



FOI MEMO

Projekt/Project

Sidnr/Page no

Ledning i multifunktionella insatser

1 (21)

Uppdragsnummer/Project no Kund/Customer

E11109

Försvarmakten

Datum/Date

Memo nummer/number

Handläggare/Our reference

Helené Lackenbauer

2011-12-19

FOI Memo 3793

Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan

Härmed översändes FOI Memo 3793 med titeln *Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010* som producerats inom ramen för projektet Ledning i multifunktionella insatser (LMI).

Med vänlig hälsning,

Jenny Marklund

Sändlista/Distribution:

HKV PROD LED Utv, Stockholm
HKV PROD MTRL, Stockholm
HKV PROD MTRL, Stockholm
HKV LEDS UTV FoU, Stockholm

Övlt Anders Westman
analytiker Maria Elena Wulff
Övlt Göran Bäck
Övlt, Kristian Artman

FOI Informationssystem
FOI Försvarsanalys
FOI Försvarsanalys
FOI Försvarsanalys
FOI Försvarsanalys

Anders Törne
Jenny Marklund
Cecilia Hull Wiklund
Helené Lackenbauer
Markus Derblom

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 2 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1. Syfte.....	4
1.2. Avgränsning, begränsning och målgrupp.....	4
2. Bakgrund.....	5
2.1. ISAF 2009-2010.....	5
2.2. Sveriges prioriteringar 2009.....	8
3. Begrepp och koncept.....	8
3.1. Många tolkningar – ingen övergripande strategi.....	8
3.2. Civil-militär samverkan.....	10
3.2.1. Underrättelser och information.....	12
3.2.2. Vad är ”säkerhet”?.....	13
4. Den allomfattande ansatsen i PRT MeS.....	14
4.1. Den allomfattande ansatsen.....	14
4.2. Utmaningar inom PRT MeS.....	15
4.3. Framgång.....	16
4.4. Var är afghanen?.....	18
5. UNSCR 1325–En plattform för en allomfattande ansats.....	18
6. Losing hearts and minds.....	19
7. Sammanfattande reflektion.....	20

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 3 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

FÖRORD

Hösten 2010 avslutade jag min tjänst som politisk rådgivare på den svensk-finska enheten för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team Mazar-e Sharif* (PRT MeS)), i Afghanistan. Jag blev då ombedd att beskriva mina erfarenheter av civil-militär samverkan under tjänstgöringen. Detta verkade vara en ganska enkel och inte speciellt tidskrävande uppgift, så jag tackade gladeligen ja. Det visade sig dock att uppgiften var mer utmanande än vad jag först trott. Insatsen i Afghanistan är mångbottnad och komplicerad. Den kan närmast liknas vid en lök med många skal. För varje skal som plockas bort uppenbaras en ny aspekt av insatsen, eller kanske mer korrekt, av *insatserna*.

Jag har fört många samtal med både civila och officerskollegor med vilka jag tjänstgjort i Afghanistan. Jag har läst många analyser av och deltagit i flera seminarier om *the International Security Assistance Force* (ISAF) insats i Afghanistan. Dessa pekar nästan alltid i samma riktning; den allomfattande ansatsen och civil-militär samverkan är teoretiska koncept som är svåra att omsätta i praktiken och bidrar inte nödvändigtvis till ökad säkerhet för den afghanska befolkningen. Å andra sidan, man måste påminna sig själv om vilka alternativen skulle kunna vara. Man får inte glömma levnadsförhållandena under mujahedin- och talibanregimerna. Många afghaner - unga, gamla, män och kvinnor - vittnar om ofattbara övergrepp, ständiga kränkningar och mycket svåra livsvillkor. Miljontals människor drevs på flykt till många års armod i flyktingläger.

Författaren och akademiledamoten Kjell Espmark skriver i sina memoarer att ”minnena ljuger”. Det är antagligen sant. Att i efterhand utskilja vad som verkligen hände är en svår uppgift. Bara för att man var med vid en speciell händelse så behöver inte minnet av den vara sann. Även detta memo är grumlat av minnets svaghet och den personliga strävan att göra upplevelser begripliga. Det är inte alltid enkelt att skapa struktur i en personlig erfarenhet som skall äga generell giltighet. Detta memo gör inte anspråk på några objektiva sanningar. Andra personer har säkert en annan tolkning av samma händelseförlopp. Detta memo är en tolkning av min erfarenhet utifrån min kunskap om civil-militär samverkan och representerar ingen annans erfarenhet eller åsikt. Det är en reflektion som är lika giltig eller ogiltig som den som andra - som tjänstgjorde tillsammans med mig - gör utifrån sin erfarenhet.

Helené Lackenbauer

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 4 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

1. Inledning

Detta memo är skrivet inom ramen för projektet ”Ledning i multifunktionella insatser”, som bedrivs av FOI på uppdrag av Försvarmakten (FM). Projektets syfte är att genom forskning stödja FM med utveckling av ledning i multifunktionella insatser.

Sveriges deltagande i och bidrag till internationella insatser är en viktig del i den svenska politiken för global utveckling. Målsättningen är bland annat bidra till utveckling och säkerhet i världen. Ett av de politiska målen för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser är att öka förutsättningarna för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar. Detta skall ske genom en förbättrad samverkan mellan civila och militära aktörer i multifunktionella fredsfrämjande insatser¹. Detta mål har man försökt genomföra inom ramen för det svenska bidraget till PRT MeS.

Svenska myndigheters - inklusive Försvarmaktens - erfarenhet av civil-militär samverkan är relativt begränsad och härrör främst från integrerade missioner ledda av FN, t.ex. i Liberia. Insatsen i Afghanistan är därför på många sätt unik för Sverige. Den är ett första försök att genomföra en multifunktionell operation baserad på en allomfattande ansats, d.v.s *Comprehensive Approach*, i nära samverkan mellan civila och militära aktörer. Det är därför av betydelse att studera denna ansträngning för att kunna förbättra och vidareutveckla såväl konceptet i sig som de samverkansformer det kräver.

1.1. Syfte

Detta memo bygger på en konkret erfarenhet av civil-militär samverkan på taktisk nivå och bör betraktas som en personlig reflektion kring ett antal utvalda utmaningar inom den pågående insatsen i Afghanistan. Denna reflektion är en pusselbit som kan fogas till andra FOI-studier rörande civil-militär samverkan.

Memots syfte är att belysa ett antal grundläggande utmaningar som försvårar samverkan mellan civila och militära komponenter, samt redogöra för faktorer som möjliggjort framgångsrik samverkan.

1.2. Avgränsning, begränsning och målgrupp

Memot är begränsat till erfarenheter från den operativa och taktiska nivån. Det omfattar perioden juni 2009 till juni 2010. Utgångspunkten är de svenska politiska besluten som ligger till grund för den civil-militära insatsen i Afghanistan och

¹ Regeringens skrivelse 2007/08:51, Nationella strategin för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 5 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

ISAF:s strategi, som utvecklades av COMISAF General Stanley MacChrystal, vilken konkretiserades i en ny operationsplan hösten 2009.

I förordet understryker författaren att memot är en reflektion baserad på en personlig erfarenhet som politisk rådgivare under 2009 – 2010. Den gör inte anspråk på att redovisa en objektiv sanning baserad på empiriska studier, utan är färgad av författarens deltagande i insatsen under en period i ISAF:s historia som präglas av stora förändringar.

Memot avser inte att redogöra för ISAF:s eller PRT MeS:s funktion eller förmågor, utan det förutsätter att läsaren har god kännedom om insatsen i Afghanistan och dess förutsättningar. Med andra ord, memot riktar sig till en initierad grupp som på olika sätt arbetar med civilmilitär samverkan inom ramen för insatsen i Afghanistan eller på annat sätt har god kunskap om insatsens grundförutsättningar. Avsikten är inte heller att på djupet analysera appliceringen av olika teoretiska samverkansmodeller på den svenska insatsen. För att inte memot skall bli alltför omfattande har vissa lärdomar utelämnats då de har redovisats i andra FOI-studier. Detta gäller bland annat ledarskapsfrågan och långsiktiga biståndsmål i förhållande till kortsiktiga militära insatser.

I vissa fall har författaren valt att skriva på engelska, t.ex. vid redogörelse av operationslinjer. Detta beror på att engelska är *lingua franca* inom ISAF. Budskap som utgick från högre befäl var strategiskt formulerade och värdeladdade. Vissa uttryck – som till vis del är idiomatiska - myntades för att skapa en gemensam ansats och förståelse inom den multinationella och multifunktionella insatsen. Den engelska vokabulären har i många fall inte någon svensk motsvarighet och man riskera att förlora viktiga nyanser vid översättning.

2. Bakgrund

2.1. ISAF 2009-2010

Sommaren 2009 innebar en nyorientering för ISAF och den internationella militära insatsen i Afghanistan. Hela det internationella samfundet satte stora förhoppningar till den nyutnämnde befälhavaren för ISAF (COMISAF) General Stanley MacChrystal. Det låg förväntan i luften på ISAF:s högkvarter (ISAFHQ) och inom diplomatkåren i Kabul. Stabilitet och ett tillbakadragande av utländsk trupp från Afghanistan verkade möjligt inom en rimlig framtid. Gen MacChrystal profeterade att det var ”[A]Unique Moment in Time”.²

COMISAF genomförde en multidisciplinär utvärdering den pågående insatsen. Slutsatsen var att säkerhetssituationen var allvarlig; inte minst för att den afghanska befolkningen inte hade förtroende för det internationella samfundet eller sina egen regering. De var också tveksamma till att stödja den internationella insatsen eftersom utgången verkade tveksam. COMISAF deklarerade att ”*success is achievable*”. Det krävdes dock en helt ny strategi och kampanj. Den nya strategin skulle genomföras

² MacChrystal, Stanley, Commander’s Initial Assessment, Washington DC, 2009.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 6 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

genom en civil-militär ”*counterinsurgency*” -kampanj (COIN) som skulle vinna befolkningens stöd och skapa säkerhet.³ Han underströk, med emfas, att ISAF behövde förstå den afghanska befolkningens behov för att vinna över dem på den Afghanska regeringens (GiROA) och ISAF:s sida.⁴ Vidare deklarerade COMISAF i sina riktlinjer att ”*Protecting people is the mission*” och ”*We must get the people involved as active participants in the success of their communities*”.⁵

Den nya strategin skulle inte fokusera på att ta terräng eller att nedkämpa upprorsmän (insurgenter); målsättningen var att vinna folkets stöd. MacChrystals strategi byggde på fyra huvudlinjer:

1. *Improve effectiveness through greater partnering with ANSF*
2. *Prioritize responsive and accountable governance*
3. *Gain the initiative*
4. *Focus on resources.*⁶

Partnerskap med de afghanska säkerhetsstyrkorna – på alla nivåer - var en prioriterad metod. Detta innebar att ISAF och ANSF skulle sova, äta och öva tillsammans. Man skulle bli beroende av varandra och avkräva ömsesidigt ansvar. ANSF skulle vara jämlika med ISAF.⁷

Det som tilldrog sig mest intresse från världssamfundet var den kraftiga ökningen av USA:s truppbidrag och civila vilket angavs vara en grundförutsättning för att genomföra strategin. Inflödet av ytterligare personal påbörjades årsskiftet 2009/2010 och påverkade alla delar av Afghanistan, så även det svenska operationsområdet i norr. Utökningen av den amerikanska personalen resulterade också i ökad förmåga inom en rad områden, vilket påverkade civil-militär samverkan. Ett av flera exempel var att antalet amerikanska civila rådgivare, av vilka flera placerades i andra nationers PRT. Detta var en del av den amerikanska civil-militära strategin. USA:s civila personal skulle verka tillsammans med andra länders militär för att genom civilmilitär samverkan nå ökad effekt.⁸

”*Unity of effort*” var ett annat viktigt element i COMISAF:s strategi. Den innebar bl.a. att den operativa nivån (d.v.s. *Regional Commands*) skulle synkronisera operationer och lokal civil-militär samverkan för att skapa en gemensam förståelse av uppdraget i hela ISAF. Det skulle också förbättra koordineringen med UNAMA och andra civila organisationer. Det innebar också att ISAF skulle integrera sina högkvarter med den Afghanska armén (ANA). Målet var att de afghanska säkerhetsstyrkorna skulle integreras med ISAF på alla nivåer och i hela operationsplaneringen.⁹

³ MacChrystal, Stanley, Commander’s Initial Assessment, Washington DC, 2009.

⁴ Ibid.

⁵ ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance, Kabul, 2009.

⁶ MacChrystal, Stanley, Commander’s Initial Assessment, Washington DC, 2009.

⁷ ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance, Kabul, 2009.

⁸ Presentation av USDOS-representant William Silkworth, PRT MeS, 2009/2010.

⁹ MacChrystal, Stanley, Commander’s Initial Assessment, Washington DC, 2009

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 7 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

Strategin omvandlades under hösten 2009 till en operationsplan med fem operationslinjer, vilka var följande:¹⁰

- Protect the population
 - Partner with the ANSF to secure population centres
 - Tailor force packages with mentor teams
 - Isolate insurgents from the population
 - Reduce insurgents' intimidation, coercion, persuasion
 - Disrupt insurgents' command and control, operations and sustainment

- Enable the Afghan National Security Forces
 - Recruit and train the ANSF for COIN operations
 - Build sustainable capacity and capability in the ANSF
 - Professionalize the force through reform/accountability

- Neutralize malign influence
 - Identify corruption; assist GiRoA with a detainee system
 - Disrupt foreign sponsorship/support to insurgents in Afghanistan
 - Prevent narco-state; deny narco-profiteering
 - Enhance regional cooperation

- Support extension of governance
 - Increase GiRoA's institutional capacity; enhance rule of law
 - Enhance Provincial Reconstruction Teams
 - Support formal and informal sub-national structures
 - Support provision of essential services

- Support socio-economic development
 - Establish infrastructure and transportation networks
 - Increase employment opportunities / alternative livelihoods
 - Establish education programmes
 - Solicit donors/establish Afghan development zones

MacChrystals profetiska entusiasm spred sig inom ISAF och det talades mycket om *"a window of opportunity"* som skulle hållas öppet under 18 månader. Entusiasmen delades inte nödvändigtvis av den afghanska befolkningen. För dem fortgick vardagen i sin vardagliga lunk med kamp för överlevnad samtidigt som ledarna kämpade om makten och resurserna. Det fanns inte heller tecken på att deras förtroende för ISAF eller GiROA ökade under 2009/2010; till detta bidrog grovt fusk under presidentvalet, ökad kriminalitet och flera stora attacker som drabbade civila.

På ett ytligt plan framstod COMISAF:s strategi som förenligt med grundläggande tänkande inom utvecklingssektorn. Målsättningen var att skydda befolkningen, att bygga kapacitet inom ANSF och att möjliggöra för den afghanska befolkningen att delta i processen för bättre levnadsvillkor. Dessa element skulle kunna vara en god grund för

¹⁰ Berger & Lupp, 2010

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 8 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

civilmilitär samverkan. Strategins svaghet låg dock i att primära civila aktörer som FN (UNAMA) eller GiROA inte var delaktiga i processen, även om deras ansvarsområden inkluderades i strategin och operationsplanen, och deras medverkan var förväntad. De hade inte nödvändigtvis ett ägandeskap, vilket skulle manifesteras sig i utmaningar inom civil-militär samverkan på operativ och taktisk nivå, t.ex. i PRT MeS:s planering. COMISAF:s grundläggande koncept *"protect the population"* tolkades olika av den militära insatsen och de civila aktörerna. Militären kopplade konceptet till förmågan att reducera insurgenternas inflytande över befolkningen; medan många civila organisationer tolkade det som en grundläggande förutsättning för mänsklig säkerhet. Det skulle visa sig att endast ett begränsat antal civila aktörer var villiga att delta i ISAF:s plan; bland dessa återfanns inte UNAMA:s regionalkontor i norra Afghanistan.

2.2. Sveriges prioriteringar 2009

Den svenska regeringens politiska mål för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande var att öka förutsättningarna för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltog. Detta skulle ske genom en förbättrad samverkan mellan civila och militära aktörer i multifunktionella fredsfrämjande insatser¹¹. Utöver regeringens skrivelser om att verka för en förbättrad samverkan mellan civila och militära aktörer så hade man inte preciserat vad som avses med civil-militär samverkan.

Insatsen i Afghanistan är ett försök att förverkliga intentionen om ett samlat svenskt civilt och militärt agerande. Detta skedde bl.a. genom att styra 25 procent av det totala svenska utvecklings-samarbetet i Afghanistan till de fyra norra provinser för vilka den militära enheten hade ett särskilt ansvar, att inrätta en lokal fond för de norra provinserna samt genom att ge Sida och FBA i uppdrag att tillsätta tre utvecklingsrådgivare och en politisk rådgivare. I propositionen 2008/09:69 uppges att *"Målsättningen är att de nya och ökade resurser som successivt tillförs Afghanistan och den norra regionen, inom ramen för en bred och multifunktionell svensk närvaro, skall bidra till synergier och samordningsvinster."*¹² Regeringen har inte i tillräckligt hög grad förtydligat vad som avsågs med civil-militär samverkan. Begreppen *synergier* och *samordningsvinster* är också outvecklade begrepp. I praktiken innebar detta att övergripande strategiska mål hänsköts till den taktiska nivån i Afghanistan.

3. Begrepp och koncept

3.1. Många tolkningar – ingen övergripande strategi

Insatsen i Afghanistan präglas av en flora av begrepp och koncept som syftar till att möjliggöra samverkan mellan militära och civila komponenter. Dilemmat med flera av de mest dominerande koncepten är att det inte finns en ensad definition mellan militären

¹¹ Regeringens skrivelse 2007/08:51, Nationell strategin för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet.

¹² Regeringens proposition 2008/09:69, Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF), s 12

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 9 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

och de civila eller mellan ISAF:s olika koalitionspartners. Detta är en utmaning i en insats som bygger på multinationalitet och multifunktionalitet.

Inom den svenska kontingenten hänvisade både civila och högre militära befäl till följande koncept: den allomfattande ansatsen (*Comprehensive Approach*), COIN och Civil-militär samverkan. Tolkningarna av begreppen och förståelse av metoderna skilde sig både mellan olika rotationer, enskilda officerare och mellan civil och militär personal. Det samma gällde relationen mellan koncepten COIN och den allomfattande ansatsen. Det hävdades ofta att man skulle göra COIN genom en allomfattande ansats, trots att dessa koncept inte nödvändigtvis har samma grundförutsättningar. Inom den allomfattande insatsen är militären - ett verktyg av flera - underställd gemensamma övergripande mål.¹³ Inom COIN bidrar civila komponenter till att nå militära mål, d.v.s. att skilja befolkningen från insurgenterna.¹⁴

Att det inte finns en enhetlig tolkning av de olika koncepten påverkar samverkan. Framförallt är det av vikt att civila och militära komponenter är överens om de inbördes relationerna. Bidrar civila aktörer till militära mål rörande säkerhet på taktisk nivå eller stödjer militären övergripande mål om en hållbar utveckling och god samhällsstyrning? Användningen av de olika begreppen och avsaknaden av en svensk civil-militär strategi bidrog till högst individuella tolkningar av vem som stödde vem och vilka mål man bidrog till. Dessa hinder kunde ha undanröjts av en nationell civil-militär strategi och/eller myndighetsövergripande riktlinjer, rörande målsättning, mandat, befogenheter och ledningsstruktur i en internationell fredsfrämjande insats. Högre militära befäl har påpekat att förbanden inte hade blivit förberedda för, utbildade i, eller hade övat civilmilitär samverkan.¹⁵ Detsamma gällde även den civila komponenten.

Avsaknaden av styrdokument och definitioner i sammanhanget var en komplicerande faktor i samverkan mellan Försvarmakten och civila komponenter. Den taktiska nivån tvingades – med varierande framgång – att lösa övergripande policyfrågor för att kunna samverka. Detta innebar, de facto, att individer på taktisk nivå tvingades tolka och besluta om fundamentala element i samverkan, t.ex. målsättning, befogenheter, samverkansformer, användande av resurser och omfattning i deltagande. Mycket tid spenderades på att diskutera formerna för samverkan, de respektive komponenternas tolkning av uppdraget och vilka resurser den civila sidan eventuellt kunde bidra med. Detta försiggick ofta i samband med operationsplaneringen och påverkade effektiviteten i planeringsprocessen, vilken blev onödigt tidskrävande och resulterade inte nödvändigtvis i gemensam förståelse av uppgiften. Det skapade också osäkerhet kring vilka operationsmetoder som var lämpliga. Ett exempel på detta, var diskussionen kring huruvida militären behövde säkra ett område, där det fanns många insurgenter, för att utvecklingsrådgivarna skulle kunna inventerautvecklingsbehoven, eller kunde inventeringen göras utan en militär insats men med hjälp av en afghansk enskild organisation. Ytterligare exempel, var synen på de afghanska myndigheternas roll vid COIN-operationer. Den civila komponenten ansåg att de civila insatserna, t.ex. utvecklingsinsatser, borde göras av de afghanska myndigheterna; militären ansåg att det

¹³ Nilsson, Claes, et al. *Contextualising the comprehensive approach: the elements of a comprehensive intervention*, FOI-R--2650—SE, 2008

¹⁴ US Army Counterinsurgency Field Manual No. 3-24 (FM 3-24)

¹⁵ Harriman och Lackenbauer, FOI, 2010

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 10 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

var viktigt att det var svensk civil personal som utförde uppgiften. Samverkan mellan svenska komponenter blev i viss operationsplanering ett mål i sig, istället för ett medel för att nå ökad effekt i en operation med gemensamma övergripande målsättningar.

Trots att god vilja fanns till samverkan och att värdefulla försök gjordes, är ovanstående delförklarningar till varför det fanns svårigheter att utveckla samverkan inom PRT MeS. Det finns anledning att ifrågasätta, huruvida det är lämpligt att utveckling av komplexa koncept och metoder förskjuts till taktisk nivå under pågående insats. Alla komponenter bör vara utbildade och ha övat innan de blir utsända i en internationell insats. De bör också basera sin verksamhet på en gemensam förståelse av konceptet, begrepp och metod, annars blir det svårt att samverka, d.v.s. formulera gemensamma mål, planera och genomföra gemensamma insatser. Risker är stor att värdefull tid används till att diskutera formerna för samverkan inom insatsen istället för att genomföra de gemensamma uppgifterna.

3.2. *Civil-militär samverkan*

Civil-militär samverkan är ett brett begrepp som kan fyllas med många tolkningar. Det finns en rad olika ansatser genom vilka civila och militära komponenter kan samverka. Det kan ske genom en nationell ansats där samverkan sker mellan nationella departementet och myndigheter; genom inom-organisatoriska ansatser i stora organisationer med olika enheter och program, t.ex. FN; genom internationella systemövergripande ansatser där nationella, internationella och icke-statliga organisationer deltar i multinationella/multifunktionella insatser; och genom internationella – lokala ansatser där värdlandet och internationella samfundets insatser samverkar mot gemensamma mål.¹⁶ Inom PRT MeS operationsområde (AOO) fanns alla typer av samverkan representerad. I den komplexa operationsmiljö som råder i Afghanistan var det ett dilemma för PRT MeS att identifiera *villiga* civila partners som kunde samverka kring återuppbyggnad, vilken är en framträdande uppgift för ett PRT i Afghanistan.¹⁷

I teorin fanns det många civila komponenter med vilken PRT MeS skulle kunna samverka. Många av dessa fick ett betydande stöd av Sverige. Bland dessa återfinns flera internationella organisationer, FN-systemet och enskilda organisationer (NGO). Den militära enheten upplevde att de civila organisationerna inte ville samverka, utan föredrog att hålla distansen till ISAF. Detta är i många fall en korrekt upplevelse. De flesta enskilda organisationer avvisar samverkan med militären på grundval av att de anser att detta skulle leda till säkerhetsrisker för egen personal eller afghanska samarbetspartners samt att deras organisationer inte delar ISAF:s målsättning.¹⁸ Detta skapar osäkerhet på taktisk nivå då enskilda organisationerna inom vissa sektorer helt eller delvis ersätter afghanska myndigheter, t.ex. inom hälsa och utbildning, vilka ISAF

¹⁶ Hull, C, Derblom, M, "Vad är Comprehensive Approach? FOI-R-3195-SE

¹⁷ ISAF Provincial reconstruction team (PRT) Handbook, edn 4, 2009

¹⁸ Personlig kommunikation med Svenska Afghanistankommitténs (SAK) representanter i Afghanistan, Svenska Rädda Barnen, Läkare utan gränser, m.fl.2009/10. Generalsekreterare Peter Brune, SAK, presentation, FHS, 2011-04-01

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 11 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

har till uppgift att skydda och stödja. Frågan om svenska enskilda organisationers relation till Försvarsmakten är i grunden politisk. Flera av de stora enskilda organisationerna verksamma i Afghanistan uppbär statliga biståndsmedel med målsättning att de skall bidra till genomförandet av regeringens strategi för svensk närvaro i Afghanistan. Det finns idag inga krav på eller instruktioner om att enskilda biståndsorganisationer samverka med svenska militära insatser, även om de befinner sig i samma operationsområde.

UNAMA vore en självklar samverkanspartner för PRT MeS. De har till uppgift att koordinera det internationella samfundets insatser för hållbar utveckling och god samhällsstyrning. Även denna samverkan uppvisade betydande svårigheter. Både *Regional Command North* (RCN) och PRT MeS upplevde att UNAMA distanserade sig till ISAF. UNAMA var regelbundet inbjudna till operationsplanering och RCN:s chefskonferenser (*Commanders' Conference RCN*), men militär personal upplevde att de valde att inte delta.¹⁹ Det fanns många röster inom FN-systemet som framhöll att ISAF utvecklat en plan som dubblar de insatser som ligger under FN:s ansvar.²⁰ Bland viss UNAMA-personal fanns det också motstånd mot att samverka med ISAF och internationella styrkor. Detta grundar sig på uppfattningen att UNAMA skulle vara en opartisk organisation, vilket inte är fallet då den i allra högsta grad är en politisk organisation.²¹ PRT MeS relation till UNAMA bestod till stor del av regelbundet informationsutbyte. Denna var dock inte strukturerad eller konsekvent över tid, utan styrdes av de enskilda representanterna som deltog i de regelbundna mötena. Inom PRT MeS högsta ledning fanns det dock en uppriktig vilja att koordinera den operativa verksamheten med UNAMA och att inte bidra till dubblering och fragmentisering.

Vidare finns det många statliga biståndsmyndigheter från ISAF:s partnerländer närvarande i PRT MeS AOO med vilka man skulle kunna ha samverkat, t.ex. Tyskland, Finland, Turkiet, USA och Japan. Ingen samverkan med dessa organisationer förelåg dock, förutom med USAiD²² och Finland, vilka hade personal placerad på PRT MeS. Finland hade en utvecklingsrådgivare placerad på PRT MeS tillsammans med den finska truppen. Finland bidrog med betydande summor till PRT MeS CIMIC-projekt. USA hade två representanter, från USAiD och USDoS²³, placerade på PRT MeS. Detta var ett led i en uttalad amerikansk strategi om att USA:s civila personal skulle samverka med andra nationers militära styrkor för att nå ökad effekt i operationerna.²⁴ Det fanns dock ingen uttalad plan, struktur eller överenskommelse rörande denna samverkan. Samröret med de svenska styrkorna och den svenska civila personalen styrdes av den enskilde befattningshavarens tolkning och relation. Ytterligare en komplikation i sammanhanget var att inte fanns någon gemensam policy eller plan för samverkan mellan Sveriges, Finlands och USA:s biståndsmyndigheter. De företrädde sina respektive länders biståndspolicys vilka inte nödvändigtvis var samstämmiga, varken med hänsyn till innehåll eller till metod. Detta bidrog också till utmaningar avseende civil-militär samverkan vid PRT MeS.

¹⁹ Harriman och Lackenbauer, 2010. Personlig kommunikation RCN-CJ5.

²⁰ Personlig kommunikation UNAMA HQ, Kabul och UNAMA sub-office Mazar-e Sharif

²¹ Presentation UNAMA, FS19, oktober 2009, muntlig kommunikation UNAMA HQ Kabul, 2009/10.

²² United States' Agency for International Development

²³ United States' Department of State, d.v.s. utrikesdepartement.

²⁴ USDOS, Silkworth, ppt-presentation, PRT MeS, 2009/2010

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 12 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

När de civila rådgivarna anlände sommaren 2009 hade den militära kontingenten en förhoppning om att ha fått en civil samverkanspartner. Utvecklingsrådgivarna skulle hantera operationslinjen utveckling och den politiske rådgivaren skulle ansvara för samhällsstyrning. Högre militära befäl – på PRT MeS och på Högkvarteret i Stockholm – framhöll ofta att de lämnat över ansvaret för dessa operationslinjer till de civila myndigheterna representerade i MeS. Kopplat till detta fanns en förväntan för den militära komponenten om att biståndsmyndigheten Sida skulle finansiera projekt som hade militära syften, t.ex. vid COIN-operationer, eller hade identifierats av soldater på patrull. Försvarsmakten antog att de 25 procent av det totala svenska biståndet som skulle styras till Sveriges geografiska ansvarsområde kunde användas av PRT MeS. Den militära kontingenten hade också förväntningar på att de civila skulle genomföra konkreta biståndsprojekt, oftast infrastruktur i fält. De civila myndigheterna delade inte denna uppfattning. De hade inte fått direktiv om att allokera medel till PRT MeS eller att själva genomföra konkreta projekt i samband med operationer. Sida-personalen var bunden av prioriteringar och sektorsmål beslutade av regeringen, samt sina arbetsbeskrivningar. Dessutom kanaliseras det svenska biståndet genom samarbetspartners, t.ex. enskilda organisationer och FN, i det berörda landet. Det civila uppdraget utgick från generell svensk biståndspolicy, vilken naturligen inte tar hänsyn till den militära insatsen i Afghanistan.

3.2.1. Underrättelser och information

Det har skrivits mycket om kulturella skillnaderna mellan militärer och civila organisationer som försvårar samverkan i konfliktområden. En av de mer betydande kulturella aspekterna är de olika komponenternas förhållande till informationsspridning och deltagande i gemensamt arbete. Militären har en tradition av att skydda sin verksamhet genom att begränsa spridningen av underrättelse och information. De civila organisationerna strävar efter full transparens där alla berörda skall ha tillgång till all information.

Militären betraktar ofta information av betydelse för analyser och operationsplanering som *underrättelser* och hemligstämplar mycket material. Med hänvisning till säkerhetsaspekter delger man inte alla aktörer som deltar i operationen all information eller ens målsättningen med insatsen. I PRT MeS fall innebar det t.ex. att ANSF i förberedelser inför en operation inte var delaktig i operationsplaneringen.

Civila organisationer utgår från principen om deltagande, d.v.s. att de som anses vara berörda av en insats bör delta i analysen av behov, delta i formulering av målsättningar och vara delaktiga i genomförandet. Detta är speciellt viktigt om man arbetar med lokalbefolkningen. Lokalt deltagande och medbestämmande är viktiga aspekter inom svensk och internationell biståndspolicy. General MacChrystal framhåller samma princip i sin COIN-strategi; *"We must get the people involved as active participants in the success of their communities."*²⁵. Han betonar speciellt att ANSF måste inkluderas

²⁵ MacChrystal, Stanley, Commander's Initial Assessment, Washington DC, 2009

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 13 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

på alla nivåer i hela operationsplaneringsprocessen och ISAF måste ha en nära relation till befolkningen.

I PRT MeS delgavs inte alla civila rådgivare all information som var grundläggande för förståelse av operationer de förväntades delta i. Detta försvårade både samverkan generellt och planeringsprocessen, då man inte förmådde ena sig kring en gemensam målsättning. I dylika situationer förväntades de civila komponenterna att acceptera mål och metod fastställda av militären. Förtroende mellan de olika komponenterna är grundläggande om man skall kunna verka tillsammans i en miljö med stora säkerhetsrisker. Relationen till potentiella samverkanspartners som UNAMA påverkas också av den militära synen på informationssäkerhet. Det är svårt att delta i en samverkan om inte "alla kort ligger på bordet" och man deltar på lika villkor. Detta gäller särskilt de enskilda organisationerna som ofta misstänker att militären försöker få information som kan användas i operativa militära syften, där människor kan skadas. Bland civila finns ofta föreställningar om militärens uppgift som de fått från populärkultur och anekdoter. Dessa har ofta lite relation till verkliga militära uppgifter och arbetsmetoder. Försvarsmakten skulle antagligen vara mer framgångsrik i sin samverkan om man avmystifierade den militära kulturen/uppgiften och var mer transparent. Det finns anledning att påstå att det fanns en överdriven försiktighet rörande information inom ISAF; speciellt då mycket information kom från afghanska källor och var känd av den afghanska allmänheten. Mycket av den information som sekretessbelagts av militären fanns att hitta i öppna källor.

3.2.2. Vad är "säkerhet"?

Det har tidigare framhållits att det är av vikt att aktörerna i den civil-militära samverkan har en gemensam tolkning av begrepp. Säkerhet är ett fundamentalt begrepp för en internationell militär insats. De väpnade styrkornas uppgift är att bidra till ökad säkerhet. Det uppfattas av militären som en militär – alternativt polisiär – uppgift. I ISAF:s fall är säkerhet främst kopplat till bekämpning av insurgenter. Att skydda befolkningen innebär att reducera eller eliminera insurgenters inflyttande på densamma.

De civila organisationerna betraktar också säkerhet som sitt ansvarsområde men tolkar säkerhet utifrån konceptet "*mänsklig säkerhet*"²⁶; vilket utgår från individens rätt till frihet från rädsla, frihet från tvång och frihet att leva ett värdigt liv. Mänsklig säkerhet inkluderar en lång rad rättigheter som finns definierade i de mänskliga rättigheterna. Långsiktiga mål som fattigdomsbekämpning och dess koppling till våld inkluderas också i förståelsen av begreppet.²⁷

COIN-strategin innehåller element som är kompatibla med begreppet mänsklig säkerhet. Den stora skillnaden är att COIN kopplar säkerhetsbegreppet till eliminering av insurgenter och att begreppet mänsklig säkerhet fokuserar på individens rättigheter och livsvillkor. Från perspektivet *mänsklig säkerhet* behöver inte närvaron av ett

²⁶ The Commission on Human Security 2003 report, the importance of human security has been recognized in the UN General Assembly 2005 resolution adopted at the 2005 World Summit, the UN General Assembly 2009 report, and UN General Assembly 2010 Resolution, as well as in other fora such as Asia-Pacific Economic Cooperation, G8, and World Economic Forum.

²⁷ World Development Report 2011

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 14 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

begränsat antal insurgenter utgöra ett hot mot individens eller lokalbefolkningens säkerhet, även om det ofta är fallet. Insurgenternas närvaro i ett område kanske bara utgör ett hot mot ISAF och GiROA, med påskjutningar och vägbomber. Befolkningen kan uppleva att statens representanter utgör det största hotet. Detta är ofta fallet i länder med repressiva regimer utan respekt för mänskliga rättigheter. COIN-strategin tar inte hänsyn till det säkerhetshot som staten och dess representanter utgör för befolkningen. Detta är en dikotomi i den internationella insatsen i Afghanistan; ISAF skall skydda befolkningen tillsammans med representanter från afghanska staten som ofta kränker befolkningens rättigheter. Ett ofta anført exempel är den afghanska polisen (ANP), som hotar och stjälar från en redan fattig befolkning²⁸. Ytterligare en komplikation är att, enligt COIN-strategin, bistånd även skall användas taktiskt för att vinna militära mål, t.ex. ”win hearts and minds”.²⁹ Civila biståndsmål, å andra sidan, är långsiktiga och baserade på befolkningens rätt till ”mänsklig säkerhet” och inte deras lojalitet med staten, vars representanter anses vara korrupta, eller internationella väpnade styrkor.

I den afghanska kontexten finns det anledning att noga analysera vems säkerhet som är i fokus och vilket säkerhetsbegrepp som bör styra insatsen. Det är lätt att förblanda befolkningens säkerhet med ISAF:s och ANSF:s säkerhetsproblem; och följaktligen riskera att genomföra operationer som kan skapa ovilja och motstånd hos befolkningen. Om syftet med COIN-strategin är att vinna befolkningens förtroende är det antagligen viktigt att försöka hantera alla hot som befolkningen upplever vara primära.

4. Den allomfattande ansatsen i PRT MeS

4.1. Den allomfattande ansatsen

FOI har i sin forskning identifierat en rad komponenter som borde vara gemensamma för de olika varianterna av den allomfattande ansatsen. Grundläggande är att alla sektorer arbetar mot ett gemensamt övergripande mål som bara kan uppnås genom samverkan. Militären är bara ett av flera redskap för att uppnå ett högre mål.³⁰ Det är viktigt att skilja den allomfattande ansatsen från CIMIC, vilkens funktion är att stödja lösandet av militära uppgifter med stöd av civila medel.³¹ En insats kan anses vara allomfattande om den uppfyller följande kriterier:

- *”Has a system-wide approach throughout the processes of analysis, planning, execution and assessment,*
- *Considers all actors of importance and seeks to reinforce and be reinforced by them,*
- *Promotes flexible solutions to cooperation and coordination, and*

²⁸ Development Plan, Balkh Province, Participatory Assessment, 2009

²⁹ US Army Field Manual no 3-24, Counterinsurgency, Chicago, 2007

³⁰ Nilsson, Claes, et al. *Contextualising the comprehensive approach: the elements of a comprehensive intervention*, FOI-R--2650--SE, 2008

³¹ CIMIC Handbok, Försvarsmakten, Stockholm, 2001

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 15 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

- *Strives for sustainable solutions in collaboration with international and local actors.*³²

4.2. Utmaningar inom PRT MeS

Enligt ISAF:s *PRT handbook* är ett PRT en allomfattande ansats som många koalitionsmedlemmar förverkligar genom nationell civilmilitär samverkan: *“the PRTs constitute a unified tool that aims to support the entire spectrum of interventions needed to achieve stability and political and socio-economic development in Afghanistan... The aim is to create a single unit that integrates both military and civilian components, and which is able to handle the entire spectrum of the ISAF tasks at the tactical level.”*³³

Den svenska militära insatsen har i allt väsentligt haft svårigheter att uppfylla den grundläggande intentionen med PRT-konceptet, då det under lång tid inte har funnits några civila komponenter. Det påstods att PRT MeS var Afghanistans ”mest militäriserade PRT”, eftersom det enbart bestod av en militär komponent som inte hade några ekonomiska eller personella resurser att genomföra återuppbyggnadsarbete. PRT MeS mål och plan utgjordes av högre chefs intention (*Commander’s intent*) och ISAF:s operationsplan. När de civila rådgivarna anlände, sommaren 2009, förändrades inte detta. Ingen diskussion förekom om att utveckla gemensamma sektorsövergripande målsättningar inom PRT MeS. Det förutsattes att de civila skulle basera sitt arbete på den militära operationsplanen och ansvara för operationslinjerna utveckling och god samhällsstyrning. De civila hade inga instruktioner om hur samverkan skulle gestaltas inom ramen för en militär operation eller huruvida biståndsmedel kunde användas för att uppnå militära mål. Utvecklingsrådgivarna var bundna av sin myndighets prioriteringar och anvisningar.

Trots de utmaningar som fanns i inbyggd i den civil-militära samverkan, hade de militära förbanden föresatsen att förverkliga PRT-konceptets intention. Detta tog sig bland annat uttryck i ett ytterst inkluderande förhållningssätt i operationsplaneringen. Alla civila rådgivare bjöds in till och förväntades delta aktivt i planeringsprocessen. Operationsplaneringen tog dock sin utgångspunkt i de säkerhetsproblem som identifierats av militären. Operationslinjerna utveckling och samhällsstyrning betraktades som underställda operationslinjen säkerhet, vilken hade högsta prioritet. Planeringen genomfördes gemensamt av militära och civila komponenter, d.v.s. analys, identifiering av geografiska fokusområden och genomförande. Det fanns dock ett tydligt *stuprörstänkande* i processen. Varje sektor förväntades ansvara för sin operationslinje utan att analysera hur den relaterade eller påverkade de andra operationslinjerna.³⁴ Det var svårt att få tillstånd ett helhetstänkande i operationsplaneringen. Istället upprepades militären ofta att man lämnat över ansvaret för utveckling och samhällsstyrning till de civila myndigheterna, representerade av rådgivarna. Man kan inte påstå att PRT MeS var ett uttryck för en övergripande allomfattande ansats, eftersom den civila

³² Nilsson, Claes, et al. *Contextualising the comprehensive approach: the elements of a comprehensive intervention*, FOI-R--2650--SE, 2008

³³ Harriman och Lackenbauer, FOI-R--3071--SE, 2010

³⁴ Ibid

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 16 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

komponenten förväntades understödja den militära insatsen. Det fanns inget högre övergripande mål - förutom COMISAF:s intention, där militären var ett av flera redskap.

I samband med att ISAF fick en ny operationsplan 2009, med fem operationslinjer, fanns det en möjlighet att förändra relationen mellan militära och civila insatser och skapa en övergripande målsättning och bryta ner stuprörstänkandet. Operationsplanen möjliggjorde utvecklingen av ett gemensamt systemövergripande mål, ”protection of the population”, som alla de övriga operationslinjerna skulle kunna ha bidragit till. Detta skulle kunna ha lett till ett mer processinriktat arbetssätt – där befolkningens behov stod i centrum – istället för det linjära tänkandet där alla operationslinjer var underställda operationslinjen säkerhet, både insats- och tidsmässigt. Ett processinriktat arbetssätt – skydd av befolkningen i centrum - skulle också ha skapat möjlighet att på ett holistiskt sätt hantera de hot och risker som afghanska statens representanter utsatte befolkningen för. PRT MeS valde dock att klustra de fem operationslinjerna till tre, d.v.s. säkerhet, utveckling och god samhällsstyrning, och upprätthålla ett stuprörstänkande både mellan militära och civila komponenter och mellan de olika operationslinjerna.³⁵ För att förändra PRT MeS ansats under 2009/2010 hade det krävts omfattande omformuleringar av de militära förbandens uppdrag, förhållningssätt och förståelse. Detta kunde ha motiverats med COMISAF:s strategi och ISAF:s OPLAN, antagen hösten 2009. Det hade dock krävts ytterligare ekonomiska resurser och civil personal som kunnat genomföra konkreta insatser.

Det bör i detta sammanhang påpekas att PRT MeS inte var det enda PRT som hade svårighet att agera i enlighet med en allomfattande ansats. Under PRT-konferensen i Prag 2010, arrangerad av den tjeckiska regeringen, fanns det många som rapporterade om svårigheter. De civila komponenterna hade begränsade personella och ekonomiska resurser. Den afghanske ställföreträdande finansministern kritiserade PRT-konceptet för att bidra till fragmentisering av utvecklingen i Afghanistan; många PRT hade svårigheter att underställa sig en sektorsövergripande utvecklingsplan och agerade utifrån egna nationella intressen. Han efterlyste ett enhetligt arbetssätt med gemensamma övergripande mål och lojalitet med *the Afghan National Development Strategy* (ANDS).³⁶

4.3. Framgång

Även om det var svårt att förverkliga den allomfattande ansatsen inom ramen för PRT MeS, finns det goda exempel när man i stora och viktiga operationer agerade i enlighet med en allomfattande ansats med ett högre övergripande mål, där militären var ett av flera redskap, och man hade ett systemövergripande förhållningssätt vid analys, planering, genomförande och utvärdering. Insatsen före, under och efter president- och provinsrådsvalet 2009 är ett av dessa goda exempel. Operationen som genomfördes inom PRT MeS operationsområde kan definieras som en internationell systemövergripande ansats där nationella, internationella och icke-statliga organisationer deltog i en multinationell/multifunktionell insats.

³⁵ Harriman och Lackenbauer, FOI-R--3071--SE, 2010.

³⁶ Panel presentations, the PRT Conference, Prag, January 2010.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 17 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

President- och provinsrådsvalet präglade hösten 2009 i Afghanistan. Under en mycket lång tid var valutgången oviss och det var länge osäkert om det skulle bli en andra valomgång. Valet präglades av valfusk och skapade politiska spänningar i hela landet och konflikt inom UNAMA.

Trots den osäkerhet - både politiskt och säkerhetsmässigt - som omgärdade valet, var det internationella samfundet tillsammans med berörda afghanska myndigheter enade i sin strävan att genomföra ett säkert val. Planering och genomförande skede både inom RCN och PRT MeS, d.v.s. på regional och provinsnivå. Samverkan omfattade bl.a. UNAMA, UNDP, afghanska valmyndigheter, ISAF och ANSF. Insatsen organiserades och koordinerades av *the Operational Coordination Center Region North (OCCR)* på regional nivå och av OCC Provincial (OCCP)³⁷ på provinsnivå. Innan, under och efter valet ansvarade ISAF och ANSF för säkerhetsarbetet; valmyndigheterna tillsammans med FN-organisationerna ansvarade för förberedelser och genomförande av valet; och olika myndigheter bidrog till att möjliggöra genomförandet av valet. De civila och militära komponenterna hade inga problem att samverka eftersom den gemensamma analysen av problemet inte ifrågasattes av någon. Geografiska områden med stora säkerhetsproblem identifierades och den militära komponenten fick till uppgift att säkra områden för att möjliggöra befolkningens deltagande i valet, samt att eskortera och skydda valfunktionärer, politiska kandidater och valmateriel. Militären möjliggjorde de civila komponenternas arbete i högriskområden och bidrog till säkerhet vid kandidaternas valkampanj och vid genomförandet av valet. ISAF:s – och PRT MeS - uppgift var att understödja ANSF. Vid de tillfällen då någon av komponent ignorerade de gemensamma planerna uppstod allvarliga problem. Ett exempel är när valarbetarna inte väntade på militär eskort av valurnor på valnatten. Valmyndighetens fordon överfölls, valsedlarna brändes upp och chauffören dödades.

Att civil-militär samverkan fungerade i samband med valet berodde sannolikt på att insatsen hade ett tydligt mål, som alla kunde enas kring; att alla komponenter hade en tydlig roll och uppgift inom sitt kompetensområde; samt att ingen komponent utförde uppgifter inom den andres domän. Dessutom var uppgifterna avgränsade, men krävde gemensam analys av säkerhetsriskerna, gemensam planering och koordinering vid genomförandet. Det fanns också en struktur – OCCP/R – där samverkan kunde genomföras. De civila organisationerna behövde säkerhetsstyrkornas stöd för att kunna verka i en högrisk- miljö. Säkerhetsstyrkorna bidrog med en fundamental förmåga - skydd och säkerhet - som möjliggjorde civila organisationers och valkommissionens arbete, politikernas kampanjer och folkets deltagande i valet. En ytterligare faktor som bidrog till god civil-militär samverkan var att uppgiften upplevdes som meningsfull för både soldater och civila byråkrater. De upplevde att de gjorde det möjligt för befolkningen att utöva sina demokratiska rättigheter. De var ett stöd till afghanerna. Ingen ifrågasatte behovet av insatsen.

³⁷ OCCP kan likställas med ett kris- och katastrofcenter med syfte att koordinera säkerhetsarbete och insatser vid händelse av en kris i ett visst geografiskt område.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 18 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

4.4. Var är afghanen?

Den allomfattande ansatsen och civil-militär samverkan har i all väsentlighet kommit att handla om internationella aktörers samverkan. Inom PRT MeS handlar diskussionen om på vilket sätt svenska förband, svenska civila aktörer och internationella organisationer skall samverka med varandra. Den viktigaste aktören – den afghanska regeringen och dess representanter i provinserna – inkluderas sällan eller aldrig i diskussionen. Detta är en komplikation eftersom hela den internationella insatsen har som uppgift att stödja GIRoA:s utveckling och ANDP:s genomförande. För civila internationella organisationer är afghanskt ägandeskap och förstärkt afghansk kapacitet grundläggande målsättningar. Även General MacChrystal har framhållit att afghanerna måste vara aktiva deltagare i en framgångsrik utveckling av sitt samhälle och att ANSF måste inkluderas i alla delar av en operation från planering till utvärdering. Trots var det väldigt svårt att inkludera afghanska aktörer i PRT MeS verksamhet. Det fanns en pågående diskussion 2009/2010 om att integrera ANSF i operationsplaneringen, men det fanns argument inom förbanden mot deras deltagande. Militär personal gjorde gällande att militär personal att säkerhetsriskerna var för stora. Det fanns risk att sekretessbelagd information om operationerna skulle spridas och försvåra genomförandet eller försämra ”force protection”.

Detta är ett problem som måste lösas eftersom ISAF och PRT MeS är beroende av både ANSF och afghanska myndigheter och skall enligt COMISAF utveckla ett nära partnerskap. Utan deras vilja till samarbete skulle verksamheten i Afghanistan vara ännu mer utmanande än vad den är idag, både för civila och militärer. Mycket underrättelseinformation kommer från samarbetsvilliga afghaner och organisationer. All erfarenhet pekar på att insatser som genomförs utan ägarskap av de som berörs kommer att falla eftersom de inte delar målsättningen eller är aktiva i genomförandet. Grundförutsättningen för en hållbar utveckling är att afghanerna är huvudaktörer sin egen förändringsprocess. Afghanska myndigheter borde vara en viktig komponent i en civil-militär samverkan på taktisk nivå, speciellt i en kontext där PRT-konceptet utgör grunden för samverkan.

5. UNSCR 1325 – En plattform för den allomfattande ansatsen

Sverige har under en rad år prioriterat genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 (UNSCR 1325). Denna syftar till att förbättra villkoren för kvinnor och flickor i väpnade konflikter, samt att stärka deras roll vid fredsförhandlingar och i försoningsprocesser. Även om resolutionen fokuserar på kvinnors och flickors livsvillkor, kräver den ett omfattande arbete med alla sektorer i ett samhälle. På sikt kan detta bidra till en hållbar utveckling och god samhällsstyrning. Eller, uttryckt med andra ord; bidra till ett mer demokratiskt samhälle med större respekt för de mänskliga rättigheterna.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 19 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

Alla svenska myndigheter verksamma på PRT MeS har fått i uppdrag av den svenska regeringen att bidra till förverkligandet av UNSCR 1325. Det råder enighet mellan myndigheterna om att de skall verka för resolutionens genomförande. Den svenska Försvarsmakten har, dessutom, vidtagit banbrytande åtgärder genom att tillsätta genderrådgivare inom förbanden; och genom att fokusera vissa enheter på kvinnors och flickors situation. Sida stödjer också verksamhet inom PRT MeS AOO med syfte att förbättra kvinnors och flickors situation.

I en situation där civil-militär samverkan möter stora utmaningar, bl.a. på grund av det saknas konkreta gemensamma mål, skulle UNSCR 1325 kunna utgöra ett verktyg för att utveckla en systemövergripande högre målsättning. Regeringens uppdrag, till alla berörda myndigheter, lägger grunden till en systemövergripande högre målsättning. Resolutionen möjliggör för de två komponenterna att verka inom sina respektive kompetensområden, samtidigt som man kan stödja varandra i genomförandet. Militären har en unik möjlighet att verka inom ANSF och ISAF, vilket ofta är omöjligt för civila organisationer. Genom detta kan de ge ett ovärderligt stöd till insatser med syfte att skydda utsatta grupper och förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Då säkerhetsproblem ofta är könsspecifika – kvinnor och män konfronteras med olika typer av utsatthet – skulle en gemensam genderanalys sannolikt bidra till att förbättra kvaliteten på insatser för att *”protect the population”*. Detta skulle det antagligen också bidra till förbättrade relationer med lokalbefolkningen, då man sannolikt skulle få ökad kunskap om deras livsvillkor och kultur.

6. Losing hearts and minds

”Winning hearts and minds” är ett viktigt koncept inom COIN-strategin. I PRT MeS fall finns det anledning att fråga sig, om det inte istället är svenska soldater som förlorar sina *”hearts and minds”* till afghanerna. Många soldater är överväldigade av den fattigdom de möter i Afghanistan. De uppvisar en stor medkänsla med utsatta människors lidande. De fascinerats och berörs av afghanerna och landet Afghanistan. I processen förlorar de sina ”hjärtan” till afghanerna och upplever att det vill ”göra något”. Medlidande med den utsatte är en viktig egenskap hos en soldat. Problemet är att ibland förlorar soldaten också sitt goda omdöme i processen. De glömmer att de genom sin militära insats för ökad säkerhet i PRT MeS AOO bidrar till förbättrade villkor för afghanerna. Istället samlar man in pengar och avlagda kläder i Sverige för att dela ut till afghaner. Detta bistånd fördelas utan hänsyn till den svenska strategin för humanitära insatser. Den skapar onödig friktion i relation till civila komponenter, då militär personal agerar utanför sitt kompetensområde. I sin vilja att göra gott bidrar man inte nödvändigtvis till att förbättrade villkoren för befolkningen. Inom bistandssektorn har man lärt sig att bistånd kan öka utsatthet och skapa konflikt. Bistånd kan bidra till att öka konflikter mellan olika grupper och inom grupper. Det kan bidra till ökad korruption och försvaga den lokala ekonomin, t.ex. genom andrahands kläder. I Afghanistan krävs det också att militären har en mellanhand som kan förmedla det insamlade bidraget, då de inte själv har resurser att distribuera andrahandskläder eller pengar. Detta ökar arbetsbördan på civila komponenter som redan har begränsade resurser.

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 20 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

Soldatens medkänsla med den utsatta befolkningen är viktig. Det är därför av stor betydelse att befälen förklarar och motiverar soldaterna i den militära uppgiften; och visar på relationen mellan säkerhetsskapande insatser och minskad utsatthet i befolkningen. Att vara svensk soldat i Afghanistan - på patrull i ett område där lokal befolkningen trakasseras av insurgenter - är att ”göra något”, även om de inte alltid är uppenbart under uppdragets gång. Varje enskild soldat måste förstå sin del i den stora helheten som syftar till hållbar utveckling och demokrati. Enskilda militära insatser får inte ske i isolering. Alla soldater måste förstå sin roll utifrån ISAF:s övergripande målsättning. Detta är en svår uppgift eftersom det är lätt att glömma den övergripande operationsplanen när man befinner sig på taktisk nivå.³⁸

7. Sammanfattande reflektion

Under 2009/2010 pågick stora förändringar inom ISAF samtidigt som omfattande operationer genomfördes inför och under valet. PRT MeS försökte i allt väsentligt genomföra både ISAF:s och den svenska regeringens intentioner om civilmilitär samverkan och en allomfattande ansats. Det fanns dock en rad grundläggande utmaningar som hade kunnat lösas om Sverige hade haft en strategi för civil-militär samverkan och en myndighetsövergripande policy, alternativt riktlinjer, som kunde väglett PRT MeS i dess planering och verksamhet. Dylika direktiv bör klargöra vilken ansats som utgör grunden för civil-militär samverkan, definiera vilka principer som vägleder en svenska civil-militär insats utomlands, fastställa vilka mandat, befogenheter, skyldigheter och roller de respektive komponenterna har, klarlägga vilka verkansmedel som står till förfogande och vilken ledningsstruktur som man skall följa.

Det civil-militära äventyret i Afghanistan skulle kunna betraktas som ett misslyckande. Mer rättvisande är att betrakta det som ett led i en utvecklingsprocess för att förverkliga regeringens intentioner. Presidentvalet 2009 visar på att civilmilitär samverkan och den allomfattande ansatsen är möjlig och realiserbar under de rätta förutsättningarna. För detta krävs övergripande mål som alla accepterar, gemensam analys och planering, de olika aktörerna stödjer varandra inom sina respektive kompetensområden och förstår vikten av de andras insats och roll, samt att uppgiften uppfattas som meningsfull och nödvändig av alla aktörer.

³⁸ Harriman och Lackenbauer, FOI-R-3071--SE, 2010

FOI MEMO	Datum/Date 2011-12-20	Sida/Page 21 (21)
Titel/Title Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan - En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010.		Memo nummer/number FOI Memo 3793

Referenslista

Berger, J-F., and Lupp, M. (2010) *Tackling security challenges – an overview of ISAF's mission*, Afghanistan Reconstruction Summit, 20-21 January 2010, Istanbul, Turkey.

Development Plan, Balkh Province, Participatory District Assessment, 2009.

Harriman, D. and Lackenbauer, H. (2010). *Assesment of progress in multifunctional and multinational operations*. FOI-R-3071, 2010.

Försvarsmakten, *CIMIC Handbok*, Stockholm, 2001.

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

ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, Kabul, 2009

ISAF Provincial reconstruction team (PRT) Handbook, 4th edition, 2009

MacChrystal, S. (2009), *Commander's Initial Assessment*. Washington DC, 2009

Nilsson, Claes, et al. *Contextualising the comprehensive approach: the elements of a comprehensive intervention*, FOI-R--2650--SE, 2008

Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategin för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*.

Regeringens proposition 2008/09:69, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*.

The UN commission on human security (2003). *The Human Security report*.

US Army Counterinsurgency Field Manual No. 3-24 (FM 3-24)

World Development Report 2011, World Bank, USA