

# Norge i Afghanistan

– bakgrunn, retorikk, fortsettelse

Helge Lurås



Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
Norwegian Institute of International Affairs

NUPI-notat 768

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt  
Copyright: © NUPI 2009  
ISBN: 978-82-7002-254-0

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 forfatterne.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)  
Fax: 22 36 21 82  
Tel: 22 99 40 00

# **Norge i Afghanistan**

**– bakgrunn, retorikk, fortsettelse**

**Helge Lurås**



## Sammendrag

Norsk militær innsats i Afghanistan kom som et resultat av terroranslagene mot USA 11. september 2001. Regjeringen tilbød USA en liste over norske militære enheter på et tidlig tidspunkt. Beslutningsfasen var kort, lite inkluderende og komprimert.

Når europeiske stater vektlegger betydningen av NATO, menes i hovedsak betydning av USA som aktør i europeiske sikkerhetsspørsmål. Den direkte og avgjørende forbindelsen mellom USA og Norge som årsak til norsk militær innsats i Afghanistan har likevel blitt nedtonet etter 2001. Kommunikasjonen om deltakelsen i Afghanistan har primært hatt til hensikt å søke folkelig støtte til en beslutning som i realiteten ikke har vært oppe til vurdering siden 2001. utfordringene ved diskrepansen mellom retorikk og realiteter har imidlertid blitt større etter hvert som USA og NATO har møtt opposisjon i Afghanistan.

Situasjonen i Afghanistan forverres. Samtidig revurderer USA sin strategi. Disse to forhold er i seg selv tilstrekkelig for å begrunne endringer i norsk politikk og retorikk. ISAF-sjefen Stanley McChrystal har videre foreslått en strategi som innebærer at man utsetter NATO-soldater for større risiko. Også norske tap kan øke. Økte tap vil virke demoraliserende og svekke den befolkningens politisk vilje, noe som vil bli en innenrikspolitisk utfordring for mange NATO-land.

I takt med økte tap, vil vestlig opinion avkreve svar. Mer intensiv norsk meningsutveksling kan trolig ikke unngås. Det internasjonale ordskiftet har allerede slått inn over Norge. Forutsetningene for suksessfull opprettholdelse av den etablerte og mer 'tilslørende' kommunikasjonsstrategien er i ferd med å bli borte. Afghanistan-innsatsen vil i økende grad bli kontroversiell i alle NATO-land. Norge er derfor best tjent med en større grad av oppriktighet om og vurdering av norske interesser og virkemidler.

Debatten om innsatsen i Afghanistan må angripes proaktivt og bør ikke begrense seg til hva Norge skal gjøre. Det er USAs og vestens overordnede og samlede intervensjon som er det avgjørende for om Norges innsats tjener en ønsket funksjon. Dermed bør det være situasjonen i Afghanistan og de vestlige målsettingene og virkemidlene generelt som er hovedfokus.

Obama vil trolig offentliggjøre en viss militær økning i nær framtid, men forpliktelsen kan være halvhjertet. Norge må derfor gi seg selv fleksibilitet. En må ta hensyn til sine allierte og til utviklingen og potensialet i Afghanistan. Men det må erkjennes at USA og NATO er i store vanskeligheter i øyeblikket. Økt militær innsats kan forsterke motstanden og opprøret. Det er lite trolig at det blir mindre korrupsjon og bedre tjenesteyting fra de afghanske myndighetene i nær framtid. Framdriften i oppbyggingen av de afghanske sikkerhetsstyrkene er trolig også for optimistisk.

Det skal mye til om ikke USA og NATO blir tvunget til å trappe ned i løpet av noen få år. Flere av de vestlige land har i tillegg økonomiske problemer. Norge bør verken være blant de første eller de siste i NATO til eventuelt å trekke seg ut.



# Innhold

1. Innledning .....	1
2. Bakgrunn og betingelser for norsk policy.....	3
2.1 Avgjørelsesfasen: september-desember 2001 .....	3
2.2 Legitimerings- og konsensusfasen: 2002-2007 .....	5
2.3 Problemfasen: 2008-2009 .....	7
3. Revurderingsfasen: 2009–2010 .....	11
3.1 Holder den etablerte kommunikasjonsstrategien? .....	11
3.2 Bør regjeringen igangsette en revurdering av norsk innsats? ...	15
3.3 Hvordan bør norsk militær innsats utvikle seg? .....	20
4. Konklusjon.....	27





# 1. Innledning

Norsk sikkerhets- og utenrikspolitisk tenkning før 11. september 2001 indikerte ingen nært forestående økonomiske eller strategiske interesser i Afghanistan. Norsk utenrikspolitikk var delvis opptatt av å gi bistand og nødhjelp til land uavhengig av deres sikkerhetspolitiske betydning for Norge. Men selv etter årtier med store menneskelige lidelser, var ikke Afghanistan et viktig satsingsområde for norsk bistand og nødhjelp.<sup>1</sup> Norsk militær deltakelse og økt sivil innsats i Afghanistan kom som et resultat av terroranslagene 11. september 2001 og USAs påfølgende militære intervensjon.<sup>2</sup>

Notatet gjennomgår bakgrunnen og betingelser for nåværende norsk Afghanistan-politikk. Dagens situasjon er både reelt og retorisk direkte forårsaket av beslutninger fattet høsten 2001, og av den påfølgende håndtering fram til 2009. Den historiske gjennomgangen leder opp mot behandlingen av noen hovedutfordringer for videre norsk deltakelse i Afghanistan.

---

Notatet ble muliggjort med støtte fra Forsvarsdepartementet som del av prosjektet "Det norske forsvaret i Afghanistan: erfaringshåndtering, doktrineutvikling og strategisk effekt". Prosjektet er et samarbeid mellom Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og Institutt for forsvarsstudier (IFS).

<sup>1</sup> I 1999 og 2000 utgjorde støtte til Afghanistan henholdsvis 0,8 % og 1,4 % av norsk bistand. Fra 2001 økte dette til 4,5 %. Se blant annet [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2002/norsk-bistand-i-fokus.html?id=105807](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/norsk-bistand-i-fokus.html?id=105807) [Lastet ned 6. november 2009].

<sup>2</sup> For en gjennomgang av den internasjonale konteksten rundt intervensjonen i Afghanistan henvises det til NUPI Working Paper 765: "Vestens intervensjon i Afghanistan: bakgrunn, praksis, fortsettelse" (Lurås 2009).



## 2. Bakgrunn og betingelser for norsk policy

### 2.1 Avgjørelsesfasen: september-desember 2001

Det var utelukkende amerikansk territorium som ble angrepet 11. september 2001. Omstendighetene i etterkant var spesielle. Det utviklet seg/ble skapt en oppfatning av at al-Qaida utgjorde en vesentlig trussel mot USA. Denne virkelighetsforståelsen ble et hovedfundament som Bush-administrasjonen benyttet i sine relasjoner med en rekke stater.

NATO aktiverte artikkel 5 i sitt charter allerede 12. september 2001. Et angrep på en er et angrep på alle.<sup>3</sup> USA valgte imidlertid ikke å gjøre formell bruk av NATO-alliansen innledningsvis. I stedet ble en koalisjon av ”villige stater” invitert med. Det bidro til en økt frykt i Europa for NATOs framtid. Nær sagt alle vestlige stater tilbød seg å bidra militært i Afghanistan fra et tidlig tidspunkt.

Den militære innsatsen ble organisert i to strukturer: Operation Enduring Freedom (OEF) og International Security Assistance Force (ISAF). Norge var tidlig med i begge strukturer, men trakk seg ut av OEF i januar 2006.<sup>4</sup> OEF er en amerikansk anti-terror operasjon hvis hovedmål er å lokalisere og nøytralisere al-Qaida og tilknyttede grupper. ISAFs mandat var i begynnelsen avgrenset til å skape sikkerhet i og utenfor Kabul.<sup>5</sup> Etter hvert har ISAF ekspandert, og i løpet av de siste årene har OEF og ISAF slått sammen flere funksjoner. OEF og

---

<sup>3</sup> Artikkel 5 ble erklært med forutsetninger 12. september, og forutsetningene ble formelt avgjort oppfylt 2. oktober 2001. Gorka, Sebestyen (2006) Invocation in context. *NATO Review*. Tilgjengelig på <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/art1.html> [Lastet ned 9. oktober 2009].

<sup>4</sup> De norske innenrikspolitiske omstendighetene blir ikke behandlet i detalj her, men uttrekking fra OEF kom etter regjeringsskiftet i 2005.

<sup>5</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/40/8.html?id=580968> [Lastet ned 6. november 2009].

ISAF har nå felles ledelse, men består formelt sett som separate strukturer.

President George W. Bush sa i en tale allerede 20. september 2001 at “de som ikke er med oss, er med terroristene”.<sup>6</sup> Denne trusselen var trolig ikke myntet på europeiske allierte, men mot mer ambivalente stater.<sup>7</sup> Men kravet klang av universalitet. Enhver stat som “nølte” ville med det gjøre en meget tydelig politisk ytring i forhold til USA. Den norske regjeringen valgte å ikke vente mer enn andre europeiske land og presenterte en liste over norske militære enheter til koalisjonsoperasjoner på et tidlig tidspunkt. Stortingets utvidete utenrikskomité ble informert 30. november 2001<sup>8</sup>, og tilbudet ble formalisert ved en kongelig resolusjon av 14. desember 2001.<sup>9</sup>

Erkjennelsen av at beslutningsprosessen var så komprimert og dermed også så lite offentlig, diskutert og forankret i en inkluderende prosess, er viktig for å forstå de påfølgende års norske (og europeiske) framstilling og kommunikasjon av målsettingene for og legitimering av innsatsen i Afghanistan.<sup>10</sup> De politiske partiene har i ettertid måtte etablere og opprettholde befolkningens støtte for beslutningen om å involvere seg militært. I noen grad er mange utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger av en slik karakter i Norge, men avgjørelsen om militær innsats i Afghanistan var særskilt rask og lite inkluderende.

---

<sup>6</sup> <http://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/> [lastet ned 2. november 2009]

<sup>7</sup> Spesielt Pakistan.

<sup>8</sup> [http://www.regjeringen.no/se/dokumeantavuorka/Regjeringen-Bondevik-II/fd/233255/233259/norge\\_tilbyr\\_militaere\\_styrker.html?id=245147](http://www.regjeringen.no/se/dokumeantavuorka/Regjeringen-Bondevik-II/fd/233255/233259/norge_tilbyr_militaere_styrker.html?id=245147) [Lastet ned 9. oktober 2009].

<sup>9</sup> Innst. S. nr. 119. (2001-2002). Tilgjengelig på <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-119/?lvl=0> [Lastet ned 9. oktober 2009].

<sup>10</sup> Med en klar henvisning til omstendigheten rundt Norges militære innsats i Afghanistan har Iver Neumann beskrevet det slik at “Norge går til krig nærmest på autopilot” for å ha et godt forhold til USA”. Siteret fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2386727.ece> [lastet ned 3. oktober 2009].

## **2.2 Legitimerings- og konsensusfasen: 2002-2007**

Norges forhold til USA har helt siden 2. verdenskrig vært et spenningsfelt og til dels en kile i norsk politikk. I Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009) står det at “NATO er Norges tyngste sikkerhetspolitiske forankring”. Spesielt med fremveksten av EU som en alleuropeisk politisk struktur, innebærer NATO i all hovedsak graden av amerikansk involvering i europeisk sikkerhet. Når man i Norge benevner viktigheten av NATO, mener man i all hovedsak viktigheten for Norge (og Europa) av at USA er involvert i Norge (og Europa). NATO-alliansen er blant annet viktig for å unngå utelukkende bilaterale forbindelser mellom et stort og mektig USA og et lite og svakt Norge. Multilaterale institusjonelle nettverk er blitt regnet som fordelaktig for små land i møte med store. USA er den vesentlige forbindelsen som søkes håndtert fra norsk side gjennom medlemskapet i NATO.

Den mest tydelige motstanden mot nære forbindelser mellom Norge og USA har kommet fra den ideologiske venstresiden i norsk politikk. Det er de samme miljøer som har vært mest høylydte i sin kritikk av Norges militære innsats i Afghanistan. Det er logisk nok nær korrelasjon mellom skepsis til USA og motstand mot norsk (og vestlig) militær innsats i Afghanistan. Flertallet på Stortinget har imidlertid gitt solid støtte til NATO (og USA) i mange tiår, og et solid flertall i den utvidete utenrikskomiteen var tilsvarende lite nølende til å godkjenne regjeringens tilbud av norske militære styrker til Afghanistan høsten 2001.

Den direkte og avgjørende forbindelsen mellom USA og Norge som årsak til norsk militær innsats i Afghanistan har i tiltagende grad etter 2001 blitt nedtonet, bevisst og/eller underbevisst. Det er snarere de multilaterale ordningene – hvor både USA og Norge deltar – som primært har blitt framstilt som “norske målsettinger”. Fra offisielt norsk

hold har det å “opprettholde et sterkt og relevant NATO”, og virkningen på “internasjonal rettsorden og FNs status i verdenssamfunnet” blitt omtalt som sentrale strategiske sikkerhetspolitiske målsettingene for norsk innsats i Afghanistan.<sup>11</sup>

Samtidig har den offentlige begrunnelsen for både militær og sivil norsk innsats i Afghanistan også vært mer direkte uegennyttig. Stortingsmelding 15 (2008-2009) påpeker at “Norge deltar aktivt i det brede internasjonale engasjementet i Afghanistan for å bidra til stabilisering, gjenoppbygging, demokratiutvikling og vekst.”<sup>12</sup>

Begrunnelsene som har blitt gitt og målsettingene som har blitt fremmet fra offisielt norsk hold har hatt til hensikt å søke støtte til en beslutning som i realiteten allerede er fattet. Det har trolig blitt bedømt slik at den primære målsettingen om å sikre Norges forhold til USA, bør tones ned. Forbindelsen til USA som årsak til norsk innsats kommer snarere indirekte til uttrykk gjennom vektlegging av NATO. Og heller ikke USAs egne offentlige sikkerhetspolitiske målsettinger har i særlig grad blitt adoptert som begrunnelser, sannsynligvis fordi trusselen fra al-Qaida ikke har fremstått som like stor i Norge.<sup>13</sup>

Mange i den norske befolkning har trolig et ubehag med den eksplisitte erkjennelsen av Norges strategiske ønske om å styrke sine interesser ved å knytte seg opp mot USA (på tross av at mange implisitt sympatiserer med dette ønsket). Det kan henge sammen med at man ikke ønsker å se sitt eget land som avhengig, underordnet osv. Det framtvinger kommunikasjon av andre målsettinger som tar seg bedre ut for

<sup>11</sup> Strøm-Erichsen, Anne-Grethe (2008) “Derfor er vi i Afghanistan”, *Dagbladet* 26. mai.

<sup>12</sup> Stortingsmelding nr 15. (2008-2009): *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*.

<sup>13</sup> Ulike vektlegging av trusselen fra al-Qaida gjenspeiler seg også i separasjonen mellom OEF og ISAF. Mange europeiske land var mer komfortable med de mer humanitære og verdibaserte begrunnelsene for ISAF, enn det sterke sikkerhetsmandatet i OEF. Det ble også speilet i debatten om Norges deltakelse i OEF og ISAF, som endte med at Norge trakk seg ut av OEF i 2006.

det kollektive selvbildet. At det fremstår og blir slik, er intet ansvar som påhviler de politiske lederne alene. Det blir til i en symbiose mellom politisk elite og befolkning, og er en gjensidig sosial funksjon. De eksisterende kulturelle, symbolske og politiske omstendighetene skaper forventninger og kollektive selvbilder. Argumentene for norsk militær innsats i Afghanistan har blitt konstruert slik at de skulle/skal appellere til flest mulig segmenter i opinionen. Argumentene synes til dels å være konstruert for å sikre oppslutning om beslutninger som er fattet på annet grunnlag enn argumentene peker mot.

I årene fra 2002 til tidlig i 2007 var det relativt lav internasjonal og norsk medieoppmerksomhet rundt problemene vesten sto overfor i Afghanistan. Inntrykket av at utviklingen gikk i riktig retning var dominerende. Litt forenklet kan man si at både USA og europeiske land opprettholdt sine påstander om at man både ivaretok egne sikkerhetsinteresser og arbeidet for bedre forhold for afghanere.

### **2.3 Problemfasen: 2008-2009**

Utfordringene ved diskrepansen mellom retorikk og realiteter har blitt større etter hvert som USA og NATO har møtt økende opposisjon i Afghanistan. President Barack Obama reduserte det mangfold av (konstruerte) målsettinger som Bush-administrasjonen hadde introdusert også i USA som for eksempel demokrati, menneskerettigheter, likestilling, og bekjempe fattigdom. Den eksplisitte målsettingen Obama fremsatte for USAs innsats i Afghanistan i mars 2009 var eksklusivt tilbake til utgangspunktet i september 2001 – å bekjempe al-Qaida.<sup>14</sup>

Større og mer effektive afghanske sikkerhetsstyrker blir framstilt som forutsetningen og fundamentet for en ordnet hjemreise for vestlige

---

<sup>14</sup> Dette er altså målsettingen som hele tiden har dominert for OEF, men hvor ISAFs målsettinger har vært mer omfattende.

styrker.<sup>15</sup> Konsekvensen blir dermed å bygge opp de afghanske styrkene snarere enn å bekjempe opprørerne. De afghanske styrkene skal overta den militære krigføringen fra USA og NATO. I henhold til vurderingen fra General McChrystal skal den afghanske hæren økes fra dagens 92 000 til 134 000 innen oktober 2010. Og den skal etter hvert vokse til hele 240 000 soldater. Politistyrken skal økes fra 84 000 til 160 000. Totalt sett skal altså den afghanske stat dermed holde 400 000 soldater og politifolk med våpen.<sup>16</sup>

I november 2009 er situasjonen i Afghanistan uklar og synes å bære i seg et stort dynamisk potensial. Hamid Karzai fortsetter inntil videre som president, men mandatet er omstridt. Han møtes av forventninger og krav både internt i Afghanistan og fra det internasjonale samfunn. Disse forventningene vil bli svært vanskelig å harmonere og oppfylle, særlig siden hans posisjon er svekket som en følge av lovnader gjort i forkant av valget og mangelen på klar legitimitet i ettertid.

Det er lite som tyder på at de forhold som historisk har undergravd politisk konsensus i Afghanistan svekkes eller forsvinner. Presidentvalget i august 2009 har ikke frembrakt en solid regjeringskonstellasjon, snarere har motsetningene internt i Afghanistan og mellom afghanske regjeringselementer og vesten økt. Uten en utvikling mot politisk konsensus, vil neppe de afghanske sikkerhetsstyrkene holde sammen som et effektivt maktmiddel. Faren er stor for at de etter hvert fragmenterer og kommer under kommando av lokale ledere eller såkalte krigsherrer, i verste fall skifter side til Taliban. Det er en enorm utfordring å etablere en disiplinert og lojal styrke på 400 000

---

<sup>15</sup> NATOs generalsekretær Anders Fogh-Rasmussen snakker om det som "lyset i enden av tunnelen".

<sup>16</sup> Tilgjengelig på:  
[http://media.washingtonpost.com/wprv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?sid=ST2009092003140](http://media.washingtonpost.com/wprv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140) [Lastet ned 6. november 2009].



soldater i ethvert land, for ikke å snakke om i et fragmentert, krigsherjet og fattig land som Afghanistan.

De to viktigste forutsetningene som i øyeblikket blir fremmet for at vestlig militær innsats skal kunne trappes ned, virker dermed urealistiske. Sikkerhetsstyrkene vil i beste fall kreve fortsatt internasjonal finansiering og oppfølging i mange tiår. Selv det kan være utilstrekkelig siden opprørerne kan komme til å lykkes i å slå kiler inn i samarbeidet mellom internasjonale mentorer og afghanerne.<sup>17</sup> En svekket Hamid Karzai vil neppe makte å slå ned på korrupsjon, selv om han faktisk skulle ønske det. Korrupsjon finnes på alle nivåer. Det er snarere enn fare for at korrupsjonen vil øke, fordi myndighetene ser tendenser til at den utenlandske støtten snart vil reduseres. Det skaper insentiver til å sikre sin egen økonomiske framtid gjennom korrupsjon. Korrupsjon fungerer som en forsikring mot dårligere tider, noe mange mener er i vente for folk som er en del av eller er alliert med de nåværende myndighetene dersom NATO trekker seg ut.

Norge gjennomførte i september 2009 et stortingsvalg hvor norsk militær deltakelse i Afghanistan figurerte, men ikke prominent. Det eneste stortingspartiet med en divergerende posisjon til fortsatt norsk militær innsats var SV. Den politiske debatten gikk i liten grad på hva norske målsettinger for innsatsen er eller bør være. Og man diskuterte i liten grad hva som er eller bør være USAs (og vestens) overordnede målsettinger og strategi i Afghanistan.

---

<sup>17</sup> Infiltrering med påfølgende angrep innenfra mot internasjonalt personell vil skape enorme utfordringer. De internasjonale mentorene vil slutte å stole på sine afghanske kollegaer. Det vil føre til gjensidig antipati og vil være en selvforsterkende prosess. 3. november 2009 ble 5 britiske soldater skutt og drept inne i sin egen leir av en afghansk politimann som de trente og fulgte opp. Liknende tilfeller har skjedd tidligere.

I Norge har man altså inntil stortingsvalget i 2009 hatt et delvis fravær av eksplisitt stillingtagen til den reelle amerikanske agendaen, og i hovedsak opprettholdt et parallelt sett av målsettinger som har blitt formidlet innenriks (og utenriks).

### 3. Revurderingsfasen: 2009–2010

Norges militære innsats i Afghanistan var intet betydningsfullt tema i valgkampen i 2009. Afghanistan ble heller ikke utslagsgivende for det norske valgresultatet. Det viser på sett og vis at argumentene har fungert. Men hvordan ser kommunikasjonsutfordringene ut fremover?

Dette notatet tar opp og forsøker å gi tentative svar på tre policyrelevante problemstillinger for norsk tilnærming til Afghanistan:

- Holder den etablerte kommunikasjonsstrategien?
- Bør regjeringen igangsette en revurdering av norsk innsats?
- Hvordan bør norsk militær innsats utvikle seg?

#### **3.1 Holder den etablerte kommunikasjonsstrategien?**

USAs policy for Afghanistan er uavklart per november 2009. Inntil august 2009 kommuniserte president Obama at Afghanistan var en “nødvendig krig”, mens Irak var en “valgt krig”.<sup>18</sup> Obama har siden august avbrutt sin påpekning av at Afghanistan er en nødvendig krig som må vinnes. Nølingen fra Obama er en politisk realitet med direkte effekter og føringer i Afghanistan og for USAs allierte. USAs politikk og retorikk har nødvendige konsekvenser for norsk retorikk og kommunikasjon innenlands og utenlands, og potensielt også på nivå og utforming av norske innsatsfaktorer, det vil si for norsk politikk.

Den altruistiske og idealistiske delen av internasjonal retorikk rundt innsatsen i Afghanistan er under sterkt press. Den siste tiden har det i økende grad blitt vanskelig å legitimere og begrunne sin militære inn-

---

<sup>18</sup> Henholdsvis “war of necessity” og “war of choice”.

sats med at man støtter opp under den lovlige valgte regjeringen i Kabul, og også at ens egen innsats har bedret forholdene nevneverdig for afghanere flest. De små framskrittene på visse områder som helse og skolegang drukner også i mangelen på framgang i andre sektorer. Deler av myndighetsapparatet i Kabul jukset i stor skala i valget i august 2009. Sentrale myndighetspersoner er også involvert i korrupsjon og annen organisert kriminalitet. Parlamentet og presidenten vedtar det mange i vesten betrakter som kvinneundertrykkende lover.

Det er allerede tegn på at deler av norsk retorikk er i endring. Utenriksminister Jonas Gahr Støre sier at målsettingen for Norge er at Afghanistan ikke lenger “representerer en trussel mot det internasjonale samfunn som et fristed for terror”. Videre at man må akseptere at afghanerne kan komme til å “kjempes ut sine stridigheter som er afghanske, som ikke vi skal blande oss inn i”.<sup>19</sup> Slike utsagn kan forstås å stå i en viss kontrast til begrunnelsen i Stortingsmelding 15 (2008-2009) som påpeker at “Norge deltar aktivt i det brede internasjonale engasjementet i Afghanistan for å bidra til stabilisering, gjenoppbygging, demokratiutvikling og vekst.”

Visse premisser bør ligge til grunn for realistisk politikk og retorikk rundt norsk innsats i Afghanistan:

- (a) Det er begrenset hvor lenge man kan argumentere for målsettinger som man ikke klarer å vise at man er i ferd med å oppnå, uten at man mister offentlighetens støtte og undergraver sin egen troverdighet.
- (b) Norge er en relativt sett lite innflytelsesrik aktør i Afghanistan. Det hjelper derfor lite om Norge arbeider for “stabilisering, gjen-

---

<sup>19</sup> Jonas Gahr Støre i TV2 Tabloid 17. september 2009. Sitert fra Lurås, Helge (2009) “Brutale sannheter om Afghanistan”, VG. 26. september.

oppbygging, demokratiutvikling og vekst”, samtidig som USA eventuelt arbeider for noe annet.

- (c) USA og andre av Norges allierte er i ferd med å revurdere både sine målsettinger, sine virkemidler og sin retorikk i Afghanistan.<sup>20</sup>
- (d) Den voksende skepsisen i vestlig opinion blir for tiden holdt i sjakk med visjonen om at afghanske sikkerhetsstyrker skal ta over ansvaret. Og i tillegg at myndighetene må bekjempe korrupsjon. Begge deler blir vanskelig å klare.
- (e) Det internasjonale ordskiftet om Afghanistan har økt i intensitet.

Norske myndigheter er selvfølgelig sårbare for kritikk om inkonsekvens og selvmotsigelser dersom de endrer retorikk og politiske prioriteringer. Fra norsk regjeringshold har det tidligere blitt sagt at Norge ikke formaljuridisk er i krig, men er part i og deltar i en borgerkrig i Afghanistan. Og at man er der på invitasjon av en av partene i denne borgerkrigen, nemlig regjeringen i Kabul. Uttalelser om at Norge ikke skal involvere seg i afghanske stridigheter indikerer således en forskyvning fra tidligere norsk politikk. Det er selvfølgelig problematisk. Omstendighetene som ligger til grunn for policy og retorikk er imidlertid forandret. Og de nye signalene dreier i retning av den begrunnelse som også gjengis av den amerikanske administrasjonen og i økende grad også av en del andre NATO-allierte. Samsvar i begrunnelser og målsettinger blant de allierte er en styrke om ikke en nødvendighet. Det nye kommunikasjonsinnholdet kan også forstås som mer i samsvar med realitetene om egne interesser. Og jo lenger man utsetter endringen i språkbruk, desto vanskeligere blir det når et skift til slutt tvinger seg fram.

---

<sup>20</sup> Nederland og Canada opererer med exit i henholdsvis 2010 og 2011.

USAs intervensjon i Afghanistan er en viktig faktor i betydningsfulle globale utviklingstrekk og maktforhold som berører Norge. Det er liten tvil om at NATO blir påvirket av hvordan situasjonen i Afghanistan utvikler seg. Dersom det sprer seg en oppfatning av at USA, og dermed også NATO, har tappt krigen, vil det bli et prestisjenederlag med realpolitiske konsekvenser. USA (og vesten, og NATO) vil svekkes. Og en slik svekkelseeffekt vil falle sammen med en generell tendens hvor makt forflyttes vekk fra USA (og vesten). Utviklingen mot mer multipolar maktfordeling er ytterligere forsterket av den økonomiske nedgangen, som har rammet USA og Europa spesielt sterkt.

De forhold som har ligget til grunn for Norges ønske om et nært og godt forhold til USA gjennom mange tiår, var ikke minst forårsaket av USAs voldsomme makt i denne perioden. Slik sett kan man anbefale større oppriktighet også rundt de reelle årsakene til at Norge deltok militært. Store deler av den norske befolkning er allerede godt klar over sammenhengen mellom norsk militær innsats og ønsket om et nært forhold til det (i det minste den gang) mektige USA, og vil neppe bli bestyrtet om det innrømmes i større grad fra offisielt norsk hold.

Større åpenhet og oppriktighet rundt tidligere og framtidige betraktninger av Norges forhold til USA bør også følges opp med en mer nyansert fremstilling av hva NATO betyr for Norge, og ikke minst USAs sentrale posisjon for å opprettholde NATO. Viktigheten av NATO for Norge henger naturligvis også sammen med utviklingen av EU, og det faktum at Norge ikke er med i EU. Den innenrikspolitiske sensitiviteten rundt EU gjør at appetitten for å gripe tak i disse problemstillingene ikke er innenrikspolitisk universell, men de geopolitiske omstendighetene i verden gjør at debatten neppe kan ignoreres lenge. FN er i ferd med å erstattes og komplimenteres av andre organisasjonsformer

i stor hastighet. G8 og G20 er opplagte eksempler på dette. Nasjonalstaten er ikke lenger like eksklusiv som deltakerplattform i noen av de nye foraene. Dette vil ha betydning for Norge, og for Norges forhold til EU.

Forutsetningene for vellykket opprettholdelse av det etablerte og mer "tilslørende" kommunikasjonsinnholdet i Norge er i ferd med å bli borte. Forbindelsen mellom vestens (og norsk) innsats Afghanistan og pågående globale maktskift vekk fra USA og vesten, bør gjøres mer eksplisitt, ikke minst for å forklare og legitimere nye norske posisjoner. Dersom man i sin kommunikasjon knytter Afghanistan til større globale utviklingstrekk, oppnår man to ting: Før det første forklarer og begrunner man en nødvendig - men potensielt ubehagelig - endring i norsk retorikk (og eventuelt policy) angående Afghanistan. For det andre bidrar man til å introdusere offentligheten for erkjennelser og debatter om eksterne/globalt utviklingstrekk som er viktige for Norge.

### **3.2 Bør regjeringen igangsette en revurdering av norsk innsats?**

Dersom man i Norge hadde igangsatt en bred og oppriktig diskusjon rundt norske interesser, for og imot norsk militær deltakelse i Afghanistan, så ville Norge høsten 2001 skilt seg ut og utvilsomt blitt gjenstand for negativ oppmerksomhet i Bush-administrasjonen. Samtidig var det en konvensjonell sannhet at NATO – og dermed i praksis USA – var særskilt viktig for Norge. Både på grunn av uavklarte spørsmål med Russland i nordområdene og fordi Norge ikke var med i EU.

En langvarig og oppriktig diskusjon ville ha signalisert usikkerhet om og ambivalens i norsk støtte til USA. Men mangelen på bred forankring fikk, som vi har sett, konsekvenser for den påfølgende kommunikasjonen mot egen befolkning.

Bush-administrasjonen forsøkte ikke å tone ned trusselen fra al-Qaida i månedene og årene etter september 2001, trolig tvert imot. Trusselen ble aktivt brukt for politiske formål. Det ble suspekt i USAs øyne å ikke ta terrortrusselen med stort alvor, slik opplevde i det minste mange det. Intervensjonen i Afghanistan fikk bred europeisk støtte, men det samme var ikke tilfelle med invasjonen av Irak i 2003. Kontroversen rundt invasjonen av Irak skapte store gnisninger i forholdet mellom enkelte europeiske land (særlig Tyskland og Frankrike) og USA. Det skapte også spenninger internt i Europa – noe Bush-administrasjonen påpekte og til dels fremprovoserte. Disse splittelsene var uheldig sett fra et konvensjonelt norsk sikkerhetspolitisk ståsted.

Heller ikke Frankrike og Tyskland (og andre) var komfortable med å ha anstrengte forhold til USA. Afghanistan ble således en arena hvor de negative implikasjonen fra Irak kunne kompenseres. Det var en “riktig og god krig” som et mer eller mindre samlet Europa kunne stille seg bak – i det minste så lenge ambisjonen for Afghanistan gikk utover å jakte på al-Qaida og også inkluderte statsbygging, demokrati og menneskerettigheter. Slike oppgaver ble lagt til ISAF, som lenge var en nesten utelukkende europeisk styrke.

For Obama fungerte Afghanistan under valgkampen som en måte å kompensere sikkerhetspolitisk for sin egen kritikk av krigen i Irak. I de første månedene etter innsettelsen i januar 2009 videreførte Obama sin retorikk om Afghanistan. Han sendte 21 000 ekstra soldater. Dette satte europeiske land under press om å bidra mer. Ikke bare var Afghanistan den riktige og felles euroatlantiske krigen selv under Bush, nå var det i tillegg Obama som frontet krigen og hadde gjort den til sin egen. Og Obama sto usedvanlig sterkt i Europa tidlig i 2009.



Omstendighetene rundt den intense evalueringen som pågår i USA fra august 2009 og utover har imidlertid endret forutsetningene for europeiske lands (relativt ukritiske) støtte til krigen i Afghanistan. Obama har mottatt et klart råd om å sende flere soldater fra sin øverstkommanderende general i Afghanistan, men han nøler. Det pågår en heftig debatt innen administrasjonen hvor sentrale personer, inkludert visepresidenten, stiller spørsmålstegn ved om Taliban egentlig er en trussel for USA. Når det har blitt legitimt for sentrale innsidere i Washington å stille spørsmål ved selve rasjonale bak krigen mot Taliban i Afghanistan, så åpner det for en helt annen grad av tvil og diskusjon også hos USAs allierte uten at man av den grunn automatisk signaliserer noe negativt om sitt eget forhold og lojalitet til USA.

Sikkerhetssituasjonen i Afghanistan forverres. General McChrystal har videre foreslått en operasjonsmåte som innebærer at man utsetter egne soldater for større risiko. Selv om en majoritet i norsk opinion ser ut til å støtte norsk militær deltakelse, har det sannsynligvis sammenheng med at det hittil har vært få norske tap. Det er ingen garanti for at det fortsetter fremover. Dersom Obama velger en (i det minste midlertidig) strategi i retning av det McChrystal har bedt om, vil det også komme press fra USA om at allierte soldater også skal ta større risiko. Denne risikoen er ikke bare knyttet til kampavdelinger og dermed hvor risikofylte de ulike lands ansvarsområder er. Det er også en fare for økt forekomst av infiltratører både i det afghanske politiet og blant de afghanske militære styrkene. Norske politi- og militære mentorer – som er det norske myndigheter har signalisert at man vil prioritere framover – vil kunne bli utsatt for angrep som det man så i Helmand 3. november 2009 hvor 5 britiske soldater ble skutt inne i sin egen base av en afghansk politimann. Slike angrep innenfra vil bli svært vanskelig å beskytte seg mot uten at man samtidig undergraver

de betingelsene som er nødvendig for drive “partnering” og opplæring av afghanerne.

Det er vanskelig å si hvor mange tap av liv den norske befolkning tåler før man slutter å støtte fortsatt norsk deltakelse. Tålegrensen vil avhenge av flere faktorer. Men norsk opinion vil trolig være mer tilbøyelig til å stå imot den demoraliserende virkningen av norske tap dersom de føler et eierskap til beslutningen om norsk deltakelse. Et slikt eierskap vil lettere oppstå dersom befolkningen føler at de er eksponert for de reelle begrunnelsene for norsk deltakelse. Hva er det som står på spill for Norge i Afghanistan? Hvilke mål har vi og våre allierte? Tror norske beslutningstakere at våre alliertes målsettinger lar seg oppnå?

Det er også slik at myndighetene kun med store vansker kan opprettholde en politisk kurs som mangler overbevisningskraft i befolkningen. Det gjelder også utenriks- og sikkerhetspolitikken. Norsk militær og sivil innsats i Afghanistan bør ikke tas for gitt og håndteres som en selvfølge. Dersom det er gode grunner til at norske liv skal utsettes for risiko i Afghanistan, så må de formidles til befolkningen. Særlig hvis faren for tap av liv og helse er i ferd med å øke. Det lar seg ikke benekte at dette kan bli en opprivende prosess så vel i Norge som i de fleste andre NATO-land. Men defensiv unnvikelse av debatten synes ikke gjennomførbart i særlig lang tid.

En inkluderende beslutningsprosess kan gjennomføres i ulike former. Det er viktig at regjeringen og Stortinget er genuint interessert å ha et best mulig beslutningsgrunnlag og gir uttrykk for dette offentlig. Og at det ligger fakta og analyser og ikke bare automatikk i beslutningene som styrer norsk deltakelse i Afghanistan. Norsk innsats i Afghanistan bør være under kontinuerlig (og reell) evaluering. USAs egen evaluering

ringsprosess i 2009 muliggjør og medfører at en slik prosess også kan og bør foregå i Norge, uten at det i seg selv ødelegger noe ved Norges forhold til USA.

En åpenbar utfordring ved å holde seg med en slik debatt er selvfølgelig at Norge har en koalisjonsregjering hvor synspunktene på norsk innsats allerede divergerer i et visst omfang. Noen kan være av den oppfatning at det er bedre for regjeringens samhold å feie debatten under teppet, enn å slippe den løs i offentligheten. Men det er i så fall en kortsiktig betraktning. Med tanke på de utfordringene som vil komme med eventuelt økte norske tap, står Norge seg best med en regjering som håndterer reell åpenhet.

Debatten bør heller ikke begrense seg til hva Norge skal gjøre, eller hvorvidt Norge skal trekke ut sine styrker uavhengig av NATO. Norges strategi i Faryab kan heller ikke meningsfullt betraktes i isolasjon fra hva allierte styrker foretar seg. Det er USAs og vestens overordnede og samlede intervensjon som er det avgjørende for om Norges innsats tjener en ønsket funksjon. Dermed bør situasjonen i Afghanistan, og de vestlige virkemidlene generelt også være gjenstand for debatt i Stortinget og i departementene. Den såkalte konsensusstenkningen i norsk utenrikspolitikk kan ikke overkjøre behovet for kritisk evaluering av hva Norge skal gjøre. Verden er i rask forandring og det vil kunne kreve endret og fleksibelt norsk handlingsrom på en rekke innsatsområder. Uten diskusjon kan man ikke forvente å nå frem til fornuftig norsk politikk.

På bakgrunn av dette kan man vurdere følgende tiltak:

- Et godt rammeverk for en mer inkluderende debatt om Afghanistan er å gjennomføre offentlige høringer/konsultasjoner i regi av regjeringen eller Stortinget. Alternativt kan det gjennomføres som seminarer arrangert av forskningsinstitusjoner, men med bred deltakelse fra sentrale politiske representanter i og utenfor regjeringen.
- Den norske regjeringen kan i større grad oppmuntre embetsverket i aktuelle departementer til å fremme kritiske innspill til norsk innsats og virkemidler enn det som har vært tilfellet så langt. Reell meningsbrytning må finne sted omkring et så viktig tema som nasjonens deltakelse i krigshandlinger på fremmed jord.
- Norske forskningsmiljøer og tenketanker bør gis signaler om at kritisk forskning og alternative råd om norsk policy ønskes genuint velkommen og vil bli lyttet til.

### **3.3 Hvordan bør norsk militær innsats utvikle seg?**

Den rødgrønne regjeringens programerklæring om innsatsen i Afghanistan for 2009-2013 sier: “Vi vil opprettholde det militære engasjementet i Afghanistan. I nær dialog med våre allierte, og i lys av utviklingen i Afghanistan kan det bli aktuelt med en gradvis nedtrapping av vårt militære engasjement.”<sup>21</sup>

Denne formuleringen gir fleksibilitet og økt handlingsrom. USAs tilnærming er uavklart, og mye tyder på at amerikansk strategi vil kunne

---

<sup>21</sup> “Politisk plattform for flertallsregjeringen” (7. oktober 2009). Tilgjengelig på: [http://pub.tv2.no/multimedia/na/archive/00733/Regjeringserkl\\_ring\\_733538a.pdf](http://pub.tv2.no/multimedia/na/archive/00733/Regjeringserkl_ring_733538a.pdf) [Lastet ned 13. oktober 2009]

endre seg nokså fort og potensielt nokså hyppig i de nærmeste månedene og årene. Det lar seg ikke benekte at hva USA foretar seg angående Afghanistan er bestemmende for alle øvrige allierte.

Det rådet som vel står seg best er å evaluere innsatsen fortløpende. Det vil sørge for en best mulig fakta- og analysebase, og også bredest mulig støtte for den politikk som føres. Og bred støtte er viktig for ethvert land med soldater i risikofylte operasjoner i utlandet. Debatten må føres på en slik måte at de soldatene Norge har i Afghanistan ikke føler at det er mistillit til deres innsats. Men her påhviler det også Forsvaret et ansvar for å sørge for at de har offiserer og soldater som tåler at det foregår en demokratisk debatt om Norges militære innsats i utlandet.

Norges økonomiske bidrag til Afghanistan er det høyeste per innbygger. Landets militære bidrag er i øverste sjikt hva gjelder antall hoder, men kampkraften og risikovilligheten har ikke vært av de mest utmerkede. Totalinntrykket er derfor at Norge har lagt seg på en bidragsmessig middelposisjon internt i NATO hva gjelder Afghanistan. En fortsettelse av denne posisjoneringen utelukker selvfølgelig ikke taktiske omdisponeringer av bidragene. Sivile og økonomiske bidrag er videre alternative og balanserende virkemidler Norge kan benytte relativt til sin militære innsats, slik man har gjort hittil.

Unilateral norsk uttrekning vil ikke bidra i særlig grad til å endre vestlig tilnærming i Afghanistan. Men i Norge vil det flytte den innenrikspolitiske kilen om utenrikspolitikken nærmere sentrum. Det vil trolig skape mer politisk turbulens. Et lite land som Norge er mindre rustet til å fronte unilaterale beslutninger som bryter med alliansemajoriteten enn større land som for eksempel Tyskland, Canada eller Nederland. Men motsatt: En økning av norsk militær innsats bør ikke iverksettes

med mindre en grundig analyse med overbevisning forteller at militære virkemidler fra NATOs side kan oppnå noen av de målsettinger man setter seg. Slike analyser foreligger for øyeblikket ikke, noe Obama også ser ut til å anerkjenne.

Intervensjonen i Afghanistan er inne i sitt niende år. Det kan fort oppstå en situasjon hvor NATO-land enkeltvis varsler og gjennomfører uttrekning av sine styrker. Enten gradvis og i faser, eller også i sin helhet. Den hjemlige politiske viljen vil for noen ikke være tilstrekkelig til å fortsette. Canada og Nederland er allerede i denne fasen.

Det er grunn til å advare om at klassiske beslutningsfeil kan begås omkring innsatsen i Afghanistan, både i Norge og hos våre allierte. Mye prestisje, penger og menneskeliv er allerede investert. Det øker fristelsen til å satse en siste gang, og en siste gang, og en siste gang. Man har allerede hørt i noen år at det neste året blir helt avgjørende. Høsten 2008 var det mye forhåpning knyttet til den nyutnevnte innenriksministeren, Hanif Atmar. Han skulle rydde opp i korrupsjon i politiet. Det har i liten grad skjedd. Forhåpninger knyttet til Atmar hører man mindre til nå. I etterkant av Hamid Karzais "valgseier" stilles det nå krav om at han må takle korrupsjon. Nye og reformvennlige regjeringsmedlemmer må inn. Det må etableres en ny "kontrakt" mellom regjeringen og det afghanske folket.

Det er imidlertid lite som overbeviser om at Hamid Karzai og hans støttespillere har vilje eller evne til å forbedre styresettet i Afghanistan tilstrekkelig til at dette ikke lenger utgjør en vesentlig faktor i opprørernes framgang og rekruttering. Hva kan et knippe nye og reformvennlige ministre oppnå i Kabul dersom de mangler maktbase? Forventer noen at pasthuneren Hamid Karzai skal beordre arrestasjon av sin egen bror? Det synes usannsynlig at de "kravene" det internasjonale

le samfunn stiller til myndighetene i Kabul vil bli oppfylt. Hva er konsekvensene av det? Trenger man å vente enda et år på å få (endelig) bekreftet at myndighetene i Kabul er gjennomsyret av korrupsjon, og at ingen forbedring kan forventes? Eller er dette allerede mulig å fastslå med nokså stor grad av sikkerhet?

At så mye forhåpninger og forventinger blir lagt til oppbyggingen av de afghanske sikkerhetsstyrkene synes heller ikke å være i samsvar med erfaringer eller uavhengig analyse. Utviklingen av disse styrkene har gått langsomt inntil nå, og det synes ofte å bli glemt at man har trent afghansk politi og militære helt siden 2002. Hva er med overbevisning forskjellen som vil sikre framgang heretter? Hvordan skal man forhindre at opprørerne infiltrerer styrkene? Hvordan skal man skape en nasjonal homogenitet i hæren av et folk splittet av etnisitet, stammer og klaner? Hvorfor skal man forvente at de afghanske politi- og militærstyrkene vil kunne bli fri for den korrupsjon man ser i resten av administrasjonen?

Fullt oppsatt med 400 000 soldater og politifolk tilsier noen estimater at disse sikkerhetsstyrkene vil koste nesten like mye som Afghanistans nåværende bruttonasjonalprodukt.<sup>22</sup> Uansett om finansieringen garanteres fra vestlige land: Høres dette ut som en levedyktig ordning tilpasset Afghanistans kulturelle, sosiale, økonomiske og politiske omstendigheter? Og hva tilsier at 400 000 soldater og politifolk er nok? I henhold til klassisk teori for opprørsbekjempelse kreves det som en tommelfingerregel 1 soldat per 20 innbyggere. Det vil for Afghanistans del si 1,5 millioner soldater. Er det egentlig ved bruk av tvangsmakt at opprørerne i Afghanistan kan bekjempes? Skaper ikke introduksjon av (korrupte) politifolk ofte motstand i lokalbefolkningen med tilhørende oppslutning om Taliban? Er det en god idé at afgha-

---

<sup>22</sup> Afghanistans BNP er US\$ 13 mrd.

nerne overtar den krigen vestlige styrker nå utkjemper? Eller bør man tenke annerledes rundt motsetninger, fiendebilder og konfliktløsning?

Det er vesentlig for Norge om de forhold som de internasjonale allierte nå oftest benytter som “lys i tunnelen” er halmstrå eller realistisk. Det er åpenbart et dilemma for den norske regjeringen om den stiller seg tvilende til de forhåpninger andre allierte legger til grunn for sin egen retorikk. Det er vanskelig for Norge å stille seg offentlig tvilende til om oppbyggingen av de afghanske sikkerhetsstyrkene vil kunne lykkes dersom NATOs Generalsekretær og andre fastholder det motsatte. Men det er likevel verdt å erkjenne at forventningene til de afghanske sikkerhetsstyrkene trolig er det siste halmstrået man har. Det er altså sannsynlig at utsagnet om at “det neste året blir avgjørende” til slutt vil vise seg å være riktig, og at man meget vel kan være inne i det året allerede – om det da ikke faktisk alt har skjedd. Altså at det var det foregående året som var det “avgjørende”, og at avgjørelsen kulminerte med en fiasko, nemlig årets valg.

Konsekvensene er i så fall at vestlige land heretter må konsentrere seg om å håndtere inntrykket av at man har lidd nederlag. Det vil dreie seg rundt å dempe skadevirkninger i omdømme, politisk prestisje, militært, og begrense sine menneskelige tap. Det vil bli politisk vanskelig, men jo tidligere det innses, desto bedre vil det kunne håndteres. Samtidig vil det også bli vanskelig å forholde seg til de eventuelt økte lidelser en del afghanere kan bli utsatt for om borgerkrigen tiltar når de utenlandske troppene drar.

Uansett utfall så vil trolig USA bli det siste NATO-landet som forlater Afghanistan militært. Det vil ikke være noen forventning verken i Norge eller blant våre allierte om at norske militære styrker skal være blant de siste som forlater Afghanistan. Norge har aldri vært blant de



ivrigste for en ekspansiv forståelse av NATOs geografiske virkefelt. Det vil snarere bli et innenrikspolitisk påtrykk om at Norge er relativt tidlig ute med å trekke seg ut, uten på noen måte å være det første NATO-land som faktisk trekker ut alle sin bidrag. Deltakelse i FN-operasjoner andre steder kan eventuelt bli et springbrett for uttrekning fra NATO-operasjonen i Afghanistan.



## 4. Konklusjon

Dette notatet har tegnet et alvorlig bilde av utviklingen i Afghanistan. De fleste mener imidlertid at omstendighetene rundt USAs og NATOs militære innsats i Afghanistan fortsatt er uavklart. Det er heller ingen konsensus i NATO om å starte nedtrapningen riktig ennå. Inntil videre bør derfor Norges militære innsats fortsette hovedsakelig som før, men hvor det er gjort forberedelser til raske kursendringer i retning nedtrapning og senere full uttrekning. I tiden som kommer bør man unngå å male seg inn i hjørner angående norsk innsats – det være seg retorisk eller politisk – hjemme og internasjonalt.