

Foredrag i Oslo Militære Samfund 14. november 2005

ved

Oberstløytnant Roar Laugerud

Til nylig tjenestegjort ved ISAF Headquarters i Kabul, Afghanistan

Er nå ved Sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet



Erfaringer fra NATO operasjoner i Afghanistan

Innledning

Høsten 2001 kom Afghanistan virkelig i søkelyset for første gang blant det bredere publikum. Kjensgjerningen og forståelsen av at dette svært bortgjemte og karrige fjellandet i sentral-asia, var blitt den internasjonale fundamentalistiske islam terrorismens kjerneområde og fristed kunne ikke gå upåaktet hen. Vi kjenner alle den meget raske invasjonen og beseiringen av det talibanske skrekkegimet. Den løselige sammensatte Nordalliansen, som rett før invasjonen hadde mistet sin sterke leder Massoud, i et attentat iscenesatt av Taliban, ble benyttet som den reelle landkomponenten i den USA – ledede koalisjonsoperasjonen.

Selve operasjonen gikk overraskende raskt, det som har skjedd i de nesten fire årene som har gått siden, gjør at vi, som del av det internasjonale samfunnet - som har tatt på seg ansvaret for dette landet - ikke uten videre kan innkassere en suksess. Veien videre er svært lang og målene for de forskjellige aktørene er tidvis forskjellige og ofte uklare.

Min bakgrunn

I tillegg til å ha vært involvert i operasjonene i Afghanistan her fra Norge siden de startet høsten 2001, har jeg også i to perioder vært en del av operasjonen første gang under ISAF II, som en koalisjonsoperasjon og senest nå i år under ISAF VII, som en NATO operasjon. Begge gangene under tyrkisk ledelse.

Mitt virke i ISAF VII fra februar til august 2005, var i funksjonen Commander Land Task Force. Det jeg de facto arbeidet med, som del av COMISAFs kommandogruppe, var forskjellige områder innenfor Security Sector Reforms – SSR. En fellesbetegnelse for

oppbygging av sentrale funksjoner innenfor en stats maktapparat, slik at sentralregjeringen kan utøve sin legitime makt og ha monopol på den type midler.

Fakta Afghanistan

Den Islamske Republikken Afghanistan dekker 652,000 km². Til sammenligning er fastlands-Norge på 324,000 km². Omkring 12 % er dyrkbart land og bare 2,1 % er skogbevokst. Det grenser til Iran i vest, Turkemenistan, Uzbekistan, Tadjikistan i nord og Kina og Pakistan i øst og sør. Befolkningen er estimert til 25 millioner med en sterk vekst på 2,5 % i året.

Etnisk bakgrunn er Pashtuner 40-45 %, Tadsjiker 20-25 %, Hazarer 15 %, Uzbeker 10-15 %, Turkmener 10 % og smågrupperinger av andre.

Religionen er hovedsakelig sunni muslimer, men det er også et betydelig innslag av shiaer (spesielt hazarene).

Levealder er vel 44 år og mer enn hvert fjerde barn dør før det er fylt 5 år. Bare vel 1/3 av befolkningen kan lese og skrive. Det er også et høyt overskudd av menn i befolkningen, da barseldød er svært utbredt. Hver kvinne føder i snitt 6,3 barn.

Narkotikaproduksjonen står for omkring halvparten av GDP og det finnes omkring 10 millioner delvis uregistrerte landminer.

Etter 23 år med krig er den lille infrastruktur som fantes praktisk talt borte. Basisstruktur som veier, vann og strøm, eksisterte nesten ikke ved invasjonen i 2001.

Slik kan men fortsette å liste opp elendighet på område etter område. Konklusjonen er at Afghanistan er ett av verdens desidert fattigste land, uansett hvilket område en vil beskrive.

Hvis en på bakgrunn av dette sammenligner med verdenssamfunnets økonomiske bidrag for å rette opp dette og skape grobunn for en positiv økonomisk utvikling som en basis for en stabil samfunnsmessig utvikling, er det relativt nedslående. Betydelige beløp som er gitt som tilsagn er ikke levert eller anvendt. Balkan har eksempelvis mottatt og mottar fortsatt betydelig større bidrag. Dette oppfattes i de politiske kretser i Afghanistan som svært urettferdig. Jeg overlater til enhver å trekke konklusjonen av hvorfor det er slik.

Militæroperasjonen ISAF

Den militære stabiliserings operasjonen ISAF – International Security Assistance Force - startet ut som en styrke for Kabul området under britisk ledelse vinteren 2002. Den var da en koalisjons-operasjon med et selvstendig FN mandat. I august 2003 overtok NATO ISAF operasjonen. For tiden er vi i den 5. NATO rotasjonen av ISAF og den 8. totalt sett. Norge har deltatt i alle, initielt med et lite bidrag for deretter å velge ISAF som vårt hovedsatsningsområde for internasjonale operasjoner under NATOs ledelse. Som vanlig er det hæren som bærer bidraget, men det er tidvis elementer og enkeltpersoner fra de andre to forsvarsgrenene. ISAF kontingenten har det siste året ligget på rundt 400 personer. Jeg vil senere komme tilbake til noen betraktninger rundt NATOs utvikling av operasjonen.

Sikkerhetssituasjonen

Det hersker en relativt rolig og stabil situasjon i nord og vest. Nord er kjerneområdene for Nordalliansen, med tadsjiker og uzbeker som de førende. Det er derfor NATOs utvidelse av operasjonen utenfor Kabul startet i nord for deretter å gå vestover og til vinteren og våren 2006 vil den etter planen etablere seg i sør med utgangspunkt i

Kandahar. Dette er imidlertid samtidig en utvidelse inn på det som er kjerneområder for Pashtunerne og derigjennom også Taliban og andre anti-regjeringsgrupperinger. Da den pashtunske folkegruppen er like godt befestet på den pakistanske siden av grensen i det som kalles Tribal areas, og gitt grensens lengde, geografiske beskaffenhet og derigjennom porøse konsistens, er det her og videre østover langs hele den pakistanske grensen at anti-regjeringsstyrker opererer og har sine fristeder og baser. Dette er derfor også fokuset for den amerikanskledede koalisjonsoperasjonen Operation Enduring Freedom. I dette området foregår kontinuerlige counter insurgency operasjoner. Ved ISAFs inntreden i disse områdene, er det logisk at man også må forholde seg til den sikkerhetsutfordringen som eksisterer.

Som vi kjenner fra andre konfliktområder, er det over tid en sammensmelting av de politisk drevne aktiviteter, herunder militære operasjoner og rent banditter. Årsaken ligger ofte i at det er nødvendig å finansiere den militære virksomheten og "outsourcing" av oppdrag og oppgaver kan gi gode inntekter for illegale elementer av alle avskygninger. I tillegg gir fraværet av et reelt statlig politi og militærvesen og andre regjeringsstyrte institusjoner, det føydale og etnisk delte folket, lokale kommandanter – eller krigsherrer, utmerket spillerom. Dessuten er det i den afghanske kulturen en sterk tradisjon for å skifte parti og side, alt etter hvilken egennytte man for tiden mener å ha. Dette gjør det svært utfordrende å ha en reell oversikt over aktører og posisjoner. Selv om man har klart å begrense sterkt de regjeringsfiendtlige elementenes aktiviteter, er det ingenting som tyder på at man er i nærheten å eliminere dem som en faktor.

I det nordlige og vestlige operasjonsområdet som ISAF allerede har ansvaret for, er det et stort potensial for uro og kanskje væpnede aksjoner mot ISAF og det internasjonale samfunn, hvis man på alvor forsøker å rokke ved de vel etablerte kommandanter og deres innbyrdes styrkeforhold. Vi har sett tendenser til dette, men hittil har ikke ISAF utfordret noen av dem. Mandatet for ISAF operasjonen som en stabiliseringsoperasjon, gir ikke uten videre åpning for dette. Det ville heller ikke være en enkel oppgave, da de aller fleste av disse kommandantene har direkte bånd inn til de sentrale aktørene som sitter både i toppbyråkratiet og direkte inn i regjeringen i Kabul.

SSR gjennomgang

Jeg sa innledningsvis at jeg var COM ISAFs rådgiver og også i de mange internasjonale fora forhandler og talsmann for ISAF innenfor SSR.

Security Sector Reform, er på mange måter essensen av hvordan man post krig skal gjenopprette – i dette tilfelle etablere fra nytt av - de sentrale sikkerhetsrelaterte statsbærende funksjoner. Det som kjennetegner ethvert samfunn som hevder å være en nasjonalstat.

Det er fem pilarer i denne prosessen som G-8 landene besluttet å ta på seg ansvaret for i forbindelse med Bonn-prosessen:

- Oppbygging av forsvaret, primært hæren – USA leder
- Oppbygging av politiet – Tyskland leder
- Kontra-narkotika aktiviteter – Storbritannia leder
- Oppbygging av et rettsvesen – Italia leder
- DDR (Disarmament-Demobilisation-Reintegration) – Japan leder (Avvæpning-demobilisering-reintegrering)

For at hvert av disse områdene skal ha noen mulighet til å lykkes, kreves det at de ses i sammenheng og koordineres. Hver for seg og ute av fase, vil sannsynligheten for å få

den ønskede effekt minke dramatisk. I andre konfliktområder har det vært organisert annerledes, ved at f. eks FN har hatt det overordnede ansvaret, eller kanskje en nasjon har vært ledende. I tilfelle Afghanistan har man valgt en svært krevende modell. Erfaringen så langt har vært at det ikke eksisterer et tilfredstillende koordineringsregime for SSR sektoren. Det innebærer at USA har brukt svært store midler på å skape en afghansk nasjonal hær, som etter hvert kan komme opp å stå. Mens de andre sektorene ligger langt bak. Nederst ligger sannsynligvis rettsvesenet, mens kontra-narkotika heller ikke kan sies å ha kommet i gang slik at det kan vises til resultater.

Avvæpning og demobilisering av den tidligere militsen, som stod på en slags lønningsliste fra staten, er gjennomført. Med mer enn 60.000 demobilisert og bortimot 100.000 tatt av lønningslisten. Men reintegreringen av personellet i annen legitim yrkesaktivitet pågår fortsatt i navnet, men ikke i realiteten.

De gamle maktstrukturene i føydalsamfunnet gjennom klaner og illegale væpnede grupperinger av alle kategorier består fullt ut. FN anslår at det finnes omkring 120.000 medlemmer av alle kategorier i slike grupperinger over hele landet. Anslag fra FN antyder mellom 5-8 millioner våpen fortsatt i omløp. AK-47 gevær produseres et stort antall steder illegalt i Pakistan for videresalg inn i bl a Afghanistan. Money-for weapon programmer har derfor ingen mulighet til å lykkes. De vil sannsynligvis kun etablere et marked for salg og kjøp av våpen. I tillegg er det en århundrelang kultur for våpen i Afghanistan, som ikke lar seg endre på kort sikt.

Som svar på dette siste er det igangsatt et nytt program, såkalt DIAG (Dismantling of Illegal Armed Groups). Dette skal være afghansk drevet gjennom regjeringen, men understøttes og drives i realiteten av det internasjonale samfunnet, primært gjennom ISAF, CFC-A og UNAMA og finansiert gjennom giverland. Dette er i seg selv en svært stor utfordring og går direkte til roten av problemet med å reformere det afghanske samfunnet. Det har som målsetting å endre det illegale maktapparatet og skape et varig fundament for en mulig fredlig utvikling av det afghanske samfunnet. Da alle maktelementer i Afghanistan samtidig er deltakere i disse grupperinger som basis for sin posisjon og økonomiske fundament og til like er representert i forskjellige former rett inn i både byråkratiet og den politiske elite, inkludert regjeringen på toppen – er det forståelig at fremdriften i dette prosjektet ikke er nevneverdig stor. Det er utvilsomt rett vei å gå, men den er svært vanskelig i praksis.

Mitt arbeid med disse forskjellige SSR funksjoner gjennom ISAF VII perioden har vært en eye-opener på kompleksiteten og de enorme utfordringer som ligger i konseptet å utvikle et land mer eller mindre fra nytt av. Etter mange diskusjoner både innad i ISAF HQ, UNAMA, CFC-A og representanter for den afghanske regjeringen er min konklusjon at et suksesskriterium for denne aktiviteten er en overordnet ansvarlig og koordinerende enhet eller organisasjon driver prosessen. I dag ligger ikke forholdene til rette for dette.

Militære utfordringer

Jeg nevnte potensielle utfordringer i de nordlige og vestlige områdene. Det er imidlertid også betydelige utfordringer i sør mot den pakistanske grensen. Det er en oppfatning at ved å overta dette området fra OEF, så vil ISAF de facto måtte påta seg ansvar for å håndtere og kontre aksjoner fra Taliban og andre regjeringsfiendtlige elementer, muligens også en mindre vennlig innstilt befolkning generelt. Dette vil sette sitt preg på utviklingen av ISAF og de økede militære krav det stiller både i form av kapasiteter,

ressurser og hvordan disse skal anvendes. Både internt i NATO og blant de øvrige troppebidragsytende land er det ikke en ens oppfatning av dette.

Det har gjennom hele operasjonens historie vært utfordrende å få landene til å fylle opp de vedtatte militære kapasiteter som anses for å være minimum for en sikker gjennomføring av operasjonen. Nye utvidelser av operasjonen øker både kravene og utfordringene ytterligere.

Et annet kritisk forhold er at en rekke land avgir sine styrker med såkalte "caveats", eller nasjonal begrensninger. Dette gjør det svært utfordrende for COM ISAF å utnytte sine små ressurser på en forutsigbar måte. Spesielt i kritiske situasjoner, hvor det kan være nødvendig å gjennomføre operasjoner som innebærer noe utenom det ordinære, gjerne også tidskritisk, så må ofte tillatelse innhentes nasjonalt fra hovedsteder før noe kan skje. Enhver innser hvilke praktiske begrensninger dette innebærer. Med 36 bidragsytende land i ISAF vil det alltid være en utfordring å få alle til å ha en felles forståelse av både hva oppdraget innebærer og hva målsettingen skal være. Realistisk sett så kan det være svært forskjellig rasjonale for hvorfor et land yter troppebidrag til ISAF.

Politiske utfordringer

Bonn prosessen beskriver aktiviteter frem til og med parlamentsvalget som ble gjennomført i høst. Det gjenstår å se hva slags politisk utvikling som vil tegne seg etter at Parlamentet trer sammen og konstituerer seg. Det er ikke usannsynlig at sammensetningen av Parlamentet vil være overveiende President- og regjeringsfiendtlig. En rekke av representantene vil likeledes ha tilknytning til illegale elementer og sannsynligvis være en direkte del av dette problemet.

Det er også en rekke praktiske utfordringer rundt dette. Blant annet vil det være et antall analfabeter blant representantene og det er ikke et etablert og utdannet, fungerende service- og støtteapparat bak representantene. Det er ingen dagsorden etc., slik at man må nok ha realistiske forventninger til hva dette parlamentet er i stand til å gjøre. Det ligger et visst potensiale i situasjonen som kan gjøre det vanskelig for regjeringen å få gjennomført normale aktiviteter innledningsvis.

Dette endrer imidlertid ikke det grunnleggende positive at det tross alt er gjennomført et parlamentsvalg som et første skritt imot en normal politisk prosess. Hvorvidt det er realistisk å snakke om demokratiske institusjoner og praksis, slik vi kjenner det fra moderne vestlige demokratier, er vel heller mer tvilsomt.

På bakgrunn av det jeg fremholdt i den manglende koordineringen rundt SSR-prosessen, burde man ta en diskusjon om UNAMAs og NATOs rolle i fortsettelsen. Ved NATOs økende betydning som det internasjonale samfunns stabiliseringsleverandør i Afghanistan, burde dette kunne gjenspeile seg i en politisk rolle sammen med UNAMA. Hensikten må være å få fortgang i en rekke av de elementene som henger etter i SSR prosessen. Det vil sannsynligvis bety at noe nasjonal prestisje fra de nåværende ledernasjonene må legges vekk. Samtidig ville det kanskje gjøre det mer attraktivt for andre land å være bidragsyttere. En konferanse i London på nyåret vil forhåpentligvis adressere dette.

Regionale utfordringer – Afghanske naboer

Afghanistan eksisterer selvfølgelig ikke i et vakuum. Stan-landene i nord, har på mange måter nok med sine egne problemer. Men de er opptatt av en potensiell smitteeffekt av radikale islamske elementer, som kan ha utspring fra Afghanistan. Likeledes er den store narkotikastrømmen fra Afghanistan problematisk.

Iran i vest føler seg sannsynligvis ubekvem med det de anser for å være USA baser og nærvær både i Afghanistan og Irak. De har historisk innflytelse blant hazarene i vest med sentrum i Herat. I tillegg er det fortsatt et betydelig antall afghanske flyktninger i Iran.

Den desidert største utfordringen er imidlertid Pakistan og den direkte innflytelse de har øvet gjennom mange år. Ikke minst gjennom aktivt å støtte mujaheddin i kampen mot Sovjet og innsettingen av Taliban med bakgrunn i islamsk fundamentalisme i den pashtunske delen av befolkningen, som naturlig hører hjemme på begge sider av den afghansk-pakistanske grensen. Afghanistans fremtid synes uløselig knyttet til utviklingen i Pakistan.

De kanskje opptil 3000 Madrasser, eller religiøse skoler som eksisterer på pakistansk side vil alltid være en rekrutteringspool for radikale aksjonister. Så lenge det verken er militært eller politisk mulig for de pakistanske myndigheter å ha full kontroll i Tribal Areas – grenseområdene – kan det virke svært vanskelig å eliminere regjeringsfiendtlige elementer i Afghanistan. Dette henger igjen sammen med frustrasjoner over manglende positiv økonomisk utvikling for folk flest og mistillit til et forholdsvis gjennomkorrupt statsapparat der det eksisterer.

Oppsummering

Selv om det er klare positive tegn å spore i utviklingen i Afghanistan etter invasjonen i 2001, er dette kjennetegnet med svært små skritt. Det er et uttall av vanskelige utfordringer som står i kø for verdenssamfunnet og derigjennom NATO. Sparsomme ressurser både på militær og økonomisk side, ikke alltid sammenfallende politiske målsettinger for de forskjellige internasjonale aktører, gjør at det er en viss usikkerhet på hvordan en fortsatt positiv utvikling kan vedlikeholdes. Viktigheten av et stabilt og forutsigbart Pakistan med evne til å kontrollere de fundamentalistiske krefter, må ikke undervurderes. Det er derfor ikke absolutt sikkert at NATOs første virkelige out-of-area operasjon vil kunne lykkes.

Takk for oppmerksomheten!