Efter snart 12 år drar sig det internationella samfundet militärt ut ur Afghanistan och lämnar över säkerhetsansvaret till de afghanska myndigheterna. I de internationella insatserna har olika koncept provats, inklusive upprorsbekämpning och allomfattande ansats. Insatserna har vidare varit omfattande och för många truppbidragande stater kostsamma, såväl i liv som i pengar.

I denna rapport undersöks vilka lärdomar Norge, Danmark och Nederländerna har dragit under insatserna i Afghanistan. Vidare studeras hur lärdomarna har påverkat synen på framtida insatser och dessa staters militära utveckling.

Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling Norge, Danmark och Nederländerna



Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling

Norge, Danmark och Nederländerna

Pär Eriksson, Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

Pär Eriksson, Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

FOI

ISSN1650-1942

www.foi.se

FOI-R--3592--SE

Februari 2013

FOI

Pär Eriksson, Eva Hagström Frisell, Teresa Åhman

Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling

Norge, Danmark och Nederländerna

Titel	Afghanistan - lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling, Norge Danmark och Nederländerna
Title	Afghanistan - Lessons and effects on national military development, Norway, Denmark and the Netherlands
Rapportnr/Report no	FOI-R--3592--SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2013
Antal sidor/Pages	78
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A18011
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Omslagsbild/cover: Zabi Tamanna/Xinhua Press/Corbis

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

De militära insatserna i Afghanistan har pågått i snart 12 år. Det internationella samfundet kommer år 2014 att dra tillbaka sina trupper från landet och överlämna ansvaret för säkerheten till de afghanska myndigheterna. I denna studie analyseras vilka lärdomar Norge, Danmark och Nederländerna har dragit av insatserna i Afghanistan liksom hur dessa lärdomar har påverkat synen på framtida internationella insatser och deras genomförande.

Det kan konstateras att de tre ländernas skiljer sig åt i sina säkerhetspolitiska vägval för framtidens internationella insatser. Norge fokuserar på det nationella och territoriella försvaret. Danmark har på många sätt vänt sig bort från det territoriella försvaret och satsar istället på att aktivt delta i internationella insatser sida vid sida med de viktigaste allierade. Även Nederländerna har flyttat fokus från försvaret av det egna och övriga allierades territorier till internationella insatser.

Det är svårt att härleda en direkt påverkan från enstaka insatser som t.ex. den i Afghanistan när det gäller ländernas syn på internationella insatser. Ett möjligt antagande är att erfarenheterna från Afghanistan påverkar den militärstrategiska utvecklingen mindre i länder med en i huvudsak nationell inriktning (Norge) men att de kan förstärka och driva på en utveckling i länder som satsar på att utveckla en expeditionär förmåga (Nederländerna och Danmark). Ur ett svenskt perspektiv innebär Norges prioritering av det nationella försvaret att möjligheterna till samarbete vid internationella insatser kan försvåras. Samarbete med Danmark kan också vara problematiskt mot bakgrund av att landet har som målsättning att delta i högintensiva konflikter tillsammans med allierade. Sverige har inte tidigare samarbetat med Nederländerna när det gäller förbandsinsatser, men detta skulle kunna vara attraktivt i framtiden eftersom Nederländerna har kommit långt i utvecklingen av konceptet allomfattande ansats.

Nyckelord: Afghanistan, Nato, ISAF, OEF, Norge, Danmark, Nederländerna, lärdomar, allomfattande ansats, COIN, kapacitetsbyggnad, militärstrategisk utveckling

Summary

The military operations in Afghanistan have been ongoing for almost 12 years. In 2014 the international community will withdraw most of its troops and finalise the handover of the security responsibility to the Afghan authorities. This study analyses the lessons learned from the operations in Afghanistan of Norway, Denmark and the Netherlands and how these lessons have influenced perceptions on future international operations and their implementation.

The study concludes that the three countries differ in their security policy choices concerning future international operations. While Norway focuses on the national and territorial defence, Denmark has in many ways turned away from territorial defence and seeks active participation in international operations side by side with the most important allies. The Netherlands has also changed focus from defence of their own and allied territories to international operations.

When it comes to the countries' views on international operations, it is difficult to derive a direct impact of one single operation such as the one in Afghanistan. One possible assumption is that the experience of the operations in Afghanistan affect the military strategic development less in countries with a predominantly national orientation of its defence forces (Norway), while it may reinforce and accelerate the process in countries committed to developing expeditionary capabilities (the Netherlands and Denmark). From a Swedish perspective, cooperation with Norway in international operations may be difficult given the country's prioritisation of national defence. Cooperation with Denmark can also be problematic, taking into account that the country is committed to participate in high-intensity conflicts along with allies. Sweden has not previously worked with the Netherlands in terms of joint operations, but this could be attractive in the future, not least since the Netherlands has made considerable progress in the development of the concept of comprehensive approach.

Keywords: Afghanistan, NATO, ISAF, OEF, Norway, Denmark, the Netherlands, lessons learned, comprehensive approach, COIN, capacity building, military strategic development

Innehållsförteckning

Förkortningar **7**

1 Inledning **9**

1.1 Bakgrund 9

1.2 Syfte och avgränsning 9

1.3 Utmaningar 10

1.4 Metod och material 11

2 Afghanistaninsatsen – en kontext **13**

2.1 Före 2001 13

2.2 2001 till 2003: Kriget mot terrorismen i fokus 14

2.3 2004 till 2006: ISAF utvidgas 15

2.4 2007 till 2009: Allt större svårigheter, allt hårdare motstånd 17

2.5 Efter 2010: COIN på väg mot avtrappning 18

3 Afghanistan – doktrin och militärteori **21**

3.1 Comprehensive Approach 21

3.2 COIN 22

4 Norge **25**

4.1 Norsk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling sedan 1990 25

4.1.1 Försvarsbeslutet 2012 26

4.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan 28

4.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001 - 2012 29

4.4 Lärdomar från Afghanistan 31

4.5 Utvecklingen av den norska synen på insatser 32

4.6 Erfarenheternas effekt på det norska försvaret 33

4.6.1 Doktrin 34

4.6.2 Organisation 35

4.6.3 Materiel 36

4.6.4 Personal 37

4.7 Slutsatser 37

5 Danmark 39

5.1 Dansk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling sedan 1990 39

5.1.1 Försvarsavtalet 2012 40

5.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan 41

5.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001-2012 43

5.4 Lärdomar från Afghanistan 45

5.5 Utvecklingen av den danska synen på insatser 47

5.6 Erfarenheternas effekt på det danska försvaret 48

5.6.1 Doktrin 49
5.6.2 Organisation 49
5.6.3 Materiel 51
5.6.4 Personal 51

5.7 Slutsatser 52

6 Nederländerna 53

6.1 Nederländernas säkerhets- och försvarspolitiska utveckling sedan 1990 53

6.1.1 Försvarsneddragningarna 2011 55

6.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan 56

6.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001-2012 56

6.4 Lärdomar från Afghanistan 58

6.5 Utvecklingen av den nederländska synen på insatser 60

6.6 Erfarenheternas effekt på nederländska försvaret 61

6.6.1 Doktrin 61
6.6.2 Organisation 63
6.6.3 Utbildning/övning 64
6.6.4 Materiel 64

6.7 Slutsatser 64

7 Sammanfattande diskussion 66

Referenser 71

Förkortningar

ALP	Afghan Local Police
CA	Comprehensive Approach
COIN	Counterinsurgency
DOTMLPFI	Doktrin, Organisation, övning/utbildning (Training), Materiel, Ledarskap/ledning, Personal, Faciliteter/infrastruktur och Interoperabilitet/samverkansförmåga
DRB	Danish Reaction Brigade
IED	Improvised Explosive Devices
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTSD	Post-traumatiskt stressyndrom
SFOR	Stabilisation Force
UNPROFOR	United Nations Protection Force

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Världssamfundets insats i Afghanistan har pågått i nästan 12 år och under denna period har omvärldens fokus varierat. De allra första åren var operationerna i Afghanistan i mångt och mycket symbolen för kriget mot terrorismen och medias intresse stort. Jakten på Al-Qaida och Usama bin-Laden stod i centrum.

Därefter hamnade ljuset istället på Irak. Kriget mot Saddam Hussein och den efterföljande komplexa situationen krävde stora resurser vilka delvis togs från insatsen i Afghanistan. När förlusttalen i Irak sköt i höjden och få lösningar tycktes i sikte var det där som olika former av counterinsurgency (COIN) provades, inklusive en kraftig ökning av antalet internationella trupper i landet (*the surge*). En viss stabilisering av situationen uppnåddes också.

När säkerhetssituationen försämrades även i Afghanistan, blev det naturligt att prova liknande lösningar där. 2009-2010 övergick det internationella samfundet till ett mer renodlat COIN-koncept, kombinerat med en kraftig ökning av antalet trupper. Utgången av operationen är fortfarande oviss, men det är inte troligt att den kommer att betraktas som en obetingad framgång. Mycket pekar på att det även fortsatt kommer att vara en utmanande säkerhetssituation och att detta kommer att utgöra stora utmaningar för de ännu svaga afghanska myndigheterna.

Världssamfundet har – pressat av ekonomisk kris och inhemska kritiska opinioner – trots detta beslutat sig för att dra sig ur och senast 2014 överlämna allt ansvar för säkerhetsarbetet till de afghanska myndigheterna.[1] I ljuset av detta är det intressant att studera vilka lärdomar olika länder tar med sig från Afghanistan och hur dessa lärdomar påverkar synen på framtida internationella insatser och deras genomförande.

1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera vilka huvudsakliga erfarenheter ett urval av stater har fått under de militära insatserna i Afghanistan: Vad har dessa stater lärt sig, hur har deras syn på insatser utvecklats och vad tar staterna och deras försvarsmakter med sig in i framtiden? Fokus ligger på den militärstrategiska nivån, d.v.s. den nivå som rör avvägningarna inom respektive försvarsmakt för att nå de politiska målsättningarna.

[1] I den officiella retoriken genomförs överlämningen med motivet att de afghanska myndigheterna nu kan och vill ta över ansvaret för sitt eget lands säkerhet.

Målet är att studien skall utgöra dels ett underlag i analysen av de stater Sverige kan antas samarbeta med i framtidens internationella insatser, dels en pusselbit i en kommande FOI-studie under 2013, med fokus på de säkerhets- och försvarspolitiska vägval USA och Europa står inför vad gäller framtida internationella insatser.

Föreliggande studie har i samråd med uppdragsgivaren Försvarsdepartementet avgränsats till tre stater – Norge, Danmark och Nederländerna. Storleksmässigt är dessa stater tämligen lika Sverige men i sina strategiska vägval skiljer de sig från Sverige bl.a. genom att de alla tre är Nato-medlemmar.

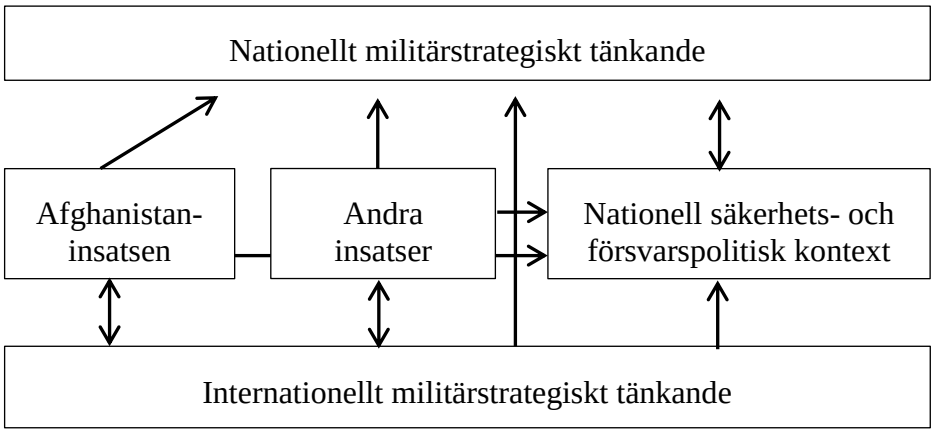
Studien har genomförts inom ramen för Insatsprojektet på FOI Försvarsanalys. Projektet har tidigare producerat flera rapporter med fokus på Afghanistan, bland annat om civil-militära synergier i PRT-konceptet och implementeringen av FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i Afghanistan.[2]

1.3 Utmaningar

Den främsta utmaningen i arbetet har varit att finna redovisningar av de lärdomar som de studerade staterna har gjort i Afghanistan. Idealet hade varit att kunna presentera lärdomarna och sedan diskutera hur dessa reflekteras i de viktigaste militärstrategiska besluten. I de studerade fallen har det emellertid funnits få öppna sammanställningar av operativa eller militärstrategiska erfarenheter, än mindre hur dessa påverkat operativ och militärstrategisk utveckling. I Danmark har det sedan 2008 presenterats årliga avrapporteringar avseende den danska insatsen i Helmand, vilka innehåller övergripande redovisningar av erhållna erfarenheter i fält. Det dras emellertid inga slutsatser om hur försvaret bör organiseras för att hantera dessa lärdomar. Nederländerna har till skillnad från Norge och Danmark gjort en utvärdering efter avslutad insats. Även i detta fall är det dock svårt att urskilja de operativa och militärstrategiska konsekvenserna för den nederländska försvarsmakten. I föreliggande analys studeras därför även de senaste årens försvarspolitiska och militärstrategiska beslut, och hur dessa har motiverats för att kunna dra vissa slutsatser avseende de lärdomar som ligger till grund för dessa.

En ytterligare utmaning har varit att bedöma vad som är lärdomar specifikt från insatserna i Afghanistan, och vad som är lärdomar från andra insatser eller från en mer allmän diskurs avseende militärstrategiska frågor. Erfarenheterna från Afghanistan kommer därför att betraktas i ljuset av andra insatser, och andra ingångsvärden. Följande bild illustrerar komplexiteten avseende vad som påverkar nationell militärstrategisk utveckling:

[2] Tham Lindell, M. och Hull Wiklund, C. (2011), *Jakten på synergin*, FOI-R--3356--SE och Olsson, L. och Tejpar, J. (ed) (2009), *Operational effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and lessons from Afghanistan*, FOI-R--2760--SE.



I föreliggande studie har det inte varit möjligt att fullt ut besvara vilka ställningstaganden som grundar sig på vilka erfarenheter. Å andra sidan är det inte heller självklart nödvändigt. Med fokus på varthän de studerade staterna är på väg vad avser militärstrategiska förutsättningar för deltagande i internationella insatser, snarare än exakt varifrån erfarenheterna kommer, blir denna utmaning av mindre betydelse. Det innebär dock inte att det inte är intressant med en koppling mellan specifikt insatserna i Afghanistan och nationell utveckling. Där detta är möjligt har vi också försökt beskriva sådana kopplingar.

1.4 Metod och material

Rapporten är en litteraturstudie. Detta innebär vissa begränsningar med tanke på de svårigheter att finna skriftliga sammanställningar av erfarenheter som redovisades i förra avsnittet. Bedömningen är dock att det för att uppfylla rapportens syfte är tillräckligt bra. För en fördjupad analys av effekterna av Afghanistaninsatsen på respektive lands försvarsmakt skulle en mer omfattande studie underbyggd med intervjuer behöva genomföras.

Källorna har till sin huvuddel varit offentligt tryck, t.ex. propositioner, utredningar och informationsmaterial. Detta har kompletterats med forskningsrapporter och analyser. Det finns en risk med att basera studien i huvudsak på offentligt tryck eftersom den då kan komma att allt för mycket präglas av den officiella bilden. I avsaknad av annat material har detta varit ett nödvändigt val.

Studien består av sex delar. I den första delen beskrivs utvecklingen av det internationella samfundets insatser i Afghanistan sedan 2001. Med hjälp av denna kontext kan sedan nationella militärstrategiska beslut relateras till utvecklingen i Afghanistan. Kontexten utgörs av en kortfattad beskrivning av Afghanistaninsatsen och dess olika faser, och ger en bild av vad nationella beslutsfattare – politiska och militära – har haft att förhålla sig till i olika skeden. För varje fas beskrivs huvudsaklig inriktning av insatsen, styrkans sammansättning och ledning etc.

I den andra delen av studien beskrivs, likaledes kortfattat, den generella, internationella utvecklingen av det militärstrategiska tänkandet. Fokus ligger på två olika begrepp: COIN och Comprehensive Approach (CA). Syftet med denna beskrivning är att utgöra en förklarande bakgrund till mer generella trender i det militärstrategiska tänkandet.

Med dessa två delar som bakgrund analyseras i del tre till fem de utvalda staterna. För varje stat byggs först en kontext, bestående av dels den nationella säkerhets- och försvarspolitiska utvecklingen under perioden, dels det mer specifika bidraget till insatserna i Afghanistan och de politiska motiven för dessa.

I nästa steg beskrivs staternas viktigaste lärdomar från internationella insatser i allmänhet och Afghanistan i synnerhet. Därefter relateras dessa lärdomar till hur respektive stat ser på framtida internationella insatser.

För varje land diskuteras sedan hur de nationella militärstrategiska prioriteringarna har påverkats av såväl Afghanistaninsatsen som andra sentida internationella insatser. Denna diskussion struktureras med hjälp av rubrikerna Doktrin, Organisation, utbildning/övning (*Training*), Materiel, Ledarskap, Personal, Faciliteter/infrastruktur och Interoperabilitet/samverkansförmåga (DOTMLPFI). För varje land presenteras de områden där det funnits relevant material att underbygga analysen med. I analysen ingår också att relatera dessa förändringar till såväl den nationella som multinationella kontexten. I många fall kommer det att vara svårt att fastställa kausalitet mellan insatsen i Afghanistan och de förändringar som skett.

Den sjätte och avslutande delen av studien består av en sammanfattande analys. I denna diskuteras även kopplingar till Sverige, inklusive förutsättningar för framtida samarbete i internationella insatser mellan Sverige och de studerade staterna.

2 Afghanistaninsatsen – en kontext

I detta avsnitt beskrivs, kortfattat, insatserna i Afghanistan från 2001 och framåt. Syftet är att denna kontext skall kunna ligga som grund för den senare landvisa analysen genom att ge en bild av vad beslutsfattare – politiska och militära – har behövt förhålla sig till i olika skeden. Insatsen delas därför, något förenklat, in i ett antal faser, beroende på uppgifter, roll och styrkestorlek. Fasindelningen är inte unik för denna rapport utan liknande faser har använts även av andra författare.[3] För varje fas beskrivs huvudsaklig inriktning av insatsen, utveckling av hotbild och den lokala situationen på marken samt utvecklingen av styrkans sammansättning och ledning.

2.1 Före 2001

Vid tidpunkten för terrordåden mot World Trade Center 2001, hade Afghanistan redan under en lång period varit ett land i upplösning. Efter det att dåvarande Sovjetunionen slutligen dragit sig ur Afghanistan 1989 hade landet plågats av fortsatt inbördeskrig mellan olika rivaliserande grupper.[4] I slutet av 1990-talet lyckades den pashtunskt dominerade talibanrörelsen ta makten och drev landet i en hårt fundamentalistisk riktning. Samtidigt var Afghanistan en stor producent av opiater.

I augusti 1998 genomförde USA en attack med kryssningsmissiler mot vad som angavs vara terroristbaser i Afghanistan. Attacken var en reaktion på de bombdåd som tidigare samma månad hade utförts mot de amerikanska ambassaderna i Kenya och Tanzania. USA knöt dessa dåd till Usama bin-Laden och Al-Qaida vilka ansågs ha starka kopplingar till, och beskydd av, talibanstyret i Afghanistan.[5]

[3] Se t.ex. Sloan, E. (2012) *CANADA AND NATO: A MILITARY ASSESSMENT*, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council och Björkman, T. (2010) *Den tioåriga "expeditionen" – några lärdomar från Afghanistan*, FHS 886/2010:4.

[4] Vissa av dessa grupper, inklusive föregångarna till talibanrörelsen, hade under det kalla kriget fått ett omfattande militärt och ekonomiskt stöd av USA och ett antal andra västmakter. En annan intressant aspekt är att dåvarande Sovjetunionen led svåra förluster under kriget och samtidigt ville "modernisera" Afghanistan. Torsten Björkman tecknar en bild av Sovjets ockupation som har förvånansvärt många paralleller till ISAF idag, i synsätt och i använd retorik (t.ex. att överlämna ansvaret till de afghanska styrkorna) men också i det slags motstånd som aversionen mot modernisering föder i Afghanistan. Björkman (2010), sidorna 34ff.

[5] CNN, "U.S. missiles pound targets in Afghanistan, Sudan", 1998-08-20, http://articles.cnn.com/1998-08-20/us/9808_20_us.strikes.01_1_sudanese-television-bin-mullah-abdullah?_s=PM:US.

2.2 2001 till 2003: Kriget mot terrorismen i fokus

I och med terrordåden mot World Trade Center i september 2001 hamnade strålkastarljuset återigen på Afghanistan såsom en bas för internationell, islamistisk terrorism. USA inledde i oktober 2001, efter det att talibanregimen hade avvisat ett ultimatum om att lämna ut bin-Laden, ett militärt angrepp mot Afghanistan. Redan i december samma år var den första fasen av denna väpnade konflikt i praktiken över, Kabul hade fallit och talibanstyrkorna hade flytt till bergen.[6]

Denna USA-ledda operation, som var en del av den i praktiken världsomspännande Operation Enduring Freedom (OEF), hade redan inledningsvis aktivt stöd från Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Australien och Kanada. Samtidigt tog Tyskland på sig ett större ansvar för Natos insatser i Makedonien för att på så vis kunna frigöra styrkor för andra allierade.

I december 2001 beslöt FN:s säkerhetsråd, i resolution 1386, att etablera International Security Assistance Force (ISAF). Syftet med styrkan var enligt resolutionen att stödja den dåvarande afghanska övergångsregeringen genom att upprätthålla säkerheten i Kabul och dess omgivningar.[7] ISAF bestod under de första åren av ca 5 000 soldater. Fram till augusti 2003 roterade ledarskapet för insatsen mellan olika stater.

Det skall inte uteslutas att för vissa stater, däribland Sverige, utgjorde ISAF en lösning på dilemmat att å ena sidan känna ett tryck från USA att aktivt delta i ”kriget mot terrorismen”, men å andra sidan inte vara beredd att delta i en offensiv krigsoperation utan ett tydligt FN-mandat. Detta dilemma kan antas ha accentuerats ytterligare vid tiden för det ännu mer omstridda Irakkriget våren 2003.[8]

OEF fortsatte parallellt med ISAF. När amerikanskt fokus flyttades över till Irak under 2003 förändrades och minskades dock OEF. Istället lades fokus bl.a. på att sätta in så kallade Provincial Reconstruction Teams (PRT), d.v.s. mindre civil-militära enheter inriktade på säkerhet och återuppbyggnad.[9]

Under 2003 växte idén fram att Nato skulle ta ett större ansvar för insatserna i Afghanistan. Nato var inledningsvis tveksamt till detta, men gick till slut med på

[6] Björkman (2010), s. 44.
[7] UN Security Council, Resolution 1386, 2001-12-20.
[8] President Bush fällde i november 2001 ett välkänt uttalande om att stater som inte aktivt deltar i kriget mot terrorismen ”kommer att ställas till svars” och att ”ni är antingen med oss eller emot oss”. Se CNN, "You are either with us or against us", 2001-11-06, http://edition.cnn.com/2001/US/11/06/gen.attack.on.terror/ (hämtad 2013-01-22).
[9] Sloan (2012), s. 4f.

att ta ett större ansvar i form av ledning av ISAF.[10] En bidragande orsak var bl.a. att det hade visat sig vara svårt att finna en ny *lead nation* för insatsen var sjätte månad.[11] I oktober 2003 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1510 som innebar att ISAF:s insatsområde inte längre begränsades till Kabul.[12] När Nato tog över ledningen för ISAF i slutet av 2003 bestod styrkan av ca 5 500 soldater.[13] OEF fortsatte som en mindre styrka, framförallt inriktad mot att söka upp och angripa al-Qaida.

Det är väl känt att den dåvarande amerikanska administrationen hade uppfattningen att insatserna i Afghanistan och Irak skulle vara lika snabba in som ut – det var prioriterat att inte fastna i långdragna, kapacitetsbyggande insatser. Det fanns också en rädsla för det öde som drabbade de sovjetiska styrkorna i Afghanistan under 80-talet.[14] I en studie konstateras att en effekt av detta ”lätta fotavtryck” var att mängden internationell trupp, även om OEF och ISAF läggs samman, var alldeles för liten för att ha en möjlighet att nå framgång. Det var först 2009, med införandet av COIN och utökningen av den internationella styrkan, som förutsättningarna blev åtminstone något bättre.[15]

Under åren 2002-2004 låg antalet dödsfall i den internationella styrkan på mellan 57 och 69 per år.[16] Detta är mycket högre än i en mer traditionell fredsfrämjande insats med ett fredsframtvingande mandat. I den betydligt större FN-insatsen i DR Kongo dödades 22 personer under 2004, då det pågick strider i vilka FN-soldater aktivt deltog.[17] Samtidigt är siffrorna för Afghanistan under 2002 till 2004 betydligt lägre än vad som skulle följa de kommande åren.

2.3 2004 till 2006: ISAF utvidgas

Under perioden 2004 till 2006 expanderade ISAF för att ta över säkerhetsansvaret för hela Afghanistan. Successivt tog ISAF över ansvaret för de norra (2004), västra (2005), södra (2006) och östra (2006) delarna. I varje fas tog ISAF över, eller nyetablerade, ett antal PRT.[18]

---

[10] Sloan (2012), s. 4f.
[11] Ibid., s. 4.
[12] UN Security Council, Resolution 1510, 2003-10-13.
[13] NATO Update, NATO takes on Afghanistan mission, augusti 2003, www.nato.int/docu/update/2003/08-august/e0811a.htm (hämtad 2012-11-28).
[14] Olsson, S. (2011) *Stabilitet i Afghanistan En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R--3212--SE, s. 16f samt Björkman (2010), s. 42ff.
[15] Olsson (2011), s. 43ff.
[16] Livingston, I. S., Messera, H. L. och O´Hanlon, M. (2010), *Afghanistan Index*, 2010-10-19, Brookings, s. 12.
[17] United Nations, Fatalities by Mission, Year and Incident Type, http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionYearIncidentType_4a.pd (hämtad 2012-11-30).
[18] ISAF, About ISAF, http://www.isaf.nato.int/history.html (hämtad 2013-01-22).

Antalet soldater i ISAF utökades också under denna period. I januari 2007 bestod ISAF av sammanlagt drygt 35 000 soldater, varav ca 14 000 var från USA.[19] Till detta skall läggas ytterligare ca 7 000 amerikanska soldater inom ramen för OEF.[20]

Under perioden skedde också en första och markant ökning av antalet attacker mot de internationella förbanden. Enligt en sammanställning ökade antalet något mellan 2004 och 2005, och kraftigt mellan 2005 och 2006. Samtidigt ökade antalet dödade koalitionssoldater – ISAF och OEF – kraftigt. Från 60 år 2004 till 131 år 2005 och 191 år 2006. Attackerna blev fler, men också dödligare, för de internationella förbanden.[21]

2004 stod ”icke-fientliga” incidenter för närmare 55 % av dödsfallen i den internationella styrkan, men 2006 utgör dessa endast 30 %. Istället har 2006 andelen stupade soldater på grund av attacker med vägbomber (*Improvised Explosive Devices*, IED) närmat sig en tredjedel, från ca 23 % år 2004. Detta är en ökning i både absoluta och relativa termer.[22] En förklaring kan vara att tillbakadragandet av OEF gav mer utrymme för insurgenterna när ISAF, med mindre understöd i form av underrättelser, flyg etc., tog över.[23]

Trots detta var omvärldens intresse för insatsen i Afghanistan tämligen lågt under dessa år. För många europeiska stater var det istället den uppblossade situationen i Kosovo som fångade intresset, och för USA, och dess närmaste allierade, stod Irak i fokus.

De PRT som övertogs/etablerades varierade i sin utformning, beroende på vilken stat som ledde dem. Det gällde såväl roll, resurser som uppgifter. I grunden skulle PRT vara regionala, civil-militära enheter vilka skulle arbeta för att förbättra säkerheten, stödja afghanska myndigheter och bidra till återuppbyggnad inom sitt geografiska ansvarsområde.[24] I en analys från 2006 beskrevs, något

[19] NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of January 2007), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat_archive/isaf_placemat_070129.pdf (hämtad 2012-11-28).

[20] Siffrorna avseende antal amerikanska soldater behöver dock tas med en viss nypa salt – hur fördelningen ser ut mellan ISAF och OEF är inte tydlig. Uträkningen har gjorts genom att jämföra ISAF siffror med de av USA redovisade siffrorna för det sammanlagda antalet soldater i USA. Siffrorna för det totala antalet amerikanska soldater kommer från O’Bryant, J. A. och Waterhouse, M. (2008), *U.S. Forces in Afghanistan*, CRS Report for Congress, http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22633.pdf (hämtad 2012-11-28).

[21] Livingston et al (2010), s. 10 och 12.

[22] Ibid., s. 12.

[23] Sloan (2012), s. 6.

[24] de Coenig, C., Lurås, H., Nagelhus Schia, N. och Ulriksen, S. (2009), “Norway’s Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan”, NUPI, Security in Practice 8:2009, s. 29f, Tham Lindell och Hull Wiklund (2011), s. 19f. ISAF:s tre operationslinjer är också ”security”, ”governance” och ”development”. Se ISAF, About ISAF, http://www.isaf.nato.int/mission.html (hämtad 2013-01-22).

generaliserande, amerikanska PRT som mer aggressiva i att möta olika former av hot, samtidigt som de europeiska beskrevs som ”otillräckligt” finansierade och svaga i sin interaktion med den afghanska befolkningen.[25] I en annan analys, från 2011, konstaterades t.ex. att Sveriges PRT fram till inrättandet av ett civilt kontor 2010 hade en begränsad civil närvaro relativt andra PRT och att denna närvaro dessutom inte ingick i ISAF:s samlade insats. Mer generellt konstaterades att varje PRT drevs utifrån ledande stats prioriteringar.[26]

PRT-konceptet innebar också att ISAF:s soldater skulle röra sig mer ute i området, ofta i mindre grupper. Detta i sig ökade riskbilden för förbanden.

2.4 2007 till 2009: Allt större svårigheter, allt hårdare motstånd

Den negativa utvecklingen i Afghanistan fortsatte under 2007-2009, men USA och världens fokus låg fortsatt på Irak.[27] En långsam ökning av antalet internationella soldater påbörjades 2008, men det var först 2009, under Barack Obamas första år som president, som det genomfördes ett antal genomgripande analyser av situationen och Afghanistanpolitiken. Resultatet blev att COIN pekades ut som den bärande strategin för insatserna i Afghanistan.[28]

Enligt COIN-strategin skall skyddet av civila betonas samtidigt som egna, mer offensiva operationer tonas ner.[29] Det centrala blir att skydda civilbefolkningen från våld och korruption. Detta kräver i sin tur bl.a. ett utvecklat samarbete med de afghanska säkerhetsstyrkorna och en förstärkt afghansk förvaltning. De tillgängliga militära resurserna skall också samlas i de områden där befolkningen var mest utsatt.[30] Nato beslöt i oktober 2009 att ISAF skulle prioritera den afghanska befolkningens säkerhet och kapacitetsbyggande för de afghanska säkerhetsstyrkorna.[31]

Målet var att lokal afghansk polis och militär på egen hand skulle ha sådan kontroll över regionen att de kunde skydda civilbefolkningen och slå tillbaka insurgenterna. Ett övergripande syfte med insatserna från 2009 och framåt har därför varit att förbättra de afghanska säkerhetsstyrkorna genom rådgivning och utbildning.[32] Så kallade Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT),

[25] Gallis, P. (2012), *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Congressional Research Service, s. 4.
[26] Tham Lindell och Hull Wiklund (2011), s. 32.
[27] Olsson (2011), s. 17f.
[28] Ibid., s. 18.
[29] Bowman, S. och Dale, C. (2009) *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, s. 2.
[30] Olsson (2011), s. 19.
[31] Bowman och Dale (2009), s. 10.
[32] Ibid., s. 11.

bestående av officerare och soldater från den multinationella styrkan, knöts till afghanska förband. I första hand fungerade dessa som rådgivare och utbildare, men de deltog också i de afghanska förbandens dagliga verksamhet, inklusive i stridsoperationer. De utgjorde även en länk till särskilda förmågor, som t.ex. Natos flygunderstöd.[33]

COIN-strategin krävde också att antalet soldater i de två insatserna ökades kraftigt under denna period. I oktober 2009 bestod ISAF av ca 68 000 soldater, varav 32 000 var amerikanska.[34] Till dessa kom ytterligare ca 33 000 amerikanska soldater i OEF.[35] Denna ökning av antalet soldater hade påbörjats, i mindre skala, redan under president Bush.[36]

Säkerhetssituationen fortsatte dock att vara besvärlig och stadd i negativ utveckling. Antal döda i koalitionsstyrkorna ökade från 232 år 2007 till 514 år 2009. Antalet döda i IED-attacker tredubblades under denna period och stod för mer än hälften av dödsoffren.[37] Det ökade antalet attacker har förklarats på flera olika vis – en förklaring har varit att insurgenterna inte längre klarade av att konventionellt anfalla de internationella och nationella styrkorna efterhand som dessa blev allt starkare. Istället var det angrepp på försörjningslinjer, IED-attacker och mord på afghanska befattningshavare som gav störst effekt.[38]

2009 beslutades också att OEF i Afghanistan och ISAF skulle ha samma chef, även om respektive insats sedan leddes i var sin, separata ledningsstruktur.

2.5 Efter 2010: COIN på väg mot avtrappning

COIN-doktrinen krävde en kraftig ökning av den internationella styrkan och i december 2010 bestod ISAF av 130 000 soldater, varav 90 000 var amerikanska.[39] Ungefär samma siffror gällde 2011. I oktober 2012 hade dock en minskning av den internationella styrkan påbörjats – ISAF bestod då av ca 105 000 soldater, varav 68 000 var amerikanska.[40]

[33] NATO, NATO's OPERATIONAL MENTOR AND LIAISON TEAMS (OMLTs), October 2009, NATO Fact Sheet, http://www.nato.int/isaf/topics/factsheets/omlt-factsheet.pdf (hämtad 2012-11-27) samt Dagens Nyheter, "Svenskar får nytt riskfyllt uppdrag i Afghanistan", 2009-10-08.
[34] NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of December 2009), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat_archive/isaf_placemat_091001.pdf (hämtad 2012-11-28).
[35] Bowman och Dale (2009), s. 15 och 19f.
[36] Sloan (2012), s. 10.
[37] Livingston et al (2010), s. 12.
[38] Bowman och Dale (2009), s. 24f.
[39] NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of November 2010), http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/15%20NOV.Placemat%20page1-3.pdf (hämtad 2012-11-28).
[40] NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of October 2012), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf (hämtad 2012-11-28).

Samtidigt har de afghanska säkerhetsstyrkorna utökats kraftigt. Från mars 2010 till slutet av 2012 ökade den afghanska krigsmakten från 113 000 till 191 000 och polisstyrkorna från 102 000 till 146 000. Samtidigt höjdes också kvaliteten på de afghanska förbanden och avhoppen minskade.[41] OMLT kan här antas ha en positiv betydelse.

Faserna *clear* och *hold* som är centrala i COIN-doktrinen (se vidare avsnitt 3.2) bör innebära att antalet strider och stupade minskar. Statistiken pekar dock på att övergången till en mer renodlad COIN-strategi har haft begränsad framgång. Antalet attacker mot den internationella styrkan minskade visserligen, liksom antalet stupade soldater ur ISAF och OEF, efter en ökning 2010 (från 514 stupade år 2009 till 711 år 2010 till 566 stupade 2011 och 399 år 2012). Förlusterna hos de afghanska regeringsstyrkorna följer emellertid inte samma mönster. Här har istället skett en kraftig ökning från ca 1 000 döda 2009 till mellan 3 000 och 4 000 2012. Även de civila förlusterna har ökat under denna period.[42] Snarare än en framgångsrik COIN-process så tycks det handla om att lägga över risker och förluster på de lokala styrkorna.

Som ett komplement till den afghanska militären och den afghanska polisen utbildar den internationella styrkan också Afghan Local Police (ALP), lokalt rekryterade poliser som patrullerar i sina egna hemområden. Planen är att det i slutet av 2014 skall finnas ca 30 000 ALP.[43] Det har dock framförts en hel del kritik mot denna polis t.ex. gällande övergrepp, att lokala milisstyrkor beväpnas samt att det finns brister i urvalet till, och kontrollen över, dessa styrkor.[44] En författare har också påpekat att Sovjetunionen försökte sig på en liknande modell för att säkra urdragningen i slutet av 80-talet.[45] Det finns också problem med infiltration av ALP, vilket har lett till insiderattacker mot ISAF/OEF.[46]

Attackerna mot den internationella styrkan började under 2010/11 följa delvis nya mönster. Det var allt fler fall av infiltratörer inom de afghanska styrkorna som dödade personal ur den multinationella styrkan. Under hela perioden från 2003 till 2009 stupade 12 internationella soldater i sådana situationer. 2010 var det 20 och 2012, fram till den 31 oktober, var det 57.[47] Denna typ av dåd är betydligt svårare att försvara sig mot. Valet, som bl.a. USA har gjort, att inte längre samarbeta med de afghanska styrkorna i operationer kan vara just det som

[41] Livingston, I. S. och O´Hanlon, M. (2012), *Afghanistan Index*, 2012-11-20, Brookings, s. 6 och 9f.
[42] Livingston och O´Hanlon (2012), s. 12.
[43] Felbab-Brown, V. (2012) *Afghanistan Trip Report V: The Afghan Local Police: "It's Local, So It Must Be Good" – Or Is It?"*, Brookings Foreign Policy Trip Reports, May 9 2012, s. 1f.
[44] Felbab-Brown (2012), passim samt Human Rights Watch, *Afghanistan: Don't Expand Afghan Local Police*, från www.hrw.org (hämtad 2013-01-18).
[45] Felbab-Brown (2012), s. 2.
[46] Ferris-Rotman, A. "U.S. suspends training of Afghan local police force", Reuters, 2012-09-02 Reuters.com (hämtad 2013-01-21).
[47] Felbab-Brown (2012), s. 10.

insurgenterna vill uppnå. Detta skulle i så fall kunna fördröja, eller i värsta fall underminera, processen mot ett överlämnande.

Vid Nato-toppmötet 2012, i Chicago, konkretiserades transitionsprocessen. Senast 2014 skall hela ansvaret för säkerheten vara överlämnat till Afghanistan. Nato skall dock även efter 2014 vara engagerat – genom att finansiera, utbilda, öva och stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.[48] Samtidigt har bedömare konstaterat att uppgiften att utbilda och öva de afghanska styrkorna, tillsammans med de afghanska förbandens fortsatta beroende av stöd med t.ex. underrättelser, innebär att Nato även i framtiden kommer att behöva styrkor på plats som måste vara beredda att genomföra stridsinsatser. Det kan handla om att stödja de afghanska förbanden, men också om att skydda eller undsätta de egna utbildarna.[49]

En del av överenskommelsen från Chicago-toppmötet är att de afghanska säkerhetsstyrkorna skall reduceras med ca 100 000 soldater och officerare, till en nivå om knappt 230 000 soldater. Detta har av flera pekats ut som en risk – en fråga är t.ex. var de demobiliserade soldaterna tar vägen?[50]

Det är i nuläget svårt att bedöma om urdragningen skall betraktas som ett resultat av ett misslyckande eller en framgång. Trots att det är en rimlig och god utveckling att Afghanistans strukturer tar ett större lokalt ägarskap för bl.a. säkerheten är det samtidigt uppenbart Afghanistan är långt ifrån stabilt, och att världssamfundet inte har någon vilja att kvarstanna i landet med några substantiella truppinsatser framöver. Nato kommer dock att vara fortsatt engagerat med vad som kallas en utbildningsmission – vad denna innebär och vilka krav den kan ställa på omvärlden är dock oklart. Vidare har USA och Afghanistan slutit ett partnerskapsavtal som berör det framtida samarbetet på flera olika områden, inklusive säkerhetsfrågor.

[48] NATO, Chicago Summit Declaration on Afghanistan, 2012-05-25.
[49] Rynning, S. (2012), *After Combat, the Perils of Partnership: NATO and Afghanistan beyond 2014*, Nato Research Paper No 80, s. 4.
[50] Rynning (2012), s. 5 samt Brooke-Holland, L. och Taylor, C. (2012), *Afghanistan: The Timetable for Security Transition*, 2012-07-09, Library House of Commons, s. 14.

3 Afghanistan – doktrin och militärteori

Insatserna i Afghaninstan och Irak kom att understryka att det militära instrumentet inte är tillräckligt för att nå framgång. Den amerikanska idén om ett ”lätt fotavtryck”, och att undvika civilt kapacitetsbyggande, framstod som en återvändsgränd. Samtidigt var det svårt att se några långsiktiga, permanenta effekter av de allt fler fredsfrämjande insatser som genomfördes i andra delar av världen. En insikt om sambanden mellan säkerhet och socio-ekonomisk utveckling växte fram och utgjorde en grund för ett utvecklat militärstrategiskt tänkande.[51]

Ett resultat av detta var ett ökat fokus på behovet av att samordna militära, politiska och ekonomiska insatser i en helhet, för att alla ska dra åt samma håll och för att nå en positiv effekt. Med ett gemensamt namn har detta kommit att kallas Comprehensive Approach (allomfattande ansats).[52] Samtidigt växte begreppet stabiliseringsinsatser fram utifrån erfarenheterna från Balkan och tidiga insatser i Afghanistan. Den grundläggande idén var att instabila stater i sig utgjorde ett hot mot säkerheten i världen.[53]

Ett annat resultat var ett förnyat intresse för så kallad upprorsbekämpning (COIN), i såväl amerikanskt som brittiskt doktrinärt tänkande. Detta byggde på insikten om att så länge insurgenternas inflytande inte är brutet så kommer dessa att återkomma när den internationella närvaron dras ner.

3.1 Comprehensive Approach

Den konceptuella utvecklingen av begreppet Comprehensive Approach har framförallt skett i Storbritannien och USA. Intrycket är att de mer teoretiska resonemangen om CA kom att konkretiseras bl.a. genom insatserna i Afghanistan. I Kanada utvecklades en ansats kallad *3D* (*Diplomacy, Development, Defence*) för att nå en sammanhållen effekt. I Storbritannien utvecklades under samma period vad som kom att kallas *Integrated Approach*, vilken betonar integrationen mellan olika politikområden.[54] FN hade sina *Integrated Missions.*

CA utgör ett systemperspektiv där utgångspunkten är att det finns ett stort antal aktörer, inklusive lokala, som har beroenden mellan sig och behöver

[51] Olsson (2011), s. 46, Tham Lindell och Hull Wiklund (2011), s. 25 samt Hull, C. och Derblom, M. (2011), *Vad är Comprehensive Approach?*, FOI-R--3195--SE, s. 12.
[52] Hull och Derblom (2011), s. 12.
[53] Olsson, A. och Hull Wiklund, C. (2011), *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE, s. 18 och 33f.
[54] Roosberg, H. (2011), *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin*, FOI-R--3321--SE, s. 17 och 24f.

harmoniseras och samordnas.[55] Comprehensive Approach kan finnas på olika nivåer. Det kan vara en nationell ansats (en stat samordnar sina samlade resurser – *whole of government*, t.ex. förkroppsligat i nationella PRT i Afghanistan), en inom-organisatorisk ansats (samordna en stor internationell organisations samlade resurser – t.ex. FN:s *integrated missions*), en internationell system-övergripande ansats (CA med ett antal olika aktörer inblandade, oavsett nationell eller organisatorisk hemvist – historiskt sett tycks detta ha varit sällsynt) eller en internationell-lokal ansats (säkra lokalt ägarskap och samstämmighet med lokala myndigheter).[56] *Whole of government* tycks vara den vanligaste formen, men är i sin nationella karaktär något begränsad. Det är möjligt att tänka sig att flera av dessa former av CA kan pågå samtidigt.

Det har i studier av brittisk doktrin beskrivits som att samverkan mellan civila och militära insatser i fredsfrämjande och stabiliserande insatser har gått från samverkan på taktisk nivå i insatsområdet på Balkan till slutsatsen att det krävs samverkan på strategisk nivå efter insatserna i bl.a. Irak och Afghanistan.[57]

3.2 COIN

COIN är inte något nytt begrepp, utan har funnits med i militärteorin sedan 1950-talets befrielsekrig från kolonialmakterna. Särskilt den brittiska krigsmaktens erfarenheter från kriget i Malaysia brukar framhållas som ett startskott för ett mer strukturerat doktrinärt tänkande kring COIN.

Det var dock inte britterna som inledde den förnyade utvecklingen av COIN på 2000-talet. Pådrivet av situationen i Irak var det istället amerikanerna som först sammanställde och gav ut en ny doktrin för COIN 2006.[58]

Utgångspunkten för COIN är att det krävs fler instrument än det militära för att uppnå framgångsrik upprorsbekämpning. Genom att rensa ett område från insurgenter (*clear*), därefter hålla och befästa detta område (*hold*), ofta i en situation där gerillan försöker vänta ut den internationella styrkan, skapas förutsättningar för att bygga en fungerande statsapparat och få igång en positiv ekonomisk utveckling (*build*). *Hold* och *build* kräver att den internationella styrkan kan bryta banden mellan lokalbefolkning och gerillan.[59]

En viktig del i COIN är därför att vinna lokalbefolkningens stöd (*hearts and minds*), d.v.s. att lokalbefolkningen skall finna det bättre att stödja de som bekämpar än de som leder upproret. Flera analyser har understrukit att detta mindre handlar om att med mjuka metoder övertala befolkningen att byta sida,

[55] Hull och Derblom (2011), s. 14f.
[56] Hull och Derblom (2011), s. 20ff.
[57] Olsson och Hull Wiklund (2011), s. 34.
[58] US Department of the Army, Field manual FM 3-24 Counterinsurgency.
[59] Olsson (2011), s. 27f.

utan mer om att med belöningar och bestraffningar tydliggöra att det på kort och lång sikt är rationellt att stödja upprorsbekämpningen.[60] Den amerikanska doktrinen understryker också betydelsen av att skapa legitimitet för den administration som upprorsbekämpningen stödjer. Detta är en förutsättning för dess långsiktiga stöd.[61]

Detta förutsätter att upprorsbekämparen har förmåga och kapacitet att verkligen stå för befolkningens säkerhet. Genom att ta och säkra by efter by, region efter region och påbörja utvecklingsarbetet skall upproret bekämpas.[62] Detta kräver uthållighet och styrka hos upprorsbekämpningen för att det ska vara möjligt att hålla och stötta uppbyggnaden av området tills dess att upproret är slutligt slaget eller att de lokala säkerhetsstyrkorna kan ta över ansvaret. Det krävs också en allomfattande ansats – med biståndS- och utvecklingsinsatser – för att kunna klara av de två sista faserna (*hold* och *build*).[63]

De grundläggande faktorer som tas upp i den amerikanska COIN-doktrinen ligger i linje med detta. Det är faktorer som enhetlig verksamhet (*unity of effort*), de politiska målens särställning, behovet av att förstå den lokala miljön, underrättelsedrivna operationer, vikten av att isolera upprorsgrupperna från deras stöd, skapa säkerhet för civilbefolkningen, långsiktigt engagemang, lära och anpassa, stödja värdnationen etc. Doktrinen grundar sig på erfarenheter från såväl historiska insatser som kriget i Irak.[64]

General Petraeus, en av huvudförfattarna till doktrinen, fick möjlighet att använda sig av teorierna i Irak under åren 2007-2010 då *the surge* genomfördes, d.v.s. en ökning av antalet soldater i landet för att kunna genomföra COIN-strategin. Arbetet i Irak ansågs som lyckat och tycks ha fått ett inflytande på den doktrinära utvecklingen i många länder.[65] När president Obama bestämde sig för att rikta fokus mot Afghanistan föll det därför naturligt att vända sig till generaler som McChrystal och Petraeus som var nära förknippade med COIN.[66]

Ironiskt nog kan det argumenteras för att just viljan till en snabb militär insats i sig ledde till att de internationella insatserna såväl i Afghanistan som i Irak blev utdragna. Eftersom de inte hade kraften att slå ut insurgenterna, eller skapa långsiktig säkerhet för lokalbefolkningen, kunde inte upprorsbekämpningen lyckas.[67]

[60] Olsson, S. (2009), *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, FOI-R--2803--SE, s. 30.
[61] US Department of the Army, Field manual FM 3-24 Counterinsurgency, sidan 37.
[62] Ibid.
[63] Olsson (2011), sidorna 28 och 42f.
[64] US Department of the Army, Field manual FM 3-24 Counterinsurgency, passim.
[65] Till exempel den svenska militärstrategiska doktrinen.
[66] Olsson (2011), s. 18.
[67] Olsson (2011), s. 17f.

PRT-konceptet kan ses som ett av flera verktyg för att genomföra COIN:s olika delar – *clear, hold* och *build*. Det skulle ske bl.a. genom en omfattande samverkan med alla nivåer av det afghanska samhället. Samtidigt har det också framförts kritik – t.ex. att nationellt samordnade PRT bidrar till att fragmentisera det humanitära biståndet och utvecklingssamarbetet i området, utifrån nationella agendor.[68]

Emellertid finns också kritik mot COIN-konceptet och dess användande. En av arkitekterna bakom den amerikanska COIN-doktrinen, australiensaren David Kilcullen, har sagt att COIN som den ser ut i amerikansk doktrin inte nödvändigtvis är användbar i Afghanistan. Doktrinen bygger på att stärka den lokala administrationen och dess kontakt med befolkningen. Med en i grunden svag och korrupt administration i Afghanistan kan en sådan strategi snarare leda till att förstärka problemen. Dessutom noterar Kilcullen att vare sig mängden soldater eller den tid som lagts på COIN i Afghanistan svarar upp mot behoven. Risken är överhängande, enligt Kilcullen, för att fred och stabilitet bara varar så länge de internationella förbanden är på plats. Därefter kommer insurgenterna att återkomma.[69] En annan författare, Fred Kaplan, har i en analys gått än längre och menar att COIN bara var delvis en framgång i Irak och att COIN, av bl.a. de skäl Kilcullen nämner, egentligen var ett misslyckande i Afghanistan.[70]

[68] Tham Lindell och Hull Wiklund (2011), s. 31f.

[69] Kilcullen, D. (2011), ”The Revised US Strategy in Iraq and Afghanistan” i Sæveraas, T. E. (red), *9 år I Afghanistan, Quo Vadis? GILs LUFTMAKTSSEMINAR 2010*, Luftkrigsskolens skriftserie Vol 23.

[70] Kaplan, F. (2013) “The End of the Age of Petraeus The Rise and Fall of Counterinsurgency”, *Foreign Affairs* January/February 2013, sidan 75 ff.

4 Norge

4.1 Norsk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling sedan 1990

Under det kalla kriget var den rådande doktrinen i Norge att landets försvar skulle ha förmåga att försvara landet i väntan på att hjälp skulle anlända från de Nato-allierade. Detta resulterade i en försvarsmakt med en relativt hög numerär, baserad på värnplikt.[71]

Efter det kalla krigets slut behöll Norge tyngdpunkten på nationellt försvar, även om en viss förflyttning skedde i en mer expeditionär riktning, t.ex. genom bidrag till Natos snabbinsatsstyrkor och ökade bidrag till fredsfrämjande insatser, såväl FN- som Natoledda.[72]

Under 1990-talet höll Norge en tämligen försiktig profil i internationella insatser. Företrädesvis handlade bidragen om underhållsresurser, fältsjukhus etc. I mitten av decenniet skedde emellertid en kursändring. När Natos Stabilisation Force (SFOR) tog över i Bosnien bidrog Norge med en mekaniserad bataljon och ett självständigt kompani. I kriget mot Serbien 1999 deltog Norge med stridsflygplan, om än inte i attackroll, och norska specialförband ingick i markinsatsen. I Natos insats i Kosovo (Kosovo Force, KFOR) bidrog Norge med en förstärkt bataljon.[73]

Detta skifte var dock inte utan problem. Nato bedömde de norska förbanden i Bosnien 1996 som ”icke-operativa”, då de inte uppfyllde Nato-standards. Vidare tog det fyra månader att få det norska förbandet till Kosovo-insatsen på plats.[74] Det finns till och med uppgifter om att höga norska militärer vid denna tid systematisk tvättade rapporter om förbandens bristande förmåga.[75]

Det tycks dock som om insatserna i Bosnien och Kosovo, på samma sätt som var fallet i Sverige, fungerade som ögonöppnare för Norge och den norska försvarsmakten vad avser de krav kvalificerade internationella uppdrag ställer på materiel, beredskap, operativ förmåga etc.[76] Förändringen i mitten av nittiotalet

[71] Lunde Saxi, H. (2010), *Norwegian and Danish defence policy A comparative study of the post-Cold War era*, Norwegian Institute for Defence Studies, s. 25ff.
[72] Ibid., s. 33f.
[73] Ibid., s. 37f.
[74] Haaland, T. L. (2010), “Still Homeland Defenders at Heart? Norwegian Military Culture in International Deployments”, *International Peacekeeping*, 17:4, s. 545f och Lunde Saxi (2010), s. 38. Det skall dock noteras att flera stater var långsamma på plats i Kosovo, inklusive Sverige.
[75] Græger, N. och Leira, H. (2005), “Norwegian Strategic Culture after World War II From a Local to a Global Perspective”, *Cooperation and Conflict, Vol 40(1)*, s. 53f.
[76] Gjeseth, G. (2008), HÆREN I OMVELTNING 1990-2005, Vigmostad Bjørke, s. 164ff.

har vidare beskrivits som startskottet på en förändring av den norska militära kulturen, särskilt vid internationella insatser, mot en högre grad av professionalisering.[77]

I början av 2000-talet togs beslut om att reformera det norska försvaret till ett insatsförsvar, grundat på en analys som betonade behovet av större rörlighet, kortare reaktionstider, robustare förmågor etc.[78] Utvecklingen av Telemarksbataljonen, med en stor andel fast anställd personal, var ett led i detta. Till sin huvuddel var det norska försvaret dock fortsatt värnpliktsbaserat. Divisions- och brigadkompetensen hamnade på undantag. Precis som i Sverige minskades förbandsstrukturen i försök att frigöra resurser i en i praktiken minskande ram.[79]

I den norska långtidsplanen 2005-2008 bestod fokus på det nationella försvaret, även om det betonades att förbanden skulle vara tillgängliga för såväl nationella som internationella uppgifter. Emellertid innebar värnplikt att många förband i praktiken inte var tillgängliga för internationella insatser på kort varsel. Istället var det ett antal utpekade förband, med yrkessoldater eller värnpliktssoldater under beredskapskontrakt, som snabbt kunde skickas ut på insatser.[80]

Försvarsbeslutet 2008 innebar inte några stora förändringar, mer än fortsatta neddragningar av förband och baser. I stort kvarstod ett försvar med huvudfokus på det nationella, med betydande delar bemannade med värnpliktiga.[81] Även i relationen med övriga Nato-stater speglades synen på det nationella försvaret som det centrala. Till exempel uttryckte den dåvarande norske försvarsministern i en intervju att Norge ansåg att Nato hade gått för långt i att betona uppgifter avseende asymmetrisk krigföring såsom de t.ex. ser ut i Afghanistan.[82]

4.1.1 Försvarsbeslutet 2012

Det norska försvarsbeslutet för perioden 2013-2016 innebär att försvarsanslagen ökar med 7 procent och speglar samtidigt den högsta strategiska nivåns fortsatta, och till och med ökade, fokus på den nationella dimensionen. I beslutet anges nio uppgifter för det militära försvaret. Av dessa är de sju första dimensionerande, och först nummer sju av dessa är internationell multinationell krishantering. Samtidigt utgör uppgiften att bidra till fred, stabilitet och vidareutveckling av en FN-ledd internationell rättsordning den andra, av fem, huvudmålsättningar för

[77] Haaland (2010), s. 539-553.
[78] Lunde Saxi (2010), s. 43f.
[79] Gjeseth, G. (2008), s. 118ff.
[80] Lunde Saxi (2010), s. 55.
[81] Ibid., s. 57f.
[82] Felstead, P. (2009), "Guardians of the North: Norway Country Briefing", *Jane´s Defence Weekly*, 2009-01-08.

Norges säkerhetspolitik.[83] Även om detta kan tyckas motsägelsefullt, och inte allt för stor betydelse skall läggas vid denna typ av numrering, finns det ett antal andra indicier som också pekar mot ett tydligt nationellt fokus.

För det första betonar norska regeringen, i prioriteringarna för norsk säkerhets- och försvarspolitik, de utmaningar som finns i norskt närområde. ”Huvudambitionen” för det norska militära försvaret sägs vara att Norge med nationella resurser skall kunna hantera en allvarlig säkerhetspolitisk kris i närområdet. Försvarets roll att utgöra en krigsförebyggande ”tröskel” lyfts fram. För det andra konstaterar den norska regeringen i samma proposition att när det gäller bidrag till internationella operationer skall dessa fokusera på att stödja och skydda norska intressen som direkt eller indirekt berörs. Det betonas också att givet ökade utmaningar i närområdet, så kan engagemanget i internationella insatser behöva minskas för att prioritera det egna närområdet. För det tredje görs i propositionen ett antagande om att det i framtiden kommer att bli färre insatser med stora markförband, bl.a. givet en nedtrappning i Afghanistan och vad som kallas en ”krigströtthet” hos större allierade.[84]

Vidare understryks på flera ställen i propositionen att även om deltagandet i internationella insatser givit särskilt armén värdefulla erfarenheter och kunskaper så har det skett till ett pris av bl.a. hög belastning på personalen och en förlorad brigadkompetens.[85] Visserligen betonas att de allra flesta förmågor måste kunna användas såväl nationellt som internationellt, men det övergripande intrycket är ändå att nationella högintensitetsoperationer skall vara dimensionerande.[86]

Slutligen anges i propositionen att värnpliktiga fortsatt skall bemanna en betydande del av organisationen. Dock skall två av de tre manöverbataljonerna, de mekaniserade, i huvudsak vara bemannade med fast anställd personal. Dessa två bataljoner, med stödförband, skall ”primärt organiseras och utrustas för högintensiva stridsoperationer nationellt”. Den tredje bataljonen, en lätt infanteribataljon, skall i huvudsak vara bemannad med värnpliktiga. Den skall kunna möta såväl reguljära som irreguljära styrkor, men också utgöra en del av en insatsstyrka för Arktis.[87]

Utöver allmänna skrivningar om stridserfarenheter finns det få eller inga skrivningar i propositionen som pekar mot att insatserna i Afghanistan har haft en konkret påverkan på det norska försvarets utformning. Istället är det snarast frånvaron från sådana hänvisningar som är påtaglig. Erfarenheterna från Afghanistan tycks således inte ha påverkat norsk politisk inriktning av

[83] Regjeringen, Et forsvar for vår tid, Proposisjon 73 S, 2011-2012, Oslo 2012-03-23, s. 14f samt 21.
[84] Ibid., s. 31ff.
[85] Ibid., s. 90f.
[86] Ibid., s. 92.
[87] Ibid., s. 92.

försvarsmakten mot att ytterligare utveckla förmågan till detta slags insatser, snarare tvärtom.

4.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan

På norska utrikesdepartementets hemsida finns några olika versioner av det officiella politiska motivet till deltagandet i insatsen i Afghanistan:

> *Hovedmålet er å forhindre at Afghanistan igjen kan fungere som en base for internasjonal terrorvirksomhet. Politisk, sosial og økonomisk utvikling er virkemidler for å bidra til stabilitet og til å fjerne trusselen mot afghanske barn, kvinner og menn – og mot det internasjonale samfunnet. Oppgaven er derfor både av sivil og militær karakter.*[88]

> *Norge er i Afghanistan for å:*
> - *Hindre framvekst av internasjonal terrorisme og bidra til fred og stabilitet i samsvar med resolusjonerna fra FNs sikkerhetsråd*
> - *Bidra till utvikling for å stabilisere landet og til å lindre nød*[89]

Båda utsagor understryker kampen mot terrorismen som det grundläggande skälet till den norska närvaron i landet.

Den norska relationen till USA har också framhållits som ett viktigt underliggande skäl till att Norge valde att tidigt delta i den koalition av villiga stater som kom att genomföra den inledande insatsen i Afghanistan. Samtidigt har de officiella skälen, tillsammans med det slags oegennytta som ovanstående citat speglar, snarare betonat multinationella aspekter som behovet av att upprätthålla ett starkt Nato och att skydda en internationell ordning grundad på internationell rätt och FN:s roll.[90]

---

[88] Utenriksdepartementet, Norsk Afghanistan-politikk, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/politikk.html?id=598732 (hämtad 2012-12-05).

[89] Utenrikesdepartementet, Hvorfor er Norge i Afghanistan?, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/situasjonen.html (hämtad 2012-10-19).

[90] Lurås, H. (2012), *Continuity and flexibility advised: The case for Norway´s future engagement with Faryab and Afghanistan*, NOREF Policy Brief, August 2012, s. 3 samt Lurås, H. (2009), *Norge i Afghanistan – bakgrunn, retorikk, fortsettelse.* NUPI-notat 768, s. 5ff.

4.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001 - 2012

2001-2003

Norge deltog i OEF med ett specialförband under sex månader både 2002 och 2003. Dessutom skickade Norge personal för minröjning. Till stöd för OEF bidrog Norge också med transportflyg (en C-130) och attackflyg (sex F16) under delar av denna period.[91] Detta blev första gången under efterkrigstiden som norska flygplan attackerade markmål, och i övrigt första kända gången under samma period som norska förband deltog i stridshandlingar.[92]

2004-2006[93]

I december 2003 bidrog Norge till ISAF med ett infanterikompani, och tog ett halvår senare ledningen för en av ISAF:s bataljonsstridsgrupper i Kabul. 2006 flyttade infanterikompaniet från Kabul till Mazar-e-Sharif som en del av ISAF:s snabbinsatsstyrka i norra Afghanistan. Detta uppdrag hade Norge kvar till mitten av 2008.

2005 tog Norge över ledningen för PRT Maymana, i provinsen Faryab, från britterna efter att ha bidragit till det brittiska PRT under 2004. Under 2005 bidrog Norge också med brandskyddspersonal till Kabuls flygplats, med en ingenjörsstyrka för att bl.a. bygga upp den norska campen i Mazar-e-Sharif samt med ett fältsjukhus i Mazar-e-Sharif 2006-2007. 2006 deltog Norge för första gången i OMLT.

Samtidigt med det utökade bidraget till ISAF bidrog Norge också med specialförband till OEF. Norge deltog också med fyra F16 under sex månader 2006. Efter 2006 har Norge inte bidragit till OEF i Afghanistan.[94]

Under 2004 drabbades Norge av den första förlusten i Afghanistan då en soldat dödades i en attack.[95]

2007-2009

Norge fortsatte och utökade sitt engagemang i PRT Maymana under perioden 2007-2009, men avslutade 2008 rollen som ansvarig för snabbinsatsstyrkan i norra Afghanistan. Under en period bidrog Norge också med tre helikoptrar för medicinsk evakuering. 2007 sände Norge återigen specialförband till Afghanistan, men denna gång som en mentorerande styrka inom ramen för ISAF,

[91] Forsvaret, Forsvaret i Afghanistan Status første halvår 2012, 2012, s. 46.
[92] Lunde Saxi (2010), s. 47f.
[93] Forsvaret, Forsvaret i Afghanistan Status første halvår 2012, s. 46f samt Lunde Saxi (2010), sidan 48.
[94] Lurås (2009), s. 3.
[95] Se Operation Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/index.aspx.

till stöd för utvecklingen av den afghanska specialpolisen. Norge hade också ansvaret för driften av den internationella flygplatsen i Kabul under ett halvår 2007.[96] Mentorering blev successivt en större del av det norska bidraget under denna period – mentorering av såväl afghansk militär som polis.

Under denna period blev också säkerhetssituationen allt sämre i det norska området. Antalet attacker mot den norska styrkan ökade sex gånger från 2008 till 2012.[97] Under 2007 drabbades Norge av två förluster och 2009 av en förlust, på grund av IED och fientlig eldgivning.[98]

2010-2014

Säkerhetssituationen försämrades radikalt under 2010. Under detta år dödades fem norska soldater i olika vägbombsattacker. Medier började rapportera om upprepade strider, men också om militära motgångar för de norska förbanden. Bland annat återkom ett flertal gånger kritiken att de norska förbanden bara gjorde tillfälliga insatser in i de svåra områdena och sedan övergav dem som de skulle skydda.[99]

I december 2011 meddelade den norska regeringen att Norge avsåg att dra sig ur Afghanistan under 2012-2013. Även om t.ex. norska specialförband hösten 2012 återigen deltog i mentorering, och planerar att fortsätta med detta även 2013, så avvecklades Norges PRT under andra halvåret 2012. I december 2012 har det norska förbandet i stort lämnat Faryab-provinsen och det finns nu en mindre norsk styrka i Mazar-e-Sharif och Kabul som arbetar med mentorering.[100] I juli 2012 tjänstgjorde ca 550 norrmän i styrkorna i Afghanistan, men denna siffra sjönk i slutet av året till ca 145.[101] Efter 2014 kommer sannolikt Norge att delta i olika former av insatser i Afghanistan för att utbilda och stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna.[102]

[96] Forsvaret, Forsvaret i Afghanistan Status første halvår 2012, s. 47.
[97] NRK Verden, ”Seks ganger flere angrep i Afghanistan nå enn i 2008”, 2012-06-26 från www.nrk.no/nyheter/verden/1.8221804 (hämtad 2012-11-19) samt VG Nett, ”Her er norske soldater i skuddvekslinger med Taliban”, 2010-07-19, www.vg.no/nyheter/utskriftsvennlig/?artId=10033024 (hämtad 2012-11-19).
[98] Operation Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/index.aspx
[99] VG Nett, ”Her er norske soldater i skuddvekslinger med Taliban”, 2010-07-19 och Holthe, K., ”Norsk offiser hevder Forsvaret er for svake i Afghanistan”, TV2, http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/norsk-offiser-hevder-forsvaret-er-for-svake-i-afghanistan-3413332.html (hämtad 2012-12-05).
[100] Forsvaret: Forsvaret i Afghanistan Status andre halvår 2012, 2012, s. 4f.
[101] Livingston och O´Hanlon (2012), s. 5.
[102] Utenriksdepartementet, Norges militære bidrag, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/afghanistan_bidrag.html?id=595124 (hämtad 2012-12-05).

Norge har hittills inte drabbats av förluster på grund av insiderattacker. I motsats till flera andra stater valde Norge *inte* att sluta med gemensamma operationer med de afghanska styrkorna.[103]

4.4 Lärdomar från Afghanistan

Det finns mycket lite officiell information om vilka lärdomar Norge och de norska förbanden har tagit med sig från Afghanistan. I generell mening torde de norska förbanden ha mött ungefär samma verklighet som t.ex. de svenska: vägbomber, hotet från insiders, långa patrullavstånd, svårigheter att urskilja och söka upp motståndaren etc.

Sammanlagt har tio norska soldater dött i Afghanistan. Av dessa har sex stupat i angrepp med IED/vägbomber, övriga fyra i andra typer av stridshandlingar/angrepp. De största förlusterna inträffade 2010 då sammanlagt fem soldater dödades av vägbomber.[104] Ett ökat ifrågasättande av insatsen, på grund av ett allt högre pris och allt oklarare syften, kunde skönjas. 2010 pekade opinionsmätningar på en ökad skepsis hos den norska allmänheten avseende insatsen i Afghanistan.[105] Även om antalet döda norska soldater är lågt relativt t.ex. de danska erfarenheterna, följer utvecklingen i princip den för ISAF som helhet. En ökning från 2007 fram till en topp 2010 för att sedan åter minska. Detsamma gäller antalet skadade.[106]

Den norska insatsen i Afghanistan har gått från förband med uppgift att söka upp och oskadliggöra motståndaren till förband som har till uppgift att bidra till den civila återuppbyggnadsprocessen (i första hand genom PRT-strukturen). Den provins som det norska PRT-förbandet till största del har befunnit sig i, Faryab, var ansedd att vara i allmänhet lugn, men med fickor av hårt motstånd, t.ex. i distriktet Ghowrmach.[107]

[103] Bakken, L. Ø. och Sandberg, H., ”NATO begrenser fellesoperasjoner med afghanske soldater”, NRK, 2012-09-18, www.nrk.no/nyheter/verden/1.8326718 (hämtad 2012-11-21).

[104] VG Nett, ”Fire norske soldater drept i Afghanistan”, 2010-06-27, http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10002458 (hämtat 2012-11-21).

[105] Enligt en opionsundersökning från augusti 2010 ville närmare 50 % av norrmännen att Norge skulle lämna Afghanistan, medan endast ca 36 % ville stanna kvar. VG Nett, ”Meningsmåling: - Norge bør ut av Afghanistan”, 2010-08-08, http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10026063 (hämtad 2012-11-21).

[106] Se t.ex. Forsvaret, Skadde i Afghanistan 2001-2010, www.forsvaret.no/veteraner/lenker/Documents/skadde-i-Afghanistan.pdf (hämtad 2013-01-28).

[107] Se t.ex. Ministry of Foreign Affairs, Foreign Minister Jonas Gahr Støre’s address to the Storting on the situation in Afghanistan and Norway’s civilian and military engagement, 2011-04-26, http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-articles/speeches_foreign/2011/address_afghanistan110426.html?id=641172 (hämtad 2012-11-21).

En bedömare har uttryckt att den norska strategin under de första åren i PRT Maymana i sig var problematisk. De norska förbanden sägs ha velat locka fram de lokala motståndarna genom framskjutna positioner, men utan att ha tillräcklig kraft att möta dessa motståndare.[108] Som ovan konstaterats följer dock utvecklingen av de norska förlustsiffrorna i princip utvecklingen för ISAF i stort.

Från militärt håll har det framförts att den noggranna åtskillnad mellan de militära och civila insatserna som funnits i det norska PRT inte har varit i samklang med ISAF:s övergripande strategi.[109] Liknande kritik har även framförts från akademiskt håll. I en analys sägs att även om de civila och militära delarna har varit samlokaliserade så har de inte varit synkroniserade eller koordinerade vare sig på taktisk eller operativ nivå, samtidigt som de norska soldaterna har förbjudits att genomföra civila uppgifter.[110]

På den strategiska nivån har det tagits fram en strategi för allomfattande norska civila och militära insatser i Faryab-provinsen. Strategin betonar koordinering mellan de olika instrumenten, och vikten av att öka deras koherens. Samtidigt betonar den också åtskillnad mellan de civila och militära insatserna.[111] Utöver strategin i sig, har det varit svårt att i tillgängliga skriftliga källor finna några tecken på att det skett någon mer omfattande koordinering på strategisk nivå i Norge.

Det har betonats att det norska försvaret genom insatserna har fått viktig erfarenhet av skarpa insatser och stridsträning.[112] Samtidigt konstaterade en bedömare att det norska försvaret inte är dimensionerat för att bedriva asymmetrisk krigföring under långa perioder.[113] Det har från militärt håll också framhållits att Afghanistan aktualiserat frågan om en fortsatt ökning av andelen fast anställda soldater i det norska försvaret.[114]

4.5 Utvecklingen av den norska synen på insatser

Tidigare avsnitt har visat hur den politiska nivån i den senaste propositionen gett uttryck för vad som närmast kan karakteriseras som en trötthet inför

[108] NRK Verden,"Seks ganger flere angrep i Afghanistan nå enn i 2008", 2012-06-26.
[109] Nikolaisen, T. och Karlsrud, J. (2011), *Ti år i Afghanistan – hva nå?* Norsk Utenrikspolitisk Institutt, s. 18.
[110] Ulriksen, S. (2010), "Norway´s political test in Faryab, Afghanistan: how to lead", *Noref Policy Brief*, No 10, s. 7.
[111] Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence and Ministry of Justice and the Police, A strategy for comprehensive Norwegian civilian and military efforts in Faryab province, Afghanistan, May 2009.
[112] Nikolaisen och Karlsrud (2011), s. 18 och 21.
[113] Ibid., s. 18.
[114] Ibid., s. 18f.

internationella insatser liknande Afghanistan och en vilja att ge försvaret ett ökat nationellt fokus. Den dåvarande statssekreteraren på norska utrikesdepartementet, nuvarande utrikesministern Espen Bart Eide, sade 2011 att det tedde sig högst osannolikt att Norge skulle delta i en ny västdominerad Nato-insats *out of area*.[115] Som försvarsminister underströk Eide denna ståndpunkt i september 2012:

> *Afghanistan har vært en tung erfaring, og mange har mistet langt flere enn oss. Så jeg tror ikke det er nært forestående at vi får noe som ligner Afghanistan-operasjonen.*[116]

Afghanistaninsatsen tycks således snarast ha ökat den norska tveksamheten inför insatser av detta slag. Vidare är det oklart vad Norge har uppnått politiskt genom sitt engagemang i Afghanistan. En bedömning som har gjorts av det totala norska stödet till Afghaninstan är att, relativt landets storlek, så ger Norge mest bistånd i världen och det militära bidraget, räknat i antalet soldater, är högt. Samtidigt menar samma bedömare att det militära bidragets begränsade stridsförmåga, tillsammans med en ovilja till att ta risker, placerar Norge i en genomsnittsnivå bland Natos medlemsstater.[117] Slutligen tycks det norska resonemanget följa logiken att ta ansvar för det egna nationella försvaret ger respekt i Natos och USA:s ögon.

4.6 Erfarenheternas effekt på det norska försvaret

Det norska försvaret har som framgår av avsnitt 4.1 genomgått en stor förändring de senaste 20 åren. Likväl är denna förändring i många avseenden mindre dramatisk för Norge än vad den har varit i t.ex. Danmark och Sverige. I Norge betonas fortfarande i stor utsträckning det nationella försvaret, såväl i retorik som i konkret handling. Även om det norska försvaret har utvecklats i en expeditionär riktning, är det fortsatt det nationella försvaret tillsammans med rollen som en del av Nato som står i fokus. I detta avsnitt skall vi undersöka närmare vad detta inneburit i praktiken och om, och i så fall hur, erfarenheterna från Afghanistan har påverkat den militärstrategiska utvecklingen i Norge.

Inledningsvis skall poängteras att det finns vissa övergripande erfarenheter, som påverkat utvecklingen av det norska försvaret. För det första har ett stort antal officerare och soldater fått stridserfarenheter. För det andra har insatserna, från Bosnien och framåt, förändrat bilden av de krav som kvalificerade insatser ställer

[115] Nikolaisen och Karlsrud (2011), s. 22f.
[116] Siste.no, ”En tung erfaring”, 2012-09-21 www.siste.no/Innenriks/article6247108.ece?service=print (hämtad 2012-11-16).
[117] Lurås (2009), s. 21.

på såväl personal som materiel. Vissa effekter av dessa erfarenheter kan också skönjas på den militärstrategiska utvecklingen: en gradvis ökad andel yrkessoldater i det norska försvaret, viss utveckling av personlig materiel etc.

Däremot är det betydligt svårare att se några effekter av Afghanistaninsatsen på det norska försvarets förbandsstruktur. Minskningen av arméns storlek torde i praktiken innebära en minskad förmåga till uthålliga internationella insatser, trots att en större andel av personalen är anställda soldater och officerare.

4.6.1 Doktrin

Den norska regeringen ser, enligt den senaste försvarspropositionen, framför sig en minskning av antalet stora, multinationella insatser med markförband. Det kan vara aktuellt att prioritera nationella behov på bekostnad av internationella insatser.[118]

Hur speglas detta på den militärstrategiska nivån? Norge har inte någon militärstrategisk doktrin, men däremot gav Norges högste militär, Forsvarssjefen, 2011, inför arbetet med försvarsbeslutet, ut ett förslag till inriktning för försvarets framtida utveckling. I denna gavs bl.a. följande, något allmänna, militärstrategiska grundinriktning:

> *Dagens internasjonale konfliktbilde krever at Forsvaret kan håndtere et bredt spekter av komplekse utfordringer. Forsvaret må ha evne til å etablere rask og riktig situasjonsforståelse og ha styrker som kombinerer reaksjonsevne og deployeringsevne med fleksibilitet og utholdenhet. Dette er like viktigt nasjonalt som internasjonalt.*[119]

Under en period i slutet av 2000-talets första decennium fördes dock diskussionen i delvis andra termer. I den norska doktrinen för gemensamma operationer, utgiven 2007, fanns flera avsnitt vilka beskriver konflikter och situationer som är typiska för fredsfrämjande insatser såsom de i Afghanistan eller på Balkan, inklusive delar som berörde strid mot irreguljära styrkor, allomfattande ansats etc.[120]

I det strategiska koncept för försvaret som det norska försvarsdepartementet gav ut 2009 betonades en övergång till ett ”moderne, fleksibelt og allianstilpasset sikkerhetspolitiskt virkemiddel” men också vikten av deltagande i internationella insatser. Nationella och internationella insatser skulle enligt konceptet ses som

[118] Regjeringen, Et forsvar for vår tid, s. 31ff.
[119] Forsvaret, Forsvarssjefens retning for Forsvarets fremtidige utvikling, 2011, http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/nyheter/documents/forsvarets%20fremtidige%20utvikling.pdf (hämtad 2012-10-10), s. 22.
[120] Forsvaret, Forsvarets Fellesoperative Doktrine, 2007-06-15, passim.

ömsesidigt förstärkande, och stor vikt läggas vid att prioritera kapaciteter som kan användas såväl nationellt som internationellt.[121]

Skillnaderna mellan den senaste propositionens skrivningar och texterna från 2007 och 2009 skall inte överdrivas. Ett nationellt perspektiv behöver inte stå i motsatsställning till en expeditionär förmåga. Att överge invasionsförsvaret är inte samma sak som att inte ha en nationell dimension, utan kan handla om att kunna möta hot som ser delvis annorlunda ut. Det är dock svårt att inte uppfatta propositionens skrivningar som en nedprioritering av de internationella insatserna.

På en operativ och taktisk nivå tycks erfarenheterna från Afghanistan ha fått visst genomslag. Till exempel skall ett nytt förhållningssätt avseende taktisk underrättelsetjänst utvecklats, där sensorer, analytiker och beslutsfattare integreras närmare med varandra.[122]

4.6.2 Organisation

Organisation kan i detta sammanhang betyda flera olika saker. På den högsta nivån handlar det om inriktningen av hela den norska försvarsmakten. Här visar sig ett betonande av det nationella försvaret och en mer traditionell uppfattning om utmaningarna i det norska geostrategiska läget i beslutet om att flytta det norska militära Högkvarteret till Bodø, i Nordnorge. Detta kan tolkas som en effekt av att frågorna rörande Arktis och Barentsregionen ökat i betydelse.

Organisation i betydelsen vilka förband och förmågor som vidmakthålls och utvecklas, pekar också mot ett nationellt inriktat försvar. Här är emellertid bilden något mer svårtolkad. Medan det står klart att förbandstyperna optimeras för nationella insatser, är det svårare att bedöma huruvida de också är lämpliga för internationella uppdrag. Uppenbart innebär bättre utrustade och övade förband fördelar även i internationella insatser. Samtidigt pekar de återkommande skrivningarna i propositionen om hur de internationella uppdragen tagit kraften från de nationella förmågorna[123], mot att i alla fall den norska regeringen uppfattar det som om det finns ett motsatsförhållande mellan nationellt och internationellt.

Den norska tonvikten på flyg- och marinstridsstyrkor har också framförallt motiverats med hänvisningar till de nationella behoven.[124] Samtidigt har armén skurits ned till att bestå av tre manöverbataljoner – två mekaniserade bataljoner och en bestående av lätt infanteri. Detta begränsar i sig förmågan till

[121] Forsvarsdepartementet, Evne til innsats, Strategiskt koncept for Forsvaret, 2009-09-01, s. 54ff.
[122] Felstead (2009).
[123] Regjeringen, Et forsvar for vår tid, s. 90f.
[124] Felstead (2009).

markinsatser i fredsfrämjande operationer, åtminstone med någon form av uthållighet.[125]

Liksom i Sverige har en effekt av det norska engagemanget i Afghanistan varit ett ökat fokus på vikten av erfarenhetshantering inom försvaret. Till exempel bedriver Norska utrikespolitiska institutet (NUPI) och Instuttet for ForsvarsStudier (IFS) ett gemensamt projekt avseende erfarenhetshantering.[126]

4.6.3 Materiel

Inköpen av större materielsystem under perioden 2011 till 2019, bekräftar i stort bilden av ett i huvudsak nationellt inriktat försvar. Huvudtyngdpunkten för investeringarna ligger på luft- och sjösidan. F35-systemet tar en mycket stor del av investeringsutrymmet liksom leveranserna av fregatter och motortorpedbåtar. På marksidan ligger tyngdpunkten på nya stridsfordon och nytt artilleri.[127]

Ett av de allra största inköpen på marksidan under denna period är renovering och uppdatering av norska stridsfordon 90 som skall ingå i de två mekaniserade bataljonerna. Det betonas att dessa moderniseras för att kunna användas såväl nationellt som internationellt, och lärdomarna från Afghanistan sägs ha lett till ökat skydd, förbättrad omvärldsuppfattning och bättre interoperabilitet.[128] Dessutom har fordonen fått ett ökat skydd mot minor.[129]

F-35 flygplan och stridsfordon 90 är inköp som troligen förbättrar förmågan för Norge att ingå i multinationella insatser med likasinnade, d.v.s. Nato-stater och stater närstående Nato. När det gäller fartygen är fregatterna i sig fartyg med förmåga att uppträda i högsjö, d.v.s. torde gå att nyttja i de flesta internationella insatser. Däremot är den fortsatta satsningen på motortorpedbåtar av ett mer strikt nationellt intresse.

Norge har dock även gjort inköp specifikt riktade mot internationella insatser. Ett exempel är inköpet av 20 stycken ”Dingo” bepansrade, hjulgående fordon 2010.[130] Sedan tidigare har Norge också ett sextiotal lätt pansrade IVECO hjulgående terrängbilar (i Sverige närmast motsvarat av ”Galten”). Det är emellertid oklart i vilken mån dessa fordon är avsedda att ingå i t.ex. den lätta

[125] Regjeringen, Et forsvar for vår tid, s. 106.
[126] Nikolaisen och Karlsrud (2011), s. 27 samt NUPI, Det norske forsvaret i Afghanistan: erfaringshåndtering, doktrineutvikling, http://www.nupi.no/Virksomheten/Avdelinger/Avdeling-for-sikkerhet-og-konflikthaandtering/Prosjekter/Det-norske-forsvaret-i-Afghanistan-erfaringshaandtering-doktrineutvikling-og-strategisk-effekt (hämtad 2013-01-28).
[127] Forsvarsdepartementet, Framtidige innkjøp til Forsvaret 2011-2019, 2011.
[128] Defence Update, ”Norway invest $750 Million Modernizing and Expanding CV90 Fleet”, 2012-06-21, www.defence-update.com (hämtad 2012-11-19).
[129] Felstead, P. (2012), “Norway to upgrade and expand CV90 fleet”, *Jane’s Defence Weekly*, 2012-04-26.
[130] Foss, C. F. (2010), “Norway orders 20 Dingo 2s”, *Jane’s Defence Weekly*, 2010-11-01.

infanteribataljonen – troligare är att de i stor utsträckning har slitits ut och måste ersättas efter tjänstgöring i Afghanistan.

4.6.4 Personal

Norge har valt att behålla värnplikten, om än i en något förändrad form. Detta kan i sig tolkas som en markering av betydelsen av det nationella försvaret i förhållande till förmågan till internationella insatser. Från militärt håll har det framförts önskemål om en ökad andel fast anställd personal, bl.a. för att kunna svara upp mot behoven i internationella insatser. Att hålla 500 soldater ute kontinuerligt anses ligga på gränsen för vad det norska försvaret klarar av.[131]

I den senaste norska försvarspropositionen betonas fortsatt värnplikten som ett fundament för det norska försvaret.[132] Samtidigt nämns värnplikten mycket sparsamt i den norska försvarschefens underlag inför arbetet med propositionen, och då främst ur perspektivet hur mer operativ tjänstgöring skall kunna utvinnas ur de värnpliktiga.[133]

Liksom i Sverige har veteranfrågorna hamnat i allt större fokus i Norge de senaste åren. Kritiken har varit hård mot att det norska försvaret inte har kunskap om vem som tjänstgjort i de svåra insatserna i Afghanistan, och därför inte kan följa upp dessa.[134]

4.7 Slutsatser

Norge har ett nationellt fokus i sin säkerhets- och försvarspolitik, och ser ett aktivt ansvar för den egna säkerheten som ett sätt att nå inflytande och respekt inom Nato. Erfarenheterna från insatsen i Afghanistan tycks snarast ha använts för att understryka detta fokus, och signalerna från den politiska nivån är att liknande insatser knappast blir aktuella inom överskådlig framtid. Den ökning av försvarsanslagen som aviserats i det senaste försvarsbeslutet går framförallt till uppbyggnad av nationellt inriktade förmågor.

I linje med detta har erfarenheterna från Afghanistan, och andra internationella insatser, fått ett relativt begränsat genomslag i utvecklingen av det norska försvaret. På den strategiska nivån kan t.ex. noteras att det i den senaste försvarspropositionen var påtagligt få hänvisningar till erfarenheter från Afghanistan. Vidare bibehålls värnplikten som en viktig rekryteringsgrund, och

[131] Nikolaisen och Karlsrud (2011), s. 18f.
[132] Regjeringen, Et forsvar for vår tid, s. 119ff.
[133] Forsvaret, Forsvarssjefens retning for Forsvarets fremtidige utvikling, passim.
[134] Aftenposten, ”Forsvaret mangler fortsatt oversikt over Afghanistan-soldater”, 2012-07-29, http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Forsvaret-mangler-fortsatt-oversikt-over-Afghanistan-soldater-6953147.html (hämtad 2012-11-19).

Norge går därmed i en annan riktning än stater som har ett starkt internationellt fokus. Samtidigt betonar Norge de civila insatserna, och i förhållande till landets storlek är Norge en av de största civila bidragsgivarna i Afghanistan.

På den militärstrategiska nivån går utvecklingen i huvudsak mot att uppfylla behov för den nationella dimensionen, inklusive Arktis. Även om förmågorna skall kunna användas såväl nationellt som internationellt tycks de generellt optimeras för de nationella uppgifterna. Att den norska försvarsmakten endast har tre manöverbataljoner begränsar också uthålligheten vid insatser.

5 Danmark

5.1 Dansk säkerhets- och försvarspolitisk utveckling sedan 1990

Sedan det kalla krigets slut har den danska säkerhets- och försvarspolitiken genomgått en omfattande förändring. Från att ha varit en av de Nato-medlemmar som spenderade minst på försvaret under 1980-talet och som anklagades för att åka snålskjuts på övriga alliansmedlemmars bekostnad övergick Danmark under 1990- och 2000-talet till ett aktivt deltagande i alliansens internationella insatser.[135]

Danmark satsade tidigt på att bygga upp en expeditionär förmåga och deltog från början i regelrätta stridshandlingar inom ramen för sitt deltagande i internationella insatser, i t.ex. Bosnien och Hercegovina. Denna omvälvande förändring kan förklaras i termer av geopolitik, politiskt ledarskap och strategisk kultur. Avsaknaden av geopolitiska hot mot Danmark efter det kalla krigets slut skapade en möjlighet för danska politiska ledare att forma en ny strategisk kultur baserad på internationell aktivism.[136]

Danmarks övergång till expeditionära styrkor påbörjades genom försvarsöverenskommelsen från november 1992. Då flyttades fokus från territorialförsvar mot internationella insatser genom beslutet att upprätta Danish Reaction Brigade (DRB) bestående av 4 500 soldater. Samtidigt infördes regler om att den icke-värnpliktiga personalen i det danska försvaret hade en skyldighet att tjänstgöra i internationella insatser.[137]

Genom försvarsöverenskommelsen från juni 2004 slutfördes den process som startats i november 1992. I denna överenskommelse konstateras att det inte finns något konventionellt militärt hot mot Danmark inom överskådlig tid och att ett mobiliseringsförsvar därför inte längre behövs. Istället fokuserar överenskommelsen på de ”nya” hot som uppkommit i kölvattnet efter terrorattackerna 11 september 2001, vilket innebär att hoten måste mötas där de uppstår oberoende av om det är inom eller utanför Danmarks gränser. Genom överenskommelsen skapas en tvådelad försvarsstruktur i form av en expeditionär

[135] Lunde Saxi (2010), s. 27f.
[136] Ibid., s. 5-9.
[137] Detta gällde personal som anställdes från och med 1 januari 1994. Av den tidigare anställda personalen deklarerade 5 procent att de inte ville delta i internationella insatser. Jakobsen, P. V. (2006), *Nordic Approaches to Peace operations, A New Model in the Making?* (Abingdon: Routledge), s. 86.

styrka bestående av yrkessoldater och en totalförsvarsstyrka baserad på en kortare värnplikt.[138]

Enligt försvarsöverenskommelsen från 2004 skulle Danmark fokusera på snabbinsatsförmågor att sättas in i högintensiva konflikter tillsammans med allierade styrkor. Målsättningen var att Danmark skulle kunna ha ca 2 000 personer kontinuerligt insatta i internationella insatser, medan totalförsvarsstyrkan skulle bestå av ca 12 000 soldater.[139] I överenskommelsen beslutades också att lägga ner vissa kategorier av förmågor som tidigare utgjort en central del av det danska territorialförsvaret, t.ex. ubåtar och markbaserat luftvärn.[140]

Försvarsöverenskommelsen 2010-2014, som antogs i juni 2009, låg i linje med överenskommelsen från 2004. I överenskommelsen konstaterades att det danska försvaret spelar en allt större roll inom en proaktiv dansk utrikes- och säkerhetspolitik och att det danska försvaret har kommit en lång bit på vägen i transformeringen från ett traditionellt mobiliseringsförsvar till ett modernt insatsförsvar. En nyhet är emellertid att utmaningar kopplade till Arktis ökade geostrategiska betydelse lyfts fram.[141]

5.1.1 Försvarsavtalet 2012

Efter valet i oktober 2011 blev det regeringsskifte i Danmark och en socialistisk minoritetsregering under ledning av Helle Thorning-Schmidt tillträdde. Även om vänsterkoalitionen innan valet signalerade tämligen stora förändringar av den danska utrikes- och säkerhetpolitiken, t.ex. att alla danska soldater skulle dras tillbaka från Afghanistan, har detta inte fått något större genomslag i praktiken. Skillnaden är främst retorisk och regeringen talar mer om att välja rätt konflikter att engagera sig i.[142]

Behovet av att minska underskottet i de offentliga finanserna ledde i november 2012 till att den gällande försvarsöverenskommelsen sågs över i förtid och ett nytt försvarsavtal 2013-2017 antogs av samma partier som låg bakom den tidigare överenskommelsen. Enligt detta avtal ska de årliga försvarsutgifterna minska med 2,7 miljarder danska kronor till 2017, vilket innebär att effektiviseringar initieras redan under 2013. En viktig åtgärd är en omfattande förändring av officersutbildningen. Värnplikten behålls, men minskas till att ca 4

[138] Danish Ministry of Defence, Copenhagen, 10 June 2004.
[139] Ibid.
[140] Lunde Saxi, (2010), s. 52-54.
[141] Danish Defence Agreement 2010-2014, Copenhagen 24 June 2009, s. 1-2 och Avtale på forsvarsområdet 2013-2017, Kopenhavn, den 30 november 2012, s. 2.
[142] Lindström, M. och Winnerstig, M. (2013), Ett aktivt Danmark med sikte på Europa? Dansk säkerhets- och försvarspolitik under regeringen Helle Thorning-Schmidt, FOI-rapport (kommande).

200 värnpliktiga utbildas per år och totalförsvarsstyrkan anpassas därefter. När det gäller insatser ska de medel som frigörs när Afghanistaninsatsen fasas ut 2014 (ca 1 miljard danska kronor) fördelas mellan olika utvecklingsinitiativ, övningsverksamhet i hemmaorganisationen och eventuella nya internationella insatser (inklusive ett fortsatt engagemang i Afghanistan).[143]

I det nya försvarsavtalet betonas att det danska försvaret även fortsättningsvis ska kunna bidra till en aktiv dansk utrikes- och säkerhetspolitik med välutrustade och välutbildade militära styrkor. Det anges att försvarets resurser ska kunna sättas in snabbt och medverka i hela spektrumet av internationella insatser, från högintensiva stridshandlingar och deltagande i stabiliseringsoperationer till förebyggande och kapacitetsuppbyggnadsinsatser.

Ambitionsnivån är att armén ska ha förmåga att på kort varsel sätta in en bataljonsstridsgrupp (bestående av ca 300-800 soldater) i kort- eller långvariga insatser. Detta utgör en ambitionsminskning jämfört med den tidigare försvarsöverenskommelsen då armén skulle ha förmåga att sätta in två bataljonsstridsgrupper. Marinen ska kunna sätta in två större fartyg för en kortare insats eller ett fartyg i en långvarig insats. Flygvapnet ska kunna lämna tre samtida bidrag när det gäller t.ex. transportflyg, helikoptrar och stridsflyg. Därutöver ska flera mindre och i vissa fall försvarsgrensgemensamma bidrag kunna ges till internationella insatser.[144]

5.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan

Enligt det danska försvarsministeriet har Danmark engagerat sig i Afghanistan för att:

- *Sikre Danmark. Løser vi ikke problemerne i Afghanistan, så kommer problemerne til os*
- *Sørge for, at Afghanistan ikke igen bliver hjemsted for terrorister*
- *Være med til at skabe et stabilt og mere udviklet Afghanistan*
- *Hjælpe afghanerne til at klare sig selv, så de blandt andet kan opretholde deres egen sikkerhed*.[145]

I juni 2008 antog Danmark genom en bred överenskommelse mellan partierna i folketinget en strategi för insatsen i Afghanistan under perioden 2008-2012. Enligt denna strategi är det övergripande målet med det danska engagemanget att

[143] Avtale på forsvarsområdet 2013-2017, s. 3-6.
[144] Ibid., s. 1-3.
[145] Forsvarsministeriet, Fakta om indsatsen i Afghanistan, http://www.fmn.dk/temaer/afghanistan/Faktaomindsatsen/Pages/Faktaomindsatsen.aspx (hämtad 2012-11-30).

bidra till nationell, regional och global säkerhet genom att förhindra att Afghanistan åter igen blir en fristad för terrorister. Samtidigt ska den danska insatsen bidra till framväxten av ett stabilt och mer utvecklat Afghanistan som kan ta hand om sin egen säkerhet, fortsätta en demokratisk utveckling samt främja respekten för mänskliga rättigheter. Detta kräver en integrerad politisk, civil och militär insats.[146]

Strategin signalerar ett utökat danskt engagemang i Afghanistan samtidigt som balansen mellan militära och civila bidrag gradvis ska förändras. Den danska insatsen ska under perioden gå mot ett utökat civilt bidrag och ett mer tillbakadraget militärt bidrag. Mottot för den samlade insatsen är ”Så militært som nødvendigt – så civilt som muligt”.[147]

Enligt strategin är målet med den militära insatsen att skapa förutsättningar för de afghanska myndigheterna att stärka sin auktoritet i Helmandprovinsen. Danmark ska vid sidan av att vidmakthålla en robust militär insats bidra till uppbyggnaden av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Mot slutet av perioden ska den danska militära insatsen i ökad utsträckning fokusera på utbildning och övning för de afghanska säkerhetsstyrkorna.[148]

I analyser av Danmarks deltagande i internationella insatser poängteras att danska politiska ledare har lyckats göra en koppling mellan nationell säkerhet och deltagandet i insatser för att få folkligt stöd för dessa insatser.[149] Denna koppling är tydlig i de ovan angivna målsättningarna för Afghanistaninsatsen.

Därutöver har Danmark under insatsens genomförande prioriterat att agera i nära partnerskap med USA och Storbritannien. Detta kan förklaras av att den proamerikanska linjen i dansk utrikespolitik har förstärkts sedan 1990-talet, i synnerhet under Anders Fogh Rasmussens regering på 2000-talet. Danmarks vilja att solidariskt stödja USA och Storbritannien i Irak och Afghanistan anses av forskare ha såväl värderingsmässiga som realpolitiska förklaringar.[150]

[146] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2008), Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012, s. 1.
[147] Ibid.
[148] Ibid.
[149] Jakobsen (2006), s. 88-89.
[150] Henriksen, A. och Ringsmose, J. (2011), *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan och forholdet til Washington* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies), s. 11-13.

5.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001-2012

2001-2003

Under 2001-2002 deltog danska specialförband inom ramen för OEF i den östra delen av Afghanistan där de ingick i Task Force Ferret. Från oktober 2002 bidrog Danmark även med sex F-16-plan som flygunderstöd till OEF. Inom ISAF var det danska bidraget till en början koncentrerat till den multinationella brigaden i Kabul.[151]

2004-2006

Utöver de centrala funktionerna i Kabul deltog Danmark efterhand i olika PRT i de norra delarna av landet. Mellan 2002 och 2007 deltog danska styrkor i PRT Mazar-e-Sharif under brittisk ledning och mellan 2005 och 2008 bidrog Danmark med styrkor till PRT Feyzabad under tysk ledning. De danska styrkorna i norr fokuserade på återuppbyggnad och stödfunktioner snarare än stridsoperationer.[152]

Efter Nato:s beslut om att utöka ISAF:s operationsområde till södra och östra Afghanistan beslutade Danmark i februari 2006 att bidra med en större markstyrka (ca 290 personer) till den brittiskledda Task Force Helmand i Helmandprovinsen.[153] I södra Afghanistan blev de danska trupperna direkt indragna i regelbundna och långvariga strider mot talibanerna.[154]

2007-2009

Först efter att engagemanget i Irak avslutades kunde det danska bidraget till ISAF förstärkas ytterligare.[155] I juni 2007 fattade folketinget beslut om att stärka det danska militära bidraget och fokusera deltagandet till södra Afghanistan genom att delta med en bataljonsstridsgrupp i den brittiskledda Task Force Helmand (ca 550 soldater). Detta innebar att deltagandet i norr successivt minskade. Senare under 2007 och 2008 förstärktes bataljonsstridsgruppen genom beslut om att skicka en stridsvagnspluton (stridsvagn Leopard A 25) och spaningshelikoptrar.[156]

Enligt det senaste parlamentariska beslutet från december 2008 ska grundelementet i det danska militära styrkebidraget utgöras av en

[151] Haerens Operative Kommando, DANCON/ISAF hold 14, http://forsvaret.dk/HOK/INTERNATIONAL%20INFO/ISAF/Pages/default.aspx (hämtad 2012-11-22) och Lunde Saxi (2010), s. 48.
[152] Lunde Saxi (2010), s. 48.
[153] Haerens Operative Kommando, DANCON/ISAF hold 14.
[154] Lunde Saxi (2010), s. 50f.
[155] Ibid., s. 50.
[156] B 24 Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan, 9 december 2008.

bataljonsstridsgrupp ingående i den brittiskledda Task Force Helmand. Därutöver ska mindre bidrag kunna ges till ISAF:s ledningsstrukturer, andra PRT, driften av flygplatser samt andra delar av ISAF. Det totala bidraget ska uppgå till ca 750 personer.[157] Genomförandet av den danska insatsen i Helmand har sedan 2008 lagts fast i årliga Helmand-planer som följts upp av årliga avrapporteringar.

Från mitten av 2007 började Task Force Helmand driva bort talibanerna från de befolkningstäta områdena i den centrala delen av provinsen. Detta innebar att de danska militära styrkorna sattes in i svåra och krävande stabiliseringsoperationer. I slutet av 2008 uppgav de afghanska myndigheterna att de tillsammans med ISAF kontrollerade ungefär hälften av distrikten i Helmandprovinsen, vilket skapade utrymme för begränsade insatser för utveckling och återuppbyggnad i dessa områden. Under 2008 dödades 12 danska soldater i Afghanistan, medan 20 sårades.[158]

Mot slutet av 2009 ändrades ISAF:s strategi från att bekämpa upprorsgrupperna till att skydda civilbefolkningen samt att öka stödet till träning och utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Den geografiska prioriteringen av Helmand och Kandahar innebar att den militära närvaron i södra Afghanistan fördubblades genom ett tillskott av amerikanska styrkor. Även om USA tog över ledningsansvaret för flera distrikt behöll Task Force Helmand, i vilken de danska styrkorna ingick, ansvaret för de befolkningstäta områdena i centrala Helmand. Under 2009 var de danska styrkorna framförallt engagerade i patrullering och stabiliseringsoperationer i syfte att tvinga bort upprorsgrupperna från dessa områden. Målet var att öka befolkningens säkerhet genom att bl.a. röja vägbomber samt att skapa förutsättningar för återuppbyggnad. Uppgifterna bestod i att upprätthålla kontakt med lokalbefolkningen, inhämta information samt genomföra mindre återuppbyggnadsprojekt. Mycket av patrulleringen skedde till fots för att uppnå en god kontakt med lokalbefolkningen, vilket utökade risken för angrepp av upprorsstyrkor. Under 2009 dödades sju danska soldater och 26 skadades.[159]

2010-2014

Truppförstärkningarna i Helmand och Kandahar innebar ett ökande antal stridshandlingar även under 2010. Från mitten av 2010 var huvuddelen av den danska bataljonsstridsgruppen engagerad i kapacitetsuppbyggnad av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Detta genomfördes, enligt partnerskapsprincipen, genom att de afghanska styrkorna utbildades genom att lösa uppgifter sida vid

[157] B 24 Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan.
[158] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2009), Den danske indsats i Helmand 2008, Afrapportering 2008, s. 11-12.
[159] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2010), Den danske indsats i Afghanistan 2009, Afrapportering 2009, s. 3-4 och 13.

sida med de danska soldaterna i bataljonsstridsgruppen. Under 2010 dödades nio danska soldater i strid och 86 sårades.[160]

Under 2011-2012 fortsatte övergången mot kapacitetsuppbyggnad samtidigt som det danska militära bidraget successivt reducerades. Fram tills i februari 2012 hade Danmark en operativ bataljonsstridsgrupp med ett eget ansvarsområde i Helmandprovinsen, Combined Force Nahr-e Saraj (North), vilket därefter överlämnades till britterna. Efter detta fokuserades det danska bidraget kring centralorten Gereshk samtidigt som det ena av de två danska kompanierna i bataljonsstridsgruppen drogs tillbaka och ersattes av olika bidrag fokuserade på utbildning, rådgivning och stöd till de afghanska säkerhetsstyrkorna. I augusti 2012 gjordes en mindre reducering samtidigt som det danska bidraget utvecklades till en renodlad styrka för utbildning och rådgivning med olika stödelement. Det resterande kompaniet i den danska stridsgruppen omvandlades till en beredskapsstyrka som ska stötta utbildningsinsatsen.[161]

Enligt danska försvarsmaktens hemsida uppgick det totala danska militära bidraget i Afghanistan i augusti 2012 till ca 700 personer, varav den danska bataljonen i Helmand bestod av ca 600 personer. Därutöver bidrog Danmark med en strategisk flygtransportenhet till det regionala kommandot i söder vid Kandahar Air Field, med stabspersonal och nationella stödfunktioner till ISAF:s högkvarter i Kabul samt med ett mobilt operativt flygledningscentrum med tillhörande radar till det regionala kommandot i norr.[162]

Efter 2012 ska det danska bidraget, enligt den gällande Helmandplanen, kontinuerligt reduceras fram till 2014. I början av 2013 kommer partierna i folketinget att besluta om en ny Afghanistanstrategi för perioden 2013-2014. Enligt en överenskommelse mellan dessa partier ska Danmark inte ha några stridande trupper kvar i Afghanistan efter 2014. Däremot har Danmark signalerat att ett eventuellt danskt bidrag med rådgivare, instruktörer och stödelement kan bli aktuellt efter 2014.[163]

5.4 Lärdomar från Afghanistan

Genomförandet av den danska militära insatsen i Helmand har sedan 2008 redovisats i årliga avrapporteringar. I dessa rapporter är det tydligt att det danska försvaret har agerat i enlighet med den militärstrategiska utveckling som varit i fokus för Afghanistan generellt, t.ex. när det gäller ökat fokus på integrerade civil-militära bidrag, COIN och kapacitetsbyggnad. Ur rapporteringen går det

[160] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2011), Helmand-planen 2011-2012 samt afrapportering for den danske indsats i Afghanistan i 2010, s. 68-70.
[161] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2011), s. 3-4 och 23.
[162] Haerens Operative Kommando, DANCON/ISAF hold 14.
[163] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2011), s. 3-4.

emellertid inte att utläsa hur lärdomarna i Afghanistan har påverkat organiseringen av den danska försvarsmakten.

I rapporten från 2008 betonas utvecklingen mot en fullt integrerad civil och militär insats. Under året skapades en ny struktur inom PRT Lashkar Gah i syfte att stärka den civila delen av insatsen. Dessutom ökade antalet civila rådgivare och experter under året. De återuppbyggnadsprojekt som genomfördes av den danska militära styrkan planerades i samarbete med civila rådgivare.[164]

2009 noteras att de danska styrkorna arbetat efter COIN-strategin och i huvudsak fokuserat på *hold*-funktionen runt omkring och *build*-funktionen i staden Gereshk. Tanken var från början att de afghanska styrkorna i stigande grad skulle kunna ansvara för *hold*, men bristen på utbildade styrkor försvårade detta.[165]

I rapporten från 2010 konstateras att ominriktningen mot utbildningsinsatser där danska styrkor ska stödja de afghanska säkerhetsstyrkorna har lett till ökade risker för den danska militära personalen eftersom det inte kan uteslutas att motståndsgrupper infiltrerar de afghanska styrkorna och attackerar danska soldater. I en stödjande roll måste danska soldater också acceptera att de afghanska styrkorna har andra historiska, kulturella och sociala förutsättningar och kommer att lösa uppgifter på ett annat sätt.[166]

I rapporteringen från insatsen lyfts även betydelsen av den danska stridsvagnsplutonen fram. I december 2009 deltog plutonen i den amerikanskledda operationen *Kobrans vrede* för att tvinga upprorsgrupperna ut ur staden Now Zad i norra delen av Helmandprovinsen. Detta var första gången som plutonen stod under amerikanskt befäl.[167] Trots övergången till en utbildningsinsats under 2010 beslutade Danmark att behålla den danska stridsvagnsplutonen i Afghanistan fram till 2014. Denna förmåga ska utgöra en del av en beredskapsstyrka och även kunna utgöra ett stöd till amerikanska och brittiska styrkor.[168] Detta utgör ett exempel på att Danmark prioriterar ett robust militärt bidrag och utgör en sentida parallell till de stridsvagnar som sattes in i den svensk-danska bataljonen i Bosnien-Hercegovina på 1990-talet.

På säkerhetspolitisk nivå har det uppstått en debatt huruvida Danmark har tjänat på att lojalt ställa upp tillsammans med USA och Storbritannien i insatserna i Irak och Afghanistan. En av de konkreta effekterna anses vara att danska politiker och diplomater med hjälp av Danmarks förbättrade rykte i Washington har fått större tillgång till amerikanska beslutsfattare, vilket skapat en möjlighet att påverka det amerikanska politiska tänkandet i olika utrikes- och

[164] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2009), Den danske indsats i Helmand 2008, Afrapportering 2008, s. 8 och 14.
[165] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2010), s. 6.
[166] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2011), s. 19.
[167] Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2010), s. 10.
[168] Ibid, s. 24 och 71.

säkerhetspolitiska frågor. Danmark anses också ha fått tillgång till viss militär utrustning tidigare än andra länder. Dessutom framhålls att den tidigare statministern Fogh Rasmussen har belönats med flera högnivåmöten med USA:s dåvarande president Bush och att USA stod bakom hans kandidatur till att bli Natos generalsekreterare.[169]

Från det att Danmark 2007 utökade sitt bidrag till en bataljonsstridsgrupp i Helmandprovinsen i södra Afghanistan har antalet danska soldater som sårats och dödats i strid ökat dramatiskt. Totalt har 42 danska soldater stupat i Afghanistan mellan 2002 och 2011, de flesta under perioden 2007-2010. Detta relativt höga antal innebär att Danmark endast hamnar efter USA, Storbritannien, Kanada, Frankrike, Tyskland och Italien i antalet stupade under Afghanistaninsatsen. Detta kan i stor utsträckning förklaras av att de danska styrkorna sedan 2006 har varit baserade i den provins där flest soldater har dödats i strid. Totalt har 910 utländska soldater dödats i Helmand mellan 2002 och 2011.[170]

Trots det relativt höga antalet sårade och dödade soldater i Afghanistan förefaller den aktivistiska utrikes- och säkerhetspolitiken fortfarande ha stort stöd hos den danska befolkningen. Enligt den säkerhetspolitiske analytikern Peter Viggo Jakobsen är danskarna betydligt mindre krigströtta än befolkningen i USA och Storbritannien. Till exempel stödde 80 procent av den danska befolkningen flyginsatsen i Libyen. En förklaring till detta kan vara att danska politiska ledare ända sedan början på 1990-talet retoriskt har förberett det danska folket på riskerna med att delta i internationella insatser.[171]

5.5 Utvecklingen av den danska synen på insatser

Den danska synen på internationella insatser har under de senaste åren utgått från de rekommendationer som togs fram av 2008 års försvarskommission. Dessa återges i försvarsöverenskommelsen 2010-2014 där det lyfts fram att det danska försvaret ska ha förmåga att sättas in globalt för att kunna genomföra uppgifter inom insatstyperna väpnad konflikt, stabilisering och internationell övervakning. Styrkorna ska kunna sättas in i krävande klimat och terrängförhållanden samt i områden med bristande infrastruktur liksom i urbana miljöer. Hotnivån i operationsområdet kommer att vara hög och danska styrkor måste vara beredda på att möta både asymmetrisk och konventionell krigföring. Operationerna kommer dessutom ofta vara långvariga. Det danska försvaret måste också i allt

[169] Henriksen och Ringsmose (2011), s. 16-33.
[170] Se Operation Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx?hndQry=Denmark.
[171] Berlingske, "Danskerne er de mest ivrige efter en Iran-krig", 2012-02-10 och Jakobsen (2006), s. 89.

större utsträckning kunna bidra till militär kapacitetsuppbyggnad. Detta kan ha betydelse för att förebygga konflikter, men kan också behöva genomföras parallellt med stabiliseringsoperationer. För att kunna bidra till stabilisering måste den danska militären också kunna integrera civila och militära aktiviteter inom ett och samma operationsområde samt i vissa fall själva bidra till civila återuppbyggnadsinsatser.[172]

Målsättningen från 2005 att kontinuerligt ha ca 2000 personer insatta i internationella insatser upprepades i försvarsöverenskommelsen från 2009, men finns inte med i försvarsavtalet från 2012.[173] I februari 2011 deltog ca 1100 danska officerare och soldater i internationella insatser. Utöver insatsen i Afghanistan var danska soldater i huvudsak engagerade i FN-insatsen i Libyen samt i de marina insatserna utanför Afrikas horn.[174]

Trots regeringsskiftet 2011 utgör internationell aktivism fortsatt en viktig del i den danska utrikes- och försvarspolitiken. Enligt försvarsavtalet 2013-2017 ska det danska försvaret snabbt kunna sättas in i internationella insatser i alltifrån högintensiva stridsoperationer till humanitära och kapacitetsuppbyggande insatser. Samtidigt innebär det nya försvarsavtalet en ambitionsminskning genom att antalet bataljonsstridsgrupper skärs ned och målsättningen är numer att armén ska ha förmåga att med kort varsel sätta in en bataljonsstridsgrupp istället för två i internationella insatser.

5.6 Erfarenheternas effekt på det danska försvaret

Det är svårt att spåra tydliga effekter av lärdomarna från insatsen i Afghanistan i utvecklingen av den danska försvarsmakten. Detta beror till viss del på att det varit svårt att hitta officiell dokumentation som beskriver den militärstrategiska utvecklingen i Danmark under senare år. Försvarets övergripande målsättningar, som har lagts fast i försvarets mission och vision samt dess gemensamma strategier, antogs i slutet av 2007. [175] Detta var innan Danmark utökade sitt bidrag till en bataljonsstridsgrupp i Helmand. Det kan dock konstateras att dessa dokument, till skillnad från i Norge, i stor utsträckning fokuserar på försvarets internationella uppgifter och därmed ligger i linje med de erfarenheter som har dragits i Afghanistan.

Utöver dessa måldokument upprättas årliga resultatkontrakt mellan försvarskommandot och försvarsministeriet där försvarets mål och resultatkrav

[172] Danish Defence Agreement 2010-2014, s. 2- 4.
[173] Ibid., s. 1f.
[174] The Danish Armed Forces, Danish Defence, Facts and Figures, February 2011, s. 44.
[175] Forsvarskommandoen, Forsvarets mission og vision, oktober 2007 och Forsvarskommandoen, Forsvarets strategier – en del av Forsvarets mission, vision och strategier, december 2007.

anges. Resultatkontraktet för 2013 utgår i stor utsträckning från försvarsöverenskommelsen 2013-2017, där försvarets medverkan i internationella insatser fortsatt betonas.[176]

5.6.1 Doktrin

Enligt huvudstrategin för försvarets operationer, utgiven 2007, ska det danska försvaret kunna sättas in globalt inom hela uppgiftsspektrumet. Enheterna ska vara robusta och dimensionerade efter uppgiften. I syfte att få större synlighet och effekt ska bidragen koncentreras både geografiskt och i större kontingenter.[177]

En annan målsättning är att utveckla täta och formella samarbeten med utvalda partners för att stärka interoperabiliteten. Danmarks primära samarbetspartners anges vara USA och Storbritannien.[178]

Dessutom ska försvaret delta aktivt i att samla egna och andra danska resurser för att optimera effekterna av det danska internationella engagemanget.[179] Detta ligger i linje med Danmarks ökade fokus på en integrerad politisk, civil och militär insats i Afghanistan och är troligen ett resultat av den internationella militärstrategiska fokuseringen på Comprehensive Approach.

När det gäller huvudstrategin för försvarets kapaciteter betonas att försvaret ska leverera sammansatta och relevanta kapaciteter för att kunna lösa de operativa uppgifterna. Dessa ska bestå av utbildad personal och tillhörande materiel med balans mellan operativ och logistisk kapacitet. Det anges även att försvarets militära kapaciteter i första hand ska dimensioneras efter internationella insatser, men att de tillika ska kunna användas nationellt.[180]

Sammantaget har försvarets huvudstrategier från 2007 en tydlig inriktning mot internationella insatser, där robusta och välövade styrkor prioriteras för att kunna agera i samverkan med prioriterade partners som USA och Storbritannien.

5.6.2 Organisation

För inriktningen av försvarets organisation utgör internationella insatser fortsatt en viktig prioritering inom såväl armén, marinen som flygvapnet. Samtidigt har det danska försvarets uppgifter i Arktisområdet ökat under de senaste åren, vilket

[176] Forsvarskommandoen, 2013 Resultatkontrakt, december 2012.
[177] Forsvarskommandoen, Forsvarets strategier – en del av Forsvarets mission, vision och strategier, s. 10.
[178] Ibid.
[179] Ibid.
[180] Ibid., s. 11.

bland annat avspeglas i marinens och flygvapnets tvådelade fokus på internationella insatser och Nordatlanten.

Enligt försvarsavtalet 2013-2017 ska arméns sex nuvarande bataljonsstridsgrupper omorganiseras till tre större bataljonsstridsgrupper med stående beredskap. En av dessa kommer att stå i höjd beredskap. Samtidigt ska förmågan till styrkeproduktion behållas, vilket innebär att den danska armén ska kunna delta i upp till 2,5 år i en internationell insats genom rotation mellan de tre stående stridsgrupperna. Därefter behöver antingen den första stridsgruppen sättas in på nytt eller en ny styrka genereras. Det betonas också att stridsvagnskapaciteten ska kunna sättas in i långvariga operationer.[181] Detta innebär att Danmark har en fortsatt förmåga att bidra till insatser som den i Afghanistan.

Enligt försvarsavtalet 2013-2017 ska marinens förmågor kunna användas för både nationella och internationella uppgifter. Marinen ska upprätthålla två besättningar och en underhållsbesättning till de tre tidigare inköpta fregatterna. Därutöver stärks besättningarna på stödfartyg och fregatter när det gäller taktisk ledning, teknisk drift, stridsinformation och vapenkontroll. Försvarsavtalet innehåller även beslut om att sjöövervakningsförmågan ska optimeras och flera övervakningscentra läggas ned. [182]

Försvarsavtalet 2013-2017 anger vidare att flygvapnet ska upprätthålla flexibla och insatsberedda förmågor som med kort varsel ska kunna sättas in i såväl nationella som internationella insatser. Det innehåller dock inga nyheter när det gäller flygvapnets organisation. Enligt avtalet ska dock en rad försvarsgrensgemensamma funktioner skapas, t.ex. en gemensam officersskola, gemensamma specialförband organiserade i ett specialförbandskommando direkt underställt försvarschefen samt en förmåga att upprätta en task force som ska kunna sättas in i humanitära insatser etc.[183]

Sedan försvarsöverenskommelsen 2010-2014 har det danska försvarets utmaningar i Arktis ökat. I oktober 2012 slogs Danmarks två nordatlantiska kommandon ihop i ett försvarsgrensgemensamt Arktiskommando med huvudsäte i Nuuk på Grönland och med ett förbindelsekontor i Torshavn på Färöarna.[184] Under 2013 ska ett koncept utvecklas för etableringen av en försvarsgrensgemensam beredskapsstyrka som ska stödja genomförandet av försvarets uppgifter i Arktis samt understödja beredskapen på Grönland. Under 2013-2014 ska dessutom en analys göras av hur det danska försvaret ska kunna

[181] Avtale på forsvarsområdet 2013-2017, s. 8.
[182] Ibid, s. 9-10.
[183] Ibid., s. 11-12.
[184] Forsvaret, Arktisk kommando, http://www2.forsvaret.dk/viden_om2/Pages/AKO.aspx (hämtad 2013-01-04).

lösa de framtida uppgifterna i området, vilket bl.a. ska inkludera ett försök till övervakning med hjälp av obemannade farkoster (UAV).[185]

5.6.3 Materiel

Den marina förmågan ska enligt försvarsavtalet 2013-2017 stärkas genom nyanskaffning av nio ombordbaserade helikoptrar som ska levereras mellan 2016 och 2018. Dessutom tidigareläggs anskaffningen av ett nytt inspektionsfartyg som bl.a. ska kunna stödja forskningsaktiviteter i Arktis.[186] Inom flygvapnet ska beslut om anförskaffning av ett nytt stridsflygplan för att ersätta de nuvarande F-16-planen fattas senast i juni 2015.[187] Inom armén prioriteras i huvudsak ersättningsanskaffning av materiel som har slitits ut under Afghanistaninsatsen.[188]

Beslutet att anskaffa ombordbaserade helikoptrar motiveras med att det ska stärka förmågan att lösa uppgifter både i Nordatlanten och i internationella insatser, medan anskaffningen av ett nytt inspektionsfartyg direkt kopplas till utvecklingen i Arktis.[189] Den ökade betydelsen av att lösa uppgifter i Arktisområdet kommer att innebära att en avvägning måste göras framförallt inom marinen och flygvapnet mellan förmågan att genomföra internationella insatser och förmågan att genomföra suveränitetshävdande uppgifter i Arktisområdet.

5.6.4 Personal

Enligt det senaste försvarsavtalet behålls den danska värnplikten enligt samma bestämmelser som tidigare, men antalet inkallade reduceras från 5 000 till 4 200. De värnpliktiga återfinns inom totalförsvarsstyrkan som reduceras mot bakgrund av att den aldrig har varit, vare sig helt eller delvis, aktiverad sedan dess bildande.[190]

Danmark antog under 2010 en samlad veteranpolitik som ska utvärderas 2012. Under gällande försvarsavtal avsätts 10 miljoner danska kronor till att stödja frivilliga initiativ på veteranområdet samtidigt som bidragen till danska veteranföreningar säkerställs. Vidare ska det danska försvaret utreda om gällande regler angående arbetsskador ska ses över mot bakgrund av att post-traumatiskt stressyndrom (PTSD) kan visa sig först efter de sex månader som i dagsläget

[185] Avtale på forsvarsområdet 2013-2017, s. 14-15.
[186] Avtale på forsvarsområdet 2013-2017s. 9-10.
[187] Ibid, s. 10-11.
[188] Ibid., s. 30-31.
[189] Ibid., s. 9-11.
[190] Ibid., s. 28-29.

omfattas av bestämmelserna.[191] Detta är troligen en konsekvens av de erfarenheter som danska soldater har tagit med sig från Afghanistan.

5.7 Slutsatser

Trots de kommande nedskärningarna av försvarsbudgeten ska, enligt försvarsavtalet från 2012, det danska försvaret fortsatt spela en viktig roll inom en aktivistisk dansk utrikes- och säkerhetspolitik. Målsättningen är att den danska försvarsmakten ska kunna användas för insatser i högintensiva konfliktmiljöer och tillsammans med allierade vara först på plats i insatsområden. Detta innebär att robusta och välövade styrkor prioriteras. Den ambitionsminskning som försvarsavtalet 2012 innebär, inklusive en reducering av antalet bataljonsstridsgrupper, gör dock att det går att ifrågasätta den danska förmågan till långsiktigt engagemang i insatser.

Erfarenheterna från Afghanistan kan inte ensamt förklara utvecklingen av det danska försvaret utan denna är framförallt ett resultat av en transformering som inleddes redan tidigt under 1990-talet. Afghanistaninsatsen, liksom deltagandet i andra insatser i t.ex. Bosnien-Hercegovina, Kosovo och Irak, har emellertid förstärkt övergången till ett i huvudsak expeditionärt inriktat försvar i Danmark.

I de två senaste försvarsöverenskommelserna har dock Arktis ökade geostrategiska betydelse alltmer betonats. Till exempel har ett försvarsgrensgemensamt Arktiskommando satts upp och flera materielinköp har delvis dimensionerats efter försvarets uppgifter i Nordatlanten. En viktig fråga för framtiden är därför vilken avvägning som ska göras mellan försvarets uppgifter i Arktisområdet och deltagandet i internationella insatser.

[191] Ibid., s. 20.

6 Nederländerna

6.1 Nederländernas säkerhets- och försvarspolitiska utveckling sedan 1990

Nederländernas geografiska position, tillsammans med rollen som handelsnation, har präglat utformningen av landets säkerhets- och försvarspolitik. Centralt för landets säkerhet är därför, och har länge varit, internationell lag, ordning och stabilitet. Multilateralt samarbete blev viktigt för Nederländerna efter det andra världskrigets slut och samarbetet inom Nato och banden med USA och Storbritannien var, och är fortfarande, viktiga.[192]

Under det kalla kriget var fokus för Nederländernas säkerhets- och försvarspolitik att försvara det egna och de övriga Nato-medlemmarnas territorier. Efter det kalla krigets slut blev den nederländska försvarsmaktens tre huvuduppgifter att: (1) skydda det nationella och alliansens territorium (nederländska Antillerna och Aruba inkluderat), (2) främja internationell rättssäkerhet och stabilitet samt (3) ge stöd till civila myndigheter att upprätthålla lag och ordning liksom bistå vid katastrofer med humanitära insatser nationellt och internationellt.[193] I praktiken har dock fokus under de senaste åren huvudsakligen varit på att utveckla en förmåga att kunna delta i fredsfrämjande- och stabiliseringsinsatser. Detta är till stor del en följd av de nederländska erfarenheterna från insatserna i Afghanistan.[194]

Både Nato och EU är viktiga för nederländsk säkerhets- och försvarspolitik och landet vill också främja närmare EU-Nato samarbete.[195] Mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna efter det kalla krigets slut och uppkomsten av nya hot angavs i det nederländska försvarsbeslutet från 1991 att försvaret skulle transformeras med fokus på deltagande i internationella insatser. Personal och materiel skulle minskas. Det fastslogs att Nederländerna skulle kunna delta såväl i stridande insatser som i insatser för stabilitet och återuppbyggnad. Under de

[192] Bakker, E. och Homan, K. (2009), ”The Netherlands armed forces promoting the international rule of law and stability: Matching ambitions, structures and funds”, i de Zwaan, J., Bakker, E. and van der Meer, S. (eds.), *Challenges in a changing World*, (Haag: T M C Asser Press), s. 247, de Wijk, R. (2007), “Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defence Policy*”, Outono-Inverno*, Nr. 118-3, s. s. 248 och Weibull, A. (2011), *Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser*, FOI-R--3359--SE, s. 12.

[193] Netherlands Defence Doctrine, 2005 och Bakker och Homan (2009).

[194] European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Departement, *The impact of the financial crisis on European Defence, Annex*, s. 57.

[195] de Wijk (2007) och Pieneman, R. (2008), *Addressing the future without foresight – An overview of Dutch defense policy in response to changing security perception since 1989*, MA Thesis, Radboud University Nijmegen.

följande åren skulle det nederländska försvarets expeditionära förmåga utvecklas samtidigt som försvarsbudgeten sjönk.[196]

I försvarsbeslutet 1993 angavs att värnplikten skulle avskaffas i Nederländerna från 1997 och framåt. Det fastslogs också att Nederländerna skulle kunna delta i fyra fredsbevarande insatser parallellt eller tre fredsframtvingande med storlek av en bataljon eller motsvarande under max tre år. De tre försvarsgrenarna flygvapnet, marinen och armén bevarades intakta.[197]

De nederländska erfarenheterna från insatserna i Kosovo och Bosnien-Hercegovina, och innan dess FN-insatsen på Cypern, ledde 1999 till en debatt om balansen mellan de politiska målsättningarna och neddragningarna av försvarsbudgeten. Det var1995 i Bosnien-Hercegovina som det Nederländska förbandet i United Nations Protection Force (UNPROFOR) misslyckades med att förhindra massmordet på bosniska muslimer i Srebrenica.[198]

År 1999 angavs att bredden av uppgifter för det nederländska försvaret skulle behållas men att särskilt fokus skulle läggas vid internationella insatser. Trots att det vid denna tidpunkt fanns en politisk konsensus i det nederländska parlamentet om vikten av att balansera de politiska målsättningarna med budgetära medel så innebar försvarsbeslutet år 2000 att ytterligare försvarsbudgetnedskärningar skulle genomföras samtidigt som försvaret fick än fler uppgifter med fokus på internationella insatser.[199]

År 2002-2003 medförde de svagare ekonomiska tiderna i Nederländerna ytterligare försvarsbudgetneddragningar. Ambitionen för deltagande i fredfrämjande insatser sänktes, för första och hittills enda gången, till att landet nu istället skulle kunna bidra med en brigad, eller motsvarande, till tre fredsbevarande insatser parallellt eller två fredsframtvingande. Det genomfördes ytterligare neddragningar på materielsidan.[200]

År 2007 höjdes försvarsbudgeten i samband med att Nederländerna utökade sitt engagemang i Afghanistan. Insatsen kom dock att bli dyrare än vad som förutsetts och budgetökningarna visade sig vara otillräckliga. Mellan 2006 och 2010 kostade den nederländska insatsen i Afghanistan 300 miljoner euro mer än beräknat.[201]

[196] de Wijk (2007), s.147-164 och Pieneman (2008), s. 18.
[197] Pieneman (2008), s. 17-19 och Bakker och Homan (2009), s. 255-256.
[198] Pieneman (2008), s. 21.
[199] Pieneman (2008), s. 21-22, Summary of the Defence White Paper 2000, Ministry of Defence Netherlands, http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2000.pdf (hämtad 2013-01-28).
[200] Pieneman (2008), s. 24.
[201] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 81.

Sammanfattningsvis har det nederländska försvarets uppgifter över åren ökat och kraven samt de politiska ambitionerna har höjts. Samtidigt har försvarsbudgeten, med undantag för år 2007, fortsatt att minska - en ekvation som inte går ihop.

6.1.1 Försvarsneddragningarna 2011

År 2010 presenterade den nederländska regeringen resultaten från en omfattande undersökning om hur Nederländernas framtida försvar bör utformas (the Future Policy Survey).[202] Undersökningen initierades av den nederländska regeringen med syftet att, mot bakgrund av den förändrade hotbilden och den ekonomiska krisen, ta fram policyoptioner för utvecklingen av Nederländernas framtida försvarsmakt, inklusive rimliga försvarsutgifter. Perioden avsåg år 2020-2030. Fyra scenarier och fyra policyoptioner för det nederländska försvaret utarbetades: *Staying secure* (fokus på skydd av Natos territorium), *Swift and Decisive* (fokus på intervention), *Bringing Security* (fokus på stabiliserande insatser) och *Agile Force* (en blandning mellan de tre övriga). De två sistnämnda optionerna bygger delvis på erfarenheterna från de nederländska insatserna i Afghanistan och i den sistnämnda betonas särskilt insatser med både civila och militära medel. Överlag understryks vikten av att de politiska ambitionerna rimmar med resurserna som finns tillgängliga för försvaret.[203]

Med hänvisning till den ekonomiska krisen, beslutade den nederländska regeringen i april 2011 om neddragningar i det nederländska försvaret. Såväl armén, flyget som marinen drabbades. Sammantaget försvann 12 000 tjänster i försvaret eller ungefär var sjätte försvarsanställd.

Inom armén avvecklades de två sista pansarbataljonerna samtidigt som artilleri-, ingenjörs- och luftvärnsförbanden reducerades. Kvar blir sju bataljoner med infanteri eller mekaniserat infanteri tillsammans med stödförband, samt attackhelikopterförband. Marinen förlorade åtta större fartyg, varav fyra minröjnings- och två patrullfartyg (*Offshore Patrol Vessels*). Kvar är bl.a. sex minjaktsfartyg, sex fregatter, fyra ubåtar och stödfartyg. Flygvapnet reducerades med bl.a. 19 F-16 plan, kvar blev 68 flygplan men också attackhelikoptrar (29 Apache) och ett antal transporthelikoptrar.[204]

Det är ännu oklart vilken väg Nederländerna avser välja för sitt försvar. Landet har fortsatt en förmåga att delta i internationella insatser. En bedömare pekar

[202] Undersökningen genomfördes av ett team sammansatt av personer från Försvarsdepartementet, Inrikesdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet med stöd av olika forskare.

[203] Future Policy Survey – A new foundation for the Netherlands Armed Forces, Summary and Conclusions, 2010.

[204] Se t.ex. Royal Netherlands Army, Ministry of Defence, www.defensie.nl/english/army/units (hämtad 2012-12-29) samt Dowdal, J. (2011), "Disaster in Den Haag: What are we learning from Dutch Defence Cuts?", 2011-05-10, Defence IQ, www.defenceiq.com (hämtad 2012-12-29).

särskilt på den marina sidan som en nisch där Nederländerna bibehåller betydande resurser.[205] De neddragningar som görs på marksidan är också fokuserade på sådana resurser som normalt sett är mer efterfrågade i ett territoriellt/nationellt försvar, såsom stridsvagnar, artilleri och luftvärn. Samtidigt behåller Nederländerna, och utvecklar, nischresurser som t.ex. helikoptrar (transporthelikoptrar och attackhelikoptrar).

Utifrån ett förmågeperspektiv skulle det således kunna antas att det snarare är de internationellt inriktade policyoptionerna *Bringing Security* och möjligen *Swift and decisive* som varit styrande vid neddragningen än t.ex. *Staying Secure*.[206] Några säkra slutsatser går dock inte att dra.

6.2 Politiska mål med insatsen i Afghanistan

Enligt det nederländska utrikesdepartementet är de politiska målsättningarna med det nederländska engagemanget i Afghanistan bl.a. att[207]:

- Bidra till att stärka säkerheten i Afghanistan
- Minska terrorismhotet i väst
- Främja säkerheten för Nederländerna och Europa

Nederländernas mer konkreta målsättningar med insatserna i Afghanistan är att främja god samhällsstyrning, en effektiv polis och rättssäkerhet samt återuppbyggnad av landet. Civil-militär samverkan är en central utgångspunkt för att uppnå detta.[208]

6.3 Det militära engagemanget i Afghanistan 2001-2012

2001-2003
Nederländerna har varit engagerat i Afghanistan sedan början av 1990-talet, men landets militära truppbidrag inleddes år 2002. Nederländerna har både bidragit till USA-ledda OEF samt till ISAF. Inom ramen för OEF bidrog Nederländerna

[205] Dowdal (2011).
[206] För ett längre resonemang se t.ex. Støvne, K. (2012) Dutch defence through Norwegian eyes, Nederländska Atlantkommittén, http://www.atlcom.nl/upload/AP_5_Artikel_Stovne.pdf (hämtad 2013-01-24).
[207] Tal av dåvarande utrikesminister Verhagen vid Maastrichtuniversitetet. Government of the Netherlands, Verhagen on globalisation and Dutch foreign policy, 2007-05-31, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2007/05/31/verhagen-on-globalisation-and-dutch-foreign-policy.html (hämtat 2013-01-07).
[208] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 20-21.

med flygplan, helikoptrar, fartyg och specialförband och till ISAF bidrog landet mellan 2001 och 2003 bl.a. med ett infanterikompani inklusive stödenheter, en F-16 enhet och finansiellt stöd. Personal från Nederländerna utgjorde under 2003 tillsammans med tyska motsvarigheter kärnan i ISAF:s högkvarter i Kabul.[209]

2004-2006
Mellan 2004 och 2006 bidrog Nederländerna bl.a. genom en Apache-helikopter till Kabul, genom att ta ansvar för ett PRT i Baghlan samt genom en F16-flygenhet med understöd av ett lufttankningsflygplan och transportflygplan.

År 2006 tog Nederländerna över ledningsansvaret för PRT Uruzgan inom ramen för ISAF:s södra regionkommando och ökade därmed sitt deltagande i ISAF på ett betydande sätt. Från augusti 2006 till augusti 2010 ledde Nederländerna PRT Uruzgan i nära samarbete med Australien. Nederländernas bidrag till ISAF var inledningsvis beräknat till 1 200 soldater (varav 950 stationerade i Uruzgan), men slutade vid ca 2 000 soldater. Det nederländska styrkebidraget bestod av en del som ansvarade för politiska och utvecklingsrelaterade uppgifter (PRT) och en del med militära uppgifter (Task Force Uruzgan). Markförbanden understöddes bl.a. av helikoptrar och sex F16-plan. Personal från gränspolisen och det nederländska gendarmeriet sändes också till provinsen för att utbilda afghansk polis.[210]

2007-2009
I samband med att COIN-strategin blev styrande för insatsen i Afghanistan beslutade den nederländska regeringen i november 2007 att under 2008 utöka bidraget till ISAF från 1 200 soldater till ungefär 2 000 soldater. 2008 fick en civil diplomat (Civilian Representative) tillsammans med den militäre chefen ledningsansvaret för insatserna i Uruzgan.[211]

2010-2014

Det nederländska bidraget till Uruzgan avslutades i mitten av 2010. Nederländerna bidrar sedan sommaren 2011 med personal för att utbilda den afghanska polisen och främja uppbyggande av rättsväsendet liksom genomförandet av transitionsprocessen. Insatsen inkluderar 225 personer, både civil och militär personal, med ansvar för utbildning liksom fem rättsliga experter. Dessa personer är stationerade i Kunduz, Kabul och Mazar-e-Sharif. Militär personal (125 personer) förser insatsen med logistiskt och medicinskt stöd samt med stabspersonal. Fyra F-16 plan och 120 soldater finns i Mazar-e-Sharif med uppgift att identifiera IED:er och 70 personer jobbar med underrättelse vid de olika högkvarteren. Insatsen ska pågå till 2014.[212]

[209] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 18.
[210] Ibid., s. 18 och 47, samt Weibull (2011), s. 34.
[211] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 22, 34 samt s. 127.
[212] Nederländernas Försvarsdepartement, http://www.defensie.nl/english/tasks/missions/afghanistan.

Hösten 2012 utsåg Nato en holländsk ambassadör (Maurits R. Jochems) till Senior Civilian Representative för ISAF.[213]

6.4 Lärdomar från Afghanistan

Regeringen i Nederländerna har låtit genomföra en omfattande utvärdering av landets insats i Uruzgan mellan 2006-2010. Där konstateras bl.a. att Nederländernas deltagande i ISAF är den största och mest komplexa internationella insats landet har deltagit i.[214]

Beslutet att bidra till insatsen i Afghanistan över en fyraårsperiod innebar att det fanns litet ekonomiskt utrymme för att kunna delta i andra insatser.[215] Budgeten för insatsen överskreds dessutom med 300 miljoner euro och en lärdom som dras av detta är att flexibiliteten för oförutsedda kostnader i en insats bör öka samt att ambitiösa mål för en insats bör matchas med tillräckliga resurser.[216]

Insatsen i Uruzgan är vidare den första, och hittills enda, nederländska insatsen där allomfattande ansats använts och genomförts på en taktisk nivå. Detta innebar bl.a. att departementsöverskridande mål och samarbetsformer utvecklades (se avsnitt 6.6.2) och, som tidigare nämnts, införde Nederländerna 2008 delat civil-militärt ledarskap för landets insats. Det var också första gången som det nederländska utrikesdepartementet bidrog till en sådan omfattande insats med personal.[217]

Även om arbetet med *3D approach* (*defence, diplomacy and development*) tog fart under insatsens gång, föreslås i den genomförda utvärderingen att samarbetet i framtiden ytterligare skulle kunna stärkas genom att det interdepartementala samarbetet och ledarskapet (både det militära och civila) inför en ny insats klargörs i förväg genom direktiv och riktlinjer. Det föreslås också att det bör genomföras regelbundna/periodvisa uppföljningar av insatsen, utifrån vilka insatsen kan anpassas, vilket inte var fallet i Uruzgan. Nederländerna hade därtill inte heller tillräckliga personalresurser för att delta i en sådan stor insats. Beslutet år 2007 att utöka det nederländska bidraget satte särskilt stor press på vissa enheter och personalkategorier som deployerades flera gånger.[218]

Nederländerna hade vidare i egenskap av *lead nation* i Uruzgan inget formellt mandat att koordinera aktörerna på plats utan faciliterade främst logistik och

[213] NATO, NATO's Senior Civilian Representative in Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/SID-CB04E668-3FD368AA/natolive/topics_50096.htm (hämtad 2013-01-16).
[214] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 97-98 och BBC News, "More Dutch Troops for Afghanistan", 2006.
[215] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 108.
[216] Ibid., s. 108-109.
[217] Ibid., s. 105-106.
[218] Ibid., s. 32, 106.

infrastruktur. Nederländerna var därmed beroende av de andra ländernas och aktörernas vilja att samarbeta. Detta fick till följd att samordningen i insatsområdet i många fall skedde på ad hoc basis.[219] En central lärdom som dras av detta är att arrangemang för samordning för en *lead nation* bör fastställas med relevanta partners och aktörer innan en insats inleds.[220]

I det inledande skedet av den nederländska insatsen i Uruzgan, pågick vidare mycket diskussion och debatt i landet om den nederländska insatsen var en *combat mission* eller en *reconstruction mission*. Regeringen hade inte klarlagt detta i de s.k. *Article 100 Letters* till parlamentet (se avsnitt 6.5). Nederländerna fick också kritik från representanter för Nato och truppbidragande stater inom ISAF för att landet inte uppfattades prioritera åtgärder för att skapa säkerhet utan fokuserade för mycket på utvecklings- och politiska stödåtgärder.[221]

En central lärdom från Afghanistaninsatsen var också att Nederländernas allomfattande ansats inte i tillräcklig utsträckning kommunicerades till den nederländska allmänheten. Bilden av det nederländska bidraget ansågs i utvärderingen ha varit obalanserad, där de civila komponenterna hamnade i skuggan av det militära bidraget, vilket delvis skulle kunna förklara den nederländska allmänhetens skepsis mot landets deltagande i ISAF. Det som enligt utvärderingen försvårade möjligheten att lyfta fram både de civila och militära delarna av insatsen var bl.a. Natos framträdande roll liksom att den civila personalstyrkan som deltog i insatsen var betydlig mindre än den militära.[222] En viktig lärdom som den nederländska regeringen bl.a. drar är därför att de involverade ministerierna bör bli bättre på att informera för att stärka allmänhetens stöd för en insats.[223]

Kritiken i Nederländerna, såväl bland allmänhet som inom regeringen och parlamentet, växte sig allt starkare mot den nederländska insatsen. Nederländerna miste totalt 25 soldater i Afghanistan mellan 2001 och 2012. Flest soldater stupade 2007 då åtta personer miste livet.[224] I takt med att antalet dödade nederländska soldater ökade, blev opinionen i landet alltmer kritisk till det nederländska deltagandet i ISAF.[225] Nyttan och effekten av de militära operationerna ifrågasattes och de ansågs vara mycket kostsamma. Inledningsvis var det tänkt att Nederländerna skulle delta i ISAF t.o.m. år 2008, men insatsen

[219] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 18, 47 och Weibull (2011), s. 34.
[220] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 110.
[221] Ibid., s. 22 och Weibull (2011), s. 12-13.
[222] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 105.
[223] Ibid., s. 109.
[224] Operation Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/Nationality.aspx?hndQry=Netherlands (hämtad 2012-12-21).
[225] The New York Times, "Dutch Government Collapses Over Its Stance on Troops for Afghanistan", 2010-02-21.

förlängdes ytterligare två år. Då Nato 2010 återigen efterfrågade ett fortsatt nederländskt deltagande i ISAF, något som den dåvarande premiärministern ställde sig positiv till, blev motsättningarna inom regeringen så stora att Labour-partiet till slut drog sig ur regeringskoalitionen. Regeringen avgick några dagar senare. Nederländerna drog tillbaka sina trupper från Afghanistan under hösten 2010 och var därmed ett av de första europeiska länder att dra sig ur Afghanistan. Detta väckte i sin tur en oro bland experter, politiker och övriga truppbidragande länder som trodde att detta kunde leda till att fler europeiska länder nu skulle dra sig ur Afghanistan.[226]

6.5 Utvecklingen av den nederländska synen på insatser

Den nederländska insatsen i Bosnien-Hercegovina har konkret påverkat hur Nederländerna förhåller sig till internationella insatser. Erfarenheterna från insatsen ledde bl.a. till att det nederländska parlamentets roll år 2000 stärktes gentemot regeringen när det gäller Nederländernas deltagande i internationella insatser. I den nederländska konstitutionen anges t.ex. numera i artikel 100 att regeringen regelbundet måste hålla parlamentet informerat genom s.k. *Article 100 Letters.* Regeringens beslut för insatser har också stramats upp där förutbestämda kriterier har skapats, vilka måste uppfyllas innan en insats kan vara aktuell, t.ex. bör det finnas en strategi för hur landet ska kunna dra sig ur sitt engagemang i en insats.[227]

Utgångspunkten för Nederländernas deltagande i internationella insatser idag är att internationella partnerskap och återuppbyggnad bidrar till stabilitet som i sin tur bidrar till utveckling. I linje med detta har Nederländerna utvecklat användandet av allomfattande ansats. Detta har grundats på vunna erfarenheter från genomförda insatser, inte minst från insatsen i Bosnien-Hercegovina 1995 och formaliserades år 2005.[228]

Nederländerna har en bred tolkning av allomfattande ansats och ser det som ett sätt att utnyttja tillgängliga resurser för att lösa en komplex uppgift, inte enbart inom fredsfrämjande insatser utan även vid t.ex. nationell krishantering.[229] Den nederländska regeringen anger också att allomfattande ansats är det mest effektiva sättet att använda tillgängliga resurser och det mest kostnadseffektiva

[226] Weibull (2011), s. 16, The Guardian, "Dutch government collapses after Labour withdrawal from coalition", 2010-02-20 samt The New York Times, "Dutch Pull-Out From War Expected After Government Collapse", 2010-02-22.
[227] Weibull (2011), s. 13.
[228] Grandia, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development. The case of Uruzgan*, University of Leiden, s. 16.
[229] Weibull (2011), s. 17.

för skattebetalarna.[230] Under den nederländska insatsen i Afghanistan implementerades detta för första gången.[231]

Allomfattande ansats lyfts från politiskt håll fram som centralt även för Nederländernas framtida internationella insatser och för att kunna möta de utmaningar som t.ex. svaga stater innebär. Erfarenheterna från Afghanistan är här centrala. Nederländerna bidrar också till utvecklingen inom Europa vad gäller *pooling and sharing*, vilket betraktas som ett sätt att genom samarbete med andra länder upprätthålla ambitionerna för försvaret. Nederländerna samarbetar t.ex. nära med Belgien på det maritima området och har tillsammans med Tyskland en gemensam armékår.[232]

Det är som konstaterades i avsnitt 6.1.1 oklart vilken väg Nederländerna kommer att välja för landets försvarsmakt och hur nedskärningarna påverkar framtida nederländska ambitioner avseende internationella insatser. Det tycks dock ur ett förmågeperspektiv som att det snarare är internationella insatser än nationellt försvar som står i fokus.[233]

6.6 Erfarenheternas effekt på nederländska försvaret

6.6.1 Doktrin

I Nederländernas senaste försvarsdoktrin från 2005, lyfts fem strategiska frågor fram som den nederländska försvarsmakten bör fokusera på: sönderfallande stater, terrorism, *rogue states*, massförstörelsevapen och mellanstatliga relationer.[234] I doktrinen anges att erfarenheterna från Afghanistan visar att Nederländernas säkerhet och andra intressen kan hotas av händelser som äger rum långt borta. I doktrinen lyfts också fram vikten av att Nederländerna i

[230] Weibull (2011), s. 16.
[231] Grandia (2009), s. 16.
[232] Tal av dåvarande ministern för utvecklingssamarbete Bert Koenders vid Policy Survey Dutch Armed Forces, Government of the Netherlands, Speech by Koenders at Future Policy Survey Dutch Armed Forces, 2008-12-16, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2008/12/16/speech-by-koenders-at-future-policy-survey-dutch-armed-forces.html (hämtat 2013-01-07) samt Tal av dåvarande utrikesminister Maximer Verhagen, vid Policy Survey Dutch Armed Forces, Government of the Netherlands, Opening speech by Verhagen at Future Policy Survey Dutch Armed Forces, 2008-12-16, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2008/12/16/opening-speech-by-verhagen-at-future-policy-survey-dutch-armed-forces.html (hämtat 2013-01-07).
[233] Se t.ex. Stövne (2012).
[234] Netherlands Defence Doctrine, 2005, s. 30 och 36

insatser använder de olika policyinstrument som finns till landets förfogande (diplomatiska, ekonomiska, finansiella, humanitära och militära).[235]

År 2003 presenterade försvarsdepartementet tillsammans med utrikesdepartementet ett gemensamt ramverk för civil-militär samverkan. Utvecklingen av ett koncept för allomfattande ansats var nära knuten till de nederländska erfarenheterna från de då pågående insatserna i Afghanistan och Irak. År 2005 lades också ett gemensamt dokument fram av försvars-, utrikes- och finansdepartementen som anger vad respektive departement kan bidra med i återuppbyggnadsarbetet efter en konflikt.[236]

Den nederländska insatsen i Uruzgan utsattes inledningsvis för kritik för att det inte fanns någon övergripande inriktning från politisk nivå. I takt med att de civila bidragen från Nederländerna växte, ökade också behoven av att utveckla en allomfattande planering.[237] Med en grund i erfarenheterna från insatsen i Uruzgan utvecklades metoder för detta.

För det första har *Netherlands Organisation for Applied Scientific Research* (TNO) tagit fram en planeringsprocess, *Comprehensive Decision Making Process*, som ska samla aktörer från olika hierarkiska nivåer och funktioner. Centrala lärdomar som formade denna beslutsprocess var bl.a. vikten av att inte ha en målfokuserad (*end state driven*) planering med långsiktiga exakt mätbara mål, eftersom detta är svårt i en komplex och ständigt föränderlig insatsmiljö. Istället pekade analysen på att målen bör vara uppdelade i olika tidsperspektiv. De långsiktiga målen (decennium) bör vara mer generellt formulerade medan målen på medellång sikt (år) bör uttrycka önskade situationer. Målen på kort sikt bör (inom en 6-månaders rotation) uttryckas i termer av effekter som insatsen ska uppnå eller bidra till. En konkret erfarenhet från Uruzgan var också att de långsiktiga politiska målen måste kunna kopplas till de mer kortsiktiga sexmånaders målen.[238]

För det andra utvecklades olika samarbetskonstellationer på departementsnivå. På politisk nivå möttes t.ex. varje vecka under insatsens gång *Council of Ministers.* Gruppen hade ansvaret att besluta om allomfattande insatser men också att samordna ståndpunkter och gemensamma budskap mellan departementen. Det är denna grupp som ska informera parlamentet om pågående och kommande insatser.

På departementsnivå har utvärderingar från tidigare insatser, före Afghanistan, inneburit att Nederländerna även har ökat samordningen mellan utrikesdepartementet och försvarsdepartementet. Inom utrikesdepartementet

[235] Netherlands Defence Doctrine, 2005, s. 36.
[236] Grandia (2009), s. 16.
[237] För en mer detaljerad beskrivning av detta, se t.ex. Weibull (2011), s. 25-26 och 39.
[238] Weibull (2011), s. 30.

finns en intern samarbetsstruktur som innebär att departementet på uppdrag av *Council of Ministers* kan tillsätta en arbetsgrupp. Gruppen har ansvaret för det säkerhetspolitiska och biståndsperspektivet av insatsen och är också kontaktpunkt mot t.ex. icke-statliga organisationer i insatsområdet. En sådan grupp skapades t.ex. för Nederländernas insats i Uruzgan.

Det finns också en *Steering Group for Military Operations* som består av statssekreterare från försvars- och utrikesdepartementen samt chefen för försvarsmakten (*Commandant der Strijdkrachten*). Gruppen tar beslut om pågående och potentiella insatser.[239] I inledningsskedet av den nederländska insatsen i Uruzgan gav försvarsdepartementet och utrikesdepartementet separata instruktioner till de militära respektive de civila enheterna i insatsen. I takt med att insatsen utvecklades, ökade graden av koordinering mellan departementen, framför allt genom de veckovisa mötena inom ramen för denna styrgrupp.[240]

Dessa förändringar har sin grund i en doktrinär utveckling men har fått organisatoriska konsekvenser.

6.6.2 Organisation

Den nederländska försvarsmakten har ända sedan det kalla krigets slut gått mot en ökad grad av expeditionär förmåga och mot ett ökat fokus på internationella insatser. I insatsen i Uruzgan saknades dock ändå flera *enablers* som t.ex. experter på luftsförsvar, helikoptrar och sjuksköterskor, något som uppmärksammades i utvärderingen och som ska beaktas när framtida internationella insatser utformas.[241] Utvecklingen mot en expeditionär förmåga kan ha haft betydelse för hur organisationen utformades vid den senaste omgången nedskärningar. Stridsvagnar, artilleri och luftvärn prioriterades ner, medan sju bataljoner lätt eller mekaniserat infanteri behölls och understöddes av en bibehållen attackhelikopterfunktion. En tämligen omfattande transporthelikopterfunktion, inklusive stora Chinook-helikoptrar, bidrar också till inrycket av att prioritera en expeditionär och rörlig styrka.

Som konstaterades i avsnitt 6.1.1 tycks Nederländerna också gå mot ett nisch-tänkande avseende valet av förmågor att bibehålla/vidareutveckla. Detta tänkande skulle delvis kunna vara styrt av erfarenheterna från Afghanistan, inte minst vad avser helikopterfunktionen. Att samtidigt välja bort stridsvagnar, artilleri och luftvärn kan vara en effekt av vad som har ansetts efterfrågat i Afghanistan och andra internationella insatser.

[239] Hazelbag, L. (2009), *Political decision making of the mission in Uruzgan, a reconstruction*, NL-ARMS, 2009, s. 272.
[240] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 31.
[241] Ibid., s. 110.

6.6.3 Utbildning/övning

För Nederländerna var en central uppgift i Uruzgan att vinna stöd hos den lokala befolkningen, ett arbete som påbörjades samtidigt som det nederländska bidraget kom på plats. Detta ställde högra krav på flexibilitet hos de nederländska trupperna att från ena stunden vara stridande enheter, till att andra stunder vara enheter som skulle vinna lokalbefolkningens förtroende. Detta krävde i sin tur relevant utbildning/övning och förberedelser av den nederländska personalen som skulle sändas ut till insatsen.[242] En central effekt av den delade civil-militära ledningen i den nederländska insatsen i Uruzgan var att den civile och militäre chefen för insatsen genomförde gemensamma förberedelser och att det skapades en tydlig rollfördelning samt en samsyn om målen för insatsen i dess helhet.

Inför insatser genomförs numera i Nederländerna utbildningar på alla nivåer för att öka förståelsen och kunskapen om allomfattande ansats samt för att öka förutsättningarna för att lyckas med denna ansats. Utvecklingen av allomfattande ansats har också ökat kraven på den nederländska försvarsmakten att samverka med, och ha förståelse för, andra aktörers arbetssätt.[243]

6.6.4 Materiel

I samband med insatsen i Uruzgan köpte Nederländerna ny försvarsmateriel. Mellan 2006-2010 ökade hotet från IED. Detta ledde bl.a. till att Nederländerna köpte in materiel för att öka egenskyddet av de utsända förbanden. Exempel på sådant materiel var 35 Bushmasterfordon (för bättre skydd mot IED:er), robotar för *explosive ordnance disposal*, bepansrade containrar, resurser för tillhandahållande av lägesbild, t.ex. nattsikte för helikoptrar.

6.7 Slutsatser

Det är inte främst enstaka insatser som har påverkat utvecklingen av den nederländska säkerhets- och försvarspolitiken. De förändrade förutsättningarna efter det kalla krigets slut, Nederländernas historia som handelsnation, utvecklingen av nya hot och deltagandet i olika internationella insatser har tillsammans format den nederländska säkerhets- och försvarspolitiken. De nederländska negativa erfarenheterna från Srebrenica i Bosnien-Hercegovina har dock haft konkreta effekter på de nederländska beslutsprocesserna inför och under en insats och ökat kraven på att motiven bakom ett nederländskt deltagande i internationella insatser tydliggörs.

[242] Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010, s. 43.
[243] Weibull (2011), s. 49-50.

Allomfattande ansats var redan före insatsen i Afghanistan en central utgångspunkt för nederländskt deltagandet i internationella insatser. Vikten av detta angreppssätt för att bemöta en komplex situation blev dock särskilt tydligt under insatserna i Afghanistan. Här fick Nederländerna praktiskt prova allomfattande ansats samt utveckla konkreta processer och samordningsförfaranden efter lärdomar som erhållits under insatsens gång. Insatserna i Afghanistan innebar därmed att allomfattande ansats fick praktisk genomslagskraft i den nederländska försvarsorganisationen där samverkan mellan civila och militära aktörer idag har utvecklats på flera olika nivåer.

Det nederländska försvaret tycks däremot ha hamnat i kläm mellan å ena sidan höga politiska ambitioner för försvaret att hantera en betydande bredd av uppgifter (olika typer av internationella insatser inkluderat) och å andra sidan en gradvis minskad försvarsbudget. Insatsen i Afghanistan ställde detta på sin spets, där kostnaderna för att kunna lösa uppgiften blev mycket högre än regeringen hade väntat sig. Debatten om Nederländernas framtida försvar handlar om ett vägval för det nederländska försvaret – antingen tillförs försvaret mer pengar för att på så vis kunna matcha de höga politiska ambitionerna, eller så bör ambitionerna minska och försvarets uppgifter bli färre.

7 Sammanfattande diskussion

Syftet med denna studie har varit att beskriva de huvudsakliga erfarenheter Norge, Danmark och Nederländerna har fått under de militära insatserna i Afghanistan samt att analysera hur dessa lärdomar har påverkat synen på framtida internationella insatser och deras genomförande. Med utgångspunkt i genomgången av de tre länderna i kapitel 4-6 kan följande slutsatser dras:

- *Olika säkerhets- och försvarspolitiska vägval styr inställningen till internationella insatser i Norge, Danmark och Nederländerna*

De studerade staterna är på ytan lika i sina grundläggande säkerhetspolitiska vägval. Samtliga är medlemmar i Nato och lägger för sin säkerhets- och försvarspolitik stor betydelse vid alliansen. Inom ramen för Nato har de studerade staterna dock gjort delvis olika vägval.

Norge har ett fokus på det nationella och territoriella försvaret, och ser ett aktivt ansvar för den egna säkerheten som ett sätt att nå inflytande och respekt inom Nato. Detta präglar säkerhets- och försvarspolitiska vägval, inklusive förbandsutveckling och materielanskaffning. Samtidigt betonar Norge de civila insatserna, och i förhållande till landets storlek är Norge en av de största civila bidragsgivarna i Afghanistan.

Danmark har tonat ned betydelsen av det territoriella försvaret, och istället satsat fullt ut på att genom att delta sida vid sida med de viktigaste allierade i de svåraste uppgifterna säkra sin relevans. Den danska målsättningen är att även i framtiden kunna delta i högintensiva konflikter och att tillsammans med allierade kunna vara snabbt på plats i insatsområden. Detta innebär att robusta och välövade styrkor för insatser utomlands prioriteras.

Nederländerna, som övergav värnplikten redan på nittiotalet, har utvecklat ett yrkesförsvar med en expeditionär inriktning. Nederländerna deltog i kriget i Irak, med en betydande truppinsats. I fredsinsatser betonas en allomfattande ansats med starka civila inslag.

Ur denna rapports analys framgår att staternas säkerhets- och försvarspolitiska vägval även har påverkat inriktningen av deras insatser i Afghanistan. Medan Danmark aktivt sökt sig till de mest krävande uppgifterna i de mest krävande områdena har både Nederländerna och Norge valt mer försiktiga förhållningssätt. Detta återspeglas också i förlustsiffrorna, där Danmark har mycket större förluster än övriga två.

- *Erfarenheterna från Afghanistan tolkas i enlighet med staternas grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar*

Ländernas erfarenheter från Afghanistan är på ett övergripande plan ganska lika. De har alla tre involverats i upprorsbekämpning och irreguljär krigföring, och samtidigt mött ökande hot från bl.a. IED. Däremot tycks sättet som dessa erfarenheter har tolkats in i den nationella berättelsen snarast ha varit styrt av de övergripande säkerhets- och försvarspolitiska vägvalen. Det kan till och med argumenteras för att liknande erfarenheter från Afghanistan används för att motivera nästintill diametralt motsatta försvarspolitiska utvecklingslinjer.

Den norska entusiasmen för mer komplexa insatser tycks ha minskat betydligt under perioden för Afghanistaninsatsen. Effekten av erfarenheterna från Afghanistan tycks därför snarast ha blivit en nedtoning av det internationella – den norska regeringen uttrycker nu att fokus skall ligga på nationella insatser, och att den inte ser framför sig fler insatser liknande den i Afghanistan i en nära framtid. På militärstrategisk nivå tycks erfarenheternas tydligaste genomslag i Norge handla om attityd. Insatserna från Bosnien och framåt, inklusive Afghanistan, har tydliggjort och konkretiserat de krav svårare och mer komplexa insatser ställer på materiel, personal och organisation.

I Danmark däremot tycks erfarenheterna från Afghanistan ha understrukit och påskyndat den transformering som inleddes redan under 1990-talet. Den uttalade danska målsättningen är att även i framtiden kunna delta i högintensiva konflikter och att tillsammans med allierade, framförallt USA och Storbritannien, kunna vara snabbt på plats i insatsområden. Danmark har ända sedan den svensk-danska bataljonen i Bosnien-Hercegovina prioriterat ”robusta” bidrag till insatser. På militärstrategisk nivå anges att det danska försvarets förmågor i första hand ska dimensioneras efter internationella insatser. Arktis ökade geostrategiska betydelse på senare år innebär dock att marinen och flygvapnet tillika ska ha förmåga att lösa uppgifter i Nordatlanten.

Nederländerna är något mer komplicerat att rama in. Liksom för Norge är det svårt att härleda en direkt påverkan från enstaka insatser såsom den i Afghanistan. Däremot tycks erfarenheterna från Afghanistan tolkas in i en bredare nederländsk kontext där de förändrade förutsättningarna efter det kalla krigets slut, utvecklingen av nya hot och deltagandet i olika internationella insatser tillsammans har format den nederländska säkerhets- och försvarspolitiken. De nederländska negativa erfarenheterna från Srebrenica i Bosnien-Hercegovina har t.ex. haft konkreta effekter på de nederländska beslutsprocesserna inför och under en insats. På militärstrategisk nivå har en allomfattande ansats i ökande grad implementerats på olika sätt i den nederländska försvarsmakten, t.ex. när det gäller planering, utbildning och samverkan under en insats. De neddragningar som beslutades 2011 fokuseras framförallt på förmågor som normalt är mindre efterfrågade i internationella insatser (stridsvagnar, artilleri och luftvärn) medan förmågor som ofta visat sig

vara viktiga i internationella insatser bibehålls (helikoptrar, infanteri, ytfartyg etc.). Det är möjligt att Nederländerna nu väljer att gå mot att uppfylla specifika, efterfrågade nischförmågor.

Allomfattande ansats var redan före insatsen i Afghanistan en central fråga för Nederländerna, men vikten av detta angreppssätt blev i samband med den nederländska insatsen i Uruzgan särskilt tydlig. Insatserna i Afghanistan innebar vidare att Nederländerna praktiskt fick prova allomfattande ansats samt utveckla konkreta processer och samordningsförfaranden. Vidare fick allomfattande ansats en praktisk genomslagskraft i den nederländska försvarsorganisationen. Nederländerna är också det av de tre studerade staterna som tydligast har låtit den allomfattande ansatsen påverka organisationen och samverkan såväl på strategisk nivå som på myndighetsnivå.

En tentativ hypotes ur analysen är sammantaget att den övergripande politiska inriktningen, oavsett om den beror på grundläggande ideologiska val, geostrategiska realiteter eller avgörande erfarenheter från tidigare insatser, utgör det raster genom vilket erfarenheterna från Afghanistan tolkas. Erfarenheterna från Afghanistan påverkar den militärstrategiska utvecklingen mer marginellt i länder med en i huvudsak nationell inriktning (Norge) men kan tjäna att förstärka en utveckling i länder som går mot en mer expeditionär militärstrategisk inriktning (Nederländerna och Danmark).

- *Den internationella militärstrategiska utvecklingen påverkar försvaret mer än en enskild insats*

Även när det går att finna påverkan på den militärstrategiska nivån är det svårt, eller omöjligt, att avgöra huruvida detta är en direkt effekt av erfarenheterna från Afghanistan. När det gäller t.ex. val av doktrin och materiel kan det antas att samtliga tre stater påverkats av den internationella diskurs som funnits kring dessa frågor, vilken i vissa fall varit indirekt påverkad av erfarenheterna från Afghanistan.

De tre studerade staterna har samtliga involverats i implementeringen av COIN i Afghanistan. Danmark tycks ha varit mest aktiv av de tre i säkerhetsdelen, troligen utifrån att vilja vara en god partner till USA och Storbritannien. Alla tre stater har på olika sätt lyft fram allomfattande ansats (comprehensive approach), men det är Nederländerna som tycks ha låtit begreppet få tydligast genomslag i organisation och doktrinärt tänkande. För Norge tycks det till och med som att det funnits en inbyggd motsättning mellan viljan till allomfattande ansats och oviljan till en allt för stark koordinering av de militära respektive civila norska insatserna.

- *Krympande resurser för framtida internationella insatser*

För samtliga tre stater handlar deltagande i internationella insatser till syvende og sidst om politiska prioriteringar och ekonomiska realiteter. Även om Norge ökar sin försvarsbudget så innebär tunga materielprojekt och en vässning av det nationella försvaret att det kan bli ont om resurser för internationella insatser. När den norska organisationen endast rymmer tre bataljoner lätt eller mekaniserat infanteri blir det också svårare att uthålligt genomföra större internationella insatser med marktrupp.

Det danska försvaret står inför betydande budgetnedskärningar. Även om det är svårt att bedöma hur dessa kommer att påverka de danska bidragen till internationella insatser, har de redan lett till en ambitionsminskning genom att antalet bataljonsstridsgrupper inom armén minskas. Detta kommer att påverka förmågan till långvarigt deltagande i internationella insatser. Dessutom innebär försvarets utökade uppgifter i Arktis att en avvägning behöver göras framförallt inom flygvapnet och marinen mellan suveränitetshävdande uppgifter i Arktisområdet och deltagandet i internationella insatser.

Nederländernas försvar genomgår för närvarande en kraftig nedskärning. Hur detta påverkar vilja och förmåga till internationella insatser är ännu svårt att bedöma. Redan tidigare nedskärningar innebar att det uppstod svårigheter att uppfylla politiska önskemål om internationella engagemang i t.ex. Irak. Insatsen i Afghanistan ställde detta på sin spets när kostnaderna blev mycket högre än förväntat. Det som till slut återstår är att antingen tillföra försvaret mer pengar för att på så vis kunna matcha de höga politiska ambitionerna, eller att minska såväl ambitionerna som uppgifterna.

- *Nya samarbetsmöjligheter för Sverige?*

Samtliga tre studerade stater är Nato-medlemmar och kan i internationella insatser antas prioritera samverkan med andra Nato-stater, inte minst USA. Sverige har samarbetat med såväl Norge som Danmark i insatserna på Balkan, och med Norge i Nordic Battle Group 2008 och 2011, men inte med någondera i insatserna i Afghanistan. Sverige har inte haft något liknande samarbete med Nederländerna i fredsfrämjande insatser.

Idag står de studerade staterna alla inför ambitionsminskningar vad avser förmågan till att delta i internationella insatser. Detta skulle kunna öka viljan till samverkan med andra stater. Även om det fortsatt kan antas att samverkan med Nato-stater är prioriterat, så kan såväl den nordiska dimensionen som EU-dimensionen hjälpa till att göra Sverige till en attraktiv samarbetspartner.

Ur ett militärt perspektiv är det inte självklart att ett sådant samarbete är intressant. Militär logik brukar ange att förband från olika länder inte bör blandas i enheter av bataljons storlek eller mindre – skillnader i kultur, språk och militärt arbetssätt kan leda till svårigheter, särskilt i skarpa och akuta skeenden, som

såväl kan försvåra lösandet av uppgiften som öka risktagandet. På en politisk nivå har däremot generellt sett detta slags samarbete, även på lägre förbandsnivå, setts som attraktivt såväl ur ett säkerhetspolitiskt som ur ett kostnadsperspektiv.

Ur svensk synvinkel kan konstateras att Norges prioritering av det nationella kan påverka förutsättningarna till samarbete i insatser. Vilka norska förmågor och resurser som kan bli aktuella och med vilken uthållighet är svårt att bedöma. Samtidigt har Sverige och Norge en liknande syn på typ av insatser. Till exempel strävar vare sig Sverige eller Norge, i motsats till t.ex. Danmark, efter att uppträda i de mest högintensiva stridssituationerna.

Danmarks linje att uppträda i de svåraste och ofta farligaste delarna av insatser, med robusta bidrag som snabbt är på plats och tillsammans med stora aktörer som USA och Storbritannien, kan minska sannolikheten för ett samarbete med Sverige i insatser. Skillnader mellan Sverige och Danmark avseende synen på förluster kan också antas utgöra en tröskel. På samma sätt som i det norska fallet innebär den pågående danska ambitionsminskningen vad avser att bidra till internationella insatser att det är svårt att bedöma vilka förmågor och resurser Danmark kan antas bidra med i framtiden. Samtidigt har Danmark fortsatt ett starkt internationellt fokus för sin försvarsmakt, vilket gör det troligt att det kommer att finnas resurser även i framtiden för sådana insatser.

Nederländerna är ett land som Sverige inte har samarbetat med tidigare när det gäller förband till insatser. Samtidigt finns det likheter politiskt, inklusive en ambivalens inför alltför krigsliknande situationer i fredsfrämjande operationer. Även efter en ambitionsminskning bör Nederländernas i huvudsak expeditionära försvarsmakt innehålla en betydande mängd resurser och förmågor anpassade till internationella insatser. Nederländernas starka betoning av allomfattande ansats kan emellertid utgöra såväl en möjlighet som en utmaning. Det kan vara attraktivt för Sverige att samarbeta med ett land som kommit långt i utvecklingen av allomfattande ansats, som ju är prioriterat även ur ett svenskt perspektiv. Samtidigt har Nederländerna som ett resultat av ett medvetet arbete med allomfattande ansats etablerat nya organisatoriska samarbetsformer, planeringsprocesser, gemensam utbildning för civil och militär personal etc. Ett eventuellt samarbete skulle därför ställa krav på att Sverige utformar strukturer som kan möta de nederländska på ett effektivt sätt.

Avslutningsvis kan det ur studien konstateras att små stater som Norge, Danmark och Nederländerna generellt sett snarare är följare än ledare i den militärstrategiska utvecklingen. Även om dessa stater i många avseenden, som t.ex. storlek och grundläggande värderingar, är lika Sverige kan det därför vara viktigare att studera USA, Storbritannien och Frankrike för att finna den framtida internationella huvudfåran avseende internationella insatser. Därmed inte sagt att de länder som studerats i denna rapport inte kan bidra med centrala lärdomar för Sverige – ett sådant exempel kan vara det nederländska arbetet med allomfattande ansats. Studier av dessa stater är således ett viktigt komplement.

Referenser

Aftenposten, ”Forsvaret mangler fortsatt oversikt over Afghanistan-soldater”, 2012-07-29, http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Forsvaret-mangler-fortsatt-oversikt-over-Afghanistan-soldater-6953147.html (hämtad 2012-11-19).

Avtale på forsvarsområdet 2013-2017, Kopenhavn, den 30 november 2012.

B 24 Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke (ISAF) i Afghanistan, 9 december 2008.

Bakken, L. Ø. och Sandberg, H., ”NATO begrenser fellesoperasjoner med afghanske soldater”, NRK, 2012-09-18, www.nrk.no/nyheter/verden/1.8326718 (hämtad 2012-11-21).

Bakker, E. och Homan, K. (2009), ”The Netherlands armed forces promoting the international rule of law and stability: Matching ambitions, structures and funds”, i de Zwaan, J., Bakker, E. and van der Meer, S. (eds.), *Challenges in a changing World*, (Haag: T M C Asser Press).

BBC News, “More Dutch Troops for Afghanistan”, 2006.

Berlingske, “Danskerne er de mest ivrige efter en Iran-krig”, 2012-02-10.

Björkman, T. (2010) *Den tioåriga ”expeditionen” – några lärdomar från Afghanistan*, FHS 886/2010:4.

Bowman, S. och Dale, C. (2009) *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*, CRS Report for Congress.

Brooke-Holland, L. och Taylor, C. (2012), *Afghanistan: The Timetable for Security Transition*, 2012-07-09, Library House of Commons.

CNN, “U.S. missiles pound targets in Afghanistan, Sudan”, 1998-08-20, http://articles.cnn.com/1998-08-20/us/9808_20_us.strikes.01_1_sudanese-television-bin-mullah-abdullah?_s=PM:US.

CNN, "You are either with us or against us", 2001-11-06, http://edition.cnn.com/2001/US/11/06/gen.attack.on.terror/ (hämtad 2013-01-22).

Dagens Nyheter, ”Svenskar får nytt riskfyllt uppdrag i Afghanistan”, 2009-10-08.

Danish Defence Agreement 2010-2014, Copenhagen 24 June 2009.

de Coenig, C., Lurås, H., Nagelhus Schia, N. och Ulriksen, S. (2009), “Norway’s Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan”, NUPI, *Security in Practice* 8:2009.

de Wijk, R. (2007), “Seeking the Right Balance: NATO and EU in Dutch Foreign and Defence Policy*”, Outono-Inverno*, Nr. 118-3.

Defence Update, ”Norway invest $750 Million Modernizing and Expanding CV90 Fleet”, 2012-06-21, www.defence-update.com (hämtad 2012-11-19).

Dowdal, J. (2011), “Disaster in Den Haag: What are we learning from Dutch Defence Cuts?”, 2011-05-10, Defence IQ, www.defenceiq.com (hämtad 2012-12-29).

European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Departement, *The impact of the financial crisis on European Defence, Annex.*

Felbab-Brown, V. (2012) *Afghanistan Trip Report V: The Afghan Local Police: “It’s Local, So It Must Be Good” – Or Is It?”*, Brookings Foreign Policy Trip Reports, May 9 2012.

Felstead, P. (2009), “Guardians of the North: Norway Country Briefing”, *Jane´s Defence Weekly*, 2009-01-08.

Felstead, P. (2012), “Norway to upgrade and expand CV90 fleet”, *Jane’s Defence Weekly*, 2012-04-26.

Ferris-Rotman, A. “U.S. suspends training of Afghan local police force”, Reuters, 2012-09-02, Reuters.com (hämtad 2013-01-21).

Final evaluation, Netherlands contribution to ISAF, 2006-2010.

Forsvaret, Arktisk kommando, http://www2.forsvaret.dk/viden_om2/Pages/AKO.aspx (hämtad 2013-01-04).

Forsvaret: Forsvaret i Afghanistan Status andre halvår 2012, 2012.

Forsvaret, Forsvaret i Afghanistan Status første halvår 2012, 2012.

Forsvaret, Forsvarets Fellesoperative Doktrine, 2007-06-15.

Forsvaret, Forsvarssjefens retning for Forsvarets fremtidige utvikling, 2011, http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/nyheter/documents/forsvarets%20fremtidige%20utvikling.pdf (hämtad 2012-10-10).

Forsvaret, Skadde i Afghanistan 2001-2010, www.forsvaret.no/veteraner/lenker/Documents/skadde-i-Afghanistan.pdf (hämtad 2013-01-28).

Forsvarsdepartementet, Evne til innsats, Strategiskt koncept for Forsvaret, 2009-09-01.

Forsvarsdepartementet, Framtidige innkjøp til Forsvaret 2011-2019, 2011.

Forsvarskommandoen, Forsvarets mission og vision, oktober 2007.

Forsvarskommandoen, Forsvarets strategier – en del av Forsvarets mission, vision och strategier, december 2007.

Forsvarskommandoen, 2013 Resultatkontrakt, december 2012.

Forsvarsministeriet, Fakta om indsatsen i Afghanistan, http://www.fmn.dk/temaer/afghanistan/Faktaomindsatsen/Pages/Faktaomindsatsen.aspx (hämtad 2012-11-30).

Foss, C. F. (2010), "Norway orders 20 Dingo 2s", *Jane's Defence Weekly*, 2010-11-01.

Future Policy Survey – A new foundation for the Netherlands Armed Forces, Summary and Conclusions, 2010.

Gallis, P. (2012), *NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance*, Congressional Research Service.

Gjeseth, G. (2008), HÆREN I OMVELTNING 1990-2005, Vigmostad Bjørke.

Government of the Netherlands, Opening speech by Verhagen at Future Policy Survey Dutch Armed Forces, 2008-12-16, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2008/12/16/opening-speech-by-verhagen-at-future-policy-survey-dutch-armed-forces.html (hämtat 2013-01-07).

Government of the Netherlands, Speech by Koenders at Future Policy Survey Dutch Armed Forces, 2008-12-16, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2008/12/16/speech-by-koenders-at-future-policy-survey-dutch-armed-forces.html (hämtat 2013-01-07).

Government of the Netherlands, Verhagen on globalisation and Dutch foreign policy, 2007-05-31, http://www.government.nl/issues/international-peace-and-security/documents-and-publications/speeches/2007/05/31/verhagen-on-globalisation-and-dutch-foreign-policy.html (hämtat 2013-01-07).

Græger, N. och Leira, H. (2005), "Norwegian Strategic Culture after World War II From a Local to a Global Perspective", *Cooperation and Conflict, Vol 40(1).*

Grandia, M. (2009), *The 3D approach and counterinsurgency – A mix of defence, diplomacy and development. The case of Uruzgan,* University of Leiden.

Haaland, T. L. (2010), "Still Homeland Defenders at Heart? Norwegian Military Culture in International Deployments", *International Peacekeeping*, 17:4.

Haerens Operative Kommando, DANCON/ISAF hold 14, http://forsvaret.dk/HOK/INTERNATIONAL%20INFO/ISAF/Pages/default.aspx (hämtad 2012-11-22).

Hazelbag, L. (2009), *Political decision making of the mission in Uruzgan, a reconstruction,* NL-ARMS.

Henriksen, A. och Ringsmose, J. (2011), *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan och forholdet til Washington* (Copenhagen: Danish Institute for International Studies).

Holthe, K., ”Norsk offiser hevder Forsvaret er for svake i Afghanistan”, TV2, http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/norsk-offiser-hevder-forsvaret-er-for-svake-i-afghanistan-3413332.html (hämtad 2012-12-05).

Hull, C. och Derblom, M. (2011), *Vad är Comprehensive Approach?*, FOI-R--3195--SE.

Human Rights Watch, *Afghanistan: Don't Expand Afghan Local Police*, www.hrw.org (hämtad 2013-01-18).

ISAF, About ISAF, http://www.isaf.nato.int/history.html (hämtad 2013-01-22).

Jakobsen, P. V. (2006), *Nordic Approaches to Peace operations, A New Model in the Making?* (Abingdon: Routledge).

Kaplan, F. (2013) “The End of the Age of Petraeus The Rise and Fall of Counterinsurgency”, *Foreign Affairs* January/February 2013.

Kilcullen, D. (2011), ”The Revised US Strategy in Iraq and Afghanistan” i Sæveraas, T. E. (red), *9 år I Afghanistan, Quo Vadis? GILs LUFTMAKTSSEMINAR 2010*, Luftkrigsskolens skriftserie Vol 23.

Lindström, M. och Winnerstig, M. (2013), Ett aktivt Danmark med sikte på Europa? Dansk säkerhets- och försvarspolitik under regeringen Helle Thorning-Schmidt, FOI-rapport (kommande).

Livingston, I. S., Messera, H. L. och O´Hanlon, M. (2010), *Afghanistan Index*, 2010-10-19, Brookings.

Livingston, I. S. och O´Hanlon, M. (2012), *Afghanistan Index*, 2012-11-20, Brookings.

Lunde Saxi, H. (2010), *Norwegian and Danish defence policy A comparative study of the post-Cold War era*, Norwegian Institute for Defence Studies.

Lurås, H. (2009), *Norge i Afghanistan – bakgrunn, retorikk, fortsettelse.* NUPI-notat 768.

Lurås, H. (2012), *Continuity and flexibility advised: The case for Norway´s future engagement with Faryab and Afghanistan*, NOREF Policy Brief, August 2012.

Ministry of Foreign Affairs, Foreign Minister Jonas Gahr Støre's address to the Storting on the situation in Afghanistan and Norway's civilian and military engagement, 2011-04-26, http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/Whats-new/Speeches-and-

articles/speeches_foreign/2011/address_afghanistan110426.html?id=641172 (hämtad 2012-11-21).

NATO, Chicago Summit Declaration on Afghanistan, 2012-05-25.

NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of January 2007), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat_archive/isaf_placemat_070129.pdf (hämtad 2012-11-28).

NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of December 2009), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat_archive/isaf_placemat_091001.pdf (hämtad 2012-11-28).

NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of November 2010), http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/15%20NOV.Placemat%20page1-3.pdf (hämtad 2012-11-28).

NATO, International Security Assistance Force (snapshot as of October 2012), http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf (hämtad 2012-11-28).

NATO, NATO's OPERATIONAL MENTOR AND LIAISON TEAMS (OMLTs), October 2009, NATO Fact Sheet, (hämtad 2012-11-27).

NATO, NATO's Senior Civilian Representative in Afghanistan, http://www.nato.int/cps/en/SID-CB04E668-3FD368AA/natolive/topics_50096.htm (hämtad 2013-01-16).

NATO Update, NATO takes on Afghanistan mission, augusti 2003, www.nato.int/docu/update/2003/08-august/e0811a.htm (hämtad 2012-11-28).

Netherlands Defence Doctrine, 2005.

NRK Verden, "Seks ganger flere angrep i Afghanistan nå enn i 2008", 2012-06-26 från www.nrk.no/nyheter/verden/1.8221804 (hämtad 2012-11-19).

NUPI, Det norske forsvaret i Afghanistan: erfaringshåndtering, doktrineutvikling, http://www.nupi.no/Virksomheten/Avdelinger/Avdeling-for-sikkerhet-og-konflikthaandtering/Prosjekter/Det-norske-forsvaret-i-Afghanistan-erfaringshaandtering-doktrineutvikling-og-strategisk-effekt (hämtad 2013-01-28).

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence and Ministry of Justice and the Police, A strategy for comprehensive Norwegian civilian and military efforts in Faryab province, Afghanistan, May 2009.

Nederländernas Försvarsdepartement, http://www.defensie.nl/english/tasks/missions/afghanistan.

O'Bryant, J. A. och Waterhouse, M. (2008), *U.S. Forces in Afghanistan*, CRS Report for Congress, http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22633.pdf (hämtad 2012-11-28).

Olsson, A. och Hull Wiklund, C. (2011), *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE.

Olsson, L. och Tejpar, J. (ed) (2009), *Operational effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and lessons from Afghanistan*, FOI-R--2760--SE.

Olsson, S. (2011) *Stabilitet i Afghanistan, En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R--3212--SE.

Operation Enduring Freedom, http://icasualties.org/OEF/index.aspx.

Pieneman, R. (2008), *Addressing the future without foresight – An overview of Dutch defense policy in response to changing security perception since 1989*, MA Thesis, Radboud University Nijmegen.

Regjeringen, Et forsvar for vår tid, Proposisjon 73 S, 2011-2012, Oslo 2012-03-23.

Roosberg, H. (2011), *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin*, FOI-R--3321--SE.

Royal Netherlands Army, Ministry of Defence, www.defensie.nl/english/army/units (hämtad 2012-12-29).

Rynning, S. (2012), *After Combat, the Perils of Partnership: NATO and Afghanistan beyond 2014*, Nato Research Paper No 80.

Siste.no, ”En tung erfaring”, 2012-09-21 www.siste.no/Innenriks/article6247108.ece?service=print (hämtad 2012-11-16).

Sloan, E. (2012) *CANADA AND NATO: A MILITARY ASSESSMENT*, Strategic Studies Working Group Papers, Canadian International Council.

Støvne, K. (2012) Dutch defence through Norwegian eyes, Nederländska Atlantkommittén, http://www.atlcom.nl/upload/AP_5_Artikel_Stovne.pdf (hämtad 2013-01-24).

Summary of the Defence White Paper 2000, Ministry of Defence Netherlands, http://merln.ndu.edu/whitepapers/Netherlands-2000.pdf (hämtad 2013-01-28).

Tham Lindell, M. och Hull Wiklund, C. (2011), *Jakten på synergin*, FOI-R--3356--SE.

The Article 100 letter of 2005.

The Danish Armed Forces, Danish Defence, Facts and Figures, February 2011.

The Guardian, “Dutch government collapses after Labour withdrawal from coalition”, 2010-02-20.

The New York Times, “Dutch Government Collapses Over Its Stance on Troops for Afghanistan”, 2010-02-21.

The New York Times, “Dutch Pull-Out From War Expected After Government Collapse”, 2010-02-22.

Ulriksen, S. (2010), “Norway´s political test in Faryab, Afghanistan: how to lead”, *Noref Policy Brief No 10*.

United Nations, Fatalities by Mission, Year and Incident Type, http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionYearIncidentType_4a.pd (hämtad 2012-11-30).

UN Security Council, Resolution 1386, 2001-12-20.

UN Security Council, Resolution 1510, 2003-10-13.

US Department of the Army, Field manual FM 3-24 Counterinsurgency.

Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2008), Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012.

Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2009), Den danske indsats i Helmand 2008, Afrapportering 2008.

Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2010), Den danske indsats i Afghanistan 2009, Afrapportering 2009.

Udenrigsministeriet & Forsvarsministeriet (2011), Helmand-planen 2011-2012 samt afrapportering for den danske indsats i Afghanistan i 2010.

Utenrikesdepartementet, Hvorfor er Norge i Afghanistan?, www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/situasjonen.html (hämtad 2012-10-19).

Utenriksdepartementet, Norges militære bidrag, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/afghanistan_bidrag.html?id=595124 (hämtad 2012-12-05).

Utenriksdepartementet, Norsk Afghanistan-politikk, http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/bistand_afghanistan/politikk.html?id=598732 (hämtad 2012-12-05).

VG Nett, ”Fire norske soldater drept i Afghanistan”, 2010-06-27, http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10002458 (hämtat 2012-11-21).

VG Nett, ”Her er norske soldater i skuddvekslinger med Taliban”, 2010-07-19, www.vg.no/nyheter/utskriftsvennlig/?artId=10033024 (hämtad 2012-11-19).

VG Nett, ”Meningsmåling: - Norge bør ut av Afghanistan”, 2010-08-08, http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10026063 (hämtad 2012-11-21).

Weibull, A. (2011), *Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser*, FOI-R--3359--SE.