 prosent, men Abdullah var uenig og krevde en ny valgrunde. Etter mye frem og tilbake trakk Abdullah seg fordi han ikke hadde tillit til en ny valgomgang. Karzai fortsatte som president, men valginstusjonens legitimitet var kraftig svekket (Eide, 2010).

Ved neste valg i 2014 var Abdullah igjen kandidat, med Ghani som viktigste utfordrer. Ingen av de to fikk majoritet i første runde, andre valgomgang ble et kaos (sikkerhetsutfordringer, juks), og resultatet var igjen omstridt (Rubin, 2020, s. 168–170). USA la tungt press på partene, som til slutt ga etter og etablerte en nasjonal samlingsregjering med Ghani som president og Abdullah som såkalt CEO (en ikke grunnlovsfestet pseudo-statsminister). I avtalen lå det også grunnlovsreform innen to år, men det skjedde aldri. Historien gjentar seg i 2019, med Ghani og Abdullah som de to sentrale kandidatene (Latifi, 2020). Oppmøtet var på rundt 20 prosent, Ghanis erklærte valgseier bestrides. Mens dette utspiller seg i Kabul har USA og Taliban signert en avtale i Doha i februar 2020. Underveis fryser USA deler av bistanden for å presse presidentkandidatene til å løse floken. Etter et godt halvår med forhandlinger er det enighet om at Ghani fortsetter som president, mens Abdullah skal ha ansvaret for fredsprosessen med Taliban.

De omstridte presidentvalgene er en tydelig indikator på utviklingen. Selve valginstusjonen har gradvis fått svekket sin legitimitet, og konfliktene etter valgene blir mer uforsonlige for hver gang. USA, som av stadig flere oppfattes som okkupant, ser ingen annen mulighet enn å gå inn og diktere løsningen.

Militær dominans

På sikkerhetsområdet er USAs rolle enda mer dominerende. Intervensjonen baserte seg på en kombinasjon av afghanske bakkestyrker og internasjonal luftmakt. De neste årene ble det internasjonale militære nærværet trappet opp (på det meste var det i underkant av 150 000 internasjonale militære, i tillegg kom et stort antall private kontraktører). Frem til 2009 var det betydelig skepsis i Washington til å bygge et sterkt afghansk sikkerhetsapparat (Rubin & Rashid, 2008). Den fremste bekymringen var at landet ikke ville ha økonomisk ryggrad til å bære kostnadene på lang sikt. Men med overgangen til COIN-paradigmet ble det lagt større vekt på militær kapasitetsbygging, på å utvikle afghanske styrker som kunne stå på egne bein. Bekymringen for fremtidig evne til å betale for styrkene ble tonet ned. På det meste var det snakk om måltall på nærmere 400 000 i sikkerhetstyrkene, fordelt på politi og militære.

Den militære kapasitetsbyggingen viste seg utfordrende (Giustozzi & Kalinovsky, 2016, s. 237–341). Rekruttene hadde ofte minimal utdanningsbakgrunn (brorparten kunne ikke lese og skrive), opplæringen var basert på modeller som passet dårlig til den afghanske konteksten (gjerne rene oversettelse av manualer fra USA), og tilliten mellom utenlandske instruktører og deres afghanske motparter var varierende (forverret av en rekke tilfeller der rekrutter angrep utenlandske instruktører). Operasjonsmønstrene forutsatte støtte fra utenlandsk luftvåpen og etterretning (SIGAR, 2022).

USA sendte altså fra 2009 flere av sine egne militære, men signaliserte samtidig at det ville komme en uttrekking av de internasjonale styrkene. Uttrekkingen startet ved slutten av 2011, og ved utgangen av 2014 ble sikkerhetsansvaret formelt overført til afghanske myndigheter. Samme år, på tampen av sin presidentperiode, nekter president Karzai å signere en ny bilateral sikkerhetsavtale med USA, tross massivt press fra amerikanerne. Avtalen signeres i en nedtonet seremoni umiddelbart etter at Ashraf Ghani tok over som president. Afghanske styrker var avhengige av ressurser og støtte utenfra i en stadig mer intens konflikt med Taliban. Da USA innleder forhandlinger med Taliban, og trapper ned sin aktive deltagelse i krigføringen for så å trekke seg helt ut i 2021, blir det klart hvor sårbare de afghanske regjeringsstyrkene er.

Dilemmaene er klare også på det militære området. For den eksterne statsbyggeren er det et problem at den eneste kapasiteten som står til rådighet, og som kan jobbe i utfordrende sikkerhetssituasjoner, er militære styrker. Men de er også trent for å bruke voldsmakt, og det virker ofte mot sin hensikt (Kilcullen & Mills, 2021, s. 128). Militære operasjoner rettet mot Al Qaida og Taliban kunne ha store lokale kostnader, med sivile drept, arrestasjoner og ødeleggelse av hus og infrastruktur. Ikke så sjelden ble internasjonale styrker feilinformert av lokale aktører som kunne ha fordel av at en konkurrent ble militært mål. Det ble etter hvert en lang liste av tilfeller der utenlandske styrker hadde rammet sivile (Ibrahimi, 2016).

Alt i alt underminerte dette legitimiteten til de internasjonale styrkene, og dermed også til den afghanske regjeringen. Det er nettopp dette Fredrik Barths kommentar om president Karzais desperate protester, referert tidligere i denne artikkelen, handler om. Regjeringsstyrkene var avhengige av eksternt støtte for å kunne lønne folk, skaffe utstyr og drive krigen, mens utenlandsk kapasitetsbygging var innrettet slik at den bidro til å øke sårbarheten. En videreføring (ev. opptrapping) av det internasjonale militære nærværet kunne ikke bryte den onde sirkelen, mens en avslutning av nærværet etterlot et skjørt afghansk forsvar i konfrontasjon med Taliban.

Økonomisk avhengighet

På det økonomiske området var den afghanske regjeringen også tungt avhengig av eksternt støtte. Det er bred støtte for hypotesen om at en regjering som får en stor del av sine ressurser fra eksterne kilder blir mer responsiv overfor disse enn overfor sin egen befolkning (Suhrke, 2009). Den sosiale kontrakten blir svak fordi makthaverne ikke er avhengige av befolkningen, for eksempel gjennom å betale skatter til å drive statsapparatet eller avtjene militær verneplikt.

I Afghanistan tilsvarte skatteinngangen i gjennomsnitt for årene 2003 til 2015 bare 7 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP) (Bizhan, 2020, s. 194, 181). Ved slutten av Ghani-perioden utgjorde bistanden anslagsvis 75 prosent av regjeringens budsjett, og rundt 40 prosent av landets BNP (World Bank, 2021). Sett fra USA var Afghanistan den største mottageren av bistand globalt, og landet mottok 10 prosent av all bistand og 26 prosent av all militær bistand som USA utbetalte i 2019 (USAID, 2019).

For å styrke regjeringsapparatet ansatte man internasjonale fagfolk og konsulenter, og det ble investert mye i å bygge kompetanse og etablere systemer. Statens administrative kapasitet ble styrket, men utfordringene med korrupsjon og gjennomføringsevne tiltok med økende bistandsvolum. Sammenfallet med det som skjedde i militær sektor er klar. Også på det sivile område endte man opp ofte opp med kompetanse eller systemer som var dårlig tilpasset den afghanske virkeligheten, og sårbarhetene ble tydelige så snart eksterne konsulenter og midler ble borte.

Som svar på korrupsjons- og gjennomføringsproblemene, ble bistand kanalisert utenom regjeringens budsjett. Dermed kortslettet man regjeringens mulighet for å koordinere bistanden ut fra egne prioriteringer, og dette svekket ytterligere dens legitimitet. Store deler av bistanden var ikke underlagt regjeringens kontroll. Ikke sjelden bidro dette til å styrke makten til krigsherrer og andre som utfordret regjeringsmakten, motivert av kortsiktige sikkerhetsprioriteringer.

Også på det økonomiske området kommer den eksternt drevne statsbyggingen opp i dilemmaer som over tid virker selvforsterkende, og som underminerer det som er en sentral målsetting: å bygge en stat som styrker sin legitimitet gjennom å effektivt tilby befolkningen tjenester og økonomisk forutsigbarhet. Kritiske sikkerhetshensyn

gjør at mye går til kortsiktige prosjekter, selv om det kan være kontraproduktivt på lengre sikt. Korrupsjon og kapasitetsproblemer gjør at en vesentlig del av bistanden går utenfor regjeringsstrukturen, kapasitet bygges parallelt, og legitimiteten svekkes ytterligere.

Bistandsavhengigheten blir i seg selv en ond sirkel, fordi makthaverne blir mer opptatt av å stå ansvarlig overfor donorene enn overfor sin egen befolkning, og retter inn mye av apparatet nettopp mot å tiltrekke seg store bistandsstrømmer. Bistandsyterne, på sin side, gir gjerne motstridende eller skiftende signaler, som landets myndigheter uansett må rette seg inn etter. Alt dette skaper en grunnleggende sårbarhet, slik Ghani-regjeringen fikk merke da USA holdt tilbake betydelige bistandsmidler for å presse dem til reelle forhandlinger med Taliban i 2020, etter at USA–Taliban-avtalen var signert.

Avsluttende refleksjoner

I oktober 2001 ledet USA en intervensjon som førte til Taliban-regimets avgang. Gjennom fredskonferansen i Bonn designet man en prosess for å utvikle en afghansk stat som oppfylte de grunnleggende forutsetningene for suverenitet, også ut over det legale, det vil si en stat som handlet i tråd med grunnleggende normative prinsipper, og som empirisk skulle oppfattes som legitim av sine borgere. I den tidlige fasen etter intervensjonen var planen å gjøre dette med minimalt internasjonalt nærvær. I løpet av et par år innså man i Washington at vedvarende internasjonal støtte på alle sentrale områder (militært, økonomisk og politisk) var en forutsetning for at Afghanistan skulle få en levedyktig stat. Dette lyktes ikke, delvis fordi den eksterne intervensjonen bidro til at Taliban, den militære utfordreren til regimet, vokste seg sterkere, delvis fordi man ikke fikk til å utvikle økonomien og styringsapparatet og dermed legge grunnlaget for en gradvis reduksjon i avhengigheten av eksternt støtte.

Situasjonen i Afghanistan forut for intervensjonen i 2001 var preget av et forvitret statsapparat, tap av kompetanse (og utdanningsinstitusjoner), av fattigdom og økonomisk stagnasjon. Dette var ikke det beste utgangspunktet for å bygge en fungerende afghansk stat. Terskelen for å kunne tilby noe som for afghanere flest var bedre enn det avgåtte Taliban-regimet var i utgangspunktet lav, og internasjonalt var det stor vilje til å bidra. USA, en eksternt statsbygger med sterke interesser, trekkes i retning av å overstyre regimet man jobber med å bygge opp, og dermed underminere dets legitimitet (Lake, 2016).

Kunne så den internasjonale statsbyggingen ha lyktes med en annen tilnærming? Ideen om et lett fotavtrykk, som preget de første månedene av intervensjonen, peker mot en alternativ kurs. Det ville betydd at den eksterne statsbyggeren spilte en langt mindre fremtredende rolle, støttet opp om en desentralisert maktstruktur, overlot til afghanske ledere å finne løsningene, og begrenset omfanget på den eksterne støtten både økonomisk og militært. Som vi har vist over, viste det seg å være krevende i en situasjon hvor USA så krigen mot terror som eksistensiell. Ingen

kan si med sikkerhet at en slik tilnærming ville gitt en bærekraftig og legitim stat. Men det ville nok så sikkert gitt et annet forløp, og sannsynligheten er stor for at det ville gitt dårligere grobunn for Talibans remobilisering.

For USA var intervensjonen i første omgang motivert av behovet for å slå tilbake, for å hevne det dramatiske angrepet 11. september 2001 (Miklaucic, 2022). Innenrikspolitisk ville et nytt terrorangrep med utgangspunkt i Afghanistan hatt dramatiske konsekvenser i USA. Derav følger ønsket om kontroll på utviklingen i Afghanistan, og derfor skulle ta det så lang tid før USA gjennomførte en fullstendig utrekning. Vendepunktet kom høsten 2018, da USA bøyde etter for Talibans langvarige krav om å forhandle direkte med dem, snarere enn med en afghansk regjering de ikke anerkjente. President Ghani protesterte, men til liten nytte, og i realiteten var den afghanske regjeringen satt på sidelinjen mens USA forhandlet om landets fremtid. Avtalen mellom USA og Taliban handlet først og fremst om to ting: at de internasjonale styrkene skulle trekke seg ut mot at Taliban skulle forhindre nye angrep mot USA og dets allierte fra afghansk jord (Agreement, 2020). Taliban lovte å innlede forhandlinger med det som ble referert til som andre afghanske parter, men anerkjente fortsatt ikke regjeringen. På denne måten trakk USA teppet vekk under et statsstyre de selv hadde brukt snaue to tiår på å forsøke å bygge, og la dermed grunnlaget for Talibans retur til makten.

Om forfatteren

Kristian Berg Harpviken er seniorforsker ved Institutt for fredsforskning (PRIO), og han var direktør ved instituttet fra 2009 til 2017. Harpviken er sosiolog, og har spesielt forsket på Afghanistan og landene i regionen rundt. Han har en bred forskningsinteresse knyttet til krig og fred, publiserer internasjonalt, og foreleser jevnlig for både et akademisk og et alment publikum.

Referanser

- Agreement. (2020, 29. februar). *Agreement for bringing peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>
- Barfield, T. (2010). *Afghanistan: A cultural and political history*. Princeton University Press.
- Barth, F. (1959). *Political leadership among Swat Pathans*. The Athlone Press.
- Barth, F. (2008). *Afghanistan og Taliban*. Pax.
- Berdal, M. (2019). NATO's landscape of the mind: Stabilisation and statebuilding in Afghanistan. *Ethnopolitics*, 18(5), 526–543.
- Bizhan, N. (2020). Reconstruction and development. I B. R. Rubin (Red.), *Afghanistan: What everyone needs to know* (s. 175–203). Oxford University Press.
- Brands, H. & O'Hanlon, M. (2021). The war on terror has not yet failed: A net assessment after 20 years. *Survival*, 63(4), 33–54.
- Dam, B. (2021). *Looking for the enemy: Mullah Omar and the unknown Taliban*. HarperCollins.
- Dorronsoro, G. (2005). *Revolution unending: Afghanistan 1979 to the present*. Hurst.
- Edwards, D. B. (1998). Learning from the Swat Pathans: Political leadership in Afghanistan, 1978–97. *American Ethnologist*, 25(4), 712–728.

- Eide, K. (2010). *Høyt spill om Afghanistan*. Cappelen Damm.
- Giustozzi, A. & Kalinovsky, A. (2016). *Missionaries of modernity: Advisory missions and the struggle for hegemony in Afghanistan and beyond*. Hurst.
- Haqqani, S. (2020, 20. februar). What we, the Taliban, want. *New York Times*.
- Harpviken, K. B. & Strand, A. (2001). Fenomenet Taliban: Fra lokalopprør til storpolitikk. *Internasjonal Politikk*, 59(4), 445–472.
- Harpviken, K. B. & Tadjsbakhsh, S. (2016). *A rock between hard places: Afghanistan as an arena of regional insecurity*. Hurst.
- Horton, A. (2021, 31. august). This U.S. soldier's boots were the last on the ground in Afghanistan. *Washington Post*.
- Ibrahimi, N. (2016). When few means many: The consequences of civilian casualties for civil-military relations in Afghanistan. I W. Maley & S. Schmeidl (Red.), *Reconstructing Afghanistan: Civil military experiences in comparative perspective* (s. 167–176). Routledge.
- Kilcullen, D. & Mills, G. (2021). *The ledger: Accounting for failure in Afghanistan*. Hurst.
- Lake, D. A. (2016). *The statebuilder's dilemma: On the limits of foreign intervention*. Cornell University Press.
- Latifi, A. M. (2020, 5. desember). For Afghans, the U.S. election feels very familiar. *Foreign Policy*.
- Lee, M. M. (2021). International statebuilding and the domestic politics of state development. *Annual Review of Political Science*, 25, 11.1–11.21.
- Linschoten, A. S. & Kuehn, F. (2012). *An enemy we created: The myth of the Taliban-Al Qaeda merger in Afghanistan*. Hurst.
- Malejacq, R. (2019). *Warlord survival: The delusion of state building in Afghanistan*. Cornell University Press.
- Miklaucic, M. (2022). State-building 101: Hard lessons from Afghanistan. *Armed Forces and Society*, May 2022.
- Murtazashvili, J. B. (2022). The collapse of Afghanistan. *Journal of Democracy*, 33(1), 40–54.
- Møst, M. & Nordahl, A. (2008, 25. oktober). Stammenes stemme. *Dagens Næringsliv Magasinet*.
- NOU 2016: 8. (2016). *En god alliert: Norge i Afghanistan 2001–2014*. Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-8/id2503028/>
- Open Society Foundations. (2005). *Casting shadows: War crimes and crimes against humanity 1978–2001* (Rapport). Afghanistan Justice Project. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/casting-shadows-war-crimes-and-crimes-against-humanity-1978-2001>
- Osman, B. & Gopal, A. (2016). *Taliban views on a future state*. New York University, Center on International Cooperation. <https://cic.nyu.edu/publications/taliban-views-future-state>
- Paris, R. (2013). Afghanistan: What went wrong? *Perspectives on Politics*, 11(2), 538–548.
- Risse, T. & Stollenwerk, E. (2018). Legitimacy in areas of limited statehood. *Annual Review of Political Science*, 21, 403–418.
- Rubin, B. R. (1995). *The fragmentation of Afghanistan*. Yale University Press.
- Rubin, B. R. (2007). Saving Afghanistan. *Foreign Affairs*, 86(1), 57–78.
- Rubin, B. R. (2020). *Afghanistan: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Rubin, B. R. & Rashid, A. (2008). From great game to grand bargain: Ending chaos in Afghanistan and Pakistan. *Foreign Affairs*, 87(6), 30–44.
- Ruttig, T. (2012). *The failure of airborne democracy. The Bonn Agreement and Afghanistan's stagnating democratization*. Afghanistan Analyst Network. https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/1_Ruttig_Failure_of_Airborne_Democracy.pdf
- Schmelzle, C. & Stollenwerk, E. (2018). Virtuous or vicious circle? Governance effectiveness and legitimacy in areas of limited statehood. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 12(4), 449–467.
- Shahrani, M. N. (1984). Introduction: Marxist “revolution” and Islamic resistance in Afghanistan. I M. N. Shahrani & R. L. Canfield (Red.), *Revolutions and rebellions in Afghanistan* (s. 3–57). University of California Press.
- Shahrani, M. N. (2004, 8. oktober). Afghanistan's presidential elections: Spreading democracy or a sham? *MERIP Reports*. <https://merip.org/2004/10/afghanistans-presidential-elections/>
- Sharan, T. (2013). The dynamics of elite networks and patron–client relations in Afghanistan. I D. Lane (Red.), *Elites and identities in post-Soviet space* (s. 185–204). Routledge.
- SIGAR. (2022). *Collapse of the Afghan national defense and security forces: An assessment of the factors that led to its demise. IGAR 22-22-IP evaluation report* (Rapport). Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction.
- Stenersen, A. (2017). *Al-Qaida in Afghanistan*. Oxford University Press.

- Suhrke, A. (2009). The dangers of a tight embrace: Externally assisted statebuilding in Afghanistan. I R. Paris & T. Sisk (Red.), *The dilemmas of statebuilding: Confronting the contradictions of postwar peace operations* (s. 227–251). Routledge.
- Suhrke, A., Harpviken, K. B. & Strand, A. (2002). After Bonn: Conflictual peace building. *Third World Quarterly*, 23(5), 875–891.
- USAID. (2021). How much military aid does the US provide to Israel? *USAFacts*. <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2021-05-24/afghanistan-israel-largest-recipients-of-us-foreign-aid>
- Westad, O. A. (1994). Prelude to invasion: The Soviet Union and the Afghan communists, 1978–1979. *The International History Review*, 16(1), 49–69.
- Worden, S. (2010). Afghanistan: An election gone awry. *Journal of Democracy*, 21(3), 11–25.
- World Bank. (2021). *Afghanistan overview*. <https://bit.ly/3z6GXbU>

Abstract in English

Doomed to Fail? The US and the Afghan State-building Project, 2001–2021

Nearly two decades after the US-led intervention in Afghanistan, following a massive effort to build an Afghan state, the country's government structure collapsed in August 2021, and the Taliban took control of the capitol Kabul. Why did international state-building fail? Could external state-building have been successful if the approach had been a different one? This article takes recent contributions to the literature on the dilemmas of external state-building as its point of departure (David Lake, Melissa Lee, Roland Paris, Timothy Sisk), and presents an analysis of how these dilemmas came to the fore in the political, military, and economic domains. Historically, Afghan stability have rested on a balance between a weak central authority, with considerable influence resting with traditional societal actors. The US, as an external state-builder, was concerned with loyalty from a strong central power, and thereby undermined the division of power that could otherwise have gained a higher degree of legitimacy. The result is a state which was fully dependent on external support, and as the US entered a treaty with the armed opposition, the Taliban, the Afghan state apparatus collapses.

Keywords: statebuilding · legitimacy · sovereignty · intervention · Afghanistan · USA