

Etter beste evne – om Forsvaret og deres afghanske partnere

Vegard Valther Hansen, Helge Lurås og Trine Nikolaisen



Norwegian Institute of International Affairs
Department of Security and Conflict Management

Security in Practice 2 · 2012

[NUPI-rapport]

Utgiver: NUPI
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2012
ISBN 978-82-7002-321-9

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatteren.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 8159 Dep.
NO-0033 Oslo
Internett: www.nupi.no
E-post: info@nupi.no
Fax: 22 36 21 82
Tel: 22 99 40 00

Etter beste evne - om Forsvaret og deres afghanske partnere

Vegard Valther Hansen, Helge Lurås og Trine Nikolaisen

Innholdsfortegnelse

Forkortelser:	6
1. Sammendrag og anbefalinger	7
2. Historikk	8
3. NATOs konsept for OMLT	9
4. Forsvarets erfaringer med OMLT	10
5. Utvikling og utfordringer for de afghanske sikkerhetsstyrkene	12
6. Forsvarets tilnærming og personellets forutsetninger	14
7. OMLT: Veien videre i Afghanistan	16
8. Konseptutvikling og vedlikehold av erfaringer	18

Forkortelser:

ANA – Afghan National Army

ANSF – Afghan National Security Forces

CSTC-A – Combined Security Transition Command - Afghanistan

EUPOL - European Union Police Mission

ISAF - International Security Assistance Force

OEF – Operation Enduring Freedom

OMLT - Operational Mentoring and Liaison Teams

NATO –North Atlantic Treaty Organization

NDS - National Directorate of Security

NTM-A – NATO Training Mission - Afghanistan

SHAPE - Supreme Headquarters Allied Power Europe

1. Sammendrag og anbefalinger

Denne rapporten gir en kort oversikt over Forsvarets innsats innen Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) i Afghanistan.¹ Forsvarets arbeid har vært rettet inn mot Afghan National Army (ANA). Hensikten er å gi anbefalinger om fortsettelsen av dette arbeidet i Afghanistan, men også å skape et erfaringsgrunnlag for eventuelt liknende oppdrag i fremtiden.

Forsvaret begynte sin innsats innen OMLT i 2006 med mentorer som bisto og ga råd til brigadeføringen i en enhet av ANAs 209. korps. Virksomheten ble i 2009-10 utvidet til også å inkludere en OMLT med ansvar for å mentorene en afghansk bataljon (Kandak). OMLT-arbeidet har vært utfordrende. Kontekstspesifikke og kulturelle forskjeller er betydelige mellom Norge og Afghanistan. I tillegg har den internasjonale innsatsen vært vanskelig å koordinere. Det eksisterer et felles konseptuelt rammeverk innen NATO for OMLT, men i praksis har hver nasjon hatt nokså frie tøyler. Ulike internasjonale tilnærminger har slik sett bidratt til varierende innflytelser på ANA. For mye fokus har også vært rettet mot kvantitet snarere enn kvalitet.

Hovedinntrykket blant norske offiserer som er intervjuet for denne studien, er at ANA innen deres ansvarsområde har gjort vesentlige fremskritt siden 2006. Det er imidlertid ingen garanti for at disse forbedringene vil overleve en nært forestående uttrekning av internasjonale styrker. ANA kan ikke fristilles fra den politiske uroen i Afghanistan og de splittelsene som finnes i og mellom de anti-talibanske gruppene. En særskilt bekymring er knyttet til den fremtidige finansieringen av ANA.

Forsvarets fremtidige innsats i OMLT vil måtte reflektere utviklingen i den overordnede militære innsatsen fra norsk side. For en vellykket OMLT er både partnering og mentorering komplementære aktiviteter. Mulighet for evakuering og medisinsk oppfølging vil også kunne svekkes i en uttrekingsprosess.

Det er grunn til å tro at Forsvaret har minst like gode forutsetninger for å bistå afghanske militæravdelinger som andre NATO-allierte. Det anbefales at regjeringen viderefører innsatsen innen OMLT helt til sluttfasen av den militære tilstedeværelsen og vurderer muligheten til

¹ Samtaler med hjemkommet personell i tidligere faser, og ikke minst et fokusert seminar avholdt på NUPI 10. november med 5 representanter fra OMLT-Brigade og OMLT-Kandak danner det empiriske grunnlaget for studien. NUPIs forskning på Forsvarets rolle i Afghanistan gjennom flere år og NATOs operasjoner som helhet har dannet kontekst for analysen, inkludert flere studie- og feltreiser til Afghanistan i perioden 2008-2011. Studien omfatter ikke det mentorarbeid som er utført av norske spesialstyrker.

å fortsette et samarbeid med ANA også etter dette. Innsatsen må imidlertid ta løpende høyde for sikkerhetssituasjonen for det norske personalet.

2. Historikk

Etter USAs angrep 7. oktober 2001 og Taliban-regimets fall i skiftet november/desember samme år, besto det afghanske institusjonelle landskapet av svært lite sentralisert makt og mangfoldige uformelle, desentraliserte og til dels tradisjonelle maktstrukturer.

I henhold til de visjoner som ble lagt ned i Bonn-konferansen i 2001 og gjennom senere konstitusjonelle prosesser skulle en internasjonal allianse bidra militært og sivilt (politisk og økonomisk) til oppbyggingen av en politisk struktur i Afghanistan. Aktørene ble tidlig enige om en fordeling av ansvaret for reformer innen de overlappende, men institusjonelt avgrensede delene av det som gjerne kalles *sikkerhetssektoren*. USA tok et hovedansvar for militære reformer, Tyskland fokuserte på politisektoren, Italia tok ledelsen for justissektoren, Japan demobilisering, og Storbritannia konsentrerte seg om narkotikabekjempelse.

Denne tilnærmingen og oppdelingen har senere blitt kritisert. Reformene ble fragmentert og var i liten grad preget av konsekvente og langsiktige tilnærminger.² Noen av de ansvarshavende landene manglet kapasitet og/eller politisk vilje til å gjennomføre og koordinere de nødvendige tiltakene for å møte de omfattende utfordringene Afghanistan sto overfor på de respektive feltene. Fra 2008 begynte USA å involvere seg sterkere i de militære reformene og fokuserte også mer på det afghanske politiet. EU overtok gradvis det ansvaret Tyskland hadde hatt for politisektoren og opprettet the European Union Police Mission (EUPOL) i 2007. Den afghanske etterretningstjenesten (National Directorate of Security) har ikke hatt en formell hovedmentor, men USA og andre store stater har samarbeidet tett med afghanske etterretningsstrukturer helt siden 2001.

I tråd med at det afghanske myndighetsapparatet generelt ikke kom i stand til å håndheve lov og orden og at opprørsvirksomheten tiltok rundt 2005, vokste det frem en erkjennelse av at den internasjonale assistansen var utilstrekkelig i kvantitet og kvalitet.³ Parallelt med at

² Lurås, Helge (2011). *Build-up of Afghan security forces ill-advised*. Noref Policy Brief No.1. January 2010. Tilgjengelig på: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/1ecee42f5e54b38dfb9173aedd681ee7.pdf

³ Det kan hevdes at opprørsaktiviteten til dels økte som en konsekvens av at den afghanske statsadministrasjonen ble mer utbredt i provinsene. Etter utvidelsen av både afghanske styresmakter og ISAF-elementer ble lokale og uautoriserte maktstrukturer engasjert og forsøkt svekket, og i noen tilfeller ytte de motstand.

USA og andre allierte økte sine militære bidrag i Afghanistan, ble det satt økt fokus på å styrke de ulike delene av den afghanske sikkerhetssektoren. Dette gjaldt særlig den væpnede komponenten, det vil si den afghanske hæren (Afghan National Army – ANA) og politiet (Afghan National Police og Afghan Border Police).⁴ En særskilt refokusering og styrket innsats skjedde fra 2008/09. Økt fokus på Afghanistan fra USA/NATO hadde sammenheng med og ble muliggjort av nedtrapingen i Irak.

Assistansen på forsvars- og politisiden har vært organisert på ulike måter siden 2002. En rekke bilaterale og multilaterale ordninger har eksistert til dels side ved side. U.S. Office of Military Cooperation - Afghanistan ble i 2006 omdannet til the Combined Security Transition Command – Afghanistan (CSTC-A). I en parallell prosess til sammenlåingen av den amerikanske Operation Enduring Freedom og ISAF under felles kommando ble også treningsaktivitetene i 2009 koordinert med felles ledelse av CSTC-A og NATO Training Mission – Afghanistan (NTM-A). CSTC-A og NMT-A forble imidlertid formelt sett separate operasjoner med ulike mandater. EUPOL ble opprettet i 2007.

3. NATOs konsept for OMLT

Det konseptuelle grunnlaget for Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) blir beskrevet i Supreme Headquarters Allied Power Europes (SHAPEs) *OMLT Concept of Operations*. OMLTene skal i henhold til konseptet fokusere på operativ innsats. Formålet er å gjøre ANA i stand til å håndtere sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. Primært skal denne utviklingen sikres gjennom integrerte mentor-teams.⁵

OMLT-konseptet kan deles inn i fire spesifiserte oppdrag: I samsvar med NATOs planer skal OMLT (1) veilede, trene, rådgi og mentorere enheter fra ANA; (2) Støtte og rådgi ANA under planlegging og gjennomføring av sikkerhetsoperasjoner; (3) Være liaisonledd fra ISAFs regionale kommandoer samt gjennomføre koordinering av samvirkeaktiviteter mellom styrker fra ANA og ISAF; (4) Mentorteamet skal følge sin ANA-enhet under operasjoner, herunder eventuelle operasjoner utenfor den egentlige regionen hvor man opererer.⁶

SHAPEs ”OMLT Concept of Operations” anbefaler at OMLT på brigade- og bataljonsnivå består av ca 20 mentorer. Det er opp til styrkebidragsnasjonene å organisere en støttestruktur til OMLT-bidragene.

⁴ Lurås, Helge (2011). *Build-up of Afghan security forces ill-advised*. Noref Policy Brief No.1. January 2010. Tilgjengelig på: http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/1eccc42f5e54b38dfb9173aedd681ee7.pdf

⁵ Hokstad, Svend Arne. Foredrag Oslo Militære Samfund (15. februar 2010). Tilgjengelig på: http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2010/2010-02-15_Hokstad.html

⁶ Ibid.

Konseptet sier ikke noe om hvor stor denne skal være. For den norske OMLT Kandak (bataljon) ble det bestemt at styrkebidraget, støttepersonell inkludert, skulle være på 47 personer. Ulike land har organisert sine OMLT-bidrag på ulike måter. Noen holder OMLT-bidragene organisatorisk atskilt fra andre avdelinger, mens andre kopler mentorbidragene sammen med ordinære kampavdelinger på kompani- og bataljonsnivå.⁷

OMLT Kandak startet opp fra norsk side i 2009. De totalt tre OMLT Kandak-kontingentene Forsvaret har stilt har vært oppsatt med om lag det vedtatte antall på 47 personell. Dette gjelder også den hybride OMLT misjonen (Mentoring Unit) som utførte ad hoc mentorering av støttefunksjoner på brigadenivå i 2010/11. Hjemkommet personell som ble intervjuet for denne rapporten hadde ingen vesentlige innsigelser på den faktiske styrkeoppsettingen.

Den norsk-svensk-finske OMLT Brigade har hatt varierende størrelse. I kontingent 1/2011 var det åtte mentorer (to norske, fire svenske og to finske). Mentorering i et risikofyllt operasjonsområde som Afghanistan krever mye støttepersonell, og i nevnte kontingent var det totalt 17 mann i støttefunksjonene for de åtte mentorene. Dette ble av intervjuobjektene vurdert som tilstrekkelig. En økning i antall mentorer ville kreve økning også på støttesiden i et forhold av om lag 2 støttepersonell per mentor.

For flere funksjoner har det manglet spesialkompetanse i OMLT Brigade. Intervjuet personell hadde ingen klar formening om hvorfor stillingene ikke ble fylt. Funksjoner som generelt er etterspurt i Forsvaret - som etterretning, ingeniør og sanitet - har vært vanskelig å fylle på mentorsiden også. En del stillinger falt bort da enkelte nasjoner ikke ble med på flyttingen av OMLT Brigade fra Mazar-e-Sharif til Faryab i 2010, men det ble også påpekt at tre-nasjoners modellen skapte visse koordineringsproblemer for oppsettingen. I den sammenheng ble det foreslått at en av nasjonene burde vurdere å ta et 'Lead Nation'-ansvar for en helhetlig bemanning av OMLT Brigade. Til tross for at bemanning i henhold til konseptets anbefaling på 20 mentorer ikke er oppnådd, var det generell konsensus om at mentorvirksomheten hadde vesentlig verdi også i dens eksisterende og mindre omfattende form.

4. Forsvarets erfaringer med OMLT

Forsvaret har deltatt i OMLT i Afghanistan siden 2006. Inntil 2009 var bidraget et mindre antall stabsoffiserer og støttepersonell på brigadenivå i ANAs 209. korps med hovedkvarter i Mazar-e-Sharif. Fra 2009 utrustet Forsvaret en OMLT for 1.Kandak (bataljon) i 1. brigade,

⁷ Informasjon gitt av Oblt Johan Nygård 21. desember 2011.

209. korps. OMLT Kandak varte i fire kontingenter, hvorav siste kontingent ble omdisponert til brigadenivået.

OMLTens oppdrag består i å trene, undervise og mentorere enkeltpersoner i offiserstrukturene og organisasjonene på brigade og bataljonsnivå. Man skal videre liaisonere og tilrettelegge for operativt samarbeid mellom ANA, ISAF og andre afghanske sikkerhetsstyrker. Der nest skal man støtte ANA i planlegging og gjennomføring av operasjoner, spesielt rettet mot tilgang på operative støtteressurser, og kommando- og kontrolltiltak mellom ANA og andre deltakende styrker.

Utfordringene har vært betydelige. På et grunnleggende politisk plan er det mangel på enhetlig forståelse i den afghanske regjeringen og i ANSF om egne målsettinger og fiendebilder. Blant deler av offiserskorpset i ANA var det tydelig at ønsket for ANA var at den på lengre sikt skulle gjøres i stand til å motstå et konvensjonelt angrep fra nabolandene (les Pakistan), mens aktører som NATO og USA på sin side har prioritert interne fiender/opprørsgrupper.

Flere av de intervjuede offiserene mente at ANA i forhold til å bekjempe Taliban/opprørere var for tungt oppsatt og derfor veibundne. Lett utstyr og fleksibilitet burde snarere være en fornuftig tilpasning til fienden. På våpensiden stilte flere spørsmål ved om utskiftingen av enkle våpen med mer avanserte amerikanske modeller var hensiktsmessig. Lykkes man med transformasjonen, kan modellen «én doktrine, én organisasjon og én type utstyr» være riktig. USA vil da kunne oppnå en politisk fordel gjennom langsiktig afghansk avhengighet.

Intervjuobjektene uttrykte enighet om at det fra amerikansk side (CSTC-A og NTM-A) var et overdrevet fokus på kvantitet snarere enn kvalitet. Politisk hastverk har medført at avdelinger har blitt «sjekket ut» før de, i norske øyne, var tilstrekkelig konsolidert. ANAs evner er også svært avhengig av hvilke utfordringer de blir stilt overfor. Det var en generell oppfatning at avdelingene med norsk mentorering innen 209. korps hadde forbedret seg vesentlig siden Norge ble involvert i 2006. Men da 1. Kandak etter to kontingenter med norsk OMLT støtte ble sendt til den urolige Kandahar-provinsen i 2010, ble den stilt overfor store utfordringer. Mange ble drept, og et stort antall av offiserene deserterte. Det blir spekulasjoner hvorvidt det hadde gått bedre med den afghanske bataljonen om også de norske mentorene hadde blitt med til Kandahar. Det kom likevel klart frem at det var en vanskelig situasjon for de norske offiserene å ikke kunne følge sine afghanske kollegaer slik de hadde indikert overfor dem, noe som også er felt ned i SHAPes *OMLT Concept of Operations*.

Det var enighet om at mentorering (veiledning) og partnering (aktiv militær deltakelse) var komplementære aktiviteter i den assistansen man ga. Det ble oppfattet som riktig at enheten fra PRT deltok i partnering, samt at OMLT-personellet tok aktiv del i stridighetene. Det skapte fellesskapsfølelse og tillit og økte effekten av den rene «opplæringen» og rådgivningen som man ellers ga. Ulempen er at ANA har blitt svært avhengig av OMLT og andre ISAF-ressurser for sine operasjoner. Dette gjelder spesielt luftstøtte, som blant annet virket hindrende på utviklingen av ANAs egne krumbanerressurser. En tidligere norsk kontingentsjef for OMLT Kandak estimert at ISAF reelt sett sto for 90% av de tapene Taliban ble påført i hans periode med 1.Kandak. Logistikk generelt var også en tung prosess å drive frem i ANA fordi man var blitt vant til å henvende seg til internasjonale partnere. Det samme gjaldt MEDEVAC av egne soldater. Noen av de norske offiserene følte at ANA så på dem som «skaffedyr», som kun var nyttige i forhold til å skaffe ANA ressurser de selv ikke hadde. Den omdefinerte OMLT Kandak IV nedla et stort arbeid i løpet av sin kontingentperiode i nettopp å presse frem større selvhjelp på afghansk logistikkside.

Den generelle oppfatningen var at det profesjonsmessig var mange felles berøringspunkter mellom afghansk og norsk/alliert personell. Krigføring og en militær organisasjon har visse nødvendige aspekter på tvers av kultur og historie. Dette skapte et grunnlag for kommunikasjonen mellom OMLT og ANA. Men de kulturelle forskjellene var også store og til dels vanskelige å håndtere. Flere påpekte at den sterke planmessigheten og det høye abstraksjonsnivået innen vestlige lands militære strukturer simpelthen ikke kunne overføres til Afghanistan. Det var altså påkrevd med en vesentlig pragmatisme og fleksibilitet om man skulle gi fornuftige råd og opplæring. Men også innen ANA var det store forskjeller i kultur og militær forståelse. Enkelte offiserer hadde sin bakgrunn fra geriljakrig som en del av motstandsbevegelsen (Mujahedin) på 1980-tallet, mens andre var gamle offiserer fra den sovjetisktrente, afghanske regjeringshæren. De ulike bakgrunnene preger fortsatt den enkelte soldat og offiser og påvirker igjen hvilket gjennomslag mentorene fikk for sine ideer, konsepter og doktriner.

5. Utvikling og utfordringer for de afghanske sikkerhetsstyrkene

De norske mentorene har bistått ANA siden 2006. Det betyr at Forsvaret totalt har seks års erfaring i dette arbeidet. Inntrykket etter samtaler med hjemkommet OMLT-personell er at vesentlige forbedringer har skjedd, men at mye fortsatt gjenstår før ANA kan anses som en selvstendig styrke. Personellet som er intervjuet for denne rapporten

hadde til dels ulik oppfatning av ANAs nivå og evner. Det samme inntrykket kommer fram i andre rapporter.⁸ Delvis skyldes dette at man har mentorert ulike avdelinger, til dels at man har tjenestegjort på ulike tidspunkt, men det kan nok også bunne i ulike personlige egenskaper og innstilling til det man har vært med på. Noen mentorer har «det store bildet» mer i tankene enn andre, og meningsfull og framgangsrik bistand til en enkeltavdeling i ANA kan miste sin verdi dersom det større statsbyggingsprosjektet i Afghanistan mislykkes. En etter visse kriterier ”effektiv” Kandak eller Brigade kan også virke destabiliserende i enkelte lokalsamfunn fordi ANA derigjennom utfordrer lokale og opposisjonelle maktstrukturer.

Det ble uttrykt bekymring for den langsiktige finansieringen av ANSF. Målsettingen om en styrke på mer enn 200 000 soldater og 150 000 politifolk vil anslagsvis kunne koste mellom 4-8 milliarder USD per år. Den afghanske staten, som per 2011 har egne skatteinntekter i størrelsesorden 1 milliard USD per år, blir derfor avhengig av utenlandsk finansiering i mange år. Skulle denne støtten bortfalle, vil også ANA falle sammen. Det var også en viss enighet om at ANAs politiske fundament var skjørt. Noen innen det afghanske myndighetsapparatet ønsket åpenbart å bygge opp en styrke som kunne beskytte landet mot ytre, konvensjonelle fiender, mens andre hadde mer sympati med den nåværende opprørsbekjempelsen, altså bekjempelse av interne fiender. Videre ble de politiske og etniske skillelinjene i afghansk politikk til dels gjenspeilet i sikkerhetsstyrkene. Det er og blir en fare at ANSF blir benyttet i lokale maktkamper uten samsvar med et overordnet og sentralisert statsbyggingsprosjekt. Alternativt at statsbyggingsprosjektet i seg selv skaper spenninger og lokale eller regionale konflikter. Til dels kan dette gå utover lokalbefolkningen og forverre stabiliteten og øke oppslutningen om opprørsbevegelsene.

Oppbyggingen av ANA skjer svært raskt. Rekrutter som for majoritetens andel ikke kan lese eller skrive blir sluset gjennom en åtte uker lang grunnutdanning for deretter å bli organisert i avdelinger som relativt umiddelbart kan komme i strid. Dette er naturlig nok en forsering av trening og utdanning som ikke skjer etter vestlige prinsipper. Avdelingenes evne til å bestå avhenger i stor grad av det stridspress de utsettes for.

Det nære samvirket mellom ISAF og ANA skaper en avhengighet som flere av mentorene utla som en langsiktig bekymring. Det kortsiktige behovet for etterretnings-, ild (luft)- og logistikkstøtte som OMLT og partnerenheter ofte kan bistå med ved gjennomføring av operasjoner,

⁸ Krekvik, Ola (2011). *Forsvarets samvirke med afghanske styrker*. Oslo Files on Defence and Security (des/2011). Institutt for forsvarsstudier (IFS). Tilgjengelig på: http://brage.bibsys.no/fhs/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_25791/4/OF_7_2011ny.pdf

kan på lengre sikt forhindre ANA og ANSF fra å lære å opptre selvstendig. Mentorene og partnerenhetene foretar disse avveiningene basert på lokale vurderinger som kan variere fra kontingent til kontingent, og fra nasjon til nasjon. Det synes imidlertid som om dette avhengighetsdilemmaet ble diskutert nokså grundig både innad og mellom norske kontingenter noe som er et godt grunnlag for kontinuitet i tilnærmingen og et langsiktig perspektiv.

Den afghanske samvirkekapasiteten ble i hovedsak ansett som problematisk, men med betydelig variasjon både geografisk og i tid. Personlige egenskaper hos lokale politiske myndigheter og sjefer for ANSF var overveiende viktig for utvelgelse, planlegging og gjennomføring av operasjoner. For Faryab var tendensen overveiende en forbedring over de siste årene, men det ble uttrykt bekymring for en tiltakende spenning mellom usbekiske og tajikiske grupper og politiske bevegelser. Pasthunere er fortsatt marginalisert.

ANA har en rekke voksesmerter. Soldatenes manglende skolegang gjør dem til dels uforberedt på disiplin og formelle læresituasjoner før rekruttperioden, som i tillegg er meget kort. Antallet avdelinger øker raskt og det mangler infrastruktur, adekvat forlegning o.l. Det er stor slitasje på mange av avdelingene og høy fraværssrate. Den reelle slagkraften ser svært annerledes ut og er mye mindre enn den offisielle krigsoppsettingen.

Det er videre stor forskjell i evne til å abstrahere mellom norsk og afghansk personell. På grunn av kulturelle årsaker (og som en følge av lite formell skolegang) har afghanerne i følge våre informanter vanskeligheter med å skape hypoteser, simulere og legge alternative planer, som er viktige elementer i vestlige militærsystemer. Realiteten er derfor at ANA tiltar seg ferdigheter hovedsakelig gjennom konkrete erfaringer, eller «learning by doing». Hjemkommet personell var enige om at rådgivningen derfor måtte skje på afghanske premisser.

6. Forsvarets tilnærming og personellens forutsetninger

OMLT-konseptet var nytt for Forsvaret da det ble introdusert i Afghanistan i 2006. Enkelte offiserer har jobbet med fremmede lands styrker i tidligere utenlandsoppdrag, men slikt samvirke har i trening og doktrine vært en oppgave som i hovedsak har vært tillagt spesialstyrker. OMLT-personellet uttrykte i hovedsak tilfredshet med den opplæring og det program som var utarbeidet av Hærens Våpenskole og NATO. Det ble uttrykt at kontingentsjefens *de facto* ansvar for selv å identifisere kandidater og fylle stillingene (OMLT Kandak) var belastende og gjorde at seks måneders oppsetting var nødvendig. Med mer støtte fra Forsvarets sentrale personellforvaltning kunne oppsettingsperioden

kanskje blitt redusert med det halve uten at det hadde svekket avdelingens forutsetninger.

Andre pekte på at tiden brukt til fysisk fostring og gjenoppfriskning av militære enkeltmannsferdigheter kanskje var det viktigste med oppsettingsperioden. Tjenesten i OMLT var fysisk og mentalt krevende. Offiserenes erfaringsnivå og relativt høye alder (gjennomsnitt i en av kontingentene til OMLT Kandak var på 33 år) gjorde at fysisk fostring og militære ferdigheter for mange måtte friskes opp siden regulær tjeneste i Norge for mange på dette offisersnivået gjerne er stillesittende.

OMLT-personellet uttrykte generell tilfredshet med erfaringen, selv om vurderingen av hvor meningsfull eller bærekraftig assistansen til ANA ville vise seg på sikt varierte nokså mye. Mange vektla de personlige relasjonene som ble skapt mellom norske og afghanske kollegaer, og hvilken profesjonell berikelse dette også var for de norske offiserene og for Forsvaret generelt. Man fikk stridserfaring, fikk testet seg selv profesjonelt og mentalt, og man fikk også innsikt i en annen kultur og politisk kontekst. Dette ville gå inn i erfaringsbasen til Forsvaret uansett om den formelle erfaringshåndteringen ikke nødvendigvis var så godt utviklet. Det ble understreket at formelle og uformelle samlinger eller mer organiserte tilbakemeldings- og erfaringsseminarer er nytting for utvikling og formidling av opparbeidet kompetanse. De fleste uttrykte at det ikke hadde vært noen stor eller spesifikk interesse for deres kompetanse i Forsvarets avdelinger i Norge. Det hadde de heller ikke forventet.

Det var kulturelle utfordringene forbundet med OMLT-arbeidet. Flere påpekte ulike sanitære tilnærminger som en prøvelse, men det ble ikke observert utstrakt narkotikamisbruk slik andre observatører av ANA av og til rapporterer. Utbredt fysisk avstraffelse var vanskelig å forholde seg til og det samme var hendelser som i norsk kontekst kunne oppfattes som korrupsjon. Mange av kulturforskjellene ble imidlertid benevnt som overflatiske, og afghanernes handlinger ble forsøkt forstått og akseptert som ”deres måte”. Det gjaldt også det høye og ustrukturerte fraværet fra avdelingene. Seminardeltakerne virker i lite grad å ha moralisert overfor afghanerne. Dette kan tyde på og skyldes at de norske offiserene hadde relativt sterke felleserfaringer med sine afghanske kollegaer. Det ble utviklet felleskap i sterke opplevelser og farer som bygde bro over ulike kulturer og skikker.

Mange oppfattet at særegenhetene med det norske forsvaret var en fordel i mentoreringen. Alle er vant til å ta i et tak, man finner fleksible og ukonvensjonelle løsninger og det er en folkelig og flat struktur mellom soldat og befalingsmann. Dette ble stilt i kontrast til den amerikanske tilnærmingen. Liknende oppfatninger kommer til uttrykk

også i studien til Ola Krekvik.⁹ Forfatterne av denne rapporten betviler ikke at dette kan tjene som en gyldig beskrivelse. Naturligvis er det store individuelle forskjeller på mannskapene fra Norge, men både Forsvaret og Norge for øvrig kan nok ha visse karakteristika som gjør mulighetene til å forstå, samhandle, trene og hjelpe afghanere bedre enn for eksempel mer sentraliserte, hierarkiske og autoritære systemer.

7. OMLT: Veien videre i Afghanistan

Oppbyggingen av de afghanske sikkerhetsstyrkene (ANSF) har vært et sentralt satsningsområde for NATO de siste årene, spesielt siden 2009. Det er også en hovedpilar i den exit-strategien som ble vedtatt på NATO-toppmøtet i Lisboa i 2010. Afghanske institusjoner skal gjøres i stand til å ivareta sin egen sikkerhet, og alle utenlandske kampstyrker skal etter planen være ute av landet i løpet av 2014. Det er signalisert fra USA og fra enkelte andre allierte land at man vil tilby Afghanistan fortsatt hjelp og støtte til ANSF også etter uttrekningen av kampstyrker. Fortsatt utenlandsk mentorering og støtte til ANSF er imidlertid avhengig av politisk aksept i de bidragsytende land. En rekke hendelser hvor afghanske soldater dreper og skader NATO-personell som de samvirker med, tærer både på personellens moral og den politisk tålmodighet.¹⁰ Talsmenn for Taliban har uttrykt at infiltrering av ANSF er og vil forbli et prioritert virkemiddel.

Nedtrekning av kampstyrker har allerede begynt i siste halvdel av 2011. Denne prosessen vil akselereres. Nedskaleringen vil kunne få innvirkninger på den delen av assistansen som har gått på partnering. De norske erfaringene fra OMLT er at mentorering og partnering har utfyllt hverandre og gitt synergieffekter. Et gradvis bortfall av det ene elementet vil også kunne få effekter for det andre, med mindre ANA forbedrer seg betraktelig i de nærmeste månedene og årene.

Nedtrekning av regulære kampstyrker vil frata ANA en vesentlig ildkraft som de hittil i stor grad har basert seg på. Det kan bre seg en opplevelse av at de blir ”forlatt”, noe som potensielt kan skape mistillit til de gjenværende mentorene. Skulle ANA komme militært på defensiven i forhold til opprørerne, eller at det brer seg en oppfatning om at opprørerne på lengre sikt vil få mer innflytelse, kan flere forsøke å spille på to eller flere hester samtidig. Dette kan utgjøre en økt sikkerhetsrisiko for mentorene, noe som vil forverres ved at det vil være vanskeligere å få evakuerings-, sanitets- og etterretningsstøtte fra den stadig krympende tilstedeværelsen av NATOs ressurser. Dette vil også

⁹ I bid.

¹⁰ Se for eksempel New York Times (20. januar 2012) *France Weighs Pullout After 4 of Its Soldiers Are Killed*. Tilgjengelig på: http://www.nytimes.com/2012/01/21/world/europe/sarkozy-weighs-afghan-withdrawal-after-4-french-troops-killed.html?_r=1&pagewanted=all

føre til behov for økt fokus og mer ressurser til egen styrkebeskyttelse for de norske OMLT-kontingentene. I etterkant av protestene i Afghanistan mot brenning av koraner på den amerikanske militærbasen på Bagram i februar 2012, ble flere NATO-soldater såret og drept. To amerikanske offiserer ble også skutt og drept inne på det afghanske innenriksministeriets sikrede områder.¹¹ Alt internasjonalt personell er inntil videre trukket ut av alle afghanske ministerier. Det eksisterer et meget skjørt tillitsforhold mellom internasjonalt og afghansk personell som potensielt kan sette hele mentoreringen ute av drift for en lengre periode.

Selv om sikkerhetssituasjonen skulle være håndterbar både vil og bør mentoreringen omdannes og innskrenkes parallelt med at man trekker ned regulære NATO-styrker. Denne innskrenkingen kan skje ved at OMLT i stadig mindre grad opererer på lavere nivåer (kompani og bataljon), men fortsetter og eventuelt ekspanderer noe på høyere nivåer i ANAs organisasjon. Dette er en prosess som allerede er i gang i Forsvarets assistanse til ANA. Utfordringen blir selvfølgelig at nedtrekningen både av regulære styrker og mentorer kan komme til å være, eller i det minste fremstå som, prematur. ANA kan komme til å desintegre mens uttrekningen pågår. Det er utover denne rapportens ambisjon å gi råd om hvordan en slik utvikling skal møtes strategisk, men det tyder foreløpig ikke på at USAs tilbaketrekning i realiteten lar seg stoppe selv om utviklingen ”på bakken” er negativ. Norge og Forsvaret bør ikke ta til orde for, eller trekke sine styrkedisposisjoner ut saktere enn ISAFs hovedaktør, USA. Den faktiske situasjonen tatt i betraktning, virker forsvarsminister Espen Barth Eides kunngjøring 5. desember 2011 fornuftig. Det norske PRT-bidraget til ISAF vil bli trukket ut innen/i løpet av 2013 og resterende styrkebidrag vil samles i Mazar-e-Sharif.

FD og Forsvaret bør søke å fortsette sin støtte til ANA og NATO Training Mission - Afghanistan (NTM-A) så lenge det er politisk ønskelig at Norge stiller med militære bidrag. Men disse bidragene bør i stadig økende omfang trekke seg tilbake fra frontlinjene og inn i tilbaketrunkne roller. Det vil si en fortsettelse av den trenden som begynte da OMLT Kandak I-III ble avsluttet. Deltakelse i OMLT Brigade bør fortsette så lenge det er en meningsfull norsk tilstedeværelse i PRT Meymaneh, det vil si til 2013. Når PRTet legges ned, bør man vurdere om det er sikkerhetsmessig forsvarlig å fortsette å bidra med mentorer på brigadenivå. På nåværende tidspunkt tror vi det er utilrådelig gitt sikkerhetsutfordringene, men det må være en politisk vurdering.

¹¹ New York Times (20. januar 2012). 2 *U.S. Officers Slain; Advisers to Exit Kabul Ministries*. Tilgjengelig på: <http://www.nytimes.com/2012/02/26/world/asia/afghanistan-koran-burning-protests-enter-fifth-day.html? r=1>

Dersom ANSFs evner å holde stand mot opprørerne etter at ISAF og USA har trukket ned sine styrker, vil ANA ha et stadig økende behov for tradisjonelle utdanningsinstitusjoner i tiden fram mot og etter 2014. Det er behov for et system av rekruttskoler, offisersutdannelse, stabsskoler, våpenskoler, osv. Forhåpentligvis vil prosessen med å utdanne militært personell normaliseres. Dette vil imidlertid ikke skje over natten selv under de beste politiske omstendigheter, og det kan også forbli en uoppnåelig idealsituasjon.

Skulle Afghanistan utvikle seg i en rimelig stabil retning, bør FD og Forsvaret planlegge for en fortsatt norsk deltakelse i programmer som søker å opprette og forbedre et slikt (komplett) militært utdannings-system. For det første er Afghanistan blitt en viktig del av Forsvarets nyere identitet og et brått brudd med engasjementet vil stille den fler-årige deltakelsens rasjonale i større tvil. Dernest kan det være viktige læringseffekter for Forsvaret i å kunne følge utviklingen av de styrkene man gjennom mange år har vært med på å assistere. Deltakelsen vil gi sikkerhetspolitiske gevinster i forhold til Norges allierte dersom de også opprettholder engasjementet. Og som et siste punkt kan de norske holdningene og tilnærmingene være av de mest hensiktsmessige sammenliknet med mange av våre alliertes. Utsendelsen av personell som kan bedrive opplæring ("train the trainers"), utarbeide kulturelt tilpassede utdanningsprogram og lignende vil videre kunne være blant de sikkerhetsmessig minst utsatte funksjonene man kan sende norsk militært personell til i et framtidig Afghanistan.

Når det gjelder assistanse, mentorering og partnering for kampavdelinger i ANA må man være forberedt på at det er oppgaver som i hovedsak er tilpasset spesialstyrker eller andre særlig godt trente og selvhjulpne enheter både i den siste tiden inn mot 2014 og eventuelt i tiden etter. Det vil bli stadig færre allierte ressurser tilgjengelig for å hente mentorer ut av vanskelige situasjoner. Faren for at afghanske soldater og politi vil rette våpnene mot utenlandsk støttepersonell og trenere vil bestå og kan muligens komme til å øke. Slike hendelser er særlig demotiverende for det utenlandske personellet og vil også bidra til en mer kritisk opinion i deres hjemland.

8. Konseptutvikling og vedlikehold av erfaringer

Det er foreløpig ingen andre misjonsområder som peker seg ut med tanke på et trenings- og assistanseregime av det omfang som har vært i Afghanistan. Dette skyldes ikke mangel på stater med stor indre uro og slik sett et potensielt assistansebehov, men hovedsakelig utmattelse i Vesten etter flere langvarige og til dels ufullendte militære oppdrag siden 1995. Støtte til andre lands sikkerhetsstyrker pågår imidlertid allerede i en rekke områder av verden og har blitt en erkjent del av

både utenriks- og sikkerhetspolitikken i flere vestlige land. Dette kan godt komme til å fortsette, og det kan heller ikke utelukkes at det oppstår en ny vesentlig militær intervensjon som involverer Norges nærmeste allierte.

På en slik bakgrunn bør det vurderes å bruke ressurser på å ha tilgjengelig en struktur som i løpet av relativt kort tid kan aktivere norske militære styrker for å drive virksomhet som i målsetting og kanskje også funksjon minner om NTM-A og OMLT. Virksomheten bør som et minimum videreføres på krigsskole og stabsnivå i Forsvarets utdannelsessystem. Det er også en fordel om det brukes forskningsressurser på denne virksomheten for å være forberedt ved en senere anledning.

Mentorering av stridende styrker slik Forsvaret er involvert med i Afghanistan er konseptuelt noe forskjellig fra begrepet ”sikkerhetssektorreform” (SSR) fordi sistnevnte i litteraturen og i praktisk bistand har et stort fokus på åpenhet og demokratisk kontroll med de institusjonene som etablerer sikkerhet i et land. I realiteten er imidlertid sikkerhetsinstitusjonenes faglige kompetanse og den demokratisk/politisk kontroll med disse institusjonene svært parallelle oppgaver hvor suksess på det ene felt knapt kan oppnås uten tilsvarende suksess på det andre.

Regjeringen bør derfor se på mulighetene for at FD, UD og JD koordinerer sin kompetansebygging innen assistanse til andre lands sikkerhetssektorer og prøver å trekke veksler på både de tiltak og prosjekter som er gjennomført innen ”klassisk” SSR fra både FD, JD og UD og den OMLT-virksomhet som Forsvaret har gjennomført i Afghanistan siden 2006. Her har regjeringen også mulighet til å trekke veksler på eksterne norske forskningsmiljøer.