

Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 5. oktober 2009

Ved

Kommandør Morten Svinndal



Foto: Stig Morten Karlsen, OMS

Erfaringer som militær rådgiver ved ambassaden i Kabul

1. Innledning

➤ Jobben som milråd

Den norske ambassaden ligger ved Bibi Mahro eller Bassenghøyden i bydelen Wazir Akbar Khan i Kabul. Det er også høyden hvor Hassan og Amir satt under et granatepletre i boken Drageløperen av Khaled Hosseini.

Jeg tjenestegjorde ved ambassaden fra august 08 til mars 09. Stillingen som militærråd er særlig interessant ettersom den gir et godt innblikk i grensesnittet mellom forsvars- og utenrikspolitikken i det området hvor vi er mest involvert på begge disse områdene. Stillingen ga meg mulighet til å reise mye rundt i Kabul, til ISAF leire, Afghan National Security Forces (ANSF) installasjoner, ministerier, direktorater, FN kontorer og andre møteplasser. Jeg fikk også muligheten til å reise en del til de norske styrkene i Afghanistan. Jobben som militærråd består først og fremst i å være rådgiver for ambassadøren, samt være bindeledd mellom ambassaden og norske militære styrker i Afghanistan. Min oppfatning er at det er et stort behov for en slik funksjon, ettersom mye av ambassadens virksomhet har grensesnitt til militære problemstillinger, - i langt større grad enn ved andre ambassader. Militærråden er også involvert i sikkerhetsarbeidet ved ambassaden, selv om det nå er en egen sikkerhetsrådgiver som har hovedansvaret for dette.

Militærråden er FDs representant og får jevnlig oppdrag fra departementet. Forsvarsstaben kan dessuten være en oppdragsgiver, særlig etter at operasjonsavdelingen ble lagt inn i FST. Jeg tror det er rom for mer målrettet bruk av militærråden fra FDs og FSTs side, og jeg tror også FOH kan dra nytte av denne funksjonen med tanke på bruk av kontakter i Kabul.

En av de mest omfattende oppgavene er besøksvirksomhet. Hvorvidt det er en god måte å anvende ressursene på, er jeg ikke sikker på. En ting er at toppolitikere og sjefer på øverste nivå i FD og FST reiser til Afghanistan. Det er viktig at beslutningstagerne har et førstehånds inntrykk av området de sender styrker til. Slike besøk kan også være nyttige for ambassadens ansatte og gi

innpass som ikke er mulig til daglig. Det forutsetter imidlertid at delegasjonene ikke er så toptunge at det ikke gir rom for deltakelse fra ambassadens personell.

Det er et betydelig attachemiljø i Kabul. Dette er et kontaktnett som kan være nyttig, men det krever noe mer kontinuitet enn det man får ut av 6 måneders beordringer. Jeg benyttet attachenetverket blant annet til å forberede FMINs reise til det nederlandske PRTet (Provincial Reconstruction Team) i Tarin Kot i Uruzgan, samt kontakter med den spanske ambassaden vedrørende problemstillinger av felles interesse i Badghis provinsen. Nettverket var også anvendelig når det var behov for å finne fram til kontaktpersoner i spesielle saker.

➤ **Forbehold**

Før jeg går videre med presentasjonen synes jeg det er riktig å ta et par forbehold. For det første har jeg ikke vært involvert i arbeid som omfatter situasjonen i Afghanistan etter at jeg kom hjem i mars, - mine synspunkter er derfor i det vesentlige basert på det som skjedde før den tiden. Videre har jeg ikke førstehånds kjennskap til verken opplæringen for – eller tjenesten til, de norske styrkebidragene i Afghanistan. Mine synspunkter på disse områdene er derfor basert på relativt få observasjoner, samt en del briefere, samtaler, rapporter og møter. Jeg mener imidlertid at jeg har hatt mulighet til å (riktignok for en kort tid) kunne observere forhold rundt norske militære styrkebidrag i en noe større sammenheng, foruten at jeg har fått anledning til å se det militære bidraget ut fra litt andre vinkler enn den tradisjonelle militære.

Jeg vil gjerne si dette innledningsvis, i tilfelle noen skulle føle seg tråkket på tærne av noe av det jeg kommer til å si. For øvrig tror jeg ikke det er så galt om noen føler seg tråkket på tærne, det har etter min mening vært alt for lite tråkking på tærne i den militærpolitiske delen av Afghanistan debatten.

2. Negativ framstilling

➤ **Utgangspunktet**

Vi glemmer ofte hva utgangspunktet er; hvor Afghanistan står og har stått; økonomisk, sosialt og ressursmessig. 12 % av afghanerne har tilgang til sanitæranlegg, 23 % har tilgang på rent vann, Afghanistan rangerer som nr 176 av 180 på oversikten over verdens korruperte land. 93% av all heroin i verden kommer fra Afghanistan, 72 % av befolkningen over 6 år er analfabeter (82 % av kvinnene), 80 % av fødsle foregår hjemme uten medisinsk bistand.

Når Taliban falt i 2001 så skapte dette enorme forventninger blant befolkningen. Landet hadde millioner av flyktninger i nabolandene, et skolevesen som nærmest var utradert, ikke bare for jentene, men også for guttene ettersom kvinnelige lærere mange steder ble nektet å jobbe. Flere har påpekt at NGOer (Non Governmental Organizations) mange steder kunne operere tryggere under Taliban enn de kan i dag, samt at lov og orden ble bedre opprettholdt av Taliban. Jeg synes det er et utrolig snevert argument, for det første kan man jo stille spørsmål om i hvilken grad disse NGOene kunne opprettholde sin integritet i en slik situasjon, i det hele tatt virker det merkelig at NGOenes mulighet til å operere "trygt" skal være en målestokk i denne sammenhengen. For det andre savner jeg i slike diskusjoner at vi tar inn over oss betydningen av et styresett som systematisk fratok 50% av befolkningen alle muligheter til å bli noe annet enn tjenere for de øvrige 50%, og samtidig ødela nesten hele befolkningens mulighet til å få utdanning. Jeg har en mistanke om at mange av de som sier at Talibanstyret var bedre enn dagens situasjon hadde bidratt til å fylle gatene med jevnlig demonstrasjonstog hvis et land hadde begått samme overgrep mot en etnisk gruppe.

Riktignok er det langt igjen for kvinnene i Afghanistan, det har vi sett flere eksempler på nylig, men 2, 2 mill jenter går nå på skole. Det er et betydelig antall kvinner på universitet, det er mange kvinner i parlamentet og det er et stort antall kvinner involvert i lokalt styresett. Selv om en fattig jente på landsbygda fortsatt har stor mulighet for å ende opp som tjener for en mann hun ikke selv

kan velge, så er det alltid et håp og en liten mulighet for at hun kan bli parlamentsmedlem, forretningskvinne, lege eller mer sannsynlig – lærer. Og det håpet og den muligheten vil øke etter hvert som flere kvinner står fram som rollefigurer (men med 82% analfabetisme blant kvinner så vil det ta tid).

Den utraderingen av skolevesen og utdanning som Taliban sto for, kombinert med en betydelig "brain-drain" så vel under kommuniststyret som under Taliban, er kanskje Afghanistans største utfordring i dag.

➤ **Utvikling**

Fra 2002 til 2007 er elektrisitetsforsyningen i Afghanistan blitt tredoblet. Når Kabul fikk full strømforsyning i januar 2009 så var dette lokalbefolkningens store samtaleemne, men jeg så det ikke gjengitt i noe vestlig medium. Ringveien fra Kabul til Faryab er ferdigbygget med en utbyggingshastighet ikke noe norsk veiprojekt kommer i nærheten av. 3500 skoler ble bygget fra 2001 til 2008 (UNICEF tall fra 2008), antallet barn på skolen er økt fra under 1 million (gutter) i 2001 til 6,2 millioner barn (hvorav 2,2 mill jenter) i 2008. Tallet på lærere er syvdoblet siden 2001, det er produsert 22 mill skolebøker. 80000 barn pr år redde på grunn av redusert barnedødlighet. Og sist, men ikke minst, 5 av 8 mill flyktninger er vendt tilbake i denne perioden. Finnes det noe annet land i verden som har klart å ta tilbake så mange flyktninger, basert på et så dårlig utgangspunkt, og samtidig kunne registrere framgang innenfor så vel økonomi som helse og utdanning?

➤ **Media og Afghanistan-eksperter**

Når jeg satt i Kabul, var jeg overrasket over hvor lite media dekket Afghanistan. Til tross for at vi har 600 soldater der og landet er en av våre største bistandspartnere, så er det kun en norsk journalist fast i Afghanistan. Og når norske medier en sjelden gang skriver om situasjonen i landet så er det veldig ofte negativt. Jeg tror også at både UD og FD kan viderebringe nyheter og informasjon i et større omfang enn det som er tilfellet i dag. Det er imidlertid et tankekors at mediene er tilbakeholdne med å videreformidle gode nyheter, sannsynligvis fordi de ikke vil oppfattes som partiske. Samtidig videreformidler de relativt ukritisk dårlige nyheter, ikke minst fordi det er pressens rolle å være kritisk. Da kan man jo spørre, hvem i denne konflikten tjener på ukritisk formidling av dårlige nyheter og samtidig en meget restriktiv formidling av gode nyheter?

Nå skal det sies at media ikke alltid bare direkte videreformidler dårlige nyheter uten kommentarer; de benytter også såkalte "Afghanistan-eksperter" for å få deres mening om aktuelle problemstillinger. Disse ekspertene kan være forskere, særlig fra NUPI og PRIO. Forskerne ser ut til å ha markedstilpasset seg tabloidpressens behov og svarer ikke lenger "på den ene siden er det slik, men på den annen side må vi huske at..". Nå svarer forskerne ofte kort, klart og tydelig på strak arm når VG og Dagbladet ringer. For eksempel kunne Johs Harpviken fortelle at en relativt moderat nedgang i søknaden til enkelte av Forsvarets utenlandsstillinger (104 av ca 1000) skyldtes redsel for å operere i Ghormach. En problemstilling som så langt var ukjent for Forsvarets personeltjenester, Vernepliktsverket og andre som er direkte involvert i denne rekrutteringsvirksomheten. Andre ganger tar "eksperter" og kommentatorer i liten grad utgangspunkt i nåsituasjonen, men argumenterer ut fra at NATO aldri burde engasjert seg i Afghanistan. Et slikt utgangspunkt kan være verdifullt for en akademisk diskusjon rundt en eventuelt neste utenlandsoperasjon, men den er veldig lite matnyttig gitt dagens situasjon.

3. Bakgrunn

➤ **Nord vs syd**

Nord-Afghanistan er langt fra problemfritt. Det er et problem at krigsherrer fremdeles utøver stor makt, enten direkte som i Balkh, eller indirekte som lengre øst i regionen. Smugling og kriminalitet

knyttet til nærheten til grensene til flere naboland skaper utfordringer. Fattigdom og stor avhengighet av landbruk og derved avhengighet av svingninger i klimaet er andre problemer. Men det er også mange muligheter i nord. UNAMA opererer relativt fritt, og de har opprettet lokale kontorer, blant annet i Meymaneh. Lokale myndigheter fungerer, om enn ikke alltid like godt. Sikkerhetssituasjonen er mer oversiktlig enn i syd, utfordringene er primært i grenseområdet til Badghis og i Kunduz. Transportsituasjonen og tilgjengeligheten er vesentlig bedret i regionen, det er åpnet for strømforsyning fra nabolandene. Før vinteren 2008 ble det varslet store problemer med kulde og matvaremangel i nord, et stort program ble iverksatt i regi av lokale og sentrale myndigheter, UNAMA og giverland, og katastrofen ble unngått. (Det skyldes nok også at vinteren 2008 ble relativt mild og snøfattig). Det er også mulig å gjøre noe med vannmangel og irrigasjon i nord hvis man kan få nødvendige investeringer og et videre samarbeid med nabolandene.

➤ Nord som "utstillingsvindu"

Nord-Afghanistan kan allerede vise til framgang. Meymaneh fikk tidlig elektrisk strøm, noe som langt fra er en selvfølge i dette landet, ringveien er nesten ferdigbygget, skoler bygges over hele Faryab, lærere utdannes i stort omfang. Hvis vi kan få denne utviklingen til å fortsette, og samtidig utvide de lokale myndighetenes innflytelse til også å omfatte urolige områder som Kunduz og Ghowrmach, da kan nordområdet bli et slags utstillingsvindu for resten av Afghanistan, et vindu som viser at myndighetene med hjelp av FN og det internasjonale samfunnet, faktisk kan utgjøre en forskjell for den jevne afghaner.

Den etniske sammensetningen i nord er både en mulighet og en utfordring. Det er en klar sammenheng mellom pashtunsk befolkningstetthet og væpnet motstand mot myndighetene. Det bør tilsi at det er store muligheter i nord hvor pashtunerne er i mindretall og majoriteten er tadsjikere og uzbekere. Imidlertid har det også vært registrert bånd mellom uzbekiske miljøer og Al Quaida, bånd som kanskje er tettere enn båndene mellom Al Quaida og flere pashtunske grupper. Det er heller ikke sikkert at all pashtunsk uro er Taliban basert, i hvert fall ikke i utgangspunktet. Videre er det en fare for at pashtunske mindretall kan bli diskriminert av flertallet, noe som kan gi næring til misnøye og motstand. Endelig kan det være motforestillinger fra et regime med forankring i pashtunske miljøer hvis provinser med overveiende tadjikisk og uzbekisk befolkning forfordes for å holdes fram som "utstillingsvinduer".

Like fullt tror jeg tanken om "utstillingsvindu" er en god ide. Dette er også samsvarende med militær tankegang om å forfølge suksessene, bruke ressurser der hvor vi ser framgang, og ikke alle ressursene der hvor vi stanger hodet i veggen. ISAF ser ut til å ha fått nytt fokus på nordområdene og særlig Faryab gjennom arbeidet med Focused Action Districts". Dette setter særlig Ghowrmach og kanskje etter hvert nabodistriktene i sentrum også i ISAF hovedkvarteret. Dette innebærer en gylden mulighet til å markedsføre og få forståelse for den norske tilnærmingen i nordområdet. Det er en justering i synet på de forskjellige partnerenes rolle i ISAF, som jeg er usikker på om vi har klart å utnytte fullt ut. Det å kunne utnytte denne endringen i rollen til det norske styrkebidraget krever tung involvering og koordinering på alle plan, bilateralt mot vertsnaasjonen, mellom alle norske bidrag, mellom nasjonene som bidrar i nord og mellom sivile og militære virkemidler. Hvis vi klarer å utnytte denne muligheten kan det gi Norge en viktig rolle i et meget interessant alternativt spor i Afghanistan.

"Utstillingsvindu" – tanken er imidlertid fraværende i Faryab-strategien (*Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*; UD, FD og JD – juni 2009), til tross for at det argumenteres sterkt for den i UNAMAs regionale organisasjon og blant afghanske ledere i nord.

4. Norske bidrag

➤ Bistand

Norsk bistand i Afghanistan er langsiktig, den støtter primært nasjonale programmer og kanaliserer midlene gjennom nasjonale bevilgningsordninger. For å unngå korrupsjon benyttes programmer som kontrolleres av Verdensbanken. Norsk bistand er konsentrert om tre hovedområder; skole, godt styresett og landsbygduitvikling. En slik politikk gir klart fokus, den sørger for afghansk eierskap gjennom prioritering i afghanske programmer og den kan videreføres av afghanerne når norske bistandsfunksjoner trekkes ut. Dette står i motsetning til hva mange andre nasjoner gjør, blant annet med direkte støtte til utpekte distrikter. Eller som for eksempel amerikanerne gjør med en vesentlig finansiering av CIMIC tiltak i militær regi. Det kan føre til raske resultater i det lokalsamfunnet styrkene opererer, men det kan også føre til at for eksempel skoler bygges uten at provinsmyndighetene eller i alle fall utdanningsministeriet, kjenner til det. Det bidrar ikke til å ansvarliggjøre afghanske myndigheter og styrke framtidige styringssystemer, men det kan gi raskere og mer målrettede (for giveren) resultater.

Jeg tror den norske bistandspolitikken i stort er sund, men den har visse mangler. Det er liten fleksibilitet til å iverksette begrensede, lavkost prosjekter med kort implementeringstid, såkalte Quick Implementation Projects (QIPs). Slike prosjekter kan være effektive for å støtte lokale myndigheter i områder hvor det har vært liten myndighetsutøvelse, slik at innbyggerne ser fordeler ved tilstedeværelse av lokale myndigheter, at de ikke bare er nye maktpersoner som vil utnytte dem.

En annen utfordring er de klare restriksjonene som ligger på å bruke bistandsmidler innenfor sikkerhetssektoren. Et av våre hovedsatsingsområder i Afghanistan er sikkerhetssektoren, og det bør nevnes at vi støtter sikkerhetsreformen også økonomisk, men bare gjennom sentrale tildelinger. Hvis sikkerhetssektoren fortsatt skal være et satsingsområde, så bør de som gjennomfører denne oppgaven ha midler til noe begrenset støtte til sine afghanske partnere. Det være seg bygging av beskyttelsestiltak for politistasjoner, tiltak for å gjøre fremskutte baser (FOBs) sikrere og mer beboelige, eller rett og slett bygge opp politi - eller militære baser etter kamphandlinger. Etter at noen av grensepolitiets stasjoner i Faryab ble brent ned i 2008 så var det tyske bistandspenger som bygde dem opp igjen. Det er viktig at slik støtte brukes med omhu, man må unngå et avhengighetsforhold og oppmuntre til et system som bevilger nødvendig støtte fra sentralt hold. Men inntil det kommer på plass så vil det være behov for noe støtte. Jeg innser at dette neppe kan gå over bistandsbudsjettet, men det bør da bli høyde for det over FDs eller JDs budsjetter, evt et annet kapittel i UD.

Uansett om vi er enige eller ikke så ligger det et gjennomtenkt rasjonale bak den norske bistandspolitikken. Alle norske aktører må kjenne til og forstå norsk politikk på området slik at de kan formidle denne i en objektiv versjon, og kanskje også er i stand til å stille kritiske spørsmål til andre lands måte å gjennomføre bistand på.

Når det gjelder norsk bistandspolitik og forholdet til militære styrker så mener jeg det er viktig at politiske føringer operasjonaliseres og konsekvensene for utøvende ledd beskrives. Det må være rom for å problematisere når rammeforholdene endrer seg, ingen politikk kan være statisk, ei heller bistandspolitikken. Det er også viktig at militære offiserer forstår at bistandsarbeid er en profesjon, det er ikke noe man bare skal bestemme seg for å gjøre den ene dagen og så gjennomføre den neste. Når seriøse NGOer går inn i et område bruker de gjerne et år eller to på å bli kjent med situasjonen før de begynner aktivt bistandsarbeid. De må vurdere om mulige prosjekter er gjennomførbare, at de har støtte fra lokalbefolkning og lokale myndigheter, at de ikke skaper mer konflikt enn de løser, at de kan opprettholdes av lokalbefolkningen over tid osv. Flere norske CIMIC prosjekter har vært gjennomført med for dårlig planlegging mtp disse faktorene.

➤ CIMIC

MC 411/1, NATO Military Policy sier at:

“CIMIC facilitates co-operation between a NATO commander and all parts of the civilian environment within his Joint Operations Area (JOA). CIMIC is: The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.”

Med en slik definisjon blir det selvfølgelig helt galt når enkelte hevder at ”norske militære styrker ikke driver CIMIC”. For ganske få år siden var CIMIC et satsingsområde for Forsvaret, CIMIC miljøet ved Forsvarets stabsskole ble styrket og norsk deltakelse i CIMIC innenfor NATO alliansen ble prioritert. Så skjedde noe som jeg ikke har klart å finne ut av; i løpet av kort tid ble CIMIC nærmest sett på som noe vi ikke skal drive med, CIMIC miljøet ved Forsvarets Høgskole ble redusert og oppgaven er nå delegert til en forsvarsgren og sees tydeligvis ikke mer som en fellesoperativ disiplin. I våre nåværende styrkebidrag er CIMIC ikke-eksisterende, avdelingene våre i Afghanistan har ikke en gang øremerkede CIMIC offiserer, dette til tross for at vårt største bidrag i Afghanistan, PRT Meymaneh, i stor grad er et CIMIC element.

Det har vært klare signaler fra politisk hold om at såkalt ”CIMIC for hearts and minds” ikke er akseptabelt. Militære styrker skal altså ikke bruke mat eller ulltepper for å vinne befolkningens tillitt. Det er ikke vanskelig å forstå en slik politisk føring, men det viktig å påpeke at ”CIMIC for hearts and minds” bare er en liten del av dette fellesoperative området. ISAF har dessuten gitt klare direktiver om at militære styrker kun skal bistå i humanitære nødsituasjoner hvis vertsnasjonen eller FN ber om det, eventuelt ved force majeure. Spontane militære utdelingsaksjoner til sivile i Afghanistan er mer utslag av misforstått CIMIC aktivitet enn oppfølging av retningslinjer fra ISAF sentralt.

CIMIC funksjonen skal også sørge for kontakt med lokale sivile myndigheter, FN og NGOer for koordinering og samarbeid. CIMIC elementet skal gi råd til den militære sjefen med tanke på hensyn til sivile forhold under planlegging av militære operasjoner, samt bidra til å rette opp skader forårsaket av slike operasjoner. CIMIC skal bidra til at militær informasjonsinnhenting også tar hensyn til forhold som gender, politiske forhold og sivil infrastruktur, og i størst mulig grad dele denne informasjonen med sivile samarbeidspartnere.

Og så har ikke PRTet vår en gang en CIMIC offiser? Hva skjedde egentlig når CIMIC miljøet i Forsvaret ble vingeklippet og ordet CIMIC nærmest ble noe negativt? Hvilke føringer ble gitt og med hvilken begrunnelse? Jeg har ikke funnet noen. Det er riktig at det har vært gitt politiske føringer om ”hearts and minds” CIMIC, men dette gir bare grunn for en mindre justering, ikke en utradering av hele CIMIC konseptet. Er denne endringen forankret i noe beslutningsdokument og blir disse synspunktene i så fall tatt med inn i NATO under den pågående revisjonen av AJP-09? Jeg bare stiller spørsmålet.

Når dette er sagt så tror jeg at den norske politikken på dette området er bra, men politikken må forankres i styringsdokumenter og tolkningen av styringssignalene må justeres slik at ”barnet ikke hives ut med badevannet.” Militære styrker har vanligvis ikke kompetanse til å drive bistand, med dagens rotasjonssystem er heller ikke militære lenge nok i området til å kunne fylle denne funksjonen. Jeg mener imidlertid at militære styrker bør kunne ha påvirkning på Quick Implementation Projects ved at behov rapporteres av militære styrker, vurderes av sivile bistandsekspertter og evt implementeres av NGOer eller lokale myndigheter. Militære styrker bør også ha midler til å iverksette mindre anskaffelser innen sikkerhetssektoren, rydde opp etter eventuelle militære ødeleggelse og for eksempel utbedre veiakser som er ødelagt etter militær bruk eller som kreves for bedre operativitet for sikkerhetsstyrkene.

5. Sikkerhetsstyrkene

ISAF, og ikke minst USA, har iverksatt et enormt program for å sette den afghanske hæren (ANA) i stand til å klare seg selv. Denne støtten består av mentorering gjennom OMLTer (Operational Mentoring and Liaison Team) på flere nivåer, materiellstøtte, støtte til bygging av militære skoler og treningssentre og støtte til ANA fondet. Det er viktig å påpeke at Norge bidrar på alle disse områdene, ikke bare med OMLTer. Et viktig element er også partnering, dvs at regulære ISAF styrker opererer side om side med afghanske sikkerhetsstyrker, det være seg ANP (Afghan National Police) eller ANA, for å trene dem i forskjellige disipliner, eller rett og slett tilføre dem kapasiteter de ellers ikke har. Denne typen støtte er av stor viktighet hvis ANSF skal kunne lede egne operasjoner, mitt inntrykk er at ISAF muligens kunne lagt vekt på partnering litt tidligere, i alle fall i nord hvor forholdene lå til rette for det. Offisielt har ISAF vist til viktigheten av partnering lenge, men det tok lang tid før de sentrale føringene ga utslag i vesentlig høyere rapportering av gjennomførte "joint patrols".

I denne sammenhengen omtaler jeg ANSF som ett, ettersom forholdet mellom politi og militære i Afghanistan er mye tettere enn det vi er vant til i Norge. Dette er nok et resultat både av konstante regionale forskjeller og det faktum at ANSF er involvert i en pågående væpnet konflikt. I utgangspunktet skal ANA støtte ANP slik at politiet kan legge forholdene til rette for sivil myndighetsutøvelse. Men på veien mot en slik målsetning hender det for eksempel at elementer i ANP blir benyttet på en måte som vi assosierer med militære operasjoner. I slike tilfeller kan det være behov for ISAF støtte direkte til ANP. Det er derfor viktig at militære og sivile mentorer samarbeider og ideelt sett vil det være en fordel om de har noenlunde samme doktrinelle og kulturelle plattform.

Den norske politisatsingen i Afghanistan har vært altfor fragmentert og fullstendig uten klare, overordnede målsetninger. Det norske politibidraget i Afghanistan har hatt mange dyktige politifolk som utvilsomt har gjort en kjempejobb på sine områder, men for få polititjenestemenn har vært spredd på altfor mange prosjekter, og for få politifolk har vært fordelt til Faryab.

Det er i denne sammenhengen at jeg mener kritikken mot sammenblanding av politi og militær virksomhet er meningsløs. Denne kritikken er blant annet kommet opp gjennom en kronikk skrevet av en gruppe NUPI forskere i Dagbladet 26. juni. I denne kronikken kritiserer forfatterne den såkalte "Faryab-strategien" fordi den på den ene siden framhever betydningen av å skille militære og sivile roller, og på den andre siden åpner for Police Mentoring Teams (PMTs) bemannet med polititjenestemenn og militærpoliti. Jeg følger langt på vei kritikken mot strategien når det gjelder denne, jeg vil kalle det nærmest "fundamentalistiske" hangen til å måtte presisere forskjellen mellom militær og sivil innsats. Det vi trenger er mer informasjonsutveksling og samarbeid, ikke et større skille. Men det er viktig å skille oppgavene, hvor sivil side skal støtte skolevesen, landsbygdutvikling og godt styresett; mens militær side skal støtte sikkerhetsreformen. I en slik todeling faller imidlertid politisatsingen på "feil" side ut fra norsk tenkemåte. Derfor vil jeg også kritisere NUPI forskernes forutsetning for kritikken, oppfatningen om at politistøtte er et sivil tiltak, som ikke må blandes sammen med militær virksomhet. Vi må ikke ta med oss gamle norske dogmer og begrensninger hvis vi skal hjelpe afghanerne til å løse sine problemer. Og for de av oss som har sett en afghansk politipatrolje i Faryab, med samme typer jeeper som ANA bruker, RPGer, maskingevær montert på planet og AK-47er; de har ikke altfor mye til felles med et landsens norsk lensmannskontor.

Jeg tror opprettelsen av norske PMTer en god ide. De militære mentorene kan bidra til nødvendig styrkebeskyttelse slik at mentorelementet kan operere uavhengig i området. De kan bidra til å mentorere afghansk politi i de militære disiplinene de utvilsomt har behov for å beherske og de kan besørge koordinering med ISAF styrker i området. Samtidig kan politimentorene besørge politifaglig mentorering og koordinering mot politimentorer på provinsnivå. Hvis vi kan få norske PMTer i Faryab så vil det gi en helt annen mulighet til å samarbeide optimalt og koordinere innsatsen opp mot afghanske sikkerhetsstyrker og lokale myndigheter.

Og selv om norske PMTer ikke skulle være en optimal løsning, så finnes det meg bekjent ikke noe alternativ med noe som helst potensiale til å løse utfordringen med manglende trening av ANP. Norske myndigheter har besluttet at norsk politi i Afghanistan skal underlegges EUPOL. En beslutning som ble tatt omtrent samtidig med at Tyskland, som tidligere ledende nasjon i EUPOL, besluttet ikke å legge sin økte politisatsing under EUPOL. Tyskerne innså at mentorering må begynne på distriktsnivå, mens EUPOLs mandat er på provinsnivå. De innså videre at EUPOL var for byråkratisert til å oppnå gode resultater på bakken. Derfor iverksatte tyskerne et bilateralt prosjekt med opprettelse av PMTs som baserer seg på programmet til det amerikanske ledede Focused District Development (FDD). Nå bør det gjøres oppmerksom på at EUPOL i ettertid har fått ny ledelse, denne ledelsen har vist en mer pragmatisk innstilling til politimentoreringen og åpnet for at norske politifolk under EUPOL kan inngå i PMTs som følger FDD programmet. FDD er det eneste landsomfattende politiprogrammet på distriktsnivå i Afghanistan, og det er lite trolig at de ledende nasjonene vil endre dette på grunn av norsk profesjonsstrid eller dårlige erfaringer fra Menstadslaget. Hovedproblemet med norsk politisatsing i Faryab er at vi ikke allerede er i gang med PMTs parallelt med satsingen på støtte til ANA og støtten vi gir på sivil sektor.

➤ PRT

Mitt inntrykk er at det norske PRTet i Meymaneh har godt ord på seg, både i ISAF og hos afghanske myndigheter. Det eneste problemet sett fra ISAF HQ er manglende rapportering på CIMIC, noe som offisielt skyldes at den norske PRTet ikke gjennomfører bistandsprosjekter, uoffisielt at bistandsmyndighetene ikke ønsker å rapportere bistand gjennom ISAF kommandokjeden.

Jeg tror det er viktig at det norske styrkebidraget utvikles videre slik at det bedre tilpasses de framtidige behovene for å sette ANSF i stand til å fungere uten støtte. I en slik diskusjon er det viktig å skille mellom PRTet, som en støtte til sivile myndigheter, og støtten vi gir til sikkerhetsreformen. Gjennom en mer aktiv tilnærming til mentorering og partnering, vil det være behov for en mer fleksibel, og kanskje også mer mobil militær- og politistyrke. PRT funksjonen bør etter min mening løsrives fra det militære styrkebidraget og etter hvert få sivil ledelse. Den bør i større grad kunne mentorere provinsadministrasjonen i dens arbeid for å utvikle en fungerende sivil administrasjon og være et bindeledd mot UNAMA og norske bistandsmyndigheter. En slik tilnærming er vesentlig forskjellig fra "Faryab-strategien" som blander sammen uttrykket PRT med det norske militære styrkebidraget og argumenterer for å trekke det sivile bidraget ut av PRTet.

Et eventuelt skille mellom den virksomheten som støtter sikkerhetsreformen og den som støtter sivile fokusområder, må samtidig ivareta et enda bedre samarbeid og en enda bedre informasjonsutveksling mellom de to sektorene. Mitt inntrykk er at samarbeidsklimaet mellom sivil og militær side i PRTet har vært noe varierende, fra meget godt i noen perioder, til ikke fullt så godt. Lessons learned på dette området må være at slikt samarbeid må institusjonaliseres gjennom klare beskrivelser eller konsepter, og ikke gjøres personavhengig.

Det har ofte vært fokus på forholdet mellom antall militære og antall sivile i PRT leiren. Mange, også personer som etter min mening burde vite bedre, har brukt disse forholdstallene til å påpeke at det er et misforhold mellom sivil og militær støtte til provinsen. Dette er helt irrelevant. For det første implementeres norsk støtte primært gjennom NGOer eller de kanaliseres gjennom sentrale myndigheter som så tildeler midler lokalt. Mange hundre NGO medarbeidere jobber daglig med å implementere norskstøttede prosjekter i Faryab, endog i Ghowrmach. I tillegg kommer alle private kontraktører som arbeider for "norske penger" på prosjekter støttet av sentraladministrasjonen. De relativt få sivile i PRT leiren er ambassadens utsendte for å følge implementeringen som ledes av NGOene og for å være bindeledd til den militære delen av PRTet og de lokale myndighetene. Men dette er altså bare en liten del av den sivile innsatsen.

Samtidig er det viktig å huske at den sivile innsatsen går mot hele Afghanistan, kun ca 20% går til Faryab. På den andre siden er den militære innsatsen i mye større grad konsentrert om nettopp Faryab, som "vårt" område i støtten til sikkerhetsreformen. Men politiinnsatsen har altså ikke reflektert den prioriteringen av sikkerhetsreformen som militær side har hatt mot Faryab.

Etter de første offensive operasjonene i Faryab/Badghis området ble det konkludert med at militære operasjoner uten oppfølging av sivile myndigheter, vil ha liten effekt på sikt. Likevel synes jeg (som utenforstående observatør) at det tok lang tid fra dette ble innsett til ISAF styrkene i RC N inntok en mer støttende tilnærming. Nå kan det skyldes flere forhold, operasjoner (som vi kaller det militært) som skal gi varig effekt må støttes, eller kanskje ledes av UNAMA, ISAF, ANA, ANP og ikke minst provins- og lokale myndigheter. Det kan være at det tok tid å få alle disse elementene på plass. Det er også viktig at ANSF sentralt nå deltar aktivt i ISAF HQs planprosesser. De har hatt en sentral rolle i prioriteringen av såkalte Focused Action Districts. Alt dette gjør at det nå i større grad er myndighetenes behov som er førende, UNAMA støtter disse på sivil side og har (i alle fall i nord) tatt en ledende rolle i samordningen av internasjonale aktører. ANP skaper et sikkerhetsmiljø som tillater lokale myndigheter, UNAMA og NGOer å fungere. ANA legger forholdene til rette for at ANP kan drive myndighetsutøvelse i området. ISAF skal mentorere ANA slik at de best mulig kan utføre denne oppgaven, støtte afghanske styrker hvis de møter mer motstand enn de kan takle, og tilføre ANA kapasiteter de ellers ikke har (MEDEVAC, FAC, sanitet, transport etc).

Denne viktige endringen i innretning i nord synes jeg ikke media har fått fram i det hele tatt og jeg synes det er betimelig å spørre i hvilken grad presse- og informasjonsenhetene i FD og UD har klart å viderefremme dette.

6. Avslutning

Ettersom jeg nå har vært innom flere forskjellige momenter som jeg har valgt å ta opp basert på 6 måneders tjeneste i Afghanistan, så kan det være vanskelig å avslutte med en konklusjon. Jeg vil derfor bare antyde ett tiltak jeg tror kan bidra til å klarlegge rammebetingelsene bedre.

Jeg tror vi har en tendens til å reagere og analysere altfor sent når endringer i politisk-militært område initieres nedenfra eller når rammebetingelsene tilsier en endring. Når vi så reagerer har vi lett for å foreta drastiske endringer uten at situasjonen er tilstrekkelig vurdert, eller uten å analysere hva konsekvensene av våre drastiske endringer kan bli.

Samtidig ser vi at føringer fra strategisk nivå tar for lang tid før de implementeres på taktisk og stridsteknisk nivå, kunnskapen om "gender-fokuset" og FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet er et eksempel på dette. Til en viss grad kan det også virke som om tolking av strategiske signaler blir overlatt til sjefene på bakken i Afghanistan, uten at de blir operasjonalisert på veien ned i kommandokjeden. Det kan også virke som om innretningen mot mentorering/partnering kom altfor sent ned til taktisk og stridsteknisk nivå, selv om dette også er avhengig av ISAFs kommandokjede. Videre er mitt inntrykk at norske offiserer i liten grad er orientert om norsk politikk på bistandsområdet og ikke evner å målbære denne i ISAF systemet eller overfor egne styrker.

Jeg tror det er et behov for at overordnede føringer blir mer sporbare, - på alle nivåer. Det krever at vi har skriftlige -, la oss kalle det konsepter, for hva vi vil oppnå i Afghanistan. Slike overordnede konsepter må forankres på politisk nivå. Så må vi sannsynligvis lage tilsvarende konsepter som operasjonaliserer de overordnede føringene for sjefene på bakken. Da vil det i alle fall bli sporbart hvor eventuelle overordnede føringer stoppes, neglisjeres, treneres, eller sinkes. Det vil også være mulig å vise beslutningstagerne hva endringene deres medfører, det vil si hvordan konseptet ser ut og virker når endringen er gjennomført. Slik som at når norske styrker ikke kan drive "hearts and minds CIMIC" så fratras de et styrkebeskyttelsestiltak som andre nasjoners styrker benytter. Politiske myndigheter må gjøres oppmerksom på slike konsekvenser og ta ansvaret for dem.

En slik bevisst bruk av konsepter vil også kunne lette og formalisere innføringen av endringer basert på erfaringslæring eller endringer av rammefaktorer. Den vil bidra til å øke bevisstheten om hva vi skal gjøre og hvorfor vi er der. Og endelig kan bruk av gjeldende konsepter bidra til å fjerne tvil om gjeldende policy og forhindre uformelle ad hoc innspill under besøk og lignende, samt bidra til å hindre hyppige kursendringer basert på oppfatninger fra den til enhver tid fungerende ledelsen.

Vi har behov for å innføre en kultur som bedre ivaretar gode beskrivelser av hva vi skal oppnå og hvordan vi har tenkt å gjennomføre det. Slike beskrivelser må være fundert i et fler-departementalt miljø så lenge vi deltar i operasjoner hvor flere sektorer er involvert. Basert på disse må vi ha militære beskrivelser av hvordan vi vil operere for å nå de militære målsetningene i en slik strategi. Vi deltar ikke lenger i internasjonale operasjoner med standardiserte militære oppsetninger som opererer etter standard prosedyre. Når vi oppretter NADer, PRTer, OMLTer og for den saks skyld fregatter til anti-piratoperasjoner så må vi bruke ressurser på å beskrive og kontinuerlig forbedre disse bidragene, på samme måte som vi tidligere har brukt ressurser på konsept og doktrineutvikling for standard militæroperasjoner. Det er også behov for nasjonale konsepter basert på NATO doktrine når politiske føringer gjør at vi må avvike fra internasjonal doktrine slik som tilfellet er for CIMIC området.