

TI ÅR I AFGHANISTAN – OG VEIEN VIDERE

Det hersker intet enhetlig syn på utfordringene i Afghanistan. Det avslørte debatten da rundt 350 personer deltok på konferansen "Ti år i Afghanistan – hva nå?" på Bristol torsdag 29. september. Feil ble begått i Bonn i 2001, hevdet Espen Barth Eide, som mente man hadde hatt for stor tro på militærmakt og for lite fokus på en politisk løsning.

Hva er oppnådd i Afghanistan?

Statssekretær Espen Barth Eide og Michael Keating, FNs assisterende spesialutsending til Afghanistan, holdt hovedinnleggene på Sikkerhetspolitisk konferanse 2011, som ble arrangert av utenriksministerens sikkerhetspolitiske utvalg i samarbeid med Refleksprosjektet i UD.

Statssekretær Eide framholdt at man i starten hadde fokusert for lite på å få til en bred, politisk løsning. Militær makt fungerer best når den er ledsaget av en reell politisk prosess, noe som liten grad hadde vært tilfelle i begynnelsen ettersom deisen ved inngangen ved forrige tiår var "er du med oss eller mot oss". For ti år siden kunne man kanskje se for seg at en rent vestlig operasjon kunne løse Afghanistans problemer. Dette virker langt mindre sannsynlig i dag. Det er derfor helt essensielt at landene i regionen er mer involvert, noe Norge har engasjert seg tungt i, påpekte Eide.

Han sa også at vi har undervurdert kompleksiteten i det afghanske samfunnet. Det internasjonale samfunn kan bistå med demokratisk institusjonsbygging og tilrettelegge for økonomisk og sosial framgang, men vi kan ikke kjempe andre folks lokale kamper. Afghanerne ønsker fremfor alt rettferdighet, men paradoksalt nok er det innen justissektoren det internasjonale samfunn har bidratt minst effektivt. Innsatsen i Afghanistan har også minnet oss om betydningen av langsiktig planlegging. "Quick fix projects" har bidratt til å forverre situasjonen. Videre burde vi ha gjort enda mer for å bekjempe korrupsjon og å bygge et godt styresett, der institusjonene er viktigere enn personene som forvalter dem.

Michael Keating tok opp det internasjonale samfunnets langsiktige ansvar i Afghanistan. Han tegnet et bilde av et fattig land med en svak stat, som står overfor store utfordringer. Sikkerhetssituasjonen for afghanerne blir stadig verre, det er stor arbeidsløshet og institusjonsbyggingen står i stampe. For å unngå at Afghanistan igjen skal bli et arnested for terrorisme, er det nødvendig å øke forutsigbarheten for det afghanske folk. Det er derfor viktig å støtte utviklingsprogrammet *Afghan National Priority Program*, reorganiseringen av staten og å få på plass regionalt samarbeid. FN håper at den statlige arkitekturen og institusjonene er på plass når styrkene trekkes ut i 2014. Keating sa at Afghanistan har et bemerkelsesverdig godt forhold til sine naboer, men det er usikkert om landet har den institusjonelle styrken som skal til for å spille en sentral rolle regionalt.

Keating kom deretter inn på FNs tre nøkkelroller i Afghanistan: å fremme fredsprosessen, å beskytte menneskerettighetene og å sikre transisjon i et langsiktig perspektiv. Afghanerne vet ikke hva transisjonen innebærer, og må få et realistisk bilde av hvilke finansielle ressurser de kan vente seg. FNs rolle blir å støtte fredsforhandlingene, beskytte statsinstitusjonene, og se dette i sammenheng med afghanernes behov. Afghanistans framtidshåp er, i følge Keating, at afghanerne finner fred seg i mellom.

Statssekretær Eide ble utfordret på at lærdommene var gammelt nytt, og dette burde man visst før man gikk inn i Afghanistan. Eide sa seg enig i at vi før 2001 hadde erfaringer fra Balkan, Sør-Afrika, Kambodsja osv, og at en del valg må forklares med bakgrunn i den dominerende politiske konteksten hvor man enten var enten "with us, or against us". Både Eide og Keating forsvarte et tydelig sivil-militært skille, men hevdet at koordinering og samarbeid mellom militære og sivile aktører kan fungere dersom aktørene følger de etablerte retningslinjer og respekterer hverandres rolle.

Sikkerhetsmessige, sosiale og menneskerettslige aspekter

Arne Opperud, sjef for Krigsskolen og tidligere sjef for den norskledete stabiliseringsstyrken (PRT), hevdet at hvis man tror alt går galt i Afghanistan, så er det ikke sant. Han mente det hadde vært en positiv utvikling i Afghanistan de siste ti årene: statsbygging, vekst i BNP, økt skolegang, flyktningstrømmen er snudd, bedre tilgang til grunnleggende helsetjenester, demobilisering og utdanning av sikkerhetsstyrker/politi.

Elisabeth Rasmusson, generalsekretær i Flyktninghjelpen, tegnet derimot et dystert bilde av den humanitære situasjonen i Afghanistan. Mennesker som ikke får oppfylt grunnleggende behov øker. Kvinners situasjon fremdeles verst i verden. Samtidig minsker den humanitære kapasiteten. FNs appeller følges ikke opp. Det har gått enorme summer i bistand til Afghanistan, men mye er gitt gjennom militære kanaler, som ikke er bærekraftig.

Ståle Ulriksen, forsker ved NUPI og medlem av sikkerhetspolitisk utvalg, påpekte at sikkerhetssituasjonen er blitt stadig verre. I Afghanistan er alltid de lokale konfliktene viktigst. Afghanistan er et patron-klient-samfunn. De som ønsker stabilitet må inngå kompromisser og skape allianser. Vesten har operert med feil suksesskriterier. I tidlig fase ble suksess målt i antall drepte talibansoldater. Ulriksen tok til orde for at vi må komme oss ut og la Afghanistan få utvikle seg på de lokale strukturenes premisser.

Den danske forfatteren Carsten Jensen minnet om at vi har brukt enorme summer, men ikke kan vise til resultater. Fallitten skyldes at vi allierte oss med krigsherrene, de som tidligere blodstenket den afghanske jord. Vi har bidratt til å føre Afghanistan tilbake til det kaos som fant sted før Taliban overtok. Jensen påstod at ingen anerkjenner grunnloven i Afghanistan, verken krigsherrene, Taliban eller nåværende myndigheter.

I debatten ble panelet utfordret på om det var gitt at vi skulle gå til krig for ti år siden. Stein Ørnhøi, medlem av sikkerhetspolitisk utvalg, hevdet stortingsdebatten om saken fra 2001 er pinlig å lese, og at det ikke fremkom kritikk fra forskningsinstitusjoner eller annet hold. Carsten Jensen var enig i at beslutningen om operasjonen i Afghanistan ble tatt uten grunnleggende kjennskap til landet og omgivelsene. Opperud hevdet at det hadde fremkommet militærfaglige motsigelser mot å flytte operasjonen ut av Kabul, men at militære tar det oppdrag politikerne gir dem.

Panelet var enig i at lojaliteten til sikkerhetsstyrkene er et sentralt spørsmål den dagen transisjonen er fullført. Carsten Jensen hevdet det er grunn til å tro at mange desertører er talibanere som får trening, opplæring og tar med seg våpenet når de drar. Fra salen ble det kommentert at likvidering av mellomledere i Taliban fører til radikaliserings av Taliban, noe som vanskeliggjør forhandlingene.

De militære erfaringene – de framtidige operasjonene

I følge Haakon Bruun-Hansen, sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, har Forsvaret levert i Afghanistan. Bidraget på mellom 500 – 700 soldater i året er opp mot det maksimale av hva det norske forsvaret kan mestre, særlig Hæren og spesialenhetene er hardt presset. Afghanistan har likevel gitt verdifulle erfaringer i den omstillingsfasen forsvaret er inne i. Det er besluttet politisk at Norge skal opprettholde et klart skille mellom sivil og militær innsats. Forsvaret forholder seg til denne beslutningen, men dette betyr at den norskledete stabiliseringsstyrken (PRT) i Meymaneh ikke bidrar til sivil oppbygging slik andre ISAF-nasjoner gjør. Den norske opplæringen av den afghanske hæren har fungert godt, og vi nærmer oss derfor den fasen der det afghanske militæret kan overta sikkerhetsansvaret i provinsen.

Det sivil-militære samarbeidet – hva har vi lært?

I følge Kai Eide, FNs tidligere spesialutsending til Afghanistan, hadde få tenkt seg et så omfattende internasjonalt nærvær i Afghanistan etter Talibans fall. Sikkerhetssituasjonen gjorde det stadig vanskeligere for de sivile å arbeide ute i felt, mens de militære fikk en stadig viktigere rolle. Fra ISAF-hold ble det hevdet at alle aktørene var del av en helhetlig operasjon. De sivile aktørene var ikke enige i dette. FN kunne ikke godta at humanitær bistand først og fremst skulle gå til grupper og områder som støttet det internasjonale nærværet. Humanitær bistand skal ikke være et politisk virkemiddel - prinsippet må være at de mest sårbare får hjelp først. Dersom sivile aktører ikke kommer til i et område, er det riktig å benytte militære kapasiteter, men da basert på humanitære prinsipper. Det viktigste er å redde liv. Helhetlig strategi må dreie seg om hvordan vi bruker de samlede ressursene for å stabilisere Afghanistan. På noen områder er samarbeid nødvendig, på andre områder er det behov for avstand. Eide understreket betydningen av å respektere hverandres roller. ISAF og FN har arbeidet sammen på en rekke felter, f.eks. om valgene i 2009 og om kartlegging av sivile tap forårsaket av internasjonale operasjoner.

Det er få holdepunkter for at raske prosjekter for å "win heart and minds" hos lokalbefolkningen faktisk virker. Disse prosjektene ender ofte som "quick collapse" fordi det lokale eierskapet mangler. Det er en skjevfordeling av bistanden pga. bindingen mellom bistand og militær innsats. Dette betyr at det er satt inn mest bistand i sør og øst, mens det blir lite midler igjen til andre områder med vekstpotensiale. Ved militær uttrekking er det fare for at Afghanistan kan gå inn i en depresjon. Hvor lenge vil USA finansiere de afghanske sikkerhetsstyrkene som består av 350 000 personer? Når ISAF er på vei ut, er det mange som mener at landet kan gli i retning av borgerkrig. Det er en hemske at vi verken forstår landet eller folket godt nok, sa Eide.

Status og framtidsutsikter for afghanske kvinner

Linda Johansson, gender-rådgiver i Regional Command North, ISAF, påpekte at Afghanistan er blant verdens fem farligste land for kvinner å bo i. Kvinnene hadde en bedre posisjon i Afghanistan før Taliban. I dag brukes de av menn som et middel til å løse konflikter, og risikerer bokstavelig talt livet for å stemme eller delta i samfunnet. Johanssons hovedoppgave er å koble ISAFs sikkerhetsperspektiv med et kjønnsperspektiv. Ut fra ISAFs mandat er det viktig å styrke kvinners

rolle i konfliktforebygging, konfliktløsning og fredsskaping. Det avholdes nå regionale møter om sikkerhet (shuraer) mellom ISAF-ledere og kvinnelige ledere. Veien framover må være å øke kvinners deltakelse på alle nivåer.

Samråd om framtidens norske sikkerhetspolitiske operasjoner

Forsvarsminister Grete Faremo fastslo at vi har trukket flere lærdommer av Afghanistan-engasjementet. Det er vanskelig å øyne en ren militær løsning. Da vi gikk inn i Afghanistan, hadde ikke landet egne sikkerhetsstyrker. Vi må sørge for at de snarest mulig får kompetanse til selv å overta ansvaret. Den militære kommandokjeden har vært godt kjent, men mange har ønsket at koordineringen med sivile myndigheter og andre aktører blir bedre.

Faremo sa at Norge alltid vil være tilbakeholden med å gå inn med militære styrker. Samtidig tillegges FN stor vekt. FN-mandat er helt avgjørende for denne regjeringen, og det vil det også være ved vurdering av framtidige, militære engasjementer. Libya-operasjonen viste at Norge har relevante kapasiteter.

Statssekretær Espen Barth Eide framholdt at Norge hadde genuin sikkerhetspolitisk interesse av å bidra i kampen mot Al Qaida og internasjonal terror, samt i å holde NATO samlet og relevant. Legaliteten i operasjonen var sirt gjennom solid forankring i FN-pakten, både i prinsippet om selvforsvar (artikkel 51) og gjennom en serie resolusjoner fra Sikkerhetsrådet.

Vi bør likevel innrømme at Afghanistan i noen grad har ført til mindre fokus på FN-operasjoner, selv om Norge har bidratt i FN-operasjonen i Tsjad og vi sto klare til deltakelse i FN-operasjonen i Darfur. Det er ønskelig for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk at vi delta på to arenaer, fortrinnsvis både innenfor NATO i FN-regi. Innsatsen i Afghanistan har i noen grad tvunget oss til å legge alle eggene i én kurv, noe som medfører en viss ensretting i læringen både på militært og sikkerhetspolitisk hold.

Ine Marie Eriksen Søreide viste til at vi gikk inn i Afghanistan for å hindre at Afghanistan fortsatte som et oppmarsjområde for internasjonal terrorisme. Vi kan svare et betinget ja på at vi har lykket med dette oppdraget. Kanskje la vi lista for høyt? Det er ikke rettferdig å sammenligne Afghanistan med våre vestlige standarder. Søreide sa at hun har hatt mange møter med guvernør Shaffaq fra Faryab-provinsen. Han forteller om folk som ikke har mat på bordet eller arbeid. Økonomisk nød kan være en viktig rekrutteringsbase til Taliban.

Tidligere stortingsrepresentant Stein Ørnhøi mente at Søreide ville sjeneres av møtet med hennes eget innlegg i plenumsdebatten i Stortinget for ti år siden om norsk deltakelse i Afghanistan. Han mente at Afghanistan vil bli stående i historien som et mislykket vestlig angrep på et land i Asia. Søreide påpekte at det var et samlet politisk miljø som vedtok Afghanistan-engasjementet. Også Norge måtte bidra når FN ba om det.

Panelet ble utfordret av enkelte som hevdet at det ikke forelå noe klart FN-mandat for Afghanistan. Dette ble tilbakevist av Barth Eide. Alt Norge har gjort i Afghanistan, har vært solid forankret i FN-pakten. Artikkel 51 fastsetter retten til selvforsvar, og dette ble i ettertid bekreftet av Sikkerhetsrådet. Senere kom også Sikkerhetsrådets resolusjon om etableringen av ISAF. Legaliteten kom fra FN. Barth Eide innrømmet at debatten om Afghanistan er blitt mer ærlig de siste årene. Forventningsnivået er blitt justert.

Faremo framhevet at det fortsatt er et flertall i befolkningen som støtter vår deltakelse i ISAF-operasjonen, og det er et stort flertall som støtter norsk medlemskap i NATO. Hvordan våre soldater utfører sitt oppdrag, er betryggende.

Eriksen Søreide mente det var en grov undervurdering av norsk innsats å si at alt er gått galt i Afghanistan. Norske soldater og norsk sivil innsats høster stor respekt. Samtidig må vi erkjenne at transisjon er synonymt med usikkerhet for mange afghanere. På spørsmål om Norge vil gjøre det samme igjen, sa Eriksen Søreide at dersom det eksisterer et FN-mandat og Norge blir bedt om å bidra, må vi foreta en konkret vurdering der og da.