



Rapport fra sikkerhetspolitisk konferanse 2011

Ti år i Afghanistan - hva nå?

Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet

Rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 2011

**Trine Nikolaisen og John Karlsrud
Avdeling for sikkerhet og konflikthåndtering
Norsk Utenrikspolitisk Institutt**

Sikkerhetspolitisk konferanse 2011 ble arrangert av Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet, oppnevnt av utenriksminister Jonas Gahr Støre, og Utenriksdepartementets Refleksprosjekt. Konferansen og rapporten er i sin helhet finansiert av Utenriksdepartementet. Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet har det redaksjonelle ansvaret for rapporten.

Innhold

Innledning	7
10 år i Afghanistan – hva nå? Rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 29.09 2011	9
Hva har vi oppnådd i Afghanistan?	10
Hva er oppnådd – sikkerhetsmessig, sosialt og menneskerettslig?.....	16
Anbefalinger for fremtidig norsk deltagelse i internasjonale operasjoner i regi av NATO og FN.....	18
Samråd om framtidens norske sikkerhetspolitiske operasjoner.....	21
Avslutning.....	24
Vedlegg.....	28

Innledning

I ti år har det internasjonale samfunnet forsøkt å bringe orden og fred til Afghanistan. Nå nærmer engasjementet seg slutten. De internasjonale styrkene trapper ned sitt nærvær og vurderer å trekke seg ut i løpet av 2014. Hva har vi – i Norge og i Vesten – oppnådd i løpet av de årene vi har deltatt i Afghanistankonflikten? Hva har vi lært? Disse to spørsmålene danner utgangspunktet for Afghanistankonferansen som ble arrangert på Hotel Bristol i Oslo den 29. september 2011. Konferansen var arrangert av Utenriksdepartementets Refleksprogram og Utenriksministerens utvalg for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet.

Afghanistankonflikten har satt preg på vår tid. Den blusset opp på 1970-tallet og ble del av en mer intens supermaktsrivalisering på 1980-tallet. Den var et element i Sovjetunionens sammenbrudd, i enden på den kalde krigen og i slutten på det 20. århundret. Konflikten ble med inn i det 21. århundret: For konflikten i Afghanistan hadde formet en ny type radikal islam, organisert i nettverk av jihad-salafistiske grupper og engasjert i motstand mot vestlig innflytelse i flere land. Da al-Qaida utførte et terrorangrep mot USA fra sine baser i Afghanistan den 11. september 2001, svarte USA med å invadere landet. Amerikanerne betraktet denne invasjonen som et første skritt i en global krig mot terror. I ukene og månedene etter terrorangrepet fikk USA økende støtte til krigen og etter hvert til gjenoppbyggingen av Afghanistan.

Det var særlig Norges rolle i denne støtten som ble lagt under lupen på Afghanistankonferansen. Konferansens hensikt var å drøfte den norske og den vestlige innsatsen i Afghanistan i et kritisk lys. Hvor vellykket har det vært? Hvilke lærdommer kan vi trekke av det lange engasjementet?

Vi ønsket at denne konferansen skulle frembringe mer enn en liste med feiltrinn og utilstrekkeligheter. Vi ønsket konstruktiv selvrefleksjon om hva som var vellykket og hva som kunne ha vært gjort bedre. Vi ønsket, kort sagt, å trekke lærdommer fra Afghanistanengasjementet for å gi næring til en større debatt om Norges sikkerhetspolitiske adferd i en urolig verden.

For verden er i endring. Det norske forsvaret er i dag et alliansebasert innsatsforvar. Det ligger i kortene at Afghanistanengasjementet neppe er siste gang USA, Vestmaktene og Norge intervensjoner i en ikke-europeisk konflikt. Derfor er det viktig å holde ved like en løpende

debatt om Norges sikkerhetsutfordringer og -adferd. Det er i den sammenhengen vi ønsket å trekke lærdom fra Norges adferd i Afghanistan i den nære fortid og i vår samtid slik at vi kan stå godt rustet til lignende utfordringer i den nære fremtid.

Torbjørn L. Knutsen

Leder

Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet

10 år i Afghanistan – hva nå?

Rapport fra Sikkerhetspolitisk konferanse 29.09 2011

2011 markerer tiårsjubileum for sentrale hendelser som terroranslaget mot USA 11.september, Bonntoppmøtet og igangsettelsen av den militære operasjonen i Afghanistan. I den anledningen er det behov for kritisk selvrefleksjon rundt hva det internasjonale samfunnet har oppnådd med sitt militære og politisk nærvær i Afghanistan.

Konferansen *10 år i Afghanistan – hva nå?* var strukturert etter to hovedspørsmål:

- 1. Hva har vi gjort? Hva har vært Norges målsetninger så langt og hva har vi oppnådd?**
- 2. Hva har vi lært? Hvilke lærdommer kan vi trekke fra Afghanistan? Hvordan vil disse påvirke hvordan Norge engasjerer seg i fremtidige operasjoner?**

2014 er satt som tidspunktet da transisjonsprosessen etter planen skal være fullbyrdet og Afghanistan skal ha overtatt ansvaret for egen sikkerhet. Denne målsetningen avhenger imidlertid av afghanske sikkerhetsstyrkers evne til å overta ansvaret for sikkerheten på en god og ansvarlig måte. Overdragelsen av ansvar må foregå i faser og være tett koordinert mellom de allierte. Den må også være bærekraftig.

Det er viktig at Norge baserer sin videre innsats på realitetene på bakken. Selv om mange kritikere har hevdet at operasjonen i Afghanistan er et politisk og militært nederlag, har Afghanistan nå basiselementene for et demokrati på plass og det er etablert en politisk kanal for å adressere og løse konflikter. Samtidig kan og bør det stilles spørsmålstegn ved hvor robuste og utbredt disse institusjonene er, samt om Afghanistan har økonomisk evne til å bære dem i et langsiktig perspektiv.

Hva har vi oppnådd i Afghanistan?

Første del av konferansen hadde som formål å gjøre opp status for hva det internasjonale samfunnet har oppnådd etter ti år i Afghanistan, samt å sette søkelys på hvilke utfordringer som gjenstår. Innledere var Torbjørn L. Knutsen, leder av *Utvalget for sikkerhet, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet*, statssekretær Espen Barth Eide samt Michael Keating, FNs assisterende spesialutsending til Afghanistan. I panelet deltok Arne Opperud, sjef for Krigsskolen og tidligere leder for den norske stabiliseringsstyrken (PRT); Elisabeth Rasmusson, Generalsekretær i Flyktninghjelpen; Ståle Ulriksen, NUPI-forsker og medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg, samt den danske forfatteren Carsten Jensen.

Statssekretær Espen Barth Eide understreket behovet for en kritisk og konstruktiv dialog for å lære av erfaringene fra Afghanistan, og benyttet sitt hovedinnlegg til å gjøre opp status samt trekke fram noen sentrale lærdommer. Ifølge Barth Eide er sikkerhetssituasjonen i Afghanistan fortsatt vanskelig og politiske konflikter løses fortsatt ved vold, noe drapet på tidligere president Rabbani er et tydelig eksempel på. Sikkerhetssituasjonen i Kabul er særlig bekymringsverdig. Samtidig gjør de afghanske sikkerhetsstyrkene betydelige framskritt, og situasjonen er forbedret i flere av områdene der afghanerne har overtatt ansvaret for egen sikkerhet. Barth Eide pekte likevel på at kapasitetsbygging innen sikkerhetssektoren kun utgjør en av pilarene i et stabilt og fredelig Afghanistan, og understreket nødvendigheten av parallell vekst i sivile institusjoner.

Statssekretæren viste også til viktige måloppnåelser på sivil side. Basen for et demokrati er etablert gjennom etableringen av parlament, regjering og gjennomføring av valg. Videre har man fått på plass viktig infrastruktur som ringveien, Afghanistans økonomi er i vekst og langt flere barn og unge har tilgang til utdanning, også jenter. Deretter trakk han fram noen sentrale lærdommer:

Vekting mellom militær og politisk innsats. Det internasjonale samfunnet nedprioriterte helt fra starten av den politiske dimensjonen ved operasjonen i Afghanistan. Troen på at man kunne bekjempe Taliban ved militære virkemidler stod sterkt, og kombinert med amerikanernes handlekraft og «med oss eller med terroristene»-holdning, førte dette til at den politiske linjen ble neglisjert til fordel for militærmakt. Barth Eide framholdt at krigen i Afghanistan har vist Vesten at militærmakt kommer til kort uten en bred politisk løsning. Norges dialogorienterte

linje var for inntil få år siden høyst kontroversiell, men er i dag akseptert og har blitt en sentral del av den offentlige diskursen.

Regionens betydning. Afghanistan er et knutepunkt i regionen, men har i for stor grad blitt sett isolert fra sin kontekst. Statssekretæren hevdet at det er umulig å tenke seg en bærekraftig løsning i Afghanistan uten å inkludere nabolandene, også vanskelige naboer som Pakistan og Iran. Fremvoksende stater som Kina og India må også anerkjennes som nøkkelpillere i en langsiktig løsning, i tillegg til de permanente medlemmene av Sikkerhetsrådet.

Lokal kontekst. Barth Eide pekte videre på det faktum at de vestlige allierte har operert med en reduksjonistisk forståelse av et komplekst konfliktlandskap i Afghanistan. Afghanistan er et fragmentert samfunn der kimen til svært mange konflikter finnes lokalt, strekker seg langt tilbake i tid og i utgangspunktet ikke involverer Vesten. De allierte har dessverre ofte lest den lokale situasjonen feil, noe som har bidratt til å forsterke etablerte fiendebilder og oppfattelser av konflikten i Afghanistan. Behandler man bestemte grupper som fiender ender de gjerne opp med å bli nettopp det, og de allierte har således bidratt til å øke motstanden mot den militære operasjonen. Det er i dag en økende forståelse for at Afghanistan er et lappeteppe av konflikter som ikke kan løses militært. Barth Eide understreket at de allierte kan bidra til stabiliseringsprosessen via institusjonsbygging og bistand. Vi kan imidlertid ikke kjempe andres kriger. Til syvende og sist må Afghanerne selv stå for de langsiktige løsningene.

Langtidsplanlegging. En grunnleggende lærdom fra Afghanistan har vært betydningen av helhetlig og langsiktig planlegging. Mange kort-siktige prosjekter har blitt iverksatt for å vinne 'hearts and minds', men disse har ofte vært tuftet på svært forenklete virkelighetsforståelser av sammenhenger mellom politikk, sikkerhet og utvikling. Mye bistand har derfor virket mot sin hensikt ved å gripe inn i lokale maktstrukturer eller legge forholdene til rette for økt korrupsjon. Norge har lenge tatt til orde for en mer helhetlig tilnærming og har forholdt seg kritisk til allierte parters strategi for opprørsbekjempelse (COIN).

Afghansk eierskap. Statssekretæren trakk videre fram betydningen av godt styresett og lokalt eierskap. Donorene må respektere at afghanerne gjør sine egne prioriteringer, selv når disse er i strid med de alliertes ønsker. For dersom vanlige afghanere oppfatter at landets regjering ikke har reell innflytelse, svekkes deres tiltro til egne myndigheter. Samtidig må det understrekes ovenfor afghanske myndigheter at de allierte investerer stort både politisk, militært og humanitært. Norge alene har lovet å bistå med 750 millioner kroner årlig inntil 2012, og har valgt å kanalisere rundt 50 prosent av bistanden gjennom afghanske kanaler. En relevant lærdom i denne forbindelse er at donorenes

nasjonale rapporteringssystem ofte vanskeliggjør prosessen med å styrke lokalt eierskap.

Koordinere internasjonal innsats bedre. Det ble påpekt at det foregår nok møtevirksomhet der donorer møtes for å informere hverandre – det som mangler er en overordnet strategisk prioritering mellom donorer, der man sammen avgjør hvilke prosjekter som skal implementeres når.

Michael Keating anla et langsiktig perspektiv og fokuserte på nødvendigheten av å øke **forutsigbarheten** for det afghanske folket i forhold til transisjonen. Han tok utgangspunkt i at Afghanistan er en fattig innlandsstat i Sentral-Asia med en rekke utfordringer som stor befolkningsvekst, klimaendringer, arbeidsledighet og sterk økonomisk ulikhet. Et demokratisk rammeverk har blitt etablert i landet, men det er skjørt og dessuten kolonisert av bestemte interessegrupper.

Keating slo fast at Afghanistans framtidsutsikter er svært uklare. Den politiske situasjonen er preget av usikkerhet og stadig flere vanlige afghanere føler seg utrygge. Sikkerhet må ikke defineres snevert som militær sikkerhet, men må omfatte økt rettssikkerhet og sosial sikkerhet, tilgang til jobber og økonomiske muligheter.

Afghanistans økonomi er i vekst, men er svært sårbar. Den er basert på jordbruk og er i stor grad uformell; den inkluderer valmuedyrking som gir grunnlaget for en stor narkotikahandel og utgjør en stor del av den svarte økonomien. Keating pekte videre på at den økonomiske veksten i stor grad skyldes det internasjonale militære nærværet. Dersom dette nærværet avvikles hurtig, er faren stor for økonomisk kollaps. En slik kollaps vil kunne få dramatiske konsekvenser for det som har blitt oppnådd hittil, og vil kunne undergrave de skjøre politiske strukturene som er under oppbygging.

Realistiske målsetninger og justering av ambisjoner. Keating etterlyste en nøktern og kontekstbasert evaluering av situasjonen og kapasitetene på bakken. På hvilke områder kan de allierte realistisk sett ha ambisjoner om å gjøre en forskjell? Det er spesielt viktig å vurdere effekten av store infrastrukturprosjekter versus lokale tiltak og behov. Ofte ser man eksempler på at lokalbefolkningen ikke har tilgang til vann fordi det ikke finnes penger til å grave brønner, samtidig som store infrastrukturprosjekter iverksettes like i nærheten. Norske NGOer som jobber i felt sitter på viktig kunnskap om hvilke virkemidler som fungerer i praksis, og bør lyttes til i utformingen av en behovsorientert tilnærming.

FNs rolle i Afghanistan er ifølge Keating å fremme fredsprosessen nasjonalt, regionalt og globalt. Nasjonalt forsøker FN å skape et rom for politisk dialog for afghanerne seg imellom. Regionalt kan FN

fungere som et diskusjonsforum for de regionale aktørene. Utfordringen ligger i å utnytte at Afghanistan har gode relasjoner til sine naboland, mens disse har langt mer utfordrende relasjoner seg imellom. Globalt kan FN bidra med erfaringer og kunnskap fra andre fredsprosesser, samt til å styrke globale partnerskap med land som USA og Japan. FN spiller videre en viktig rolle i beskyttelse av menneskerettigheter gjennom å styrke relevante statsinstitusjoner og støtte opp under godt styresett. Dette er nødvendige tiltak for å sikre transisjonen i et langsiktig perspektiv.

Langsiktig støtte. Keating understreket at det er svært viktig at internasjonale donorer forplikter seg til å støtte helhetlig opp om afghanske myndigheters utviklingsplaner og institusjonsbygging over lengre tid, slik at afghanerne har en realistisk forståelse av hvilke finansielle rammer de forholder seg til.

Spørsmål fra sal

I den påfølgende debatten ble følgende tema tatt opp:

Militarisering av transisjonen. Flyktningshjelpens generalsekretær Elisabeth Rasmussen konfronterte statssekretæren med at hans innlegg fokuserte på den militære komponenten av transisjonen i Afghanistan. Hun etterlyste mer fokus på sivile sider av transisjonen som utvikling, godt styresett og rettssikkerhet, og berømmet Keating for å anlegge en bredere forståelse av sikkerhetsbegrepet.

Statssekretær Eide understreket at militær sikkerhet er en betingelse for sosial orden og en viktig komponent av transisjonen, men at den heller ikke må skje på bekostning av de andre grunnleggende komponentene. Sikkerhetsstyrkene har vært gjenstand for mye oppmerksomhet og presterer stadig bedre, men det er fortsatt et stort behov for multisektortilnærming og parallell vekst i sivile strukturer.

Keating la til at en genuin nasjonal sikkerhetsstyrke kan virke samlen- de på Afghanistan, men at det er langt igjen dit. Videre påpekte han behovet for å trygge sikkerhetsstyrkenes lojalitet til regimet. Desertering er et stort problem, og ingen kan garantere for at desertørene ikke ender opp som opprørere. Keating stilte også spørsmål ved Afghanistans evne til å skatlegge egne innbyggere og finansiere landets sikkerhetsstyrker. Hvem skal betale lønnen til landets 350 000 sikkerhetsstyrker hvis Afghanistan ikke kan? Norge og andre har forpliktet seg til å bistå økonomisk i en periode, men en dag vil denne ordningen måtte ta slutt.

Keating tok videre til orde for å kartlegge vanlige afghaneres opplevelse av sikkerhet. Hvordan sivile afghanere selv opplever og definerer sikkerhet er vanskelig å måle og har i stor grad blitt oversett av de alli-

erte. Det er et tankekors at lokale afghaneres ønske om økt rettferdighet og rettssikkerhet har blitt besvart med flere tropper på bakken, mens tiltak rettet mot rettskjedene i praksis har blitt nedprioritert. Skal vi lykkes med å forbedre sikkerheten på bakken, er vi nødt til å inkludere vanlige menneskers erfaringer i treningen av politi og militære.

Analyse i forkant av operasjonen. Et gjennomgående tema under spørreundersøkelsen var viktigheten av å legge gode analyser til grunn for politiske avgjørelser om deltagelse i militære operasjoner. Fra salen ble det fremmet påstander om at de allierte feilet grovt ved å unnlate å trekke på lærdom fra engasjementet på Balkan på 1990-tallet, og at politiske og militære avgjørelser ble basert på forenklete og banale virkelighetsforståelser. Troen på at USA og NATO med militærmakt kunne «fikse» Afghanistan la blant annet føringer på sammensetningen av Bonntoppmøtet, der Taliban ble ekskludert som partner ved forhandlingsbordet. Denne avgjørelsen har i etterkant vært svært kontroversiell.

Stein Ørnhøi, medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg, hevdet i sin replikk at Stortingsdebatten fra 2001 avslørte at Stortinget hadde altfor dårlig kjennskap til situasjonen i Afghanistan da det ble vedtatt å støtte opp om den amerikanskledete *'Operation Enduring Freedom'* (OEF). Ørnhøi hevdet at Stortinget var blendet av lojalitet til amerikanerne og at det for fremtiden må være et minstekrav at politikere kjenner til den lokale konteksten før de tar stilling til spørsmålet om et eventuelt norsk engasjement i en utenlandsk konflikt. Det ble også rettet kritikk mot fraværet av relevante fagmiljøer i diskusjonen forut for deltagelsen som kunne ha påpekt svakheten ved en ekstern statsbyggingsagenda i Afghanistan.

Statssekretær Barth Eide sa seg enig i at man ikke anvendte erfaringene fra operasjoner på 1990-tallet, men la til at avgjørelsene som ble tatt må ses i lys av det spesielle politiske klimaet som var gjeldende i 2001.

Koordinering. Det fremkom av debatten at det er et klart behov for å styrke den strategiske, overordnede koordineringen av tiltak i Afghanistan. Slik kan man unngå dupliseringer og sikre at alle aktører drar i samme retning. Men hvorfor har koordinering, som alle er enig om at er viktig, vist seg så vanskelig å gjennomføre i praksis? Medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg, Gunnhild Hoogensen Gjorv påpekte at operasjonen i Afghanistan i realiteten er en fredsopprettende operasjon, og at en følge av dette er at de involverte partene i varierende grad er politiserte. Operasjonen i Afghanistan er ikke en FN-operasjon i vanlig forstand, og Norge inngikk i starten som del av amerikanernes OEF. Dette betyr i praksis at vi ikke er nøytrale, men en part i konflikten.

Denne politiseringen har følger for den sivil-militære koordineringen. Fra salen ble det fremholdt at både sivil og militær innsats er politiske redskaper som kunne vært mer slagkraftig dersom de hadde vært tettere koordinert og organisert mer i tråd med COIN-strategien. Statssekretærens påpekte i den forbindelse at en svakhet ved COIN-strategien er at den i for liten grad vektlegger det politiske aspektet. Vel har militære aktører stor gjennomføringsevne, men hvor er analysen av politiske konsekvenser, særlig på lang sikt?

Selv om alle aktører på bakken er der for å bistå afghanerne, har de ikke nødvendigvis like interesser eller mandater. Konseptuelt er dette i stor grad løst: Humanitære aktører er per definisjon nøytrale og upartiske, mens aktører som jobber med kapasitetsbygging militært eller gjennom utviklingsprosjekter i varierende grad er politiserte. Det er svært uheldig dersom humanitære NGOer i praksis instrumentaliseres og underordnes en militær operasjon, fordi deres arbeid avhenger av respekt for det humanitære rom. Både statssekretær Barth Eide og Michael Keating argumenterte for at gjensidig respekt mellom sivile og militære angående ulike roller, mandater og handlingsrom er en forutsetning for å løse koordineringsdilemmaet.

FN blir fremholdt som organet som skal koordinere og fokusere de internasjonale donorenes innsats. Keating påpekte imidlertid at FN har for få folk på bakken til å kunne håndheve dette i praksis. Han hevdet at det ikke bare er de internasjonale aktørene som er motvillige til å bli koordinert. Afghanske myndigheter stritter også mot fordi de føler at det er deres ansvar å holde orden i landet. De har imidlertid ikke kapasitet til å påta seg denne ordensrollen. Styrking av afghanske institusjoner er derfor et nøkkeltiltak for å forbedre koordineringen i tiden framover.

Hva er oppnådd – sikkerhetsmessig, sosialt og menneskerettslig?

I 2014 skal afghanerne etter planen overta ansvaret for egen sikkerhet. Innen da skal Norges militære nærvær i Afghanistan være avsluttet. En uttrekning fra Afghanistan henger imidlertid nøye sammen med operasjonens måloppnåelse. Hvilke suksesskriterier opererer man med, og hvor realistiske og bærekraftige er disse?

Debattleder Janne Haaland Matlary pekte innledningsvis på at det er viktig å huske at USA igangsatte operasjonen som en direkte konsekvens av terrorangrepene i 2001. At al-Qaida ikke har maktet å gjennomføre tilsvarende internasjonale terroroperasjoner kan tas til inntekt for at anti-terrormålet har blitt oppnådd. Afghanistan er ikke lengre et fristed for terroristorganisasjoner. Påfølgende målsetninger om statsbygging, utvikling og demokrati har hovedsakelig vært en europeisk tanke. Disse målene er langt mer kompliserte å oppnå, og har vist seg å kreve en lengre tidshorisont enn man først antok. Hva er status i forhold til disse målene?

Sikkerhetsmessig. Arne Opperud tok sterkt avstand fra narrativet om at de allierte har feilet fullstendig i Afghanistan. Han understreket at militærmakt ikke er en tryllestav, men viste til at de allierte har bidratt til å destruere store mengder våpen samt til å demobilisere 63 000 tidligere soldater. Videre har de lyktes i å rekruttere og trene en hær som per dags dato består av 170 000, der også kvaliteten er betraktelig hevet gjennom økt utdanning. Politistyrken er videre hevet til 134 000, og ifølge spørreundersøkelser er lokalbefolkningens tillit til politiet stigende. Opperud hevdet at selv om vi foreløpig ikke er der vi ønsker å være, har det funnet sted en markant bedring siden 2001. Trusselen fra krigsherrer er i dag betraktelig redusert og som et resultat er blant annet jenters tilgang til skolegang kraftig forbedret.

Ståle Ulriksen fokuserte i sitt innlegg på den interne sikkerhetssituasjonen i Afghanistan. Han pekte på at det er svært bekymringsverdig at man ikke makter å redusere antall voldelige angrep til tross for at antallet sikkerhetsstyrker i Afghanistan nå ligger rundt en halv million, 140 000 internasjonale styrker inkludert. Det har forekommet 39 prosent flere angrep i år enn i fjor, og gjennomsnittlig forekommer det nå rundt 2400 angrep i måneden. Ulriksen hevder at hovedproblemet er at de eksterne aktørene aldri helt har forsøkt å forstå det afghanske samfunnet. Han understreket at Afghanistan er et patron-klient-samfunn karakterisert av gamle, lokale konflikter. Han argumenterte

videre for at man har operert med helt feil suksesskriterier, som f.eks. antall drepte Talibanledere. De allierte må akseptere at Afghanistan er en mosaikk av lokale konflikter, at de aller fleste av disse har lite med Taliban å gjøre, og at alliert nærvær kan forskyve lokale maktbalanser og bidra til at latente konflikter blir aktivert. Man må derfor innse at det internasjonale nærværet i seg selv kan være en destabiliserende faktor, og justere ambisjonene for hva man kan oppnå i forhold til statsbygging i Afghanistan. De som skal forsøke å skape stabilitet i Afghanistan må lykkes i å bygge allianser.

Fra salen ble det stilt spørsmålsteget ved forhandlinger med Taliban. Kai Eide argumenterte for at slike forhandlinger ikke trenger å være et nullsumspill, men man må være bevisst på hva man ønsker å oppnå og hvor de røde linjene går. Det har vært mye motstand mot dialog med Taliban, men det finnes ingen bedre alternativ. På grunn av manglende forum vil det imidlertid være en særlig utfordring å inkludere afghanske kvinner i forhandlinger med Taliban.

Humanitært. Elisabeth Rasmusson tegnet et nedslående bilde av den humanitære situasjonen i Afghanistan. Hun påpekte at den typen krigføring som foregår rammer sivile særlig hardt. Nærmere 2800 sivile afghanere er drept i 2011, noe som er det høyeste antall drepte siden 2003. Ifølge flere humanitære indikatorer står man på stedet hvil. Mange millioner flyktninger har kommet tilbake til Afghanistan, men bare 40 prosent har blitt reintegrert i lokalsamfunnene sine. I tillegg presser Iran og Pakistan på for at de til sammen tre millionene flyktningene som oppholder seg der skal returneres.

Antall interne flyktninger har derfor økt. Antall personer som ikke får dekket sine basisbehov har også økt – 2,5 millioner mennesker er rammet av matmangel og man står overfor en tørkekrise nord i landet. Rasmusson konkluderte med at humanitære behov øker samtidig som kapasiteten minker. Dette skyldes både at humanitære budsjetter ikke følges opp og at sikkerhetssituasjonen begrenser sivile aktørers kapasitet på grunn av manglende tilgang og bevegelsesfrihet.

Carsten Jensen etterlyste i sitt innlegg en grunnleggende debatt rundt motivene for å delta i Afghanistan. Hvilke resultater kan vi vise til etter ti år og enorme summer brukt? Jensen hevdet at operasjonen hviler på den strukturelle feiltagelsen om at dine fienders fiender er dine venner. Dette har medført at krigsherrer gjennom posisjonering i regjeringen og parlamentet har blitt en del av maktstrukturen og dermed underminerer legitimiteten til disse strukturene. Særlig hardt rammer dette Afghanistans kvinner. Han sådde avslutningsvis tvil om myndighetenes respekt for grunnloven, og argumenterte for behovet for en reell form for maktdeling som inkluderer Taliban.

Anbefalinger for fremtidig norsk deltagelse i internasjonale operasjoner i regi av NATO og FN

Andre del av konferansen hadde som målsetning å identifisere lærdommer fra ti år i Afghanistan og hvordan disse kan informere framtidige internasjonale operasjoner. Sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, Haakon Bruun-Hanssen, FNs tidligere spesialutsending til Afghanistan, Kai Eide, og gender-rådgiver i Regional Command (RC) North ISAF, Linda Johansson, deltok i panelet. I konferansens aller siste del, *Samråd om framtidens norske sikkerhetspolitiske operasjoner*, deltok forsvarsminister Grete Faremo, statssekretær Espen Barth Eide, samt leder av Stortingets Utenriks- og forsvarskomiteé, Ine Marie Eriksen Søreide.

Det norske forsvarets erfaringer. Haakon Bruun-Hanssen åpnet med å hevde at man fra det norske forsvarets side i ti år har evnet å levere det som har vært forventet fra politisk hold. Særlig har Norge fått skryt for spesialstyrkenes innsats. Fra 2008 ble de internasjonale styrkenes omforente militære exit-strategi endret til å utdanne, trene og mentorere lokale sikkerhetsstyrker. Afghanerne overtar ledelsen for stadig mer komplekse operasjoner, og ifølge Bruun-Hanssen nærmer vi oss militært sett et nivå der det er mulig å overrekke ansvaret til *the Afghan National Army* (ANA). Den sivile siden er imidlertid fortsatt underfinansiert og henger etter kvalitetsmessig.

Bruun-Hanssen pekte på at Norges politiske beslutning om å opprettholde et tydelig skille mellom sivile og militære aktører medfører at Norges strategi står i motsetning til den bredere ISAF-strategien som går ut på å vinne 'hearts and minds'. General Petraeus har likevel fremhevet den norske PRT-modellen som en interessant modell for organisering av sivil og militær innsats. Bruun-Hanssen hevdet at engasjementet i Afghanistan har gitt det norske forsvaret relevant og verdifull erfaring fra en skarp, internasjonal operasjon. Han la imidlertid til at det norske forsvaret ikke er bygd opp for å stå i en asymmetrisk krigssituasjon i over ti år. Han understreket at dagens nivå på over 500 utstasjonerte soldater er helt i grenseland for hva det norske forsvaret, og ikke minst hærens personell og deres familier, kan tåle.

Erfaringen fra Afghanistan har gitt viktige innspill til organiseringen av Norges militære styrker. Den har blant annet påvirket debatten om

hvorvidt vi bør profesjonalisere forsvaret i større grad enn det som er tilfellet nå.

Det sivil-militære samarbeidet. Tidligere FN-spesialutsending til Afghanistan, Kai Eide, beskrev hvordan operasjonen i Afghanistan startet med lett fotavtrykk og etter hvert endret karakter til en tyngre involvering der man blant annet skulle bygge demokratiske institusjoner. Samtidig gjorde sikkerhetssituasjonen det stadig vanskeligere for sivile aktører å operere i felt. Fra ISAFs hold ble det sett som uproblematisk at militære overtok sivile oppgaver, siden det rådende synet var at militære og sivile aktører var del av en helhetlig operasjon. Et svært problematisk aspekt av denne rolleoveratakelsen var imidlertid at ISAF forlot det bærende humanitære prinsippet om at bistand ikke skal være et politisk virkemiddel, men komme de mest sårbare gruppene til gode først. Eide ville ikke gå så langt som å hevde at militære aktører overhode ikke bør levere humanitær hjelp, men denne må baseres på humanitære prinsipper og kun i tilfeller der sivile aktører ikke har tilgang til målgruppene. Det viktigste prinsippet må likevel alltid være å redde liv.

Eide trakk fram tre sentrale lærdommer fra erfaringen i Afghanistan: behovet for å samordne sivile og militære aktører tidlig i prosessen; respekt for militære og sivile aktørers ulike roller – her understreket han spesielt behovet for å basere seg på en politisk heller en militær logikk; samt forståelse av lokale forhold. Eide fremholdt at de alliertes største svakhet er at de ikke forstår Afghanistan eller det afghanske folket. Bistandsprosjekter som er igangsatt for å vinne ‘hearts and minds’ mangler lokalt eierskap og fører derfor til ‘quick collapse’. Eide uttrykte bekymring over bærekraften i statsbyggingsprosjektet, særlig med tanke på mulig økonomisk kollaps etter en uttrekning.

Fra salen ble det bedt om en avklaring av sivile og militære roller i Afghanistan. Bruun-Hanssen medga at norske soldater utfører oppgaver knyttet til stabilisering i Afghanistan som ligger utenfor tradisjonelle militære oppgaver. Han påpekte imidlertid at det er svært viktig at de militære ikke blir den aktøren som garanterer disse oppgavene over tid, dette er og må være statens ansvar. I motsatt tilfelle vil man i praksis ende opp med en situasjon hvor man gjør mer og mer – en grave-seg-ned-strategi istedenfor en exit-strategi. Det ble påpekt at situasjonen i Afghanistan ikke kan sammenlignes med situasjonen man hadde i Bosnia. Bosnia var ikke en skarp konflikt og det falt derfor mer naturlig for de militære å hjelpe til med en bredere kompetanseoverføring.

Kai Eide poengterte at det er svært problematisk dersom militære fortsetter å ta på seg stadig nye ikke-militære oppgaver for å komme i mål innen tidsfristen som er satt. PRTer sør i Afghanistan driver nå bistandsvirksomhet som erstatter lokale sivile institusjoner, og har i

praksis blitt rivaler på å utvikle statsmakt og lokale institusjoner. Han fikk støtte fra Rasmusson, som påpekte at selv om det internasjonale samfunnet nå leter etter exit-strategier, må denne prosessen foregå på en måte som ikke undergraver det som har blitt oppnådd på den sivile siden. Hun argumenterte for at de allierte må la den afghanske befolkningens sikkerhet få forrang framfor andre prioriteringer.

Afghanske kvinners rolle i krig og konfliktløsning. ISAFs gender-rådgiver i RC Nord, Linda Johansson, argumenterte for at det er viktig å inkludere et kjønnsperspektiv i ISAFs sikkerhetsstrategi, samt å styrke kvinners rolle i konfliktforebygging og konfliktløsning. Hun understreket at det finnes sterke kvinnerøster i Afghanistan, men at man må oppsøke dem aktivt, blant annet gjennom kvinnelige shuraer.

Fra salen ble det hevdet at afghanske kvinners situasjon tross høy profilering har blitt marginalisert i praksis. Flere i salen etterlyste en reell myndiggjøring av afghanske kvinner, basert på konkret handling og ikke rapportskriving. I forbindelse med dette temaet reiste Torunn Tryggestad spørsmålet om de allierte gjør afghanske kvinner en bjørnetjeneste når NATO – definert som hovedfiende av Taliban og andre sterkt tradisjonelle og konservative krefter – går i bresjen for å promotere kvinners rettigheter. Blir kvinners rettigheter dermed sett som et uttrykk for vestlig imperialisme? Og utsetter man kvinner som tar del i NATO-initierte prosjekter for beskyldninger om å gå i fiendens tjeneste?

Johansson uttrykte forståelse for at temaet er sensitivt, men argumenterte for at det ikke er de alliertes rolle å ta avgjørelser om personlig sikkerhet på vegne av afghanske kvinner. Dersom man ønsker å innhente et kjønnsperspektiv er man nødt til å inkludere kvinner og gi dem muligheten til å bli hørt, så får de selv avgjøre om de ønsker å takke ja til å delta. Hun minnet også om tidspresset som omgir dette temaet. Det eksisterer fortsatt et kollektivt minne om afghanske kvinners langt mer fremtredende samfunnsroller. Dette er fortsatt til stor inspirasjon for unge jenter, men situasjonen må utnyttes nå. Videre sa hun seg enig i at det er ytterst nødvendig å få på plass kjønne analyseser i både planlegging, gjennomføring og evaluering av internasjonale operasjoner. Konflikt rammer kvinner og menn ulikt og dette må tas hensyn til i utformingen av fremtidige operasjoner, særlig i kjønnssegregerte samfunn som Afghanistan.

Samråd om framtidens norske sikkerhetspolitiske operasjoner

Forsvarsminister Grete Faremo ble innledningsvis bedt om å heve blikket fra Afghanistan og se framover mot framtidige operasjoner. Hun hevdet at én erfaring fra Afghanistan er at det ikke finnes enkle løsninger, og at ting tar tid. Hun sa seg enig i at det ikke finnes noen militær løsning på Afghanistankonflikten, og at den militære innsatsen må sees i sammenheng med bredere politiske og økonomiske prosesser. Lokalt eierskap har videre kommet stadig mer i fokus. I begynnelsen hadde afghanerne ikke egne sikkerhetsstyrker; dermed var fokuset på å snarest mulig bygge kompetanse. Faremo beskrev hvordan neste skritt nå er å sikre at afghanerne sitter i førersetet ved planlegging og gjennomføring av operasjoner. Overføringen av sikkerhetsansvaret skal gjøres på en ansvarlig og robust måte, både for våre egne og afghanske sikkerhetsstyrker. I den forbindelse er det et behov for å styrke koordineringen både i det internasjonale samfunnet og mellom ulike organisasjoner.

Forsvarsministeren hevdet at Norge alltid skal være tilbakeholden med å gå inn med militære styrker. FN-mandatet er helt avgjørende for den sittende regjeringen og vil også være det i fremtiden. Faremo pekte videre på at Norges innsatsforsvar er viktig både for egen forsvarsevne, men også i alliansesammenheng. Hun la vekt på at norske soldater har fått kamptrening og at de har utmerket seg i Afghanistan. Hun poengterte videre at det kun tok hundre timer fra beslutning om deltagelse til norske fly var på vingene på vei til Libya. For Norge er det også svært viktig å ha *relevante* kapasiteter. Det fremmes stadig sterkere krav om effektiv ressursbruk, noe som har blitt understreket av finanskrisen som har rammet Norges partnere i Europa hardt.

Statssekretær Barth Eide ble spurt om hvordan deltagelsen i Afghanistan har fremmet eller skadet norske interesser. Barth Eide svarte at for det første hadde Norge en genuin sikkerhetspolitisk interesse av å gripe inn mot Taliban og al-Qaida. Samtidig var det strategisk viktig for Norge å styrke både NATO-alliansen og en FN-ledet verdensorden. Videre har operasjonen gitt forsvaret viktig erfaring fra et internasjonalt skarpt oppdrag. Samtidig innrømmet statssekretæren at operasjonen i Afghanistan har medført at Norge har hatt begrensede muligheter til å avgi styrker til andre internasjonale operasjoner; også FN-ledete operasjoner som regjeringen har uttrykt ønske om å delta i. Barth Eide var likevel ikke enig i at dette innebærer en nedprioritering av FN-ledete operasjoner. Han hevdet at det er ønskelig at Norge i

fremtiden har to operasjonstyper, en skarp i NATO-regi og en mer beskyttelsesorientert i FN-regi.

Afghanistanoperasjonens legitimitet var gjenstand for debatt. Fra salen ble det hevdet at operasjonen i beste fall hadde et uryddig FN-mandat. Ørnhøi hevdet at operasjonen ikke representerer 'en krig i rekke av kriger', men for ettertiden vil bli stående som en historisk feilbedømmelse fra Vestens side. Ørnhøi hevdet at om vi har lært noe, så er det at vi for all del må unngå å havne i en krig i Asia som varer i ti år. Dette fikk han støtte for fra Norges Fredslag.

Barth Eide understreket at engasjementet i Afghanistan er solid forankret i FN-pakten gjennom artikkel 51 om retten til selvforsvar og artikkel 7 om ansvar for kollektiv sikkerhet. Han vektla videre betydningen av FN-mandat ved deltagelsen i Libya, der man fikk en meget tydelig resolusjon på kort tid. Resolusjon 1970 autoriserte å fryse regimets verdier i utlandet, mens 1973 autoriserte bruk av alle nødvendige virkemidler for å beskytte sivile da det fremstod som klart at regimet aktet å gå etter egen befolkning. Statssekretæren hevdet at man fra starten av ønsket en bred operasjon, og det aldri var et mål om at det skulle være en NATO-ledet operasjon. Vesten vurderte det imidlertid dit hen at det ikke var tid til å vente på en avgjørelse fra den Afrikanske Union.

Ine Marie Søreide Eriksen ga uttrykk for en bred politisk enighet bak Norges oppdrag i Afghanistan. Hun argumenterte for at oppdraget har vært vellykket i forhold til terrorbekjempelse, men stilte likevel spørsmål ved om de allierte innledningsvis la lista for høyt i forhold til hva man ville oppnå. Hun trakk fram mangel på jobbmuligheter som den største utfordringen for afghanere flest. Dette er en bekymringsverdig situasjon fordi religiøs radikalisering gjerne har sterk grobunn i en ung befolkning uten økonomisk fremtid, noe som kan bidra til å øke internasjonal terrorisme. Det er derfor viktig å bidra til å fjerne usikkerheten rundt transisjonen.

Forsvarsministeren sa seg avslutningsvis enig med Ørnhøi i at lengden og omfanget som ISAF-operasjonen har fått er meget spesiell. Likevel, den markante støtten både på Stortinget og i befolkningen reflekterer en bevissthet om at vi har et alliansebasert forsvar. Panelet hevdet at det er en grov undervurdering av både sivil og militær innsats å hevde at operasjonen er fullstendig feilslått. Norske kvinner og menn høster stor respekt for den jobben de gjør i Afghanistan, selv om store utfordringer gjenstår. Statssekretær Barth Eide hevdet på direkte spørsmål at akkurat det vi har gjort i Afghanistan, kommer vi neppe til å gjøre igjen. Han vurderte det som høyst usannsynlig at Norge vil delta i en ny, omfattende vestligdominert NATO-operasjon langt utenfor vårt område. Han la til at det er viktig å ta med seg lærdommene fra denne operasjonen inn i nye operasjoner, og at Norge jobber for et

tydeligere FN-fotavtrykk samt med å sikre en bredere deltagelse i fremtidige operasjoner. Søreide Eriksen la avslutningsvis til at Norge vil foreta vurderinger av hvilke kapasiteter vi innehar og hva vi kan bidra med i fremtidige tilfeller der FN etablerer et mandat og ber oss om hjelp.

Avslutning

Intervensjonen i Afghanistan var ikke NATOs første internasjonale engasjement. Det blir neppe det siste. For verden er i endring og i flere regioner bidrar endringer til gnisninger som kan tenne konflikter og blusse opp i kamp og krig. Det er nok å minne om de folkelige opprørene som har feiet over Nord-Afrika og Midtøsten i løpet av 2011. NATO og Norge må regne med å bli trukket inn i internasjonale konflikter også i fremtiden.

Formålet med denne konferansen var å drøfte Afghanistan og trekke lærdom av engasjementet der. Hensikten var å bidra til en løpende diskusjon om hvordan Norge har taklet utfordringer i Afghanistan slik at vi kan lære av erfaringene der og stå bedre rustet til å møte lignende utfordringer i tiden som kommer.

Det var stor enighet på konferansen om flere prinsipper i Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk. Et av disse er at det må foreligge et FN-mandat for at Regjeringen skal konsultere med Stortinget om å sende norske styrker til en internasjonal operasjon. Et annet er at slike operasjoner må være basert på eksisterende kapasiteter; at Forsvaret må ha tilstrekkelig personell og utstyr for å kunne håndtere de forespørslene som Regjeringen kommer med.

Hoveddelen drøfter stort sett operasjonelle sider ved Afghanistankonflikten. Den avsluttende delen som begynner her vil gå et skritt videre: Den vil søke å trekke mer overgripende lærdommer fra engasjementet i Afghanistan og dermed bidra til en mer generell diskusjon som må ligge til grunn for fremtidige engasjementer. Utvalget for sikkerhet, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet vil foreslå ti slike momenter – ti intervensjonsvettregler.

1. Klart mandat

Dersom Norge skal delta i en internasjonal intervensjon, må det foreligge et FN-mandat. Dette er et etablert prinsipp som det er bred politisk enighet om. I tillegg må et utenlandsoppdrag ha et klart Stortingsflertall bak seg. Jo større og mer tverrpolitisk flertallet er, jo større legitimitet ligger det i oppdraget.

2. Politikerne må være klare på konfliktens mål

I et demokratisk samfunn er det politikerne som trekker opp intervensjonens mål, mens krigens taktiske og operasjonelle vurderinger overlates til de militære. Militæret utfører de oppgavene som politikerne ber om. I Afghanistan har det militære i all hovedsak utført sine opp-

gaver godt. Det samme kan ikke sies om politikerne: De har vært usikre på hva militær makt kan brukes til, har trukket opp urealistiske mål og gitt uklare ordre. Dette er bitre erfaringer. Men de må ikke skyves under teppet. Det er viktig å lære av dem, for det er til syvende og sist Regjering og Storting som sitter med det politiske ansvaret for utenlandsoppdrag og intervensjoner.

3. Lær konfliktens kontekst

Utenlandsoppdrag er ikke bare å overføre personell og materiell fra et territorium til et annet; det innebærer også å krysse en (ofte dyp) kulturkløft. Det innebærer inntog i fremmede samfunn, med ukjente sosiale institusjoner og uvante normer og regler for adferd. For å håndtere utenlandske konflikter er det nødvendig å ha god innsikt i lokal kontekst og regional sammenheng.

Før Norge deltar i slike operasjoner er det nødvendig å hente inn opplysninger både om konfliktens natur – om dens viktigste aktører, om deres interesser og motstridende mål, om deres ressurser og deres nasjonale og regionale sponsorer – og om sosiale og kulturelle forhold i samfunnet generelt. Slik kunnskap må foreligge før en avgjør om Norge skal engasjere seg i en utenlandsoperasjon.

4. Let etter paralleller

En måte å gripe konfliktens natur på er å identifisere lignende tilfeller. Særlig vil det være viktig å holde blikket på forholdet mellom de intervensjonerende styrkene og den stedlige statsmakten: Skal styrkene støtte opp om en etablert stat og bekjempe opprørere (slik Storbritannia gjorde i Britisk Malaya på 1940-tallet, og USA i El Salvador på 1980-tallet)? Eller skal de intervensjonerende styrkene støtte opprørere i en strid mot en etablert stat (som president Reagan gjorde i Angola og Afghanistan på 1980-tallet, eller slik Norge nylig gjorde i Libya)? Er det fare for at støtte til opprørere kan ødelegge den etablerte ordensmakten og styrte samfunnet ut i borgerkrig (slik som skjedde i Irak i kjølvannet etter den amerikanske invasjonen i 2003)? Finnes det noen stat i området eller intervensjonerende utenlandske styrkene i et anarkisk samfunn hvor de må bekjempe klangrupper, krigsherrer, kriminelle organisasjoner, terrorister og andre ikke-statlige aktører?

En slik overgripende debatt vil redusere sjansen for hodeløse intervensjoner tatt på grunnlag av affekt eller ureflektert lojalitet til allierte. Den vil klargjøre intervensjonens mål. Ved å definere måloppnåelse, vil den også bidra til å formulere kriterier for oppdragets slutt og for tilbaketrekking.

5. Planene for krigen må inkludere planer for freden

En lærdom fra Afghanistan er at militær seier kun er et første skritt på veien mot de politiske målene. Bush-administrasjonen intervensjonerte i Afghanistan høsten 2001 uten klare planer utover de militære. De

hadde ingen klar ide om hvordan de skulle konvertere den militære seieren til politisk orden i landet.

Lærdommen må være at de intervensjonerende styrkene på et tidspunkt må skifte til nye gir, ta frem nye planer for hvordan et militært overtak kan danne utgangspunktet for etableringen av bestandige institusjoner for orden. Denne andre fasen er komplisert og krevende. Den kan forandre større militære styrker enn den første fasen. Den vil innebære militære oppdrag som lett glir over i sivile oppgaver – oppgaver som ofte er uønsket fra militærets side og som lett fører til konflikt med sivile bistandsorganisasjoner.

6. Militære styrker har ikke løsningen alene

I Afghanistan ble betydningen av militær makt lenge overvurdert, mens verdien av sivile virkemidler ble undervurdert. En nyttig lærdom for fremtidige konflikter er, at selv om militære styrker spiller en avgjørende og nødvendig rolle på et tidlig stadium i utenlandsoppdrag, så er det de sivile aktørene som best kan utføre nødhjelp, gjenreisning, forsoningsarbeid og få tillit i befolkningen. De sivile aktørene må få slippe til tidligere og i større monn. De må spille en større rolle i overgangen fra militær seier til politisk orden.

7. Lokale ordensinstitusjoner kan være uformelle og robuste

Afghanistan er ikke et moderne samfunn. Det har ikke hatt noen stat i moderne forstand – det har ikke hatt noe monopol på voldsmakt og skattlegging; det har ikke hatt noen effektiv sentraladministrasjon med forgreninger ut i provinsene. Det afghanske samfunnet har likevel ikke vært uten orden. Selv om landet ikke har hatt moderne, vestlige ordensinstitusjoner har det likevel hatt ordnende institusjoner, basert på tradisjon, religion, etnisk tilhørighet, blodsband og stadig skiftende politiske allianser. Da USA og ISAF begynte å introdusere vestlige institusjoner – for eksempel i form av politiske partier, frie valg og en sentralmakt med utøvende, lovgivende og dømmende elementer – undervurderte de eksistensen av og styrken i landets tradisjonelle ordensinstitusjoner.

8. Er demokrati alltid det beste?

En av de bitreste lærdommene fra Afghanistan er at tradisjonelle, lokale og, ofte, autoritære tradisjoner har vært sterkere enn nye og demokratiske institusjoner. Dette er en lærdom som bekreftes av en rekke andre intervensjoner – ikke minst en rekke amerikanske intervensjoner i Mellom-Amerika og Asia gjennom det 20. århundre: At demokratiske institusjoner slår ikke rot hvor som helst. Helt bestemte forhold må ligge til rette for at demokratiske styresett skal slå rot i ikke-demokratiske samfunn.

Blant de viktigste forutsetningene for demokrati er disse: nasjonal enhet, høy lesekyndighet, fungerende politiske og fiskale strukturer, en

viss grad av industrialisering og en rimelig stor sosial middelklasse. Afghanistan skåret svært lavt på disse forutsetningene i 2001. Ved neste intervensjon kan det være klokt å vurdere det samfunnet som det intervensjonens i ut fra slike elementære vilkår for demokrati. Istedenfor å gå i gang med å bygge et demokratisk styresett kan det være fornuftig å spørre hva slags humane forbedringer det kan være grobunn for under de lokale forutsetninger som foreligger. Istedenfor å begynne med det som er ønskelig, kan det være klokt å ta utgangspunkt i hva som er mulig.

9. Alliert koordinering er alltid et problem

Det er lett å forstå at forholdet mellom intervensjonerende styrker og den lokale befolkning er komplisert og konfliktfylt. Det er viktig å legge til at det også er forskjeller, gnisninger og konflikter mellom de nasjonale kontingentene innad i den intervensjonerende alliansen. Disse kan være overraskende store og hindre effektivt samarbeid.

Noen forskjeller er organisatoriske og kan overkommes med bevisst koordinering. Andre er kulturelle og må håndteres via skoling, forståelse og toleranse. Atter andre er drevet av bidragslandenes innenrikspolitiske agendaer; dette er de mest krevende forskjellene. I Afghanistan ønsket f.eks. amerikanerne bistand fra en «koalisjon av vilige» stater, mens europeerne ønsket at bistand skulle bygge på NATO-alliansen – det var viktig for dem å beskytte NATO som, i sin tur, trygget deres egen sikkerhet. USA førte i utgangspunktet en «krig mot global terror» og motsatte seg lenge statsbygging, mens europeerne arbeidet for statsbygging – de ville etablere «et nytt Afghanistan».

10. Opprett formelle rutiner for læring

I militær sammenheng er det viktig at den erfaringen som soldater og offiserer får i utenlandsoppdrag overføres systematisk og på en slik måte den blir en del av Forsvarets kollektive hukommelse.

Uten rutiner for læring, forblir erfaringene fra utenlandsoppdrag fragmenterte og personavhengige. Med rutiner for innhenting og bearbeiding av erfaringer kan lærdommen senere lett overføres til nye kull og avdelinger. Det kan være nyttig å skille mellom erfaringer på strids-teknisk nivå, taktisk og operasjonelt nivå.

Dette poenget må også gjelde for de politiske miljøene – for Utenriksdepartementet og for Stortinget. I en sivil sammenheng kan en konferanse, slik som den UD og Regjeringens sikkerhetspolitisk utvalg nettopp har avholdt, være et nyttig element i en større lærings-sammenheng.

Utenriksministerens utvalg for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet.

Program

Del I

This part will be held in English

- 09.00 - 09.10** **Opening statement**
Torbjørn L. Knutsen, leder av Utvalget for sikkerhet, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet
- 09.10 - 09.40** **Ten years in Afghanistan – what now?**
Espen Barth Eide, statssekretær i Utenriksdepartementet
- 09.45 - 10.15** **Our long-term responsibilities in Afghanistan**
Michael Keating, FNs assisterende spesialutsending til Afghanistan
- 10.15 - 11.00** Spørsmål/kommentarer fra salen
- 11.00 - 11.30** *Kaffepause*

Del II

- 11.30 - 12.15** **Hva er oppnådd - sikkerhetsmessig, sosialt og menneskerettslig.**
Arne Opperud, tidligere PRT-sjef
Elisabeth Rasmusson, generalsekretær i Flyktninghjelpen
Ståle Ulriksen, forsker NUPI og medlem av sikkerhetspolitisk utvalg
Carsten Jensen, forfatter
- 12.15 - 13.00** Paneldebatt med spørsmål fra salen
Debattleder: Janne Haaland Matlary, professor UiO og medlem av sikkerhetspolitisk utvalg
- 13.00 - 14.00** *Lunsj*

Del III

- 14.00 - 14.15** **De militære erfaringene – de framtidige operasjonene.**
Haakon Bruun-Hanssen, sjef for Forsvarets operative hovedkvarter
- 14.15 - 14.30** **Det sivil-militære samarbeidet – hva har vi lært?**
Kai Eide, FNs tidligere spesialutsending til Afghanistan
- 14.30 - 14.45** **Status og framtidsutsikter for afghanske kvinner.**
Linda Johansson, gender-rådgiver i Regional Command North, ISAF, Afghanistan
- 14.45 - 15.20** Spørsmål/kommentarer fra salen.
Debattleder: Monica Mattson, generalsekretær i Folk og forsvar og medlem av sikkerhetspolitisk utvalg
- 15.20 - 15.30** *Pause*

Del IV

- 15.30 - 16.25** **Samråd om framtidens norske sikkerhetspolitiske operasjoner**
Grete Faremo, forsvarsminister
Ine Marie Eriksen Søreide, leder av Stortingets utenriks- og forsvarskomiteé
Espen Barth Eide, statssekretær i Utenriksdepartementet

Debattleder: Rolf A. Vestvik, Flyktningshjelpen og medlem av sikkerhetspolitisk utvalg
- 16.25 - 16.30** **Avslutning**
Torbjørn L. Knutsen

Utvalget for sikkerhetspolitikk, nedrustning og internasjonale utfordringer mot norsk sikkerhet

Tomas C. Archer
Tore Bjørge
Gunhild Hoogensen Gjerv
Torbjørn L. Knutsen (leder av utvalget)
Janne Haaland Matlary
Monica K. Mattsson
Kristine Offerdal
Torunn L. Tryggestad
Ståle Ulriksen
Rolf A. Vestvik
Stein Ørnhøi

Espen Barth Eide

Statssekretær i Utenriksdepartementet. Utdannet statsviter. Barth Eide var statssekretær i forsvarsdepartementet fra 2005 til 2010 og ledet internasjonal avdeling ved NUPI fra 2002 til 2005. Han var også statssekretær i Utenriksdepartementet (2000-01) i Jens Stoltenbergs første regjering.

Haakon Bruun-Hansen

Sjef for Forsvarets operative hovedkvarter. Har en lang militær karriere bak seg i Sjøforsvaret. Var stabssjef i Sjøforsvarsstaben frem til 2008 og Generalinspektør for Sjøforsvaret frem til 2011.

Kai Eide

Norsk diplomat med internasjonal sikkerhetspolitikk og krisehåndtering som arbeidsfelt. Har bl.a. vært Norges ambassadør til OSSE (1998–2002) og til NATO (2002–2006). Tjenestegjorde som FNs spesialutsending til Afghanistan i perioden 2008–2010.

Ine Marie Eriksen Søreide

Sitter som leder i Stortingets Utenriks- og forsvarskomiteé. Har representert Høyre på Stortinget 2005. I perioden 2000 - 2004 var hun leder i Unge Høyres Landsforbund. Utdannet jurist fra Universitetet i Tromsø.

Grete Faremo

Forsvarsminister. Hun har tidligere vært olje- og energiminister, justisminister, bistandsminister og stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet. Faremo har også lang fartstid i det private næringsliv, bl.a. som direktør i Microsoft og konserndirektør i Storebrand.

Carsten Jensen

Dansk forfatter, journalist og samfunnsdebattant. Før sin forfatterkarriere var Jensen både krigskorrespondent og fast kronikør i den danske avisen Politiken. Har mottatt en rekke priser og legater, blant annet mottak han Olof Palme-prisen i 2009.

Linda Johansson

Er Gender Field Advisor i den svenske hæren og har tjenestegjort som gender-rådgiver for Regional Command North for International Security Assistance Force (ISAF) i Afghanistan. Hun har arbeidet med å implementere kvinneengasjement og "gender mainstreaming" i et sikkerhetsperspektiv.

Michael Keating

FNs assisterende spesialutsending til Afghanistan, med ansvar for bistand og gjenoppbygging. Lang erfaring fra humanitære kriser og gjenoppbyggingsprogrammer i Afghanistan, Midt-Østen og Afrika. Keating har hatt en rekke lederposisjoner i FN i Genève, Malawi, Jerusalem og Gaza.

Arne Opperud

Oberst og sjef for Krigsskolen. Har tidligere vært sjef for bl.a. den norske stabiliseringsstyrken i Meymaneh i Afghanistan, for Etterretningsbataljonen i Hærens styrker og for organisasjon- og matriellavdelingen i Hærstaben.

Elisabeth Rasmussen

Generalsekretær i Flyktningshjelpen siden januar 2008. Tidligere seniorrådgiver i FN's nødhjelpsorganisasjon (OCHA), og nåværende medlem av britiske myndigheters rådgivningsgruppe for gjennomgang av humanitær politikk, samt medlem av representantskapet ved Oslosenteret for fred og menneskerettigheter.

Ståle Ulriksen

Medlem av Sikkerhetspolitisk utvalg. Statsviter og forsker. Har siden 2009 vært tilknyttet bl.a. Afghanistanprogrammet ved NUPI, med fokus på operasjonene i Afghanistan. Har tidligere arbeidet bl.a. med militære operasjonskonsepter og forholdet mellom NATO og FN i Afghanistan.

