

# Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif

Karin Bogland och  
Sofie Bedford



MALIK (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*) är ett uppdragsfinansierat projekt finansierat av Försvarsdepartementet. Mottagare för projektet är Enheten för Säkerhetspolitiska och Internationella frågor.

Svenska internationella fredsfrämjande och krishanterande insatser kommer att vara en central uppgift för överskådlig tid. Vår inriktning är att skapa en större och mer sammanhållen kompetens inom detta område.

Projektet MALIK syftar till att bygga upp en långsiktig kompetens kring militära aspekter av lågintensiva konflikter för att kunna utgöra en kunskapsbank för regeringskansliet och högkvarteret vid beslut om, planering av, samt utvärdering av insatser i sådana konflikter.

Projektet granskar främst militära insatser och då även den samverkan som finns med de civila insatserna, så kallad civil-militär samverkan. Vidare är fokus inte enbart på internationella insatser utan även på andra aspekter i ett konfliktområde.

### **Kommande rapporter:**

Nästa rapport, som ännu är i ett inledningsskede, kommer att handla om svensk militär förmåga att bidra till de 10 europeiska säkerhets- och försvarspolicy (ESFP)-uppgifterna.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1350 anställda varav ungefär 950 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömningen av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarsanalys  
164 90 Stockholm

Tel: 08-5550 3000  
Fax: 08-5550 3100

[www.foi.se](http://www.foi.se)

Rapporten är utgiven inom ramen för FOI projektet MALIK<sup>1</sup> (*Internationella Insatser: Militära aspekter av lågintensiva konflikter*). Tidigare har följande rapporter utgivits inom ramen för detta projekt:

---

Bogland Karin och Asplund Maria, *Svenska beslutsprocesser inför sändandet av militärt bidrag till internationella insatser: En probleminventering*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1682--SE)

Engdahl Ola och Lind Gustaf, *Rättsliga befogenheter för regeringen att sända väpnad styrka till andra länder*, FOI Användarrapport, 2005, (FOI-R--1681-SE)

Sjöberg Stephan, *The Evolution of the French Special Forces: Experiences from the Past, Adapted for the Future*, FOI Användarrapport, 2004, (FOI-R--1255-SE)

Norell Magnus och Ströberg Karin, *Tankar om terrorism: Två studier kring ett modernt fenomen*, FOI Användarrapport, 2002, (FOI-R--0494--SE)

Ströberg Karin, *Prospects for Success in International Interventions – the Examples of Economic Sanctions and Peace Enforcement*, FOI Vetenskaplig rapport, 2000, (FOA-R--00-01755--170-SE)

Eriksson Pär, *Polisiärt och militärt i fredsfrämjande operationer – analys av en gråzon*, Lopetan VI, FOA Användarrapport, 2000, (FOA-R--99-01305-170-SE)

Larsson Per, *Inomstatliga lågnivåkonflikter – stadier och dynamik*, Lopetan V, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--99-01334-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer. Motiv metoder och förutsättningar*, Lopetan IV, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--9800968-170)

Eriksson Pär, *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? En analys av samverkansproblemens orsaker*, Lopetan III, FOA Vetenskaplig rapport, 1999, (FOA-R--98-00967-170-SE)

Eriksson Pär, *Erfarenheter av nationellt koordinerade militära och civila insatser i Bosnien. Redovisning av intervjuer*, (Hemlig), Lopetan II, (FOA-RH--98-00377-170--SE)

Eriksson Pär och Sjöberg Eric, *Närmare världen - närmare terrorn. Hotbilder till följd av ett ökat internationellt engagemang*, Lopetan I, FOA Användarrapport, 1998, (FOA-R--98-00765-170-SE)

---

<sup>1</sup> Projektet hette tidigare LOPETAN (*Lågnivåkonflikters operativa och taktiska natur*).

Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan –  
En utvärdering inför övertagandet av  
ledningen för PRT i Mazar-e-Sharif

<b>Utgivare</b> FOI - Totalförsvarets forskningsinstitut Försvarsanalys 164 90 Stockholm	<b>Rapportnummer, ISRN</b> FOI-R--1692--SE	<b>Klassificering</b> Användarrapport
	<b>Forskningsområde</b> 1. Analys av säkerhet och sårbarhet	
	<b>Månad, år</b> November 2005	<b>Projektnummer</b> A1111
	<b>Delområde</b> 11 Forskning för regeringens behov	
	<b>Delområde 2</b>	
<b>Författare/redaktör</b> Karin Bogland Sofie Bedford	<b>Projektledare</b> Karin Bogland (tidigare Ströberg)	
	<b>Godkänd av</b> Carolina Vendil	
	<b>Uppdragsgivare/kundbeteckning</b> Försvarsdepartementet	
	<b>Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig</b>	
<b>Rapportens titel</b> Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT i Mazar-e-Sharif		
<b>Sammanfattning (högst 200 ord)</b> <p>Denna rapport är resultatet av en utvärdering av det nuvarande svenska bidraget till PRT (<i>Provincial Reconstruction Team</i>) Mazar-e-Sharif, Afghanistan. Rapporten har två syften. Det första syftet är att beskriva det brittiskt ledda PRT Mazar-e-Sharif, med en fokusering på det svenska bidraget. I anslutning till detta presenteras också förbättringsmöjligheter som knyter an till den svenska delen av bidraget. Det andra syftet är att fastställa om det finns rum för eventuella förbättringar inför det svenska övertagandet av PRT Mazar-e-Sharif.</p> <p>Rapportens slutresultat riktar sig främst till beslutsfattare inom Regeringskansliet, samt till planeringsansvariga inom Försvarsmakten, men rapporten är även skriven på ett sätt som bjuder in andra läsare som är intresserade av ämnet som sådant.</p>		
<b>Nyckelord</b> PRT, Provincial Reconstruction Teams, MOT, Mobila obesvatörsteam, Svenskt truppbidrag, ISAF, Afghanistan, Mazar-e-Sharif		
<b>Övriga bibliografiska uppgifter</b>	<b>Språk</b> Svenska	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Antal sidor:</b> 69 s.	
<b>Distribution enligt missiv</b>	<b>Pris:</b> Enligt prislista	

<b>Issuing organization</b> FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-164 90 Stockholm	<b>Report number, ISRN</b> FOI-R--1692--SE	<b>Report type</b> User report
	<b>Programme Areas</b> 1. Security, safety and vulnerability analyses	
	<b>Month year</b> November 2005	<b>Project no.</b> A1111
	<b>Subcategories</b> 11 Policy Support to the Government	
	<b>Subcategories 2</b>	
<b>Author/s (editor/s)</b> Karin Bogland Sofie Bedford	<b>Project manager</b> Karin Bogland	
	<b>Approved by</b> Carolina Vendil	
	<b>Sponsoring agency</b> Ministry of Defence	
	<b>Scientifically and technically responsible</b>	
<b>Report title (In translation)</b> The Swedish Contribution to PRT in Afghanistan – An Evaluation before taking over the lead for PRT Mazar-e-Sharif		
<b>Abstract (not more than 200 words)</b> <p>This report is the result of an evaluation of the Swedish troop contribution to PRT (<i>Provincial Reconstruction Team</i>) in Mazar-e-Sharif, Afghanistan. The purpose of the report is twofold. The first purpose is to describe the British led PRT Mazar-e-Sharif focusing on the Swedish contribution. In accordance to this, recommendations will be presented spotlighting the Swedish part of the contribution. The second purpose is to conclude if there is room for improvements ahead of the Swedish takeover of the PRT Mazar-e-Sharif.</p> <p>The results are in particular aimed for decision makers within the Swedish government and for those responsible for planning procedures within the Swedish Defence, but the report is also written in a way that invites other readers interested in the subject.</p>		
<b>Keywords</b> PRT, Provincial Reconstruction Teams, MOT, Mobile observation teams, Swedish troop contribution, ISAF, Afghanistan, Mazar-e-Sharif		
<b>Further bibliographic information</b>	<b>Language</b> Swedish	
<b>ISSN</b> 1650-1942	<b>Pages</b> 69 p.	
	<b>Price acc. to pricelist</b>	

Omslagsbild: Svenskt fordon på flygplatsen i Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.  
Foto: Karin Bogland

## FÖRORD

*Provincial Reconstruction Teams* (PRT) är ett relativt nytt begrepp som för framförallt anställda inom Regeringskansliet och Försvarmakten blev aktuellt i och med Sveriges beslut att i juli 2004 bidra med truppbidrag till PRT Mazar-e-Sharif i Afghanistan.

Inom ramen för projektet MALIK<sup>1</sup> har Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), avdelningen för Försvarsanalys, fått i uppdrag att göra en utvärdering av det nuvarande svenska bidraget till PRT Mazar-e-Sharif, Afghanistan. Rapportens slutresultat riktar sig främst till beslutsfattare inom Regeringskansliet, samt till planeringsansvariga inom Försvarmakten, men rapporten är även skriven på ett sätt som bjuder in andra läsare som är intresserade av ämnet som sådant.

Rapporten sändes som utkast till Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Försvarmakten i början av augusti 2005, men har efter det granskats på ett seminarium den 5 oktober 2005. Granskare var Frank Larsson från SWEDINT som tog hand om sakfrågorna och Maria Hedvall från FOI Försvarsanalys som tittade närmare på metod- och strukturfrågorna. Den 27 oktober 2005 överlämnade Utrikesdepartementet Regeringens proposition 2005/06:34 "Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan" till riksdagen, som innehöll en del konkreta förslag som förståeligt nog tangerar den här rapporten i en del hänseenden.

Den finaste eloge vill jag ge min medförfattare till denna rapport, Doktorand i statsvetenskap Sofie Bedford vid Södertörns Högskola. Vårt samspel har fungerat utmärkt alltigenom. Jag vill också passa på att rikta ett speciellt tack till alla Er som ställt upp på att bli intervjuade i Mazar-e-Sharif och Kabul, Afghanistan – utan er hjälp hade den här rapporten inte fått det underlag som var absolut nödvändigt för slutresultatet. Stort tack till Major Bromark som hjälpte oss med att lägga upp ett intervjuschema i Mazar-e-Sharif. Diana Janse, UDs utsände till Kabul, tackar jag å de varmaste för husrum, logistikstöd, trevligt sällskap och hårt arbete med att sammanställa intervjuschema i Kabul.

Tack även till Helén Jarlsvik, FOI Försvarsanalys, som hjälpt till med att ge feedback på rapportstrukturen i ett tidigt stadium, samt till Maria Asplund och Maria Wahlberg, FOI Försvarsanalys, för genomläsning av rapportutkast inför rapportgranskningen. Jag känner också stor tacksamhet till våra två rapportgranskare Frank Larsson, SWEDINT och Maria Hedvall, FOI Försvarsanalys, samt rapportgranskningsordförande Carolina Vendil Pallin, FOI Försvarsanalys, som lade ned ett stort arbete på att ge förslag på förbättringar till den slutliga rapporten. Tack riktar jag även till Överstelöjtnant Anders Svensson och Kommendörkapten Jan Dunmurray vid Försvarmaktens enhet för Insatsplanering (INSS INSPLAN), till Major Fredrik Westerdahl, Chef ISAF avdelningen vid Livgardet, samt till analytiker Emma Sandström, FOI Försvarsanalys, för värdefulla kommentarer under rapportseminariet.

---

<sup>1</sup> Internationella Insatser – Militära aspekter av lågintensiva konflikter



Slutligen, ett stort tack för kompletterande samtal här hemma i Sverige till respondenter på gruppen för humanitärt bistånd vid Enheten för Global Säkerhet på Utrikesdepartementet, samt på den humanitära enheten på Sida. Slutresultatet är givetvis rapportförfattarnas eget ansvar.

*Stockholm i november 2005*

*Karin Bogland, Projektledare MALIK*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>FÖRORD</b> .....	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>9</b>
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	<b>11</b>
<b>1 INLEDNING</b> .....	<b>13</b>
1.1 BAKGRUND TILL PRT-BEGREPPET OCH DET SVENSKA ENGAGEMANGET .....	13
1.2 SYFTE .....	14
1.3 METOD .....	15
1.4 MATERIAL .....	16
<b>2 PRT MAZAR-E-SHARIF</b> .....	<b>17</b>
2.1 INTRODUKTION .....	17
2.2 MÅL .....	18
2.3 LEDNING .....	19
2.4 VERKSAMHET INOM RAMEN FÖR SÄKERHETSSEKTORREFORMEN .....	20
2.4.1 <i>De fem pelarna i Säkerhetssektorreformen I Afghanistan</i> .....	22
2.4.2 <i>Den civila verksamheten</i> .....	28
2.5 RESULTAT FÖR PRT MAZAR-E-SHARIF .....	29
2.6 KRITIK MOT PRT MAZAR-E-SHARIF .....	31
<b>3 DET SVENSKA BIDRAGET TILL PRT MAZAR-E-SHARIF</b> .....	<b>33</b>
3.1 BAKGRUND: UTSEENDE OCH FUNKTION .....	33
3.1.1 <i>MOT (Militära Observationsteam)</i> .....	33
3.1.2 <i>Stabspersonal på Högkvarteret PRT Mazar-e-Sharif</i> .....	35
3.1.3 <i>QRF (Quick Reaction Force)</i> .....	35
3.1.4 <i>NSE (National Support Element)</i> .....	36
3.2 UPPGIFTSFYLLNAD .....	36
3.2.1 <i>Nationella/ISAF direktiv (Sverige)</i> .....	36
3.2.2 <i>Centrala direktiv (Afghanistan)</i> .....	37
3.2.3 <i>Regionala och lokala direktiv (norra regionen och Mazar-e-Sharif)</i> .....	39
3.3 SAMVERKAN .....	40
3.3.1 <i>Samverkan med britterna</i> .....	40
3.3.2 <i>Samverkan mot det övriga svenska bidraget</i> .....	41
3.3.3 <i>Samverkan med andra organisationer</i> .....	43
3.4 SAMVERKAN MED LOKALBEFOLKNINGEN .....	44
<b>4 REKOMMENDATIONER KRING DEN NUVARANDE STRUKTUREN VID PRT MAZAR-E-SHARIF</b> .....	<b>45</b>
4.1 DE CIVILA POSTERNA PÅ PRT .....	45
4.2 POSTERNA SOM BESÄTTTS AV AMERIKANSKA MYNDIGHETER PÅ PRT MAZAR-E-SHARIF .....	47
4.2.1 <i>USDOS – Amerikanska motsvarigheten till Utrikesdepartementet</i> .....	48
4.2.2 <i>USAID – Amerikanska motsvarigheten till Sida</i> .....	48
4.2.3 <i>USDA – Amerikanska motsvarigheten till Jordbruksdepartementet</i> .....	49
<b>5 UTVECKLINGSPOTENTIAL FÖR PRT MAZAR-E-SHARIF</b> .....	<b>51</b>
5.1 CIVILA FUNKTIONER .....	51
5.1.1 <i>Polisiära rådgivare</i> .....	51
5.1.2 <i>Juridisk rådgivare</i> .....	52
5.1.3 <i>Mänskliga Rättigheter</i> .....	53
5.2 MILITÄRA FUNKTIONER .....	55
5.2.1 <i>Explosive Ordinance Disposal (EOD)</i> .....	55
5.2.2 <i>Psykologiska Operationer (PSYOPS)</i> .....	55
5.2.3 <i>Analytisk kompetens på staben</i> .....	56
5.2.4 <i>Militärtolk</i> .....	56
<b>6 SAMMANFATTNING AV REKOMMENDATIONER</b> .....	<b>57</b>

---

6.1	REKOMMENDATIONER FÖR INTERNT SVENSKT BRUK (REGERINGSKANSLI, RIKSDAG OCH FÖRSVARSMAKTEN) .....	57
6.2	REKOMMENDATIONER KRING DEN NUVARANDE STRUKTUREN VID PRT MAZAR-E-SHARIF .....	57
6.3	REKOMMENDATIONER FÖR UTVECKLINGSPOTENTIAL AV PRT MAZAR-E-SHARIF .....	58
<b>7</b>	<b>FRAMTIDEN.....</b>	<b>59</b>
7.1	NATIONELLA BIDRAG TILL ETT SVENSKT PRT MAZAR-E-SHARIF .....	59
7.2	UTVIDGNINGEN AV ISAF PRT .....	59
7.3	SAMMANSLAGNING AV OEF OCH ISAF .....	60
7.4	FÖRSLAG PÅ FORTSATTA STUDIER.....	61
<b>8</b>	<b>LITTERATURLISTA .....</b>	<b>63</b>
	<b>APPENDIX 1: UNAMAS TVÅ PELARE.....</b>	<b>65</b>
	<b>APPENDIX 2: TERMS OF REFERENCE FOR CFC AND ISAF PRS IN AFGHANISTAN.....</b>	<b>67</b>
	<b>APPENDIX 3: INTERVJUSTRUKTUR .....</b>	<b>69</b>

## FÖRKORTNINGAR

**CIMIC** – Civil Militär Samverkan

**DDR** – Disarmament, Demobilization, Reintegration

**DFID** – the British Department for International Development

**DIAG** – Disbandment of Illegal Armed Group

**DIIS** – Danish Institute for International Studies

**EOD** – Explosives Ordinance Disposal

**EU** – Europeiska Unionen

**EUSR** – Europeiska Unionens Speciella Sändebud

**FCO** – Foreign and Commonwealth Office

**FN** – Förenta Nationerna

**FOI** – Totalförsvarets Forskningsinstitut

**FSB** – Forwards Support Base

**HUMINT** – Human Intelligence

**ISAF** – International Security Assistance Force in Afghanistan

**MONUC** – United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo

**MOT** – Militära Observationsteam

**NATO** – North Atlantic Treaty Organisation

**NGO** – Non Governmental Organisations

**NSE** – National Support Element

**OEF** – Operation Enduring Freedom

**PRT** – Provincial Reconstruction Teams

**PSYOPS** – Psychological Operations

**QRF** – Quick Reaction Force

**SSR** – Security Sector Reform

**UNAMA** – United Nations Assistance Mission in Afghanistan

**UNMIL** – United Nations Mission in Liberia

**USAID** – United States Agency for International Development

**USDA** – United States Department of Agriculture

**USDOS** – United States Department of State



## SAMMANFATTNING

Inom ramen för projektet MALIK<sup>2</sup> har Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI), avdelningen för Försvarsanalys, fått i uppdrag att göra en utvärdering av det nuvarande svenska bidraget till *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) i Mazar-e-Sharif, norra Afghanistan. Rapporten har två syften. Det första syftet är att beskriva det brittiskt ledda PRT Mazar-e-Sharif, med en fokusering på det svenska bidraget. I anslutning till detta presenteras också förbättringsmöjligheter som knyter an till den svenska delen av bidraget. Det andra syftet är att fastställa om det finns rum för eventuella förbättringar inför det svenska övertagandet av PRT Mazar-e-Sharif.

En rad intervjuer genomfördes på plats i Afghanistan med representanter från PRT Mazar-e-Sharif, Afghanistan, samt med representanter för olika internationella organ i Mazar-e-Sharif och i Kabul, Afghanistan. Som uppföljning har även intervjuer efter hemkomsten genomförts med representanter från UD och SIDA. Därtill har skrivelser från Regeringskansliet och Försvarsmakten samt material från olika internationella organisationer eller styrkor, såsom ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*), UNAMA (*International Security Assistance Force in Afghanistan*), NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*), Röda Korset, DIIS (*Danish Institute for International Studies*), FOI et cetera men även annan Internetbaserad information och diskussionsgrupper varit till hjälp.

De rekommendationer som presenteras i resultaten, och som sammanfattas i ett av de avslutande kapitlen, är dels mer allmänna rekommendationer gällande missionen i Afghanistan för internt svenskt bruk (Regeringskansliet och Försvarsmakten), dels rekommendationer med mer direkt relevans för ett svenskt övertagande av PRT Mazar-e-Sharif. De sistnämnda är dessutom uppdelade i rekommendationer som rör den befintliga strukturen på PRT och rekommendationer som föreslår utvecklingsmöjligheter.

Några av de mest centrala rekommendationerna från studien är:

att Sverige även fortsatt bör se till att den primära inriktningen för PRT Mazar-e-Sharif är stödet till polisreformen.

att de civila posterna på PRT Mazar-e-Sharif fylls av en representant från UD och en representant från Sida. Vidare förordar vi starkt att Regeringen överväger att knyta finansiella medel till biståndsfunktionen.

att man även fortsatt låter knyta representanter från USDOS och från USAID till PRT Mazar-e-Sharif.

att fler polisiära rådgivare knyts till PRT Mazar-e-Sharif, både på stabsnivå och på MOT-nivå.

---

<sup>2</sup> Internationella Insatser – Militära aspekter av lågintensiva konflikter

Det inledande kapitlet beskriver kortfattat bakgrunden till PRT-begreppet och det svenska engagemanget, varpå ramverket (syfte, metod och material) för rapporten redogörs. Kapitel två beskriver det brittiska PRT Mazar-e-Sharif, dess struktur, ledning och verksamhet, men diskuterar även uppnådda resultat och kritik som riktats mot verksamheten. I kapitel tre presenteras det svenska bidraget till PRT Mazar-e-Sharif, samt eventuella Försvarmaktsinterna förbättringsmöjligheter som framkommit under intervjuerna. I kapitel fyra diskuteras den nuvarande strukturen vid PRT Mazar-e-Sharif inför ett svenskt övertagande medan kapitel fem resonerar kring potentiella utvecklingsmöjligheter inom de civila, såväl som de militära PRT funktionerna. I kapitel sex sammanfattas rapportens rekommendationer och avslutningsvis, i kapitel sju, avhandlas framtida ISAF- och PRT-aspekter vilka Sverige bör ha i åtanke vid ett övertagande av PRT Mazar-e-Sharif.

# 1 INLEDNING

## 1.1 Bakgrund till PRT-begreppet och det svenska engagemanget

Från det att ISAF (*International Security Assistance Force in Afghanistan*) bildades i enlighet med Bonn-avtalet den 6 december 2001 har säkerhetsläget i Afghanistan fortsatt att vara instabilt. Instabiliteten har visat sig dels i de attacker som olika oppositionella grupperingar utfört riktade mot de internationella organisationerna och hjälporganen, dels i att lokalbefolkningen fortsatt vara utsatt för rivaliserande lokala makthavares aktiviteter och påtryckningar.

ISAFs mandat begränsade sig i en början till att skapa säkerhet i och runt Kabul. I oktober 2003 utökade FN (*Förenta Nationerna*) mandatet till att inbegripa hela Afghanistan (FN-resolution 1510).<sup>3</sup> Redan tidigt höjdes kritiska röster gentemot de truppbidragande länderna då det ansågs att inte tillräckligt många soldater sändes till missionen, i jämförelse med exempelvis missioner som Bosnien och Kosovo.<sup>4</sup> Förutsättningarna för Afghanistan var ett mindre antal militär personal på en relativt stor yta räknat i man per km<sup>2</sup>.

Ur den kompromisslösning som kom till, givet att missionen hade ett mindre antal militär personal som man nu ville sprida över hela Afghanistan, föddes begreppet PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). Dessa regionala militära enheter syftar bland annat till att stärka den afghanska centralregimens inflytande i landet. På grund av de givna begränsningarna i antal manskap använder sig PRT av metoder som i en del hänseenden påminner om de klassiska fredsbevarande FN-styrkorna och deras närvaro är beroende av lokalbefolkningens samtycke. Då PRT-konceptet fortfarande är ett nytt begrepp under utveckling, bör man vara medveten om att det finns olika syn på verksamhet, struktur och metod inom de två PRT-bidragande enheterna i Afghanistan, ISAF och OEF (*Operation Enduring Freedom*), samt mellan olika nationer inom enheterna.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Två viktiga samarbetspartners, förutom de afghanska myndigheterna, är UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) som skapades i mars 2002 (se bilaga för kort översikt av deras verksamhet) och koalitionsstyrkorna OEF (*Operation Enduring Freedom*) under ledning av USA, som främst bekämpar kvarvarande oppositionella element i de södra och sydöstra delarna av landet, men även har PRT i de västra delarna.

<sup>4</sup> Se vidare för resonemang kring detta: Jakobsen, Peter Viggo (2005) *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient*, DIIS REPORT 2005:6 (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS), (<http://www.diis.dk/sw11230.asp>)

<sup>5</sup> För vidare läsning om skillnaden mellan de amerikanska, brittiska och tyska synsättet på PRT se Wahlberg, Maria och Asplund, Maria, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion av PRT-konceptet. Lägesbild oktober 2004*, FOI Memo, november 2004, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI. Se även Jakobsen (2005)



Säkerhetsläget i Afghanistan försämrades betydligt just innan och under 2004, både i de södra och i de norra delarna, liksom i Kabul. I relation till detta och som en följd av FNs utökade mandat till ISAF, etablerades de första PRT i de norra delarna av landet. Detta var det första utvidgningssteget. Från svenskt håll funderades det under den här perioden på hur man skulle bidra till detta utökade säkerhetsåtagande. I och med Storbritanniens beslut att etablera ett PRT i Mazar-e-Sharif fick Sverige draghjälp och beslutade att från och med juli 2004 bidra med svensk personal till detta brittiskt ledda PRT.<sup>6</sup> I oktober 2004 hade ISAF utökat PRT-verksamheten och kunde nu påverka säkerhetsläget i nio av de norra provinserna.

Det andra steget i ISAFs utvidgning genomfördes under sommaren 2005 och inkluderade etablerande av PRT i de västra delarna av Afghanistan. Inför den nu pågående planeringen inför det tredje steget av utvidgningen i södra delarna av landet har Storbritannien annonserat att de ska lämna över ledningen för PRT Mazar-e-Sharif och istället koncentrera sina resurser till PRT Kandahar i södra Afghanistan. Efter detta har diskussioner med Sverige inletts om möjligheterna och viljan att ta över ledningen för PRT Mazar-e-Sharif.

Den 22 juli 2005 gav den svenska regeringen i uppdrag åt Försvarmakten att fortsätta planeringen och förberedelserna för ett övertagande av ledningen för PRT i Mazar-e-Sharif. Ett slutligt beslut om övertagande planeras kunna tas under hösten 2005 under förutsättning att riksdagen lämnat sitt medgivande till en utökad personalram.<sup>7</sup> I avvaktan på riksdagens beslut planeras övertagandet av ledningen att ske gradvis från och med november 2005 till slutförandet i mars 2006.<sup>8</sup>

## 1.2 Syfte

Vår tolkning av uppdraget innebär att utvärderingen främst kommer att redogöra för ledningsstruktur, verksamhet (bland annat samverkansaspekter), samt målsättning för PRT Mazar-e-Sharif. Eftersom det är svårt att bryta ut det svenska bidraget och utvärdera det frikopplat från den brittiska ledningen och den organisation som även gäller de andra truppbidragande nationerna, har vi genomfört utvärdering av det svenska bidraget där så har varit möjligt. I övrigt har vi sett till den övergripande ramen för PRT Mazar-e-Sharif.

Inom ramen för projektet MALIK<sup>9</sup> har FOI, avdelningen för Förvarsanalys, fått i uppdrag att göra en utvärdering av det nuvarande svenska bidraget till PRT i Mazar-e-Sharif, norra Afghanistan. Rapporten har två syften. Det första syftet är att beskriva det brittiskt ledda PRT Mazar-e-Sharif, med en fokusering på det svenska bidraget. I

<sup>6</sup> Regeringens proposition 2003/04:71 "Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan", 15 april 2004 (<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/20540>)

<sup>7</sup> Den nuvarande personalstyrkan är på runt 60 personer och ska under 2005 inriktas mot ca 150 personer, för att under 2006, i avvaktan på riksdagens beslut, uppgå till högst 250 personer.

<sup>8</sup> Regeringens pressmeddelande den 22 juli 2005, Förvarsdepartementet, "Uppdrag att fortsätta förberedelserna för övertagandet av ledningen för PRT i Afghanistan" (<http://www.regeringen.se/sb/d/5118/a/46830>)

<sup>9</sup> Internationella Insatser – Militära aspekter av lågintensiva konflikter

anslutning till detta presenteras också förbättringsmöjligheter som knyter an till den svenska delen av bidraget. Det andra syftet är att fastställa om det finns rum för eventuella förbättringar inför det svenska övertagandet av PRT Mazar-e-Sharif.

### 1.3 Metod

Eftersom det fanns begränsat skriftligt material rörande det svenska bidraget till PRT Mazar-e-Sharif var en fältstudie på plats i Afghanistan att föredra. Vid genomförandet av en fältstudie under de förutsättningar som ofta råder i insatsområden är flexibilitet en viktig faktor. Som besökare är det nödvändigt att anpassa sig till den rådande fältsituation, vilket bland annat innebär att det är svårt att på förhand boka ett exakt intervju-schema. Kontorstider och idealiska intervjuförhållanden är inte heller att förvänta. Vi fick trots detta tillfälle att genomföra intervjuer med majoriteten av de respondenter vi var intresserade av att intervjua, både inom det svenska bidraget och inom ledningen för PRT Mazar-e-Sharif, samt med externa organisationer i Mazar-e-Sharif. Vi genomförde även en rad intervjuer med representanter på plats för olika internationella organ på den strategiska nivån i Kabul. Sammanlagt genomfördes intervjuer med ett tiotal personer som befinner sig på högre positioner inom PRT Mazar-e-Sharif (Högkvarteret, Quick Reaction Force (QRF) och de Militära Observationsteamerna (MOT)) samt på UNAMA (*United Nations Assistance Mission to Afghanistan*) i Mazar-e-Sharif. I Kabul genomfördes runt 15 intervjuer med representanter på den strategiska nivån inom ISAF (*International Security Assistance Force*), EUSR (*European Union Special Representative*), SRSG (*Special Representative of the Secretary General*), USAID (*United States Agency for International Development*), amerikanska ambassaden, USDA (*United States Department of Agriculture*), samt även med delar av det svenska bidraget till Kabul-området, SWENIC (*Swedish National Intelligence Cell*) och NSE (*National Support Element*).

Som uppföljning efter hemkomsten till Sverige genomfördes intervjuer med representanter från Sida och UD. Däremot valde vi avsiktligt att varken genomföra intervjuer med respondenter inom Försvarsmakten här i Sverige eller med hemkomna soldater från tidigare mission. Anledningarna till detta är flera. Dels var uppdraget att utvärdera det svenska *truppbidraget* som det såg ut vid tiden för studiens genomförande, dels finns det stor risk att soldaterna, då de har genomfört den obligatoriska debriefingen vid hemkomst, inte känner samma behov av att utförligt prata om något som de redan bearbetat. Vidare kan den hemkomne soldaten ha hunnit få en ny tjänst, vilket kan göra att den tidigare posteringen hamnar i periferin. I och med hemkomsten kan också situationer som upplevdes som påfrestande på plats lätt tonas ned. Våra intervjuer med de svenska soldaterna skedde strax innan deras hemfärd, vilket kan förmodas ha varit en fördel eftersom de då dels hade hela missionslängdens erfarenheter och dels inte hade debriefat detta för någon annan part.

Intervjuerna har förts i form av så kallade halvstrukturerade djupintervjuer och har i regel pågått i en till två timmar där båda projektmedarbetarna intervjuat en eller två

personer per tillfälle.<sup>10</sup> Intervjustrukturen, som återfinns i appendix 3, har i stort varit densamma vid samtliga intervjuer som genomfördes i Mazar-e-Sharif. Denna var i förhand utarbetad och fokuserade främst på verksamhetens utseende, samverkan med aktörer inom och utanför PRT samt PRTs utvecklingspotential, vilket är i enlighet med utvärderingens syfte. De fördjupande följdfrågorna har skiljt sig åt beroende på vad som framkommit under intervjun. Strukturen för intervjuerna på den strategiska nivån anknöt till den första intervjustrukturen (den ämnad för representanterna från PRT), men tog också upp mer specifika frågor som berörde den organisation, vars representant vi intervjuade.

Då frågor i relation till en utvärdering i vissa fall kan upplevas som känsliga garanterades respondenterna full anonymitet och vi har i rapporten följaktligen valt att endast ange respondentens organisationstillhörighet, samt, i de fall det ansetts relevant, tillsammans med befattning.

## 1.4 Material

Som anges i diskussionen ovan bygger rapporten och de rekommendationer som görs till största delen på information insamlad genom de intervjuer som genomfördes i Mazar-e-Sharif och i Kabul under perioden 27 april – 5 maj 2005. De tryckta källor som använts har, då det handlat om de mer generella diskussionerna kring begreppet PRT, till största del kommit från olika internationella organisationer eller styrkor, såsom ISAF, UNAMA, NATO, Röda Korset, DIIS (*Danish Institute for International Studies*), FOI et cetera men även annan Internetbaserad information och diskussionsgrupper på Internet har varit relevanta.

Dokument som beskrivit det svenska bidraget har bestått av skrivelser från Regeringskansliet och Försvarsmakten. Som ett komplement till dessa har information inhämtats genom de intervjuer som genomfördes i Mazar-e-Sharif och i Kabul under perioden 27 april – 5 maj 2005.

---

<sup>10</sup> Se Appendix 3 för den intervjustruktur som användes som grundmall.

## 2 PRT MAZAR-E-SHARIF

### 2.1 Introduktion

När PRT Mazar-e-Sharif etablerades av Storbritannien i juli 2003 var den norra regionen sedan länge ett konfliktdrabbat område karaktäriserat av stora politiska spänningar och stridigheter mellan de två mest inflytelserika lokala makthavarna; uzbekiska General Abdul Rashid Dostum och hans tadjikiska rival General Mohammed Atta. Dostum, ledare för Junbesh-e-Milli rörelsen och General Atta ledare för Jamiat-e-Islami, hade kämpat om kontrollen över Mazar-e-Sharif och omkringliggande områden sedan talibanernas fall 2001 och kontrollerade båda stora styrkor (det sjunde respektive åttonde kåren i den gamla armén).



(Källa: ISAFs hemsida på Internet: <http://www.afnorth.nato.int/ISAF/>)

Arbetet med att säkerställa lugnet i de norra provinserna försvårades av regionens stora inbördes diversifiering där bland annat fem olika etniska grupper finns representerade, åtminstone sex språk talas och tre typer av islam praktiseras. I oktober 2003, drygt tre månader efter att PRT-arbetet inletts, övergick oroligheterna i regionen till regelrätta stridigheter. Det nybildade PRT sattes snabbt i arbete och kom att spela en viktig roll i arbetet med att få till stånd det fredsavtal som slutligen förhandlades fram av UNAMA<sup>11</sup>, den afghanske inrikesministern och den brittiske ambassadören. Fredsavtalet anses vara början till slutet på den väpnade delen av konflikten mellan de lokala makthavarna som nu istället bekämpar varandra på den politiska arenan. Även vid senare tillfällen har det blivit aktuellt för PRT att gripa in för att förhindra ytter-

<sup>11</sup> För beskrivning av UNAMAs mandat och metod se Appendix 1.

ligare oroligheter, till exempel i april 2004 efter sammandrabbningar i Maymana, samt under vintern 2005 efter mordförsöket på general Dostum i Shebarghan.

PRT Mazar-e-Sharifs ansvarsområde innefattade inledningsvis fem av landets 32 provinser i norra Afghanistan: Jowzjan, Balk, Samagan, Sar-e Pul och Farjab, vars sammanlagda yta motsvarar ungefär Skottlands. I juni 2004 övergick den direkta kontrollen över Farjab till ett nyetablerat "mini-PRT", även det under brittisk ledning i staden Maymana. Enligt beslut i FNs säkerhetsråd i oktober 2003 att utöka ISAFs mandat i Afghanistan överfördes den 1 juli 2004 ledningen för både PRT Maymana och PRT Mazar-e-Sharif från OEF till ISAF, fortfarande under Storbritanniens ledning.

PRT Mazar-e-Sharif har en multinationell personalstyrka på runt fyrahundra personer och består förutom brittiska väpnade styrkor också av temporär eller permanent militär personal från andra ISAF-truppbidragarländer.

## 2.2 Mål

PRT-verksamheten är fortfarande en relativt ny företeelse som utvecklas och anpassas allt eftersom. Det faktum att klart definierade arbetsprinciper saknas samt att PRT-konceptet har implementerats väldigt olika beroende på regionala förutsättningar och tillhörighet (OEF eller ISAF) har bidragit till oklarheter när det gäller PRTs roll i Afghanistan. Inledningsvis hade *Joint Regional Teams*, som de då kallades, till uppgift att koordinera återuppbyggnadsprocessen, något som upplevdes som extremt kontroversiellt av biståndsorganisationer i landet som såg detta som sin uppgift. Efter inledande kritik av verksamheten ändrade USA namnet därför till PRT för att symbolisera att man nu istället för att endast fokusera på så kallade *Quick Impact Projects* för att vinna "hearts and minds" även prioriterade rehabilitering och återuppbyggnad av nödvändig infrastruktur.

I februari 2003 presenterade den amerikanska ambassadören i Afghanistan ett antal *PRT Working Guidelines* vilka identifierade tre områden som grundläggande för PRTs arbete: att assistera återuppbyggnadsarbetet, att stödja centralregeringen och att skapa stabilitet. Idag är man vid de olika PRT generellt överens om dessa grundläggande principer, men deras prioritetsordning är fortfarande omdiskuterad.<sup>12</sup>

De övergripande målen för PRT Mazar-e-Sharif är baserade på de ovannämnda *PRT Working Guidelines* och är:

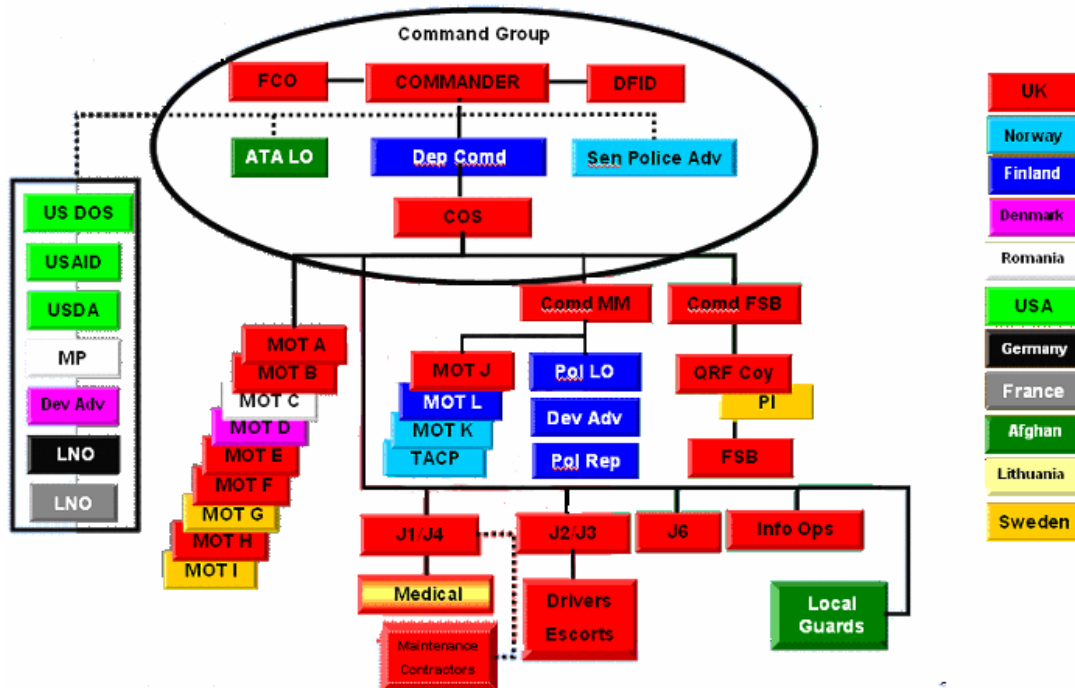
- Att stärka den afghanska regeringens inflytande ute i provinserna

---

<sup>12</sup>Save the Children, (2004) *PRTs and Humanitarian Military Relations in Afghanistan, Rapporten finns att hämta på Internet:*  
[http://www.savethechildren.org.uk/temp/scuk/cache/cmsattach/2029\\_PRTs%20in%20Afghanistan Sep04.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/temp/scuk/cache/cmsattach/2029_PRTs%20in%20Afghanistan%20Sep04.pdf)

- Att stödja reformeringen av säkerhetssektorn genom att bland annat assistera återuppbyggnadsarbetet, samt
- Att reglera utvecklingen av en stabil och mer säker miljö, det vill säga omgivning

## 2.3 Ledning



(Källa: Ursprungsbild från Power Point presentation som hölls av Deputy Commander vid PRT Mazar-e-Sharif, på plats i Mazar-e-Sharif, Afghanistan April 2005. Redigerad av författarna.)

I ledningen för PRT finns en trojka bestående en militär representant med graden överste, en representant för det brittiska biståndsorganet DFID (*Department for International Development*) samt en representant för brittiska UD (*Foreign and Commonwealth Office, FCO*). De är alla ansvariga för olika delar av PRT Mazar-e-Sharifs huvudsakliga verksamhetsområden.

Den militäre representanten är ansvarig för säkerheten och implementerandet av säkerhetssektor-reformen. På PRT-högkvarteret finns också en norsk poliserådsgivare samt en säkerhetssektorexpert från den afghanska regeringen. En dansk rådgivare i biståndsfrågor är knuten till de danska MOT och en finsk rådgivare i biståndsfrågor finns också vid PRT Maymana.

Den brittiska FCO-representanten är drivande i institutionsbyggandet och arbetar bland annat med att underlätta dialogen mellan centralregeringen och lokala maktavare medan DFID-representantens främsta verksamhetsområde är att främja ekonomisk

utveckling och landets återuppbyggnad. Beslut om säkerhetsfrågor fattas av den militära befälhavaren, men civila projekt tillåts drivas med minimal inblandning från militärt håll. Den civila personalen rapporterar inte heller enbart till den militära befälhavaren utan följer även sina egna institutioners struktur: DFID-representanten rapporterar till DFID i Kabul och FCO till den brittiske ambassadören.<sup>13</sup> De två civila elementen i ledningen är också viktiga länkar gentemot UNAMA och NGO-sfären.

Vid PRT Mazar-e-Sharif finns även representanter för amerikanska UD (*Department of State, USDOS*), det amerikanska jordbruksdepartementet (USDA)<sup>14</sup> samt det amerikanska biståndsorganet USAID. Dessa tre representanter har ett nära samarbete med befälhavaren och representanterna från DFID och FCO, samt deltar i PRT möten et cetera, men är inte formellt en del av PRT och lyder inte heller under ledningen för PRT. Representanterna från USDA och USDOS har till uppgift att tillhandahålla expertis inom sina respektive ansvarsområden, samt agera rådgivare i frågor som gäller politiska överväganden, bistånd och återuppbyggnad. De följer utvecklingen i regionen och rapporterar tillbaka till sina respektive departement samtidigt som den information de erhåller från Kabul och annat håll blir en viktig informationskälla för PRT Mazar-e-Sharif.

I allmänhet tycks den befintliga ledningsstrukturen vara mycket uppskattad och väl fungerande. Även om de militära, civila och politiska komponenterna av PRT i teorin fungerar oberoende av varandra är de olika delarna i praktiken till stor del sammanlänkade. Den politiska situationen och de olika faserna av utvecklingsarbetet kan till exempel påverka den rådande säkerhetssituationen och vice versa. Ett exempel är reformeringen av den lokala administrationen som lätt kan destabilisera säkerhetssituationen i de fall berörda tjänstemän inser att de riskerar att förlora sina jobb. Det har därför varit viktigt att de tre i ledningen har ett nära samarbete, vilket underlättats fysiskt av att de dessutom delar kontor. Detta har gett dem god insikt i varandras respektive arbete, många tillfällen till åsiktsutbyte och framförallt en möjlighet för den politiska och den utvecklingsorienterade delen av ledningen att i viss mån influera den militära policyn.

## 2.4 Verksamhet inom ramen för Säkerhetssektorreformen

Begreppet säkerhetssektorreform (Security Sector Reform), kopplat till konfliktförebyggande, fredsbyggande och utvecklingsarbete, uppmärksammades ingående för första gången i UNDPs (*United Nations Development Programme*) *Human Development Report 2002*. I denna beskrivs säkerhetssektorreformen som en satsning på att anpassa ett lands säkerhetsapparat till situationen efter kriget. Vid ett krigsslut antas de civila myndigheterna ta över den formella kontrollen av säkerhetsstyrkorna. Allt för

---

<sup>13</sup> Jakobsen (2005)

<sup>14</sup> Denna post var vakant vid tiden för fältstudien och det var inte helt klart om eller när den skulle tillsättas. USDA har tio representanter på olika PRT. Dessa är experter på olika områden relaterade till jordbruk som boskap, växthus, besprutning, sådd etc. De koordinerar också arbetet med olika NGOs, som till exempel RAMP (Rebuilding Afghan Marketplaces).

ofta är dock den reella kontrollen bristfällig, militärens makt och materiella resurser fortsatt oproportionerligt omfattande och polisen ofta underbetald och obenägen att garantera allmänhetens säkerhet. Genom att reformera säkerhetssektorn vill man således undvika att återuppbyggnadsarbetet efter konflikten hamnar fel.<sup>15</sup> Med säkerhetsreformen avses att göra säkerhetsinstitutionerna till en effektiv, legitim och demokratisk kraft som kan garantera medborgarnas säkerhet. Reformen kan sägas ha politiska, institutionella, ekonomiska såväl som sociala dimensioner och inkluderar bland annat stärkandet av den civila kontrollen över militären, avväpning, fredsskapande åtgärder och stärkande av den legala sfären.<sup>16</sup>

Säkerhetssektorn omfattar statliga säkerhetsorgan (polis, militär, tull, kontraspionage och så vidare), förtroendevalda som legitimerar, övervakar och kontrollerar säkerhetsorganen, samt de juridiska strukturer som upprätthåller lagen (lagstiftare, justitiedepartement, fängelser, människorättsorganisationer, lokala och traditionella rättsmekanismer).<sup>17</sup> I konfliktdrabbade stater kan säkerhetssektorn också inkludera icke-statliga aktörer som väpnade oppositionsgrupper, milisgrupper, och privata militära bolag (*private military companies*).<sup>18</sup>

Säkerhetssektorarbete i utvecklingsländer är inte något nytt, men traditionellt har detta främst fokuserat på militärt assistans, träning och vapen. I och med 1990-talets ökande intresse för åtgärder som demokratisering, "good governance", fredsskapande åtgärder, avrustning och återuppbyggnad, har reform blivit ledordet. Under senare år har givarnationer blivit alltmer medvetna om traditionella biståndsprogramms oförmåga att hantera djupt rotade strukturella hinder för hållbar utveckling. Tidigare var biståndssamfundet tveksamt till inblandning i suveräna staters interna affärer, och man såg också säkerhet som en rent militär fråga, men man har nu mer och mer insett att utvecklingsarbete och säkerhet är starkt sammankopplade. Framgångsrikt utvecklingsarbete är omöjligt utan säkerhet likväl som säkerhet är svårt att uppnå utan en viss grad av utveckling.<sup>19</sup>

Det finns ett policyramverk utarbetat av OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*), men ännu inget standardformulär för hur säkerhetssektorn ska reformeras eller vilka metoder som kan användas för att inkorporera

---

<sup>15</sup> United Nations Development Programme (UNDP), (2002) *Human Development Report 2002- Deepening democracy in a fragmented world* (Oxford University Press: Oxford, New York), se också: The Norwegian Initiative on Small Arms Transfer (NISAT), *Security Sector Reform—A Small Arms Issue?* NISAT report

<http://www.nisat.org/security%20sector/background%20on%20security%20sector>

<sup>16</sup> International Alert (2002), *Towards a better framework in security sector reform. Broadening the debate*, Occasional paper No. 1 August 2002, Clingendael-International Alert-Saferworld

<sup>17</sup> Se text International Alert (2002) eller Ball, Nicole (2000), *Good Practices in Security Sector Reform*, *BICC Brief 15 Security Sector Reform*, June 00

<sup>18</sup> Anderlini, Sanamnaraghi & Conaway, Camille Pampell, (2004), *Security Sector Reform in, Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action* London, International Alert, Women Waging Peace: UK; Washington DC, USA

<sup>19</sup> Tjønneland, Elling N. (2003) *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, R 2003: 12 ([www.cmi.no/public/public.htm](http://www.cmi.no/public/public.htm))



säkerhetsreformen i befintliga landsstrategier. Då säkerhetsreformkonceptet används olika av många olika aktörer och har kommit att innefatta många vitt skilda typer av aktiviteter finns en uttalad önskan om ett ökat samarbete och en större samordning givarländerna emellan.<sup>20</sup>

Under ett avgörande möte 2001 i Genève enades inflytelserika givarländer, representanter för FN och den dåvarande afghanska interrimregeringen om att det största hotet mot fredsskapande åtgärder och återuppbyggnad i Afghanistan var den osäkra situationen i landet och man enades om en detaljerad plan för att påbörja arbetet med säkerhetssektorreformen.<sup>21</sup>

### 2.4.1 De fem pelarna i Säkerhetssektorreformen i Afghanistan<sup>22</sup>

Agendan för Afghanistans säkerhetssektorreform består av fem pelare, var och en ledd av olika stater: narkotikabekämpning (Storbritannien); juridiska reformen (Italien); avvapning, demobilisering och återintegrering av ex-kombattanter (DDR) (Japan); militära reformen (USA); och polisiära reformen (Tyskland).



(Källa: Från en power point presentation genomförd av biträdande befälhavare på PRT i Mazar-e-Sharif)

<sup>20</sup> International Alert (2002), Towards a better framework in security sector reform. Broadening the debate, *Occasional paper No. 1 August 2002, Clingendael-International Alert-Saferworld*

<sup>21</sup> Sedra, Mark (2002) Challenging the Warlord culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, *BICC Paper 25*

<sup>22</sup> Mycket av informationen som presenteras här är hämtad från UNAMAs hemsida. För vidare läsning se UNAMAs hemsida: [http://www.unama-afg.org/about/\\_ss/Security\\_Sector.htm](http://www.unama-afg.org/about/_ss/Security_Sector.htm)

## Reformering av den afghanska polisen

Reformeringen av den afghanska polisen leds av Tyskland. Huvuduppgifterna är att träna, tillsätta positioner och att upprätthålla en effektiv polisstyrka för att garantera att lag och ordning efterlevs i Afghanistan. Uppgiften har visat sig vara svår och den existerande polisstyrkan lider brist på välutbildade polisofficerare, lämplig utrustning och effektiva ledningsstrukturer. För att motverka delar av dessa brister har fem regionala träningscenter etablerats runt om i landet, samt en polisakademi med stöd från Tyskland, och ett centralt träningscenter med stöd från USA, etablerats i Kabul. Den planerade styrkan är 50.000 poliser, samt 12.000 gränspoliser. Den afghanska polisen visade under presidentvalet prov på goda resultat trots de begränsade resurserna.

## Etablering av en afghansk armé

Den afghanska armén utformas under USAs ledning, assisterad av Frankrike. Den afghanska armén har vuxit till runt 15.000 tränade soldater och förväntas vid full styrka bestå av 70.000 soldater organiserade i fem större enheter, en centralt i Kabul och fyra ute i regionerna. Enheten i Kabul har kommit relativt långt i utvecklingen, medan man beräknar att etablerandet av de regionala enheterna kommer att ta mellan fem och sju år. Den processen startade i september 2004. Den afghanska armén har för närvarande 18 bataljoner utplacerade runt om i landet för säkerhetshöjande insatser, samt "show of force".

Under 2004 sörjde den afghanska armén för säkerhetsarrangemangen under presidentvalet, en insats som räknas som deras hittills främsta merit. Den afghanska armén har även i enskilda fall ansvarat för säkerheten kring de mobila avvärpningsenheterna som utfört DDR-programmet.

## Avväpning, Demobilisering och Återintegrering (DDR)

DDR-processen startade i oktober 2003 och stöddes av UNDP (*United Nations Development Programme*) under ledning av Japan. *Afghan New Beginners Programme* är den afghanska myndighet som har huvudansvaret för DDR-processen vilken består av två primära komponenter: demobilisering av soldater från existerande enheter, samt insamling av tunga vapen.

Det finns dock även irreguljära förband som inte avlönats av centralregeringen och därmed inte heller är del av DDR-



*Bild 1. Insamling av vapen och ammunition inom ramen för DDR-processen. (Foto: Sofie Bedford)*

processen. Dessa grupper svarar till stor del för det instabila säkerhetsläget i flera delar av Afghanistan. Den afghanska regeringen, tillsammans med det internationella samfundet, har därför enats om att påbörja ytterligare en process kallad DIAG (*Disbandment of Illegal Armed Group*), vilken syftar till att avväpna och återintegrera även dessa grupperingar i den mån det är möjligt. DDR är en frivillig process där en tidigare soldat kan erhålla \$100 och en yrkesutbildning för inlämnandet av sitt vapen. DIAG är inte frivillig och genomförs mer offensivt. DIAG genomförs till stor del av den afghanska armén och den afghanska polisen, som i slutändan använder våld om det skulle behövas.<sup>23</sup>

## **Reformering av Rättsväsendet**

Processen med att reformera rättsväsendet, under Italiens ledning, baseras på två kompletterande uppgifter: att stärka den politiska viljan och att bistå med finansiellt och tekniskt stöd. Den generella bedömningen av rättsväsendet är att dess ledning är svag och kommunikationen mellan de olika institutionerna dålig och att detta behöver åtgärdas genom en förbättrad samordning på samtliga nivåer. Vidare saknar rättsväsendet yrkesskicklig personal till den grad som behövs och den personal som redan finns behöver vidareutbildas. Den fysiska infrastrukturen av rättsinstitutionerna genomgår just nu rehabilitering med stöd från UNDP.

Enligt en intervjuad representant vid EUs speciella sändebud i Afghanistan, är idag demokratiserings och polisreformsstegen i full gång, medan den rättsliga sidan hamnat på efterkälken eller rentav glömts bort. Det finns enligt denne därmed inget fungerande rättssystem inför vilka de nyetablerade polisära och demokratiska institutionerna kan stå till svars.

## **Narkotikabekämpning**

Det är tre huvudelement involverade i elimineringen av ekonomin som omgärdar opiumet och dess skadliga effekter på Afghanistans återuppbyggnads- och politiska process. Först och främst ska den internationella närvaron stödja den afghanska regeringen i bekämpningen av drogerna, genom att stärka regimen institutioner för narkotikabekämpning. Samtidigt måste regeringens institutionella kapacitet när det gäller arresteringar och utredningar stärkas. För det andra ska de lokala ekonomierna stödjas genom tillhandahållandet av legala inkomstgenererande odlingsalternativ, samt skapandet av mer storskalig infrastruktur och industriella projekt som kan erbjuda även inkomstmöjligheter utanför jordbruket. Den tredje huvuduppgiften är länken mellan DDR-insatserna och bekämpningen av narkotikan eftersom exkombattanter som motsätter sig DDR-processen fortsatt har betydande resurser och makt som i hög grad härstammar från den olagliga handeln med narkotika.

Det ekonomiska beroendet av opiumodlingarna, de begränsade resurser för upprätthållande av lag och rätt, den utbredda korruption och bristen på ett effektivt institutionellt ramverk för drogpolicy är flera aspekter av den komplexa situationen. Stor-

---

<sup>23</sup> Intervju med UNAMA representant i Mazar-e-Sharif, samt med svenska representanter vid PRT Mazar-e-Sharif.

britannien har ledarrollen i narkotikabekämpningen, med det afghanska inrikesministeriet som nationell förankring.

### **PRT Mazar-e-Sharifs roll i träningen av den afghanska polisen**

PRT Mazar-e-Sharif har särskilt inriktat sin verksamhet på stöd till reformeringen av den afghanska polisen. Samarbetet med den afghanska polisen anses av de flesta av de intervjuade som en framgång för PRT Mazar-e-Sharif och prioriteringen av polisreform anses överlag vara angelägen och välavvägd.

Den polisiära rådgivaren och den brittiska UD-representanten vid PRT-högkvarteret har regelbundna möten med ledningen för det polisiära träningscentret. Utrustning till polisen och till träningscentret finansieras både av det brittiska UD och av DFID.

Representanter från polisen deltar också regelbundet i patrulleringen av provinsen tillsammans med MOT. Det finns, enligt en av de intervjuade vid PRT Mazar-e-Sharif, en stor vilja från ledningen på PRT Mazar-e-Sharif att fortsatt samarbeta med den afghanska polisen.

### **PRT Mazar-e-Sharifs roll i anknytning till etableringen av den afghanska armén**

PRT Mazar-e-Sharif har assisterat den nybildade afghanska armén i insamlingen av vapen inom ramen för DDR-processen. Samarbetet med den afghanska armén beskrivs av flera av de intervjuade vid PRT Mazar-e-Sharif och av intervjuad representant centralt som en framgång. Numera deltar också, på samma sätt som för den afghanska polisen, representanter från den afghanska armén regelbundet i patrulleringen av provinsen tillsammans med MOT.



*Bild 2. Delar av den afghanska armén på firandet av arméns dag. (Foto: Garth Bedford)*

### **PRT Mazar-e-Sharifs roll i DDR-processen**

PRT Mazar-e-Sharif bidrar främst med information om var DDR-processen, det vill säga avvapning, demobilisering och återanpassning av ex-kombattanter (*Disarmament, Demobilization, Reintegration*), exempelvis inte fungerat. I den norra regionen anser UNAMA att de två första stegen i DDR är genomförda, men att det fortfarande finns visst arbete kvar i det sistnämnda steget, återintegrering. Den UNAMA-representant som intervjuades poängterade att detta det sistnämnda steget inte får glömmas bort nu

då DIAG-processen startat, men att DDR-processen ändå generellt sett anses som avslutad.

Även i DIAG-processen är PRT Mazar-e-Sharifs viktigaste uppgift att bidra med information av olika slag. Enligt den UNAMA-representant vi intervjuade kommer DIAG-processen dock att bli betydligt mer utmanande för PRT eftersom de nu måste ha en utökad kontakt med lokala befälhavare.

### **PRT Mazar-e-Sharifs roll i reformeringen av rättsväsendet**

Det finns tre olika rättsliga program som följer varandra i tid. Efter ett kort program för träning av domare, poliser et cetera i Mazar-e-Sharif genomförs en längre utbildning i Kabul. Det tredje och sista programmet innebär att dessa personer återvänder till Mazar-e-Sharif för att arbeta med dessa uppgifter.

Enligt DFID-representanten på PRT Mazar-e-Sharif koordinerar PRT dessa program, men det sker ingen direkt involvering i programmen i övrigt (speciellt inte i de mer avlägsna områdena) trots att det från italiensk sida vid upprepade tillfällen uttryckts önskemål om ökat samarbete.

### **PRT Mazar-e-Sharifs roll i narkotikabekämpningen**

PRT stödjer narkotikabekämpningen genom att samla in information och föra den vidare till relevanta parter. Till exempel kan de patrullerande delarna av PRT ibland passera opiumodlingar i den norra regionen. Information om var dessa är belägna kan vara den slags information som förs vidare. En av de svenska representanterna betonar att det även fortsatt behövs en tydlighet då det gäller PRT Mazar-e-Sharif inblandning i narkotikabekämpningen. PRT Mazar-e-Sharif är inte direkt involverade i narkotikabekämpningen och, menar han vidare, ”det ska vi inte heller vara”. Även en av de centrala representanterna som intervjuades instämmer i detta. Han menar att PRT i dagsläget inte tilldelas uppgifter som har med arresteringar eller skövling av narkotikaodlingar att göra. Utöver det underrättelsestöd som PRT kan bidra med kan även stöd ges inom ramen för USDA-representantens arbete med till exempel odlingsalternativ och bevattningsfrågor.

Det finns, enligt en högt placerad person på PRT Mazar-e-Sharif, inga dokument tillgängliga som specifikt beskriver svenska restriktioner när det handlar om hur svensk trupp ska bete sig i narkotikabekämpningen i Afghanistan. Informationen om de svenska restriktionerna att inte involvera sig aktivt i narkotikabekämpningen spreds dock, enligt denne person, muntligt till samtliga på PRT Mazar-e-Sharif. Denna icke-involverande policy var inte något som Sverige var ensamma om att ha, utan de flesta andra truppbidragande ISAF-länder intog samma ställning. Storbritannien är ett undantag, då de innehar den ledande rollen för narkotikabekämpningen, en av de fem SSR-pelarna, vilket också kan förklara varför det kan ha varit av extra intresse att betona den svenska policyn inom ramen för PRT Mazar-e-Sharif.

ISAF är, enligt samme respondent, officiellt inte direkt inblandat i narkotikaaktioner på fält, utan har istället valt att deras trupper ska stödja separata specialförband från de

afghanska ministerier som är involverade, samt de specialteam som den brittiska och den amerikanska ambassaden involverat i tillsynen av de afghanska myndigheterna. Det är här rollerna blivit otydliga och framförallt har det varit otydligt rörande vad som definierats som "aktivt deltagande". Storbritannien har en flertydig roll att fylla då de inom ramen för PRT ISAF inte "aktivt" är involverade i narkotikabekämpningen (de definierar dock "aktivt deltagande" annorlunda än exempelvis svenskarna vid PRT Mazar-e-Sharif), samtidigt som de genom den brittiska ambassaden leder narkotikabekämpningen inom ramen för SSR. Vidare är Storbritannien även involverad i koalitionen styrkor (OEF) som yttermera har andra mål och mandat än vad ISAF har.

Skillnaden mellan de svenska och de brittiska soldaternas agerande idag, kan i realiteten bestå av att de svenska soldaterna sakta åker förbi upptäckta opiumodlingar, samtidigt som de markerar platsen på GPS (*Global Positioning System*), medan de brittiska soldaterna stannar, kliver ur bilen och tar fotografier. Generellt sett involverar sig emellertid inte ISAF med narkotikabekämpningen.



Bild 3. Opiumfält. (Foto: Garth Bedford)

Enligt en av de centrala representanterna från UNAMA som intervjuades pågår för närvarande planeringsarbete kring skövlingsprogrammet i Kabul. Innan denna planering är färdig kan PRT Mazar-e-Sharif fortsätta att fokusera på polisarbetet. Samme person menar att han föredrar att PRT utvecklas inom säkerhets- och biståndsfrågor snarare än att bli involverade i skövlingsprogrammet, något han starkt avråder från. Den intervjuade betonar att all inblandning av PRT i narkotikabekämpningen utgör ett allvarligt hot mot lokalbefolkningens samtycke till deras närvaro i regionen.

Enligt en annan av de centrala representanterna som intervjuades, har det brittiska UD nyligen skrivit om möjligheterna för PRT att delta i skövlingen av opiumfälten (*The possibility of the PRT taking part in the poppy eradication*). När britterna tar över ledningen för PRT Kandahar i södra Afghanistan blir det, enligt samme representant, intressant att se hur de kommer att förhålla sig till narkotikabekämpningen, givet att Storbritannien dessutom har en ledande roll inom sagda program. Om de beslutar sig för att delta i skövlingsprogrammet kommer med största sannolikhet hotbilden gentemot britternas 7 000 man stora trupp att öka dramatiskt eftersom lokalbefolkningens möjligheter att försörja sina familjer drastiskt minskar till följd av skövlingarna<sup>24</sup>. Enligt samme representant driver det brittiska UD frågan om narkotika-

<sup>24</sup> Skövlingsprogrammet startade relativt sent och möjligheten till omsådd inför alternativ skörd omintetgjordes därmed.

bekämpning, medan PRT Mazar-e-Sharif drar åt andra hållet, det vill säga att PRT även fortsatt inte ska ta del av skövlingsarbetet. Samme person förutsåg dessutom att ”britterna nog tyvärr kommer att gå i amerikanernas fotspår (red. att låta PRT delta i skövlingsarbetet av opiumodlingarna).”<sup>25</sup>

## 2.4.2 Den civila verksamheten

Till skillnad från PRT under amerikansk ledning där den amerikanska militären är engagerad i så kallade *Quick Impact Projects* i syfte att vinna ”*hearts and minds*” betonar man vid PRT i Mazar-e-Sharif att projekt av så kallad CIMIC-karaktär inte längre förekommer hos dem (CIMIC betyder ”civil militär samverkan”). Istället för att PRT utför projekt som kan hanteras och genomföras med ett mer långsiktigt perspektiv av NGO-samfundet, har PRT Mazar-e-Sharif beslutat att främst fokusera sitt utvecklingsarbete (genom DFID-representantens försorg) till områden där man har en komparativ fördel. Dessa områden är främst den säkerhetsfrämjande verksamheten, med andra ord inom ramen för den militära och den polisiära reformen, relaterad till säkerhetssektorreformen (SSR).

Det brittiska biståndsorganet DFID bär huvudansvaret för PRTs utvecklings- och återuppbyggnadsarbete som fokuserar på stöd till säkerhetssektorreformen och det politiska styret. För tillfället har DFID-representanter på plats på tre PRTs (Mazar-e-Sharif, Bayman och Kandahar), men planer finns på att utöka denna närvaro vid fyra till fem PRT. Arbetet på olika PRT ser olika ut, men enligt DFID-representanten i Kabul, följer verksamheten på PRT Mazar-e-Sharif den modell som de skulle föredra att arbeta efter i alla regioner.<sup>26</sup>

Centralt har DFID avsatt 300 miljoner pund för Afghanistan vilka ska användas under loppet av tre år. Av dessa pengar tilldelas varje PRT med brittisk närvaro en miljon pund årligen.<sup>27</sup> Det mest kännetecknande för PRT Mazar-e-Sharif är fokuseringen på att stödja polisreformen inom ramen för säkerhetssektorreformen. Projekten, som främst är koncentrerade till större städer, syftar till att på olika sätt stödja den lokala polisen, både i materiell form och genom en kontinuerlig kompetenshöjning av den lokala polisen och gränspolisen i form av kurser och träning inom ramen för reformeringen av den afghanska polisen för vilken Tyskland har ledningen. PRT har ett mycket nära samarbete med det regionala polisträningsscentret. Målet är att förbättra polisens utbildningsnivå och därmed sin framtoning på lokal nivå samt därefter

---

<sup>25</sup> Intervju med representant från ett centralt internationellt organ i Kabul, Kabul, Afghanistan, maj 2005.

<sup>26</sup> Intervju med DFID-representant, Dep. Programme Manager Political Process and Security Sector, DFID Afghanistan, Kabul maj 2005. I Bayman och Kandahar är arbetet mindre inriktat på polisverksamhet i jämförelse med Mazar-e-Sharif vilket innebär att mer av finansieringen går till projekt som inte nödvändigtvis är bestående. Även om de lokala DFID-representanterna i de andra regionerna Bayman och Kandahar gör sitt bästa för att få sina PRT att tänka långsiktigt har de enligt Richmond mindre möjlighet att påverka arbetet än sin kollega i Mazar-e-Sharif då de officiellt inte är del av ledningsstrukturen.

<sup>27</sup> All övrig DFID-finansiering går via den afghanska regeringen som ett led i att hjälpa dem utveckla sin kapacitet. Save the Children (2004).

försöka utöka deras närvaro i områden där de tidigare inte haft mycket inflytande. Ett exempel är Balkprovinsen där polisen har stöttats med byggnation av polishus och polisiära utposter, samt med inköp av kommunikationsutrustning, motorcyklar, vapen och referensmaterial vilket anses ha haft mycket positiv påverkan på den auktoritet de numera åtnjuter i området. Under 2005 hoppas DFID kunna utöka denna typ av arbete då man lyckats säkra ytterligare en miljon pund för ombyggnad av polisstationer i norr.<sup>28</sup>

När det gäller *civil styrning* och *institutionsbyggande* är PRTs huvudfokus, genom FCO- och DFID-representanternas försorg, att stödja pilotprogrammet för reformering av den lokala administrationen som pågår i Balkprovinsen och som, om allt slår väl ut, kommer att utökas även till de övriga delarna i den norra regionen. PRTs roll består huvudsakligen av att bidra med så kallade ”hårda komponenter” i form av byggnader, utrustning, utbildningspaket et cetera. DFID hoppas så småningom kunna replikera det träningscenter för civilförvaltningen (*Civil Service Training Center*) som etablerats i Balkprovinsen även till andra provinser. Detta center drivs av civilförvaltningskommissionen, tillsatt av den afghanska regeringen för att leda en reform av civilförvaltningen som syftar till att göra arbetet i olika ministerier mer samstämt och effektivt samt att få makthavare att bli mer tillgängliga. DFID har också renoverat domstolsbyggnader i provinshuvudstäderna i Farjab, Samargan och Jowzjan, medan USAID renoverat domstolsbyggnaden i Balkprovinsen.<sup>29</sup>

## 2.5 Resultat för PRT Mazar-e-Sharif

Arbetet i de olika PRT i Afghanistan har kommit att skilja sig åt betydligt, både med anledning av de olika arbetssätt som präglar de olika ledningarna, men också eftersom förutsättningarna sett väldigt olika ut i de olika regionerna<sup>30</sup>. Trots olikheterna pekas PRT Mazar-e-Sharif ofta ut som en generell framgång för PRT-konceptet då de på en relativt kort tid lyckats förbättra säkerhetssituationen i regionen betydligt. I oktober 2003 lyckades man stoppa de våldsamma sammanstötningar som sedan en tid pågått mellan Generals Dostum och General Attas anhängare. Man har efter detta också assisterat den nybildade afghanska armén i insamlingen av vapen inom ramen för DDR-processen, samt avvärjt nya sammandrabbningar mellan de två generalernas miliser.<sup>31</sup> Trots vissa oroligheter under 2004 är den generella uppfattningen att den tidigare öppna militanta konflikten till största delen nu utspelas på den politiska arenan och att säkerhetssituationen i Mazar-e-Sharif med omnejd är bland de stabilare i landet. Vissa orosmoment såsom enstaka element av extrema oppositionella

<sup>28</sup> Intervju med DFID Representative PRT Mazar-e-Sharif i Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

<sup>29</sup> Intervju med DFID Representative PRT Mazar-e-Sharif, i Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

<sup>30</sup> Man brukar tala om det brittiska, amerikanska och det tyska PRT-konceptet. För en diskussion av dessa se t ex Jakobsen (2005) eller Wahlberg och Asplund (2004)

<sup>31</sup> Foreign & Commonwealth Office (2005) *UK Paper on PRT experience in Afghanistan*, Afghanistan Group, 20 January, Memot finns att hämta på Internet: <http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/UK%20paper%20on%20its%20PRT%20experience.pdf>



grupperingar finns fortfarande i fickor i regionen, framförallt i geografiskt svåråtkomliga områden. Samarbetet med den afghanska armén och den afghanska polisen är ytterligare en framgång för PRT. Representanter från militär och polis deltar nu också regelbundet i patrulleringen av provinsen tillsammans med MOT.<sup>32</sup>

UNAMA, som tidigare varit inofficiellt ansvariga för säkerhetssituationen i regionen, och PRT utvecklade snabbt mycket goda arbetsrelationer. PRTs närvaro ute på fältet gjorde det möjligt för UNAMA och andra aktörer att enklare vid behov verifiera information och att sätta press på parterna i konflikten. Till skillnad från PRT i andra regioner har PRT Mazar-e-Sharif dessutom i allmänhet goda relationer med FN och NGO-samfundet, något som kan förklaras av det faktum att PRT Mazar-e-Sharif, bortsett från några få undantag, avhållit sig från att implementera projekt av mer allmän biståndskaraktär och istället fokuserat på att skapa säkerhet för att biståndsorgan et cetera ska kunna röra sig fritt i området och därigenom ha möjlighet att utföra sina uppgifter. PRT har också klargjort att man inte avser att kontrollera eller koordinera bistånds- och utvecklingsarbetet i regionen utan snarare strävar efter att etablera dialog och samverkan med dessa och andra aktörer.



Bild 4. Lekplats. (Foto: Garth Bedford)

Förhållandet mellan PRT och de civila aktörerna i området har dock inte alltid varit problemfritt. Ett exempel som ofta anförs är den klinik som PRT i början av sin verksamhetstid byggde upp i Sar-e Pul alldeles intill det sjukhus som redan var i drift och fungerade med hjälp av det afghanska Hälsoministeriet och med stöd från det brittiska Rädda Barnen. Misstaget renderade i en officiell ursäkt från PRT Mazar-e-Sharif.<sup>33</sup> Ett annat konfliktmoment var de omärkta vita bilar som PRT använde sig av, vilka gjorde det svårt att avgöra vilka fordon som var militära och civila. Idag anser samtliga berörda parter att förhållandet förbättrats betydligt och representanter för civila organisationer framhåller att PRT Mazar-e-Sharif har lärt av tidigare misstag och blivit bättre på att kommunicera, koordinera och samarbeta med andra berörda

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Intervju med representant från UNAMA, Mazar-e-Sharif, Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005. Se även t ex Save the Children (2004)

organisationer.<sup>34</sup> Också från PRTs sida framhåller man att informationsutbytet under till exempel de möten UNAMA arrangerar är ömsesidigt och fungerar väl.<sup>35</sup> Närvaron av de civila representanterna på PRT Mazar-e-Sharif har också haft en positiv inverkan på relationen mellan de militära och de civila aktörerna då dessa genom sitt verksamhetsnära arbete getts möjlighet att influera beslut och, enligt en representant för utvecklingssamfundet, ”avvärja vissa dåliga idéer på ett tidigt stadium och på ett informellt vis”.

## 2.6 Kritik mot PRT Mazar-e-Sharif

Även om PRT Mazar-e-Sharif generellt anses vara framgångsrikt har viss kritik riktats mot deras arbete från olika håll. I en dansk rapport skriver författaren att PRT har ”gjort mer nytta än skada”, men PRT kritiserar vidare i rapporten för att ha varit otillräckligt när det gäller att konfrontera de lokala makthavarna vilket, enligt författaren, lett till en avsaknad av resultat när det gäller handeln med exempelvis droger.<sup>36</sup> En slutsats av detta, menar han vidare, är att PRT-konceptet behöver draghjälp och att PRT skulle tjäna på att bli del av den övergripande internationella strategin, varigenom de arbetar för att ”köpa tid”, medan de andra delarna av säkerhetssektorreformen utvecklas och implementeras över landet.<sup>37</sup>

I relation till detta riktas uppmärksamhet från en av de intervjuade representanterna från UNAMA mot det faktum att så länge reformeringsarbetet centralt går långsamt inom en del områden inom ramen för säkerhetssektorreformen finns risken att en del av PRTs lokala satsningar är verkningslösa. Som ett exempel nämndes reformeringen av rättsstaten (*Judicial Reform*) som av flera intervjuade hittills benämns som ett misslyckande då reformen ”inte lyckats nå utanför Kabul” ännu. Då PRT Mazar-e-Sharif i sin tur bland annat engagerat sig i renovering av domstolsbyggnader för att i all välmening stödja den rättsstatliga reformen så bidrar det, enligt den intervjuade, varken till väl investerade pengar eller till en hållbar utveckling, utan blir istället en slags symbolhandling.<sup>38</sup>

*”Vi talar om en Security Sector Reform, men vad för reform? Det är ju inte egentligen någon reform. Ingen har reformerat strukturen och slängt ut det döda virket. Det är ett slags mildt kapacitetsbyggande. Jag ifrågasätter inte den strategin, men det är bara så det är.”*<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Intervjuer med civila aktörer på PRT Mazar-e-Sharif, samt även med representanter för humanitära organisationer i Mazar-e-Sharif och Kabul, april & maj 2005. För en utförligare diskussion om civil-militära relationer se också Jakobsen (2005).

<sup>35</sup> Intervjuer med militära och civila aktörer på PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

<sup>36</sup> Jakobsen (2005) s.33

<sup>37</sup> Ibid

<sup>38</sup> Intervju med representant från UNAMA (ämnet kring reformeringen av rättsstaten berördes på liknande sätt under ett flertal andra intervjuer), Mazar-e-Sharif och Kabul, Afghanistan, April och Maj 2005.

<sup>39</sup> Intervju på UNAMA Mazar-e-Sharif april 2005

Ytterligare kritik återfinns i en rapport från Save the Children UK i vilken det poängteras att de goda relationer PRT Mazar-e-Sharif åtnjuter med lokala makthavare kan vara en svaghet då det är underförstått att PRT endast existerar med dessa personers tillåtelse. Enligt rapporten anser många biståndsorganisationer att även om PRT Mazar-e-Sharif lyckats medla mellan lokala styrkor i de fall incidenter har inträffat, som under stridigheterna i oktober 2003, har man misslyckats med att helt förhindra att nya oroligheter emellanåt inträffar, såsom oroligheterna under 1994 och, mer nyligen, mordförsöket på Dostum.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Save the Children (2004) s.28

## **3 DET SVENSKA BIDRAGET TILL PRT MAZAR-E-SHARIF**

### **3.1 Bakgrund: Utseende och funktion**

Sverige har bidragit med personal till PRT Mazar-e-Sharif sedan ISAF övertog ledningen i juli 2004. Mer än hälften av personalen i PRT Mazar-e-Sharif är briter (246 av vid tillfället för intervjuerna runt 430 personer) och Sverige är idag den nation som bidragit med den näst största personalstyrkan på nära 50 man. Det svenska bidraget bestod vid utförandet av denna studie av två stycken MOT, stabspersonal på PRT högkvarteret i Mazar-e-Sharif, en QRF-pluton (*Quick Reaction Force*) belägna på FSB (*Forward Support Base*) vid flygplatsen strax utanför Mazar-e-Sharif samt en logistikfunktion NSE (*National Support Element*).

#### **3.1.1 MOT (Militära Observationsteam)**

Kärnan i PRTs operativa verksamheten är de så kallade MOT. MOT består av små observationsgrupper som rör sig ute i de olika provinserna. Ute i fält finns etablerade *safe houses* som gör det möjligt för MOT att stanna ute i provinserna i två veckor, eller i vissa fall längre. De två svenska MOT är placerade i Shebarghan (Jawzjan-provinsen) och Sar-e Pul (Sar-e Pul-provinsen).

MOTs roll är att följa situationen i provinsen samt att föra dialog och samverka med lokala ledare i syfte att underlätta den säkerhetsfrämjande verksamheten. Den informationsinhämtning som sker under fältarbetet rapporteras in till PRT-högkvarteret på en regelbunden basis. Britterna har vanligtvis minst ett MOT i varje provins, åtföljt av ett annat MOT från en annan deltagande nation, vid tiden för denna studie antingen Sverige, Finland, Norge, Danmark eller Rumänien. En MOT består generellt sett av sex soldater, en lokalanställd översättare och två softshell fordon (det vill säga fordon med en låg skyddsnivå).

Som namnet, Militära Observationsteam, antyder handlade arbetet i början om ren observatörstjänst, medan MOT idag även fungerar som en slags mentorer och stöd till guvernörer, polischefer och andra officiellt utnämnda befattningshavare. Stödet behövs främst då dessa befattningar ofta utsätts för hårda påtryckningar från lokala maktfaktorer. Det dagliga arbetet karaktäriseras av informationsinhämtning, samt en rad möten med lokala nyckelpersoner, men även med lokalbefolkningen då man är ute och patrullerar. MOT bor ute i byarna omkring två veckor åt gången för att sedan åka in till FSB (*Forward Support Base*) för grundligare avrapporteringar och påfyllnad av förråd och materiell. Ett särskilt nära samarbete, med daglig kontakt och informationsutbyte, har man med den afghanska polisen. Mycket viktig samverkan sker också med regionens så kallade "informella" myndighetspersonerna, de före detta krigsherrarna, det vill säga dagens lokala makthavare.

MOT lyder under den militäre befälhavaren, men deras närmaste chef är på genomförandeenheten J3 och det är ofta därifrån uppgifterna till MOT kommer. Deras uppgifter kan dock även vid enstaka tillfällen komma från underrättelseenheten J2, genomförandeenheten J3, från de civila representanterna eller från befälhavaren. MOT-arbetet skiljer sig åt mellan provinserna och dessutom mellan de olika teamen. Detta beror dels på att de olika provinserna kommit olika långt i utvecklingen, dels på vem som är MOT-chef och hur denne arbetar.

Någon beskrev sitt jobb som att se till att saker händer. ”/.../Jag är med och lokaliserar problem, funderar ut vilka som kan lösa det, sammankallar dom och när dom börjat jobba kliver jag åt sidan och är sedan med som observatör.”<sup>41</sup>

Då MOT inte har befogenhet att använda våldsamma påtryckningsmetoder blir, som en MOT-chef uttryckte det, ”samtalet deras enda vapen”. Det är i sådana situationer viktigt att ”vara neutral, att ha en vänlig attityd, att respektera människorna och att ha bra omdöme”, allt för att man ska vara välkommen tillbaka.<sup>42</sup> Generellt handlar det svenska MOT-arbetet om att etablera en ömsesidig respekt. Man har också därför valt att klä sig ”avslappnat”, det vill säga bär vanligtvis under patrulleringen inte stridsutrustning, såsom hjälmar, skyddsvästar eller maskingevär, vilket kan framstå som kontroversiellt för olika staters militärmakter. Beslutet om nedtonad profil på PRT Mazar-e-Sharif försvaras dock av såväl ledning som soldaterna i fält. Soldaterna vidhåller att situationen i regionen är stabil och att den typen av uppgifter som vanligtvis utförs inte kräver full stridsmundering. En av de intervjuade menar att MOT då dessutom ges möjlighet till beredskapshöjning (med hjälm, skyddsväst och maskingevär), vilket sänder en tydligare signal till lokalbefolkningen och andra parter att man nu menar allvar.<sup>43</sup>

Vad är det då som gör att lokalbefolkningen och dess företrädare lyssnar till MOT, utöver de förtroendeskapande åtgärderna som just beskrevs? En del av bilden är att Afghanistan efter årtionden av krig i hög grad är ett militariserat land där man i allmänhet har en speciell respekt för militären. En annan aspekt är att det finns incitament för guvernörer och polischefer att samverka med MOT då informationen som förmedlas kan föras vidare till Kabul och makthavare på central nivå. Dessutom finns det i slutändan även ett hot om våld (en formell överenskommelse om flygunderstöd från både ISAF och OEF) om behov skulle uppstå. Det har i vissa fall blivit nödvändigt med så kallad ”show of force” då befälhavaren för PRT Mazar-e-Sharif, ibland med eskort av andra trupper, har visat närvaro för att förstärka intrycket av att ”nu menar vi allvar”. Vidare har det vid enstaka tillfällen genomförts överflygningar av jaktplan.

---

<sup>41</sup> En typ av vanligt förekommande problem där MOT agerat medlare, observatörer, koordinatörer och rådgivare (beroende på vad situationen kräver) åt guvernören är de många landtvister som skakar landet. Under talibantiden var det många som flydde landet vars egendom såldes av dem som stannade kvar. När dessa flyktingar nu återvänder anser den som köpt huset eller marken sig som den rättmätiga ägaren.

<sup>42</sup> Intervju med MOT-chef, PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

<sup>43</sup> Intervju med MOT-chef, PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

### 3.1.2 Stabspersonal på Högkvarteret PRT Mazar-e-Sharif

Högkvarteret för PRT Mazar-e-Sharif är beläget inne i staden Mazar-e-Sharif. På staben fanns vid intervjuernas genomförande fyra svenskar placerade. Den personalansvarige för det svenska bidraget i norr, är även planeringsofficer på planeringsenheten J5 på PRT-staben. J5 handhar den långsiktiga planeringen för verksamheten på PRT Mazar-e-Sharif, såsom exempelvis planering inför valet, eventuell evakuering, förstärkning et cetera. En annan svensk officer var vid tillfället för intervjuerna placerad som *Operations Officer* vid genomförandeenheten J3. J3 har hand om den dagliga planeringen och stödet i anknytning till MOT. De har också en daglig kontakt med MOT och fungerar som MOTs närmaste överordnade. Arbetet på J3 har även handlat om att till exempel skriva orderverk. På underrättelseenheten J2 finns två svenska officerare representerade. Arbetet handlar mycket om informationsinsamling, samt klarlägganden såsom exempelvis: Vad heter samtliga polischefer på distriktsnivå? Vilka av dessa är officiellt utnämnda? Vilka är inofficiellt utnämnda? Hur ser deras bakgrund, träning och kopplingar till de lokala makthavarna ut? Etnicitet? Politisk bakgrund? et cetera.

Tack vare den svenska personalens nyckelpositioner på staben har man enligt dem själva en bra insyn i och inverkan på viktiga processer i och runt omkring PRT Mazar-e-Sharif, när det gäller planering såväl som det löpande arbetet.<sup>44</sup>

### 3.1.3 QRF (Quick Reaction Force)

I samband med britternas övertagande av PRT Mazar-e-Sharif etablerades även en FSB (Forward Support Base) vid flygplatsen strax utanför Mazar-e-Sharif. Denna enhet ska bidra med logistikstöd och snabbt understöd, till alla ISAF PRTs i regionen. Sverige bidrar med en QRF som tillsammans med NSE (*National Support Element*) och MOT har FSB som "hemmabas" för arbete, avrapportering och rekreation.



*Bild 5. Svenskt boende på Forward Support Base vid flygplatsen i Mazar-e-Sharif. (Foto: Karin Bogland)*

QRF-plutonen bestod vid tiden för den här fältstudiens genomförande av 24 man, uppdelade i två styrkor som rapporterade direkt till den brittiska ledningen. Förutom den svenska plutonen finns också två brittiska plutoner på FSB. Huvuduppgift för QRF-plutonen är att ha beredskap inför

<sup>44</sup> Intervju med svenskstabspersonal på PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

eventuella oroligheter i regionen. Man ansvarar för beredskapen gentemot framförallt MOT, men också gentemot andra ISAF förband i hela det norra området. Utöver detta ansvarar man även för säkerheten kring flygplatsen och den egna campen.

Dessutom genomför QRF även fem till sex dagars patruller över hela det norra området under vilka man bland annat genomför vägrekognosering och inspekterar ”checkpoints”. I det här hänseendet finns det vissa likheter med MOT-verksamheten, men QRF-mandatet är mer begränsat och man återvänder sällan till samma plats flera gånger.

### 3.1.4 NSE (National Support Element)

NSEs verksamhet består av logistikstöd till hela det svenska bidraget i norr och bestod vid tidpunkten för intervjuerna av åtta svenskar: en logistikofficer, en personalofficer, en press- och informationsofficer, en mekaniker, en ledningssystemassistent, en ekonomiassistent, en läkare och en sjuksköterska (MediCell). Grundläggande sjukvård hanterar man på plats, men när det gäller akutsjukvård är PRT Mazar-e-Sharif hänvisade till det tyska fältsjukhuset i Kunduz där ett antal helikoptrar finns för att flyga ut skadade. En av de intervjuade uttryckte oro för att det ska visa sig vara svårt och byråkratiskt att få igång understödsfunktionen när det väl gäller. Vid en allvarlig trafikolycka som britterna var inblandade i fungerade detta arrangemang dock bra. Helikoptrarna kom fort och hämtade de skadade.

## 3.2 Uppgiftsfyllnad

Det finns flera aspekter att ta hänsyn till gällande vilka direktiv som finns för det svenska truppbidraget och hur de fungerat. I det här avsnittet identifieras och analyseras de nationella, centrala och regionala/lokala direktiv som ligger till grund för verksamheten.

### 3.2.1 Nationella/ISAF direktiv (Sverige)

Från regeringens proposition 2003/04:71 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, daterad den 15 april 2004 framgår att regeringen i huvudsak stödjer den operationsplan som utarbetats av NATO och som reglerar verksamheten för de enheter till vilka Sverige bidrar. Man stödjer också NATOs underliggande syfte med närvaron som uppges vara att ”skapa en långsiktig stabilitet och utveckling genom att successivt stärka Afghanistans egna resurser för att vidmakthålla säkerheten”.

I NATOs koncept för PRT-enheterna betonas ”vikten av att förbättra säkerheten genom en synlig närvaro och militär observatörsverksamhet, att stärka övergångsregeringens inflytande, samt att stödja reformerna av den inhemska säkerhetssektorn”. Man betonar också nödvändigheten av samarbete mellan den civila och den militära verksamheten, samt att bidra med säkerhetshöjande insatser för att stödja den afghanska regeringens valarbete. Arbetet med att skapa en nationell afghansk

försvarsmakt och en nationell poliskår pekas också ut av NATO som grundläggande för utvecklingen i landet och i anslutning till detta nämns specifikt demobilisering, avväpning och återintegrering, det vill säga DDR-processen. Från regeringens proposition 2003/04:71 framgår att ”det koncept som Storbritannien utvecklat för sin regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e-Sharif, med en tydlig säkerhetshöjande profil, bedöms av regeringen som väl avvägt”. Regeringen anser också att det motsvarar riktlinjerna i NATOs operationsplan.

Av de få specifika direktiv som nämns i propositionen i relation till det svenska bidraget till PRT-verksamheten framgår att ”/.../huvuduppgifterna för observatörsteamerna kommer främst att vara att tillhandahålla säkerhetshöjande närvaro och militär- och civil samverkan med lokala makthavare i provinserna” och att ”teamerna kommer preliminärt att få särskilda uppgifter till stöd för valprocessen”. När det gäller QRF-plutonen (Quick Reaction Force som beskrivs utförligare på sid. 33) kommer denna att ”/.../utnyttjas för att etablera en säkerhetshöjande närvaro eller övervaka verksamhet som bedöms vara av särskild betydelse”. Därtill nämns att det även kommer att finnas ”nationella resurser för underrättelsebearbetning och logistik att avdelas för att stödja de samlade svenska insatserna inom ISAF” på plats.<sup>45</sup>

I intervjuerna framkom att personal i fält inom det svenska bidraget till PRT ibland upplever att vad som karaktäriserar ”offensivt” respektive ”defensivt” handlande är väldigt oklart, framförallt när det gäller de svenska förhållningsreglerna inom ramen för narkotikabekämpningen, men även i andra typer av situationer. Då det inte är tydligt vad som är en ”offensiv handling” innebär detta i praktiken att det blir en bedömningsfråga som avgörs från person till person, vilket kan slå väldigt fel. Som en respondent uttryckte det:

*”Offensivt är det att åka ner som observatör, men det kan också vara offensivt att vara defensiv. Om vi åker genom ett narkotikafält och två dagar efter kommer någon och bränner det så kan vi förknippas med det. Det finns ingen tydlig regel om hur vi jobbar. Om något händer vet inte vi vad vi får göra. Det måste komma ett beslut från svenska regeringen när det gäller det. Hit får ni gå men inte längre.”*<sup>46</sup>

Utifrån de ovannämnda aspekterna är vår rekommendation att man i Sverige (Regeringskansli, Riksdag, Försvarmakten) för en diskussion kring vad som är ”offensivt” respektive ”defensivt” handlande inom ramen för narkotikabekämpningen, i syfte att åstadkomma tydligare riktlinjer för den operativa delen av bidraget.

### 3.2.2 Centrala direktiv (Afghanistan)

Till följd av att det inte funnits några centrala riktlinjer för hur PRT-arbete ska genomföras skapades *PRT Executive Steering Committee*, ett forum för civil och militär samordning på strategisk nivå i Afghanistan.<sup>47</sup> Kommitténs uppgift är att säkerställa

<sup>45</sup> Regeringens proposition 2003/04:71 (2004)

<sup>46</sup> Intervju med svenska MOT-representanter PRT Mazar-e-Sharif april 2005

<sup>47</sup> Kommittén som träffas en gång i månaden består av den afghanske inrikesministern, den afghanske finansministern, ministern för återuppbyggnad och landsbygdsutveckling, befälhavaren för ISAD,



att utvecklingen av nya PRTs följer den afghanska regeringens politik och den övergripande militär-politiska strategin för landet samt att främja utvecklandet av övergripande och gemensam PRT-policy.<sup>48</sup>

Arbetet i *PRT Executive Steering Committee* har under flera av de intervjuer som genomfördes beskrivits som abstrakt och fränkopplat från det som händer i fält. Den allmänna uppfattningen är att kommittén saknar möjlighet att fatta beslut och därför har tagit formen av en ”inte särskilt effektiv diskussionsgrupp”. Det saknas dessutom mekanismer för att vidarebefordra diskussioner och beslut till aktörerna ute i regionerna och framförallt till aktörerna i fält och kommittén har till följd av detta mycket små möjligheter att i realiteten påverka arbetsordningen på respektive PRT. Ett flertal av intervjurespondenterna på central nivå i Kabul uppgav också att *PRT Executive Steering Committee* i princip är en betydelselös institution och att förtroende och uppslutning kring den därmed har minskat radikalt.

I huvudsak gäller kritiken det faktum att riktlinjerna inte har någon praktisk betydelse då de slutgiltiga riktlinjerna för arbetet alltid kommer från de respektive berörda staterna själva. Dessutom kan man under den sista punkten i dessa riktlinjer läsa in en reservation som ger militära befälhavare rätt att i princip ignorera dessa riktlinjer om situationen så kräver.

*PRT Working Group* fick, av det stora flertalet av intervjurespondenterna, om möjligt ännu sämre kritik. I teorin ska arbetsgruppen få sina arbetsuppgifter av kommittén, men i själva verket, uppgav en av de intervjuade, är det idag tvärtom:

*”Arbetsgruppen drivs mycket dåligt. /.../ Meningen var att de civila och militären tillsammans skulle organisera arbetsgruppen, /.../ men nu har militären [ISAF och OEF] tagit över och driver frågor på agendan som inte är relaterade till säkerhetssektorreformen. /... / Vid något tillfälle har man också försökt att exkludera de deltagare som inte representerade de stora truppbidragande länderna.”*<sup>49</sup>

Även för *PRT Working Group* är förtroende och uppslutning således på mycket stark tillbakagång. En av de intervjuade representanterna från en central biståndsorganisation berättar att gruppen är på väg att självdö till följd av minskat deltagande.

---

befälhavaren för OEF, FNs särskilde sändebud till Afghanistan, en representant från UNAMA, NATOs Senior Civilian Representative, samt ambassadörer från truppbidragande länder, såväl som potentiella nya sådana.

Två arbetsgrupper rapporterar till *PRT Executive Steering Committee*. Den ena är *PRT Working Group* som leds av den afghanske inrikesministern och är tänkt att vara ett diskussions- och koordinationsforum för civila och militära aktörer från UNAMA, OEF, ISAF och truppbidragande länder. *PRT WG* möts en gång per vecka med uppdraget att ge rekommendationer till *PRT Executive Steering Committee* som rör de mer operativa aspekterna av arbetet på PRT. Den andra gruppen *NGO Civil Military Group* är ett forum där civila organisationer en gång i månaden träffar militär och regeringsrepresentanter för att utbyta information, ge synpunkter på utvecklingen av PRT, samt lösa och förebygga konflikter mellan militären och de humanitära organisationerna.

<sup>48</sup> De 19 punkterna återfinns som Appendix 2. Riktlinjerna är inte generellt accepterade och vedertagna, framförallt inte bland de civila aktörerna, då de anses vara för generella och otydliga i beskrivningen av PRT-konceptet och arbetssättet.

<sup>49</sup> Intervju med representant från central internationell organisation, i Kabul, Afghanistan, maj 2005.

Arbetsgruppen fungerar så pass dåligt och de här frågorna avgörs i slutändan ändå på nationell nivå hos de truppbidragande länderna.

### 3.2.3 Regionala och lokala direktiv (norra regionen och Mazar-e-Sharif)

Det blev tydligt under besöket i Mazar-e-Sharif att även om vissa centrala direktiv för PRTs arbete finns på centralnivå har det visat sig svårt att omsätta dessa operativt eftersom de egentligen aldrig nått soldaten i fält. De riktlinjer som det beslutas om centralt ändras dessutom oftast på regional nivå med anledning av de olika nationella undantagen. Under intervjuerna med de svenska MOT framkom det att de fått arbeta mycket självständigt och ofta även fått formulera sina egna program och arbetsupp-



*Bild 6. Vår i Mazar-e-Sharif (Foto: Karin Bogland)*

gifter, eftersom det tidvis varit väldigt oklart vilka direktiv som funnits. Denna självständighet har förvisso fungerat bra, men också enligt en av de intervjuade skapat en "känsla av ostruktur". Ingen av de intervjuade kan erinra sig att de sett några exakta uppgifter för PRT eller MOTs arbete, men en av de intervjuade nämner att han "\*/.../ har sett i en presentation att det ska finnas ett papper". Hur och med vad teamet arbetat har som ett resultat av detta blivit i hög grad beroende av MOT-chefens personlighet och erfarenhet. Därför är det också, som en av de intervjuade nämner, extremt viktigt att "rätt sorts chefer" rekryteras.<sup>50</sup>

I anknytning till detta framkom det också att de nio veckors stridsutbildning som de svenska MOT får innan missionsstarten av en del upplevdes som missriktad då den ger intrycket att det "pågår fullt krig" i området. Enligt en av de intervjuade svenska företrädarna för MOT, skulle det vara mer lämpligt med något i stil med den HUMINT-utbildning som finns på Swedint [denna utbildning sker sedan september, 2005 på UndSäkC (Underrättelse och Säkerhetscentrum) i Uppsala istället]. Tidigare fanns det enligt samme person ingen förberedande utbildning eftersom ingen visste vad MOT var. "Det ingångsvärde som vi fick var att man åker och samverkar med en byäldste. Jag har inte samverkat en enda gång med en byäldste"<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Intervju med en svensk representant vid PRT Mazar-e-Sharif, i Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

<sup>51</sup> Intervju med MOT-chef, PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

Den allra största delen av sin tid tillbringar MOT med samtal och möten. En mycket viktig kompetens att ha med sig är därför en välutvecklad mötesteknik. Hur man förbereder ett möte, vad man vill ha fram på ett möte, hur man hanterar konflikter under mötet är alla viktiga komponenter.

*”Samtalet är vår stridsteknik. Man måste kunna förhandla, veta hur man planerar inför ett möte/.../ Det viktigaste i jobbet idag är att ha en bra attityd till människorna, att man respekterar dem fullt ut. Att man har omdöme – det är det absolut viktigaste hos cheferna och människorna som jobbar med dem här. För minsta fel ord i fel situation kan få jättestora konsekvenser.”<sup>52</sup>*

Utifrån de ovannämnda aspekterna är vår rekommendation att man från Försvarsmaktens sida överväger möjligheten att låta framtida MOT-personal genomgå HUMINT-utbildning på UndSäkC i Uppsala, samt komplettera denna utbildning med grundläggande kulturella och språkliga kunskaper. Spelscenarion av verkliga händelser i fält skulle kunna förbättra förberedelserna ytterligare, vilket också är något som sker sedan våren 2005 då tillämpningsövningar baserade på verkliga händelser från Afghanistan använts i övningarna.

När det gäller den bristande känslan av struktur och riktlinjer för MOT-arbetet i fält kan den svenska ledningen fundera på sätt att bättre kommunicera vilka riktlinjer som är gällande för PRT Mazar-e-Sharif. Även om det i dagsläget finns bristande direktiv centralt från Kabul genom exempelvis de inte så väl fungerande *PRT Executive Steering Committee* och *PRT Working Group* kan riktlinjerna redas ut i enlighet med ISAFs mandat samt de svenska direktiven.

### 3.3 Samverkan

Samverkan både utom och inom PRT är en av aspekterna vi valt att titta närmare på. Särskilt viktig är samarbetet med britterna som är i ledningen och även i majoritet när det gäller manskap på plats. Nedan beskrivs denna samverkan och dessutom den också betydelsefulla samverkan man har med det övriga svenska bidraget, andra organisationer i området och sist, men inte minst, med lokalbefolkningen.

#### 3.3.1 Samverkan med britterna

Samverkan med britterna uppges ha fungerat bra för samtliga de svenska enheterna, på såväl ledningsnivå som inom den operativa delen. Svenskarna har aldrig behandlats annorlunda och det har aldrig varit några direkta samarbetsproblem. I och med att svenskarna ska ta över ledningen för PRT är de en del av britternas *extraction strategy* vilket garanterat dem insyn i arbetet i ledningen och möjlighet att påverka. Något som framkom i intervjuerna med den svenska stabspersonalen var att man upplever att britterna alltid legat på gränsen när det gäller bemanning och att svenskarna skulle föredragit att ha mer personal.

---

<sup>52</sup> Intervju med MOT-chef, PRT Mazar-e-Sharif, april 2005.

I vissa fall förekommer dock att briter löser uppgifter på ett annat sätt än svenskar. I den svenska QRF-plutonens fall innebar detta till exempel att man tillbringade den första delen av missionen väldigt låst vid campen och camplivet eftersom briterna föredrog att vara samlade där, trots att det svenskarna egentligen ville var att komma ut mer, visa upp sig och prata med lokalbefolkningen. Senare fick man sin vilja igenom och i jämförelse med de andra plutonerna var man den som var ute mest i området, framförallt vintertid, då det drogs nytta av svenskarnas vintererfarenhet och bättre vintermateriel.

Brittiska MOT arbetar lite annorlunda även om deras profil också är nedtonad och direktiven är desamma. Generellt sett har briter och svenskar olika erfarenhet genom sina länders utländska missioner som till viss del präglar deras verksamhet. I Storbritannien är man utbildad för att bedriva krig och man har dessutom en operativ erfarenhet från Nordirland som svenskarna saknar. Svenskarna är också avsevärt mer informella än briterna.

Den relativt nyanlända gruppen av Gurkha-soldater från Nepal har fått mycket beröm av svenskarna som anser att Gurkha-soldaterna är mycket professionella och lätta att samarbeta med. Förutom att maten blivit bättre efter deras ankomst (Gurkha-soldaterna hade med sig egna kokkar) har de enligt flera av de intervjuade svenska representanterna, också bidragit med mer struktur till arbetet och ett arbetssätt som mer liknar svenskarnas än briternas. Det faktum att de närvarade under valet i Sierra Leone ger dem dessutom en ovärderlig operativ erfarenhet och flera av de svenska representanterna menade att Sverige genom detta samarbete har inhämtat en rad ovärderliga lärdomar. En del av de nepalesiska soldaterna talar för övrigt hindu och urdu, vilket fungerat väl i områden där pashtun talas.

### 3.3.2 Samverkan mot det övriga svenska bidraget

Ett annat samverkansområde som lämnar utrymme för förbättringar är samverkan mellan det svenska bidraget i Mazar-e-Sharif och det övriga svenska bidraget i Kabul, samt även kontakterna med hemmabasen i Sverige. Bristerna tycks framförallt gälla logistikstöd, men problem finns också i fråga om avsaknad av rutiner för samverkan i allmänhet och informationsutbyte i synnerhet. Strukturen på det svenska bidraget är idag splittrad. Kabul- och Mazar-e-Sharif-delarna faller



*Bild 7. Kabul efter regn. (Foto: Karin Bogland)*

inte ens under samma organisatoriska paraply och möten mellan dem som är i norr och de som är belägna i Kabul är sällsynta. Det faktum att även bidraget i norr är utspritt

på högkvarter, MOT och QRF bidrar till att försvaga samverkan inom det svenska bidraget i allmänhet. Något som förmodligen underlättat den samverkan som faktiskt finns är att det svenska bidraget både i Mazar-e-Sharif och i Kabul varit under brittisk ledning.

Den huvudsakliga kontakten mellan de två områdena är i form av logistikstöd från Kabul till Mazar-e-Sharif. Det faktum att det svenska bidraget i Mazar-e-Sharif bland soldaterna har kallats "Missionen som Sverige glömde" indikerar dessvärre att logistikdelen inte fungerat problemfritt. Problemen har varit sådana som kan upplevas som småsaker men som betyder mycket ute i det stundtals hårda fältlivet - exempelvis post som dröjer tre veckor och snus som aldrig kommer fram. Det har också handlat om mer allvarliga företeelser, som att inledningsvis ha nekats nödvändigt material som omgående behövts för att lösa en viss uppgift och eller om löneutbetalningar och befattningslöner som inte stämt. Även om dessa brister aldrig fått några direkt operativa konsekvenser har de ändå upplevts som onödiga irritationsmoment under redan påfrestande förhållanden.

Förutom det logistiska finns viss kontakt mellan PRT och den svenska underrättelsecellen<sup>53</sup> i Kabul. Den svenska underrättelsecellen har veckovis kontakt med J2 på PRT Mazar-e-Sharif, men ett bra sambandssystem för att kunna utbyta rapporter omedelbart saknas. Ett sådant system skulle exempelvis kunna låta den svenska underrättelsecellen ta del av de dagliga MOT-rapporterna vilket skulle vara till stor hjälp för deras analyser och rapportering. Den svenska underrättelsecellen uppger att de har goda kontakter med MOT-cheferna som man träffar när dessa är i Kabul, oftast på väg till eller från *leave*. Det finns emellertid inga rutiner för deras samverkan så kontakterna som upparbetas vid varje rotation blir mycket personrelaterade. Dessutom försvåras samverkan av att man roterar vid olika tillfällen. I övrigt finns inte några direkta kopplingar mellan delarna i det svenska bidraget förutom att man träffas informellt på "svenskträffar" och andra sociala evenemang.

När det gäller samarbetet mellan MOT i norr uppger vissa att de har ett bra samarbete med andra MOT i sin provins, men inte med de andra provinserna. Andra har ingen samverkan alls med andra team och vissa uppger att det inte heller finns behov av ett sådant samarbete. Det faktum att alla MOT-chefer hittills arbetat på olika sätt kan förklara dessa varierande intryck. I allmänhet tycks det dock finnas en önskan om en mer institutionaliserad samverkan mellan de olika MOT eftersom man tror att detta kan underlätta arbetet.

Under intervjuerna efterfrågades också önskemål om tydligare riktlinjer för överlämningen av MOT vid rotation. Idag är den enda instruktionen som når teamen "att man ska lämna över så att dom [nästa team] kan fortsätta" vilket gör överlämningsprocessen väldigt individuell. MOT-arbetet är extremt beroende av goda kontakter ute i fält och en korrekt överlämning av alla kontakter som byggts upp under tiden genom en introduktion hos nyckelpersonerna spar en hel del tid och arbete åt det övertagande

<sup>53</sup> SWENIC (Swedish National Intelligence Cell) består av sju personer, inklusive chefen. Det är en utpräglad bearbetnings- och analysenhet som siktar in sig på tre huvudområden: politik, militär bearbetning och säkerhet (hotbilden mot den svenska kontingenten).

teamet. Trots att en sådan överlämning i vissa fall existerar idag är detta arbete långt ifrån institutionaliserat, och om överlämning sker eller ej är därför helt beroende på vilket initiativ berörd MOT-chef är beredd att ta.<sup>54</sup>

Utifrån de aspekter som presenterats ovan är här vi följande rekommendationer:

att logistikstödsfunktionen genomgår en översyn med avsikt att försäkra att rutiner för löneutbetalningar, posthantering och materialdistribution fungerar.

att möjligheterna att etablera ett sambandssystem för direktkontakt och informationsutbyte i syfte att förbättra samverkan mellan de olika delarna inom det svenska bidraget baserat i olika regioner undersöks.

### 3.3.3 Samverkan med andra organisationer

Samverkan mellan PRT, FN och andra bistånds- och utvecklingsorganisationer sker i begränsad utsträckning direkt ute i fält. De svenska trupperna uppger att de har haft minimal kontakt med andra organisationer, men i de fall deras vägar korsats, som när man till exempel i enstaka fall givit eskortstöd åt en NGO, har samverkan fungerat problemfritt. MOT i Sar-e Pol har också haft viss kontakt med UNOPS (*United Nations Office for Project Services*) i provinsen och även den kontakten har fungerat mycket bra.

På högkvarternivå har PRT Mazar-e-Sharif på flera plan sedan länge ett mycket nära samarbete med det regionala UNAMA-kontoret. Trots att de egentligen är väldigt olika organisationer arbetar UNAMA och PRT mot samma mål, att främja säkerheten och stabiliteten i regionen. UNAMAs *Head of Office* träffar PRT ledningsgruppen varje vecka för att informera samt planera och koordinera kommande verksamhet. Den brittiska UD-representanten träffar regelbundet UNAMAs *Political Officer* för att diskutera till exempel den politiska utvecklingen. På UNAMA finns också en *Military Liaison Officer* som arbetar mycket nära med PRT. Flera gånger i veckan deltar han i möten med PRT och representanter för den afghanska armén där man diskuterar säkerhetssituationen i området och varje PRT-enhet rapporterar från sin verksamhet. Under dessa möten tas också beslut om gemensamma aktiviteter som till exempel att arrestera en före detta befälhavare. När det gäller planering av kommande gemensam verksamhet som DIAG processen arbetar UNAMAs *Liaison Officer* ofta tillsammans med J2 och J3 på PRT.

UNAMA ansvarar också för det *Provincial Coordination Board* som bland andra består av deltagare från FN, NGO-samfundet och PRT. Detta möte syftar till att öka kunskapen hos de olika aktörerna i området om varandras verksamhet; allt för att undvika missuppfattningar och onödiga osämja, samt för att se till att verksamheter inte överlappar i allt för hög grad. Man utbyter här också information om situationen i regionen i allmänhet och säkerhetsrelaterad information i synnerhet. PRT representeras av DFID-representanten som har med sig information från MOT.

---

<sup>54</sup> Intervjuer med MOT-chef PRT Mazar-e-Sharif april 2005

Enligt en högt placerad representant för Svenska Afghanistan kommittén i Afghanistan, hade de vid intervjutillfället ingen verksamhet på plats i Mazar-e-Sharif som direkt hade någon anledning att samverka med PRT Mazar-e-Sharif.<sup>55</sup> Denne nämnde dock att när det gällde PRT Mazar-e-Sharif fanns det ett flertal positiva omdömen inom NGO-sfären.<sup>56</sup>

### 3.4 Samverkan med lokalbefolkningen

Ett återkommande tema i intervjuerna är nödvändigheten av att arbetet sker med lokalbefolkningens medgivande. Detta är särskilt viktigt för MOT som rör sig ute i regionen under långa perioder och då även bor ute i byarna. Utan lokalbefolkningens välvilja till MOT, kan man inte röra sig fritt i regionen och uppdraget fallerar till följd av detta. Goda relationer med lokalbefolkningen blir därför ytterst viktiga och man anstränger sig för att i så hög grad som möjligt även delta i det vardagliga livet ute i byarna genom att vara med på bröllop, parader eller andra högtider.



*Bild 8. Familj på motorcykel. (Foto: Sofie Bedford)*

De intervjuade svenskarna har i allmänhet enbart positiva kommentarer gällande kontakten med lokalbefolkningen. Två olika representanter från det svenska truppbidraget beskriver lokalbefolkningen som ”samarbetsvilliga, generösa och lätta att få kontakt med” respektive ”tacksamma, vänliga, glada och har en stark fredsvilja”. Endast i enstaka situationer uppges MOT ha stött på viss återhållsamhet, men det har mest varit på platser som ISAF ännu inte besökt i någon större utsträckning.

<sup>55</sup> Det fanns en lokal verksamhet som arbetade med att tillverka proteser.

<sup>56</sup> Telefonsamtal med representant från Svenska Afghanistan kommittén, maj 2005.

## 4 REKOMMENDATIONER KRING DEN NUVARANDE STRUKTUREN VID PRT MAZAR-E-SHARIF

Delarna i det här kapitlet behandlar redan idag existerande och i de flesta fall väl fungerande lösningar inom PRT-strukturen i Mazar-e-Sharif.

### 4.1 De civila posterna på PRT

Sverige har en lång historia av engagemang för den humanitära situationen och utvecklingen i Afghanistan. År 2004 var Afghanistan den tredje största mottagaren av svenskt bistånd. Inför det svenska övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif är det bland annat därför strategiskt viktigt att inkludera Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) i diskussionerna om dess deltagande i den civila delen av detta PRT. När intervjuerna genomfördes under den här studiens gång, stod det snart klart för oss att det stora flertalet av de truppbidragande länderna i Afghanistan förutsätter att det civila och det militära nationella bidraget synkroniseras, eftersom de själva gör så. Inom PRT-systemet i Afghanistan idag är det, utöver Sverige, enbart Litauen som inte har en koppling mellan det militära och det civila bidraget.

Det kommer, enligt Regeringens proposition 2005/06:34 om *”Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan”* att finnas en politisk rådgivare och en biståndsrådgivare i det utökade svenska bidraget vid PRT Mazar-e-Sharif. De ska inte bedriva några egna projekt utan ska verka som kontaktyta mellan ledningen för PRT Mazar-e-Sharif och de civila organisationerna i området. UDs syn på detta är, enligt en respondent från den humanitära gruppen på UDs enhet för global säkerhet, att det är viktigt att det är en tydlig uppdelning mellan de militära och de civila delarna. Dels då de har olika utgångspunkter och uppgifter, dels utifrån säkerhetssynpunkt och antagandet att de civila organisationerna riskerar att bli mer utsatta för våld och hot om lokalbefolkningen och andra parter får anledning att koppla samman dem med de militära trupperna i området (se exempelvis de kidnappningar et cetera som skett i Irak och de våldsamma överfallen mot till exempel Läkare utan gränser som skett i Afghanistan).

Det hittills enda fallet där det civila och det militära bidraget har samordnats för svensk del inom ramen för en internationell insats, är i Kosovo 2000 då Sida gav finansiella medel till svenska bataljonen för att uträtta ”småskaliga humanitära insatser” (i det här fallet handlade det om att stödja och koordinera byggnadsprojekt för byggnation av sjukstugor, stödja indragning av vatten och avlopp till en skola, anlägga fotbollsplan, samt ordna distribution under vintermånaderna). FOI Försvarsanalys anlätades av Sida för att utvärdera hur dessa insatser fungerat<sup>57</sup> och i resultaten kom författarna fram till att samarbetet i stort fungerat väl och att det torde öppna upp

---

<sup>57</sup> Resultaten presenterades i rapporten ”Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo”, Broberg Wulff, Maria och Ströberg, Karin, 2001, (FOI-R--0171--SE).



för fortsatt försöksverksamhet mellan Sida och Försvarsmakten i internationella insatser. Efter detta pilotfall skedde dock inga ytterligare försök.

Det finns en rad fördelar med att ha en representant från Sida, samt en representant från UD stationerade på PRT Mazar-e-Sharif. Flera representanter från centrala biståndsorgan intygar att PRT har fungerat mest effektivt där den militära befälhavaren har haft ledningen i säkerhetsfrågorna, den politiska rådgivaren har haft ledningen gällande den politiska utvecklingen, samt rådgivaren för biståndsfrågor har haft ledningen för återuppbyggnadsfrågor.

*”The three main parties in almost all PRT are Foreign Affairs, Development and Military. Where, these three works towards a common agenda, that’s where the PRT is most effective. The challenges out there really needs these three elements coordinated, otherwise it won’t work sufficiently. This is why it’s a must with a Sida representative and a Foreign Ministry representative at the PRT. Otherwise the PRT will be less effective. Ignoring the development would not help the future development.”<sup>58</sup>”*

Helhetsperspektivet och den nära samverkan som därmed underlättas med andra essentiella parter, såsom de afghanska myndigheterna, UNAMA och NGO-sfären, är en annan viktig aspekt. Det tjänar dock till att poängteras att varken representanten från UD eller representanten från Sida i denna konstellation skulle komma att underställas den militära befälhavaren.

Vad får det då för implikationer när biståndsradgivaren, som kommer att placeras på det från svenskt håll utökade PRT Mazar-e-Sharif, enligt Regeringens proposition 2005/06:34 ”inte ska bedriva egna projekt” (vilket innebär att rådgivaren inte kommer att ha några finansiella medel knutna till sin funktion)? De eventuella projekt som initierats av DFID-representanten och som inte slutförts drabbas förmodligen av detta. Vidare är samarbetspartners och organisationer i området vid det här laget vana vid att biståndsfunktionen vid PRT Mazar-e-Sharif också har finansiella medel att använda i olika samarbetsprojekt (DFIF-representanten har idag 1 miljon pund att tillgå). Vad blir incitamenten för dessa parter att samverka med den svenska biståndsradgivaren då denne inte har några finansiella medel att knyta till regionen? Risken är att effekterna för påbörjade projekt blir stora och att incitamenten för dessa parter att samverka med PRT Mazar-e-Sharif i dessa frågor blir liten. Enligt den intervjuade representanten på humanitära gruppen vid UD:s enhet för global säkerhet, finns det dock många andra hjälporganisationer i området kring Mazar-e-Sharif, vilket kan leda till att även om de finansiella medel som DFID-representanten hade med sig uteblir, då den svenska biståndsradgivaren tar över, behöver detta inte nödvändigtvis påverka det stora hela. Denne pekade även på den officiella synen från UD, och därmed även Sida eftersom de är en myndighet under UD:s ansvarsområde, är att ”*det inte är förenligt ur svensk biståndssynpunkt att stödja ett område mer bara för att det finns svensk militär där*”. Denne nämnde däremot också att undantag från denna syn kan vara om det inte finns några alternativ på grund av rådande säkerhetssituation, om det har lugnat ned sig så pass att det inte längre är känsligt med en militär närvaro, samt om den civila befolkningens överlevnad inte längre är hotad. I anknytning till dessa tre undantag kan vi

<sup>58</sup> Intervjuad representant från ett centralt biståndsorgan beläget i Kabul.

notera att de två sista undantagen är sådana som idag är aktuella i området kring Mazar-e-Sharif, där den svenska biståndsrådgivaren kommer att verka.

För att de pengar som Sverige bidrar med för att stödja Afghanistans framtida utveckling ska nyttomaximeras menar vi att det är av absoluta vikt att det efter det svenska övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif finns en representant från UD samt en representant från Sida i den ledande trojkan (Politik, Utveckling, Militär). I denna trojka skulle representanten från UD ansvara för politiska frågor, representanten från Sida för utvecklingsfrågor och den militära befälhavaren för säkerhetsaspekter, samtliga tre strävandes mot samma mål: att stödja och bana väg för säkerhetssektorreformen. Det är ett koncept som fungerar väl idag och som lovordas av samtliga intervjurespondenter, såväl i Mazar-e-Sharif, som i Kabul. Vidare förordar vi starkt att finansiella medel knyts till biståndsfunktionen vid PRT Mazar-e-Sharif, då projektverksamhet och biståndsfunktionens inflytande annars förmodas påverkas negativt.

Det skulle enligt vår mening vara en milstolpe för svenska civila och militära internationella insatser om ett närmare samarbete mellan Sida och Försvarsmakten kunde komma till stånd. Relationen är inte dålig mellan parterna idag, men den skulle kunna förstärkas. Både Sida och Försvarsmakten skulle kunna dra fördel av samarbete och förtroendeskapande åtgärder, vilka i sin tur skulle bidra till att stärka Sveriges nationella agenda och underlätta samordning av de internationella initiativen i framtiden.

Utifrån de aspekter som presenterats är vår rekommendation att de civila posterna på PRT Mazar-e-Sharif fylls av en representant från UD och en representant från Sida. Vidare förordar vi starkt att Regeringen överväger att knyta finansiella medel till biståndsfunktionen.

## 4.2 Posterna som besätts av amerikanska myndigheter på PRT Mazar-e-Sharif

De tre amerikanska myndigheter som finns representerade vid PRT Mazar-e-Sharif idag är USDOS, USAID och USDA. De deltar i de arbets- och planeringsmöten som sker på PRT, men arbetar inte formellt inom PRT-strukturen och lyder därmed inte heller under chefen för PRT. De arbetar tätt ihop med den ledande trojkan (befälhavaren, DFID-representanten och FCO-representanten) och är beroende av PRT dels som fysisk arbetsplats, dels för tillgodoseende av skydd, mat, boende och transporter.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Enligt USAIDs PRT-koordinator i Kabul sörjer USAID för datorer, satellit, kommunikation, fordon och kan dessutom hyra lokal personal, men är i övrigt beroende av ett avtal liknande det som finns idag som säkerställer att PRT bistår med vissa saker (arbetsplats, boende, säkerhet, mat, säker transport).

### 4.2.1 USDOS – Amerikanska motsvarigheten till Utrikesdepartementet

Under de intervjuer vi genomförde med svenska representanter vid PRT Mazar-e-Sharif framhölls en önskan om att ett PRT under Sveriges ledning borde inkludera den politiska rådgivaren från USDOS (*United States Department of State*). Enligt en av de svenska representanterna är den nuvarande USDOS-representanten även intresserad av att vara kvar på sin position inom PRT Mazar-e-Sharif, vilket är en fördel då hon redan har ett etablerat kontaktnätverk och inflytande i regionen. Att ha kvar USDOS-posten skulle bland annat, enligt samme person, ge stora vinster för ett svenskt PRT i form av tillgång till information och underrättelser från den amerikanska sidan om vad som händer i landet, som Sverige annars skulle få svårt att få tillgång till. Britterna och amerikanerna har ett historiskt nära samarbete, medan Sverige, enligt den intervjuade, skulle riskera att hamna vid sidan av i informationsflödet.

*”Idag kommer amerikanerna till oss (PRT Mazar-e-Sharif) för information och hjälp. PRT skulle förlora mycket på att förlora den kontakten (USDOS-representanten) och vi (PRT Mazar-e-Sharif) skulle hamna i underläge genom att behöva gå till dem för information istället.”<sup>60</sup>*

En annan fördel med att behålla USDOS-representanten är att dennes närvaro vid PRT Mazar-e-Sharif underlättar trovärdigheten vid behov av hot om våldsanvändande. En av de intervjuade svenska representanterna nämner även att en ytterligare aspekt att beakta är det faktum att man genom den amerikanska USDOS-närvaron knyter till sig en del av den amerikanska finansieringen i området, vilket kan vara väldigt gynnsamt med tanke på amerikanernas stora närvaro i landet.

En annan av de svenska representanterna som vi intervjuade nämnde att amerikanerna dessutom är ledarnation i utbildningen av den afghanska armén och bland annat, i området kring Mazar-e-Sharif, har något som kallas *Embedded Training Teams* (det vill säga amerikanska soldater som är ”inbäddade” i de nationella afghanska trupperna för stöd, utbildning och för att kunna motverka korruption et cetera). Den nuvarande USDOS-representanten är i den amerikanska militärens ögon väldigt högt rankad, vilket i sammanhanget är en dörröppnare för PRT Mazar-e-Sharif gentemot militära förband samt den afghanska armén i regionen.

### 4.2.2 USAID – Amerikanska motsvarigheten till Sida

Under de intervjuer som genomfördes, framfördes idel positiva omdömen om USAID-funktionen på PRT Mazar-e-Sharif. De flesta verkade se en nytta i att de utvecklingspengar som investeras i regionen och det arbete som USAID genomför i viss mån kopplas ihop med PRT Mazar-e-Sharifs verksamhet, då detta i längden dels skapar en ökad välvilja hos befolkningen, dels förbättrar säkerhetsläget genom att nya möjlig-

---

<sup>60</sup> Intervjuad svensk representant vid PRT Mazar-e-Sharif, i Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

heter ges till utveckling.<sup>61</sup> Det framfördes flera argument för att ha en USAID-representant på PRT Mazar-e-Sharif även under det svenska ledarskapet.

Det är också en fördel för USAID att ha en representant placerad vid PRT eftersom möjligheter öppnas för engagemang i olika lokala och regionala processer, samtidigt som det blir enklare att påvisa märkbar effekt i biståndsarbetet. USAID, såsom många andra donatorer, ger en stor del av sina pengar till regimen och till centralt planerade program. Flertalet av dessa program är väldigt bra, men saknar lite av det subtila som sker på fältnivå. Det finns oftast en politisk dynamik, etniska, och regionala dynamiker, säkerhetsfrågor och biståndsutmaningar som på det hela taget kräver ett mer lokalt, flexibelt angreppssätt. Det är här som PRT Mazar-e-Sharif och USAID tillsammans ger varandra en nyttomaximerande effekt. USAID bidrar till att en bro återuppbyggs som varit raserad i tio år, lokalbefolkningen blir positivt inställda, kommersen ökar och PRT Mazar-e-Sharif värderas som hjälpsamma även om det inte är de som arbetar med dessa uppgifter.

USAIDs policy är att de är mer än villiga att placera en representant vid ett ISAF PRT. De USAID-representanter som intervjuades menade att de ser många fördelar för både USAID och för PRT Mazar-e-Sharif med en fortsatt USAID närvaro vid PRT Mazar-e-Sharif, men att det är helt och hållet upp till Sverige som ledarnation att fälla det slutliga avgörandet. *"It really is up to you (Sweden), if you feel that this could give added value to your PRT, we're certainly willing to help you."* USAIDs PRT-koordinator avslutade vår intervju med att tillägga: *"We're happy to keep Mirjam (den lokala representanten för USAID) up in Mazar."*<sup>62</sup>

### 4.2.3 USDA – Amerikanska motsvarigheten till Jordbruksdepartementet

När det gäller den USDA-post som funnits vid PRT Mazar-e-Sharif och huruvida den även i fortsättningen bör vara del av PRT eller ej, är det tyvärr inte möjligt för oss att komma med några konkreta rekommendationer. Vid tiden för intervjuernas genomförande fanns det ingen USDA-representant på PRT Mazar-e-Sharif och det var oklart om och när posten skulle tillsättas. I intervjuerna på PRT Mazar-e-Sharif var positiva omdömen om de andra två US-posterna (USDOS och USAID) ett återkommande tema, medan USDAs verksamhet sällan eller aldrig ens nämndes. Det är dock oklart om detta ska tolkas som kritik eller om det var slumpmässigt.

I Kabul genomförde vi en intervju med tre representanter från USDA, Amerikanska ambassaden och USDOS från PRT Herat, men inte heller den intervjun tjänar som något bra underlag för avväganden i frågan. USDA-representanten nämnde i slutet av

---

<sup>61</sup> En del av de aktiviteter som USAID gör i de norra delarna överensstämmer inte alltid med verksamheten på PRT. USAID har exempelvis \$100 miljoner avsatta för olika hälsoprogram, ett område som PRT Mazar-e-Sharif inte är inblandad i. USAID-representanten har på så vis två roller i området, en som kretsar mer kring att vara rådgivande part till PRT lokalt, samt en som handlar om att koordinera USAIDs aktiviteter i hela den norra regionen.

<sup>62</sup> Intervju med representant centralt

intervjun att jordbruksexperter är viktiga då det handlar om att presentera alternativa grödor inom ramen för narkotikabekämpningen. Han nämnde i samband med detta att Afghanistan har stora möjligheter att i framtiden odla bland annat vindruvor, meloner, pistaschnötter, potatis och att det därmed finns en oerhörd potential inom jordbruksområdet. Huruvida det behövs en representant från USDA belägen på PRT Mazar-e-Sharif för detta ändamål eller inte är dock trots detta inlägg fortfarande oklart.

Utifrån de aspekter som presenterats är vår rekommendation att man även fortsatt låter knyta representanter från USDOS och från USAID till PRT Mazar-e-Sharif.

## 5 UTVECKLINGSPOTENTIAL FÖR PRT MAZAR-E-SHARIF

### 5.1 Civila funktioner

#### 5.1.1 Polisiära rådgivare

I dagens läge finns det stora problem inom den afghanska polisen, såsom analfabetism, korruption, fraktionisering och låga löner, vilket innebär att Mazar-e-Sharif i realiteten inte fungerar som den provinshuvudstad den officiellt är. PRT Mazar-e-Sharif har speciellt inriktat sig på att stödja just reformeringen av den afghanska polisen, genom att bland annat ha ett nära samarbete med det regionala träningscentret för poliser. Vidare deltar representanter från den afghanska polisen regelbundet i de patrulleringar som utförs av MOT.

Enligt en centralt placerad intervjurespondent råder det brist på operativa polisiära experter som kan fungera som stöd vid det regionala träningscentret. Så länge dessa experter agerar i enlighet med agendan från Kabul skulle de enligt respondenten kunna fylla en viktig funktion i regionen. Vidare är det angeläget, enligt denne, att fortsatt ha en mer senior polisiär rådgivare till PRT-högkvarteret. Vikten av polisiära rådgivare poängteras också av en av de intervjuade i ledningen för PRT Mazar-e-Sharif:

*Vi behöver fler polisrådgivare. /.../ Vi behöver åtminstone en civil polisrådgivare per provins, plus att vi behöver två seniora polisrådgivare vid PRT-högkvarteret. Vilket land de kommer från spelar mindre roll, det viktiga är deras närvaro.”<sup>63</sup>*

Ett utökat antal polisiära rådgivare vid PRT Mazar-e-Sharif skulle kunna fylla en viktig funktion genom att dessa kunde patrullera inom ramen för MOT och fungera som mentorer till de lokala polischeferna, betonas en annan centralt placerad respondent. Denna åsikt har starkt stöd också bland övriga respondenter. Bland annat pekar en av de svenska representanterna på att det finns ett stort behov av ganska grundläggande handledning av och stöd till den lokala polisen, till exempel vägledning i hur man genomför en brottsplatsutredning, hur man söker igenom en bil och hur man sätter på handfängsel.

Amerikanerna som har ansvaret för militärreformen, använder sig av så kallade ”inbäddade” militära team i den afghanska militären, tänkta att förhindra korruption. Det skulle, enligt DFID-representanten vid PRT Mazar-e-Sharif, vara fantastiskt om denna modell kunde användas även i arbetet med reformen av den afghanska polisen.

En intervjuad från ett centralt biståndsorgan framhåller att reformeringen av polisen och rättsstaten behöver all hjälp den kan få:

---

<sup>63</sup> Intervju med biträdande befälhavare vid PRT Mazar-e-Sharif, Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

*”Om inriktningen för PRT Mazar-e-Sharif är säkerhet - och givet att ni i norr inte behöver lägga ned stora resurser på tunga vapen för skydd av PRT självt, så är stödet till polisreformen absolut av största vikt. Har ni polisrådgivare att sända, så sänd dem. I nuläget i Mazar-e-Sharif börjar det anlända färdigutbildade poliser och vi behöver stötta dem i deras kommande arbete. Det är ett område som vi behöver fokusera mer på.”<sup>64</sup>*

Utifrån de aspekter som presenterats i rapporten rekommenderar vi att Sverige dels fortsatt ser till att den primära inriktningen för PRT Mazar-e-Sharif är stödet till polisreformen dels att fler polisiära rådgivare knyts till PRT Mazar-e-Sharif, både på stabsnivå och på MOT-nivå.

## 5.1.2 Juridisk rådgivare

Reformeringen av rättsstaten är idag den pelare inom säkerhetssektorreformen som får mest kritik av organisationer som verkar i Afghanistan. Det mesta tyder på att reformen inte nått utanför Kabul om den ens har säkerställts där, vilket leder till stora problem ute i regionerna då reformen avser bland annat grundläggande rättsligt tänkande och handlande bland befolkning och myndigheter. Länken mellan den polisiära och den rättsliga sfären har till följd av detta varit väldigt svag. Exempelvis kan en person som begått ett brott slippa fängelse, medan andra oskyldigt arresterade riskerar att förbli i fängsligt förvar ohörda.

PRT Mazar-e-Sharif har hittills haft en samordnande funktion avseende de rättsliga program som etablerats inom ramen för reformeringen av rättssystemet, men i övrigt inte varit involverade – detta trots att ett ökat engagemang flera gånger efterfrågats från italienskt håll.<sup>65</sup>

Enligt en av de intervjuade representanterna från ledningen inom PRT Mazar-e-Sharif, finns idag ett stort behov av juridisk rådgivning, dels inom PRT Mazar-e-Sharif självt, till exempel med kontraktsskrivning och råd till lokala myndigheter, dels i anknytning till MOT eller de utlokaliserade PRT-kontoren för att stödja myndighetspersonal och lokalbefolkning ute i regionen. Även grundläggande säkerhetsfrågor som ”är det lagligt att bära vapen?” blir enligt samme person svåra att besvara utan denna kompetens.

En juridisk rådgivare vid PRT-högkvarteret kan förhindra att eventuella felsteg begås av välmenande MOT och andra PRT-representanter. Samarbetet som initierades mellan PRT och guvernören i Maymana i syfte att initiera ett rättssystem, gavs av en respondent som ett exempel där PRT-personalen snart insåg att man var ute på ”hal is”. Anledningen till detta var att de centrala regelsystemen inom den juridiska sfären inte var färdiga och att man genom sitt agerande dessutom motverkade en nödvändig separation av den politiska (styrande) och den juridiska (dömande) makten. Att

<sup>64</sup> Intervjuad representant från centralt biståndsorgan, Kabul, Afghanistan, maj 2005.

<sup>65</sup> Enligt den intervjuade DFID-representanten vid PRT Mazar-e-Sharif, Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

initiativet dessutom var i samarbete med en extern militär makt (PRT) gjorde att det hela kunde ha fått mindre gynnsamma konsekvenser.

En rådgivare vid EUs speciella sändebud (EUSR) i Kabul stöder tanken på juridisk rådgivning vid PRT och uttryckte sig positivt angående Danmarks planer på att ha en juridisk rådgivare i Faysalbad. Vidare menade denna att:

*”det är en väldigt intressant idé med någon på PRT som skulle vara rättsligt kunnig. Det finns en stor okunnighet om hur man ska genomföra häktningsförhandlingar, när frågor ska gå från polis till åklagarmyndighet, basala frågor med klara kopplingar till säkerhetsfrågor.”<sup>66</sup>*

Samma person menar vidare att reformeringen av rättssystemet kommer att ta fart och att det då kan vara en stor fördel med en inarbetad juridisk rådgivare på PRT. I förlängningen menar hon även att skeendet (med reformeringen av rättssystemet) förmodligen till och med skyndas på om denna funktion finns representerad ute i regionerna.

*”Det är ett område där väldigt mycket bör hända och mycket kommer att hända under åren som kommer så det borde vara väldigt spännande att ligga i frontlinjen. Det finns även många landstvister, en ”Pandoras ask” av händelser som växer i antal och är ett stort problem, vilket är ytterligare ett argument för en juridisk rådgivare. Det är viktigt att ha någon som förstår den rättsproblematik som ligger till grund för sådana komplexa frågor.”<sup>67</sup>*

Flertalet respondenter är positivt inställda till att ha en juridisk rådgivare på PRT Mazar-e-Sharif, men poängterar att detta måste genomföras med försiktighet och respekt för den centralt styrda processen. Till exempel får PRT Mazar-e-Sharif vara försiktig med att utöka det egna mandatet för PRT, utan att avvakta den centrala Kabul-processens fortgång, även om det kan vara frustrerande för framförallt soldaten i fält när den inte anses gå ”fort nog”. Risken finns annars att PRT skapar parallella strukturer, som sedan är svåra att få nationellt likriktade, ett förlopp som skulle stjälpa snarare än hjälpa reformeringen av rättsstaten.

Utifrån de åsikter som kommit fram i intervjuerna är vår rekommendation att Sverige inför övertagandet av ledningen överväger möjligheten att knyta en juridisk rådgivningsfunktion till PRT Mazar-e-Sharif, både på stabsnivå och på MOT-nivå.

### 5.1.3 Mänskliga Rättigheter

Under de intervjuer som genomfördes i Mazar-e-Sharif och i Kabul kom diskussionerna vid några tillfällen även att handla om den rådande bristen på mänskliga rättigheter i landet. Framförallt för de MOT som arbetar, lever och verkar i nära samvaro med lokalbefolkningen, är denna situation påfrestande. En av de intervjuade representanterna för en MOT uttryckte stark frustration över att ”det som prioriteras är narko-

<sup>66</sup> Intervju med representant från EUs speciella sändebud (EUSR) i Kabul, Afghanistan, maj 2005.

<sup>67</sup> Ibid.



*tikabekämpningen och att guvernörerna ska vara officiellt utvalda och icke-korrupta. De mänskliga rättigheterna hamnar längst ned i prioriteringslistan.”<sup>68</sup>*

Även en intervjuad rådgivare vid EUs speciella sändebud i Kabul, instämmer i detta påstående. Denna menar att mänskliga rättigheter och genderfrågor på papperet är prioriterade områden och enligt UNAMAs riktlinjer därför ska influera samtliga de fem pelarnas arbete inom ramen för säkerhetssektorreformen. Som en konsekvens därav har ingen nation huvudansvaret för dessa frågor, vilket resulterat i att frågorna i realiteten istället blivit lågprioriterade.

De nationella organ vars aktiviteter rör de mänskliga rättigheterna är bland andra *the Afghani Independent Human Rights Commission* och *the Afghan Organization for Human Rights and Environmental Protection*. Utöver den förstnämnda organisationen är de flesta, enligt den intervjuade rådgivaren vid EUs speciella sändebud, fortfarande svaga. Vidare menar samma person, är den här organisationen svag när det gäller övervakning och utredningar. Dessutom ska samtliga polismyndigheter, enligt centrala direktiv, ha en kontaktperson för mänskliga rättigheter, något som inte fungerar idag. Dessa kontaktpersoner kan enligt samme person, vara både väldigt passionerade och engagerade i sina arbetsuppgifter, men har inte alltid de nödvändiga kunskaperna för att arbetet ska bli korrekt utfört.

PRT skulle, enligt den intervjuade rådgivaren vid EUs speciella sändebud, kunna hjälpa till med att samla in underlag för brott mot de mänskliga rättigheterna, men denna person tror inte att detta bör formaliseras.

*”PRT är ju fortfarande militära institutioner och information av detta slag är ofta mycket känslig information. Jag har svårt att se det praktiskt formaliserat. Frågan är dessutom om en del av de drabbade vågar ge denna slags information till en militär, det exkluderar säkerligen ett flertal personer, speciellt kvinnor. Dessutom är den militära personalen ofta inte heller tillräckligt utbildad inom dessa frågor. Ett felbehandlat ärende, kan leda till stora konsekvenser för de drabbade.”<sup>69</sup>*

Utifrån de åsikter som kommit fram i intervjuerna är vår rekommendation att Sverige fortsatt tar ställning och påverkar inom frågor som berör mänskliga rättigheter och genderfrågor. Både på strategisk nivå, genom att ställa krav på verkliga resultat och föra debatt samt på operativ och taktisk nivå, genom att fortsatt ha riktlinjer för hur svensk kontingent hanterar situationer liknande den i Afghanistan där mänskliga rättigheter och genderfrågor är ett starkt eftersatt område. Under diskussioner med EUSR föreslogs möjligheten att bistå med svensk expertis inom mänskliga rättigheter och genderfrågor till internationella insatser, såsom den i Afghanistan.

<sup>68</sup> Intervjuad representant för MOT, PRT Mazar-e-Sharif, Mazar-e-Sharif, Afghanistan, april 2005.

<sup>69</sup> Intervju med rådgivaren för mänskliga rättigheter och genderfrågor vid EUs speciella sändebud i Kabul, Kabul, Afghanistan, maj 2005.

## 5.2 Militära funktioner

Ett antal rekommendationer kom fram under intervjuerna som egentligen inte ingick i det frågebatteri som vi använde som intervjumall. Vi menar att dessa rekommendationer kan hjälpa Försvarsmakten i deras planeringsarbete inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif, med förbehållet att delar av dessa säkerligen redan är känt inom dessa planeringskretsar.

### 5.2.1 Explosive Ordinance Disposal (EOD)

Under intervjuerna framkom att den nuvarande kompetensen på PRT Mazar-e-Sharif inte inkluderar en EOD-resurs och att detta är något som efterfrågas av personalen för att kunna ta hand om oexploderad ammunition (OXA). Enligt en respondent på PRT-högkvarteret skulle man allra helst vilja se en IED (*Improvised Explosive Devices*)-funktion vid PRT (polisens motsvarande bombtekniker) då detta skulle ge PRT kompetensen att hantera artilleribomber, granater och annan explosiv materiel. Denna funktion, vidhöll samme respondent kan vara ett viktigt led i skyddet av de egna trupperna.<sup>70</sup> Utifrån de ovan nämnda aspekterna är vår rekommendation att Försvarsmakten överväger möjligheten att knyta en EOD-resurs till PRT Mazar-e-Sharif.

### 5.2.2 Psykologiska Operationer (PSYOPS)

Trots att samverkan med lokalbefolkningen fungerat till stor belåtenhet är det dock inte helt tydligt att lokalbefolkningen verkligen förstår vad PRT är och vad de gör eftersom samtliga parter, militära som civila, behandlas som ungefär "samma folk". Det är också tveksamt om lokalbefolkningen generellt sett kan skilja på vilka olika nationaliteter de stöter på. Flera svenskar säger sig ha blivit förväxlade med amerikaner i kontakter med lokalbefolkningen, något som i det här fallet varit positivt då man ständigt refererat till hur amerikanerna tillsammans med den Norra alliansen befriade landet från talibanerna. Det här pekar icke desto mindre på nödvändigheten av att vara tydlig och försöka informera om de olika länderna och de olika missionerna. Under åtminstone två av intervjuerna med de svenska representanterna nämndes PSYOPS (*Psychological Operations*) som en efterlängtd kapacitet till PRT Mazar-e-Sharif inför det svenska övertagandet av ledningen.

Idag finns en informationsstrategi för ISAF under tysk ledning. Denna inkluderar bland annat teve- och radiosändningar samt gratis distribution av nyhetsbrevet ISAF NEWS på marknadsplatser et cetera. Då läskunnigheten fortfarande är låg består ISAF NEWS till största delen av bilder och traditionellt har radio också därför varit det som fått mest genomslag. Nu växer emellertid TVs inflytande i och med att allt fler har tillgång till TV och till och med använder satellitantenner. TV-mediet används också i hög grad av andra aktörer för att vinna inflytande i området. General Dostum har exempelvis en egen TV-kanal och vissa milisgrupper har också tagit tillfället i akt och sett till att deras frivilliga inlämning av vapen uppmärksammats av media. Enligt

---

<sup>70</sup> Intervju med svensk stabspersonal PRT Mazar-e-Sharif april 2005

befälhavaren på PRT är också guvernörer och andra myndighetspersoner i regionen noga med att alla möten dem emellan fångas av tevekameror.<sup>71</sup>

PRT Mazar-e-Sharif bidrar visserligen regelbundet till ISAFs informationskampanj (i nyhetsbrevet ISAF Mirror för april 2005 finns till exempel både ett reportage om arbetet vid PRT Maymana och en rapport från ett besök i Mazar-e-Sharif), men informationsverksamheten vid det egna PRT är begränsad. Endast en person med begränsad utbildning arbetar med detta på PRT Mazar-e-Sharif idag och informationen som handhas kommer främst från Kabul. Flera av respondenterna tryckte därför på nödvändigheten av en permanent och utökad PSYOPS-funktion för att effektivare kunna nå ut med sitt budskap och för att ytterligare förbättra dialogen med lokalbefolkningen. Utifrån de ovan nämnda aspekterna är vår rekommendation att Försvarsmakten överväger möjligheten att knyta en PSYOPS-funktion till PRT Mazar-e-Sharif.

### 5.2.3 Analytisk kompetens på staben

I intervjuerna med den svenska stabspersonalen på PRT Mazar-e-Sharif uttrycktes önskan om ytterligare analytisk kompetens på stabsnivå. Då det idag saknas metoder och processer för att utvärdera verksamheten vid PRT är det svårt att mäta i vilken mån PRT är framgångsrik. I samband med detta är det också önskvärt att PRT skapar informationsdatabaser och utvecklar arbetet med informationsbehandling samt med att finna olika sätt att presentera denna information. Utifrån de ovan nämnda aspekterna är vår rekommendation att Försvarsmakten inför övertagandet inleder en diskussion om vilka metoder man avser använda för utvärdering av verksamheten vid PRT Mazar-e-Sharif, samt i samband med detta överväger möjligheten att knyta personal med analytisk kompetens till PRT Mazar-e-Sharif på stabsnivå.

### 5.2.4 Militärtolk

Majoriteten av MOT-arbetet innebär en konstant och intensiv interaktion med lokalbefolkningen. För att underlätta detta arbete i fält skulle de soldater som sänds också gynnas av någon slags kulturell introduktion eventuellt till och med språkutbildning. Vid flera tillfällen under intervjuerna kom också tolkfrågan upp. Nu används inga egna tolkar utan man får förlita sig på lokalt anställd tolkar, vilket är ett problem då risken är stor att PRT inte kan garantera att känsligt material inte sprids vidare. Flera av respondenterna är därför av uppfattningen att en utbildning av egna militärtolkar skulle kunna minimera sekretessproblemen.

Utifrån de ovan nämnda aspekterna är vår rekommendation att Försvarsmakten överväger att knyta militärtolkar till MOT. Denna insats har dock en viss led-tid då utbildning av nödvändiga tolkar tar tid. Däremot skulle Försvarsmakten, om sådan utbildning inte redan genomförs eller genomförts kunna söka dessa specifika kompetenser inom samhället i övrigt i ett försök att korta ned den totala utbildningstiden i det inledande stadiet.

---

<sup>71</sup> Intervju med befälhavaren PRT Mazar-e-Sharif april 2005

## **6 SAMMANFATTNING AV REKOMMENDATIONER**

Nedan följer en sammanfattning av de rekommendationer som framkommit i rapporten.

### **6.1 Rekommendationer för internt svenskt bruk (Regeringskansli, riksdag och Försvarmakten)**

- att man (Regeringskansli, riksdag, Försvarmakten) i Sverige för en diskussion kring vad som är ”offensivt” respektive ”defensivt” handlande inom ramen för narkotikabekämpningen i Afghanistan, i syfte att åstadkomma tydligare riktlinjer för den operativa delen av det svenska bidraget.
- att man från Försvarmaktens sida överväger möjligheten att låta framtida MOT-personal genomgå HUMINT-utbildning på UndSäkC i Uppsala, samt komplettera denna utbildning med grundläggande kulturella och språkliga kunskaper. Spelscenarion av verkliga händelser i fält skulle kunna förbättra förberedelserna ytterligare, vilket också är något som sker sedan våren 2005 då tillämpningsövningar baserade på verkliga händelser från Afghanistan använts i övningarna.
- att från Försvarmaktens sida se till att bättre kommunicera vilka riktlinjer som är gällande för PRT Mazar-e-Sharif.
- att logistikstödsfunktionen genomgår en översyn med avsikt att försäkra att rutiner för löneutbetalningar, posthantering och materialdistribution fungerar.
- att möjligheten att etablera av ett sambandssystem för direktkontakt och informationsutbyte i syfte att förbättra samverkan mellan de olika delarna inom det svenska bidraget baserat i olika regioner undersöks.

### **6.2 Rekommendationer kring den nuvarande strukturen vid PRT Mazar-e-Sharif**

- att Sverige även fortsatt ser till att den primära inriktningen för PRT Mazar-e-Sharif är stödet till polisreformen.
- att de civila posterna på PRT Mazar-e-Sharif fylls av en representant från UD och en representant från Sida. Vidare förordar vi starkt att Regeringen överväger att knyta finansiella medel till biståndsfunktionen.
- att man även fortsatt låter knyta representanter från USDOS och från USAID till PRT Mazar-e-Sharif.

### **6.3 Rekommendationer för utvecklingspotential av PRT Mazar-e-Sharif**

- att fler polisiära rådgivare knyts till PRT Mazar-e-Sharif, både på stabsnivå och på MOT-nivå.
- att Sverige inför övertagandet av ledningen överväger möjligheten att knyta en juridisk rådgivningsfunktion till PRT Mazar-e-Sharif, både på stabsnivå och på MOT-nivå.
- att Sverige fortsatt tar ställning och påverkar inom frågor som berör mänskliga rättigheter och genderfrågor. Möjligheten att bistå med svensk expertis inom mänskliga rättigheter och genderfrågor bör övervägas.
- att Försvarsmakten överväger möjligheten att knyta en EOD-resurs till PRT Mazar-e-Sharif.
- att Försvarsmakten inför övertagandet inleder en diskussion om vilka metoder man avser använda för utvärdering av verksamheten vid PRT Mazar-e-Sharif samt i samband med detta överväger möjligheten att knyta mer personal med analytisk kompetens till PRT Mazar-e-Sharif på stabsnivå.
- att Försvarsmakten överväger att knyta militärtolkare till MOT.

## 7 FRAMTIDEN

### 7.1 Nationella bidrag till ett svenskt PRT Mazar-e-Sharif

Enligt en representant för ledningen på PRT Mazar-e-Sharif var det vid tidpunkten för intervjuerna ännu inte helt klart vilka nationer som ska bidra med trupp till det svenskt ledda PRT. Finland kommer att bidra med fyra MOT (två placerade i Maymana och två andra), vilket gör att det finska bidraget därmed kommer att ökas från dagens 22 till runt 55-60 man vid det svenska övertagandet. Norge, Estland och Rumänien förväntas bidra med en MOT vardera (Norges MOT i Maymana), Island med en MOT samt eventuellt också speciellt tränade poliser. Danmark hade vid intervjutillfället inte givit några vidare indikationer på om och vad de skulle bidra med.

När Sverige tar över finns det även planer på att Finland tar över huvudkontoret i Shebergan Enligt en representant från en central organisation i Kabul finns det även planer på att Norge ska ta över ledningen av PRT i Maymana.

### 7.2 Utvidgningen av ISAF PRT

Utvidgningen av ISAFs närvaro kommer att fortsätta över landet. Efter det inledande steget, påbörjades som bekant utvidgningen i den norra regionen. Det andra steget är också genomfört och berörde den västra delen, med Herat som regional huvudstad. Det tredje steget, som planeringen nu handlar om och som inkluderar Sveriges övertagande av PRT Mazar-e-Sharif eftersom britterna ska vidare söderöver, inkluderar den sydvästra regionen med Kandahar som regionalt fäste. Detta steg av utvidgningen kommer ovillkorligen att präglas av en skarpare, mer offensiv militär förmåga eftersom hotbilden ser annorlunda ut än i exempelvis den norra regionen. Den fjärde och sista delen av utvidgningen kommer att ske i den sydöstra delen.<sup>72</sup>

När steg fyra genomförts och säkerhetssituationen ute i landet har stabiliserats och de lokala myndigheterna har kommit igång med sin verksamhet planerar ISAF ett tillbakadragande av PRT. Enligt en intervjuad från ett centralt biståndsorgan kan detta komma att ske:

*”Planen hittills ser ut att hålla. En del av oss tror att det blir en övergång redan i år i vissa delar av landet, såsom Kunduz och Mazar-e-Sharif. Det existerar fortfarande hot mot säkerheten i dessa områden, i form av narkotika, brott och illegala militära grupperingar, men den viktigaste fasen med DDR är i princip avslutad. Det råder fortfarande en brist på resurser hos de lokala myndigheterna, men överlag skulle jag säga att två till tre år är en rimlig tidshorisont för planering av PRT-insatser.”<sup>73</sup>*

<sup>72</sup> Se karta på sidan 15.

<sup>73</sup> Intervju med representant från centralt biståndsorgan i Kabul, Kabul, Afghanistan, maj 2005.

I regeringens proposition 2003/04:71 "Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan", 15 april 2004 skriver man:

*"eftersom benämningen Provincial Reconstruction Team (PRT) inte återspeglar enheternas uppgifter och verksamhet på ett riktigt sätt har det föreslagits att de istället borde benämnas Provincial Stabilization Team (PST). I denna proposition används dock fortsatt beteckningen PRT, vilket också överensstämmer med det språkbruk som används inom NATO."*<sup>74</sup>

Enligt en intervjuad representant vid ISAF kommer namnet PRT inte att ändras eftersom folk idag vet vad det handlar om. Han menar att de som arbetar i Afghanistan oftast använder sig av förkortningen "PRT" snarare än att läsa ut hela betydelsen, vilket är fullt tillräckligt för det dagliga arbetet och förståelsen.

### 7.3 Sammanslagning av OEF och ISAF

Idag finns samarbete mellan OEF PRT och ISAF PRT, men till skillnad från OEF vill ISAF inte koppla ihop konceptet CIMIC med sina PRT-insatser. En sammanslagning av de två missionerna (OEF och ISAF) kommer enligt en av de intervjuade representanterna från ISAF-högkvarteret att ske "snarare förr än senare". En intervjuad representant från ett centralt biståndsorgan tror däremot inte att detta kommer att ske innan britten tar över ledningen för ISAF 2006.

Det är ISAF som kommer att ta över ledningen för sammanslagningen, men då kommer det inte att finnas något mandat från FN, vilket skulle behövas. En del bedömare befarar dock att Ryssland och Kina skulle kunna tänka sig att lägga in ett veto mot ett nytt mandat i FNs säkerhetsråd. Eftersom Sverige traditionellt tycker att FN-mandat är avgörande för om trupp ska sändas eller ej är det här ett scenario att ha i åtanke inför framtida avvägningar.

Vid intervjuer med representanter från ISAFs högkvarter framkom det att det finns ett missnöje med bristen på samstämmighet mellan de olika PRT-bidragande ländernas riktlinjer för de respektive PRT. Exempelvis finns det olika nationella förhållningssätt i förhållande till *force protection*, inblandning i narkotikabekämpningen (exempelvis Sverige) med mera. Det här är något som man inom ISAFs högkvarter arbetar med för att likrikta, eftersom det skulle underlätta dels ordergivningen, dels den övergripande planeringen. En annan schism inför denna sammanslagning är oenigheten gällande de privata militära entreprenörer (*Private Military Companies – PMC*) som verkar i Afghanistan. ISAF vill avvärpa dessa, medan OEF vill ha dem kvar. De kommer med all säkerhet stöta på svårigheter i detta arbete, då det fortfarande anses vara upp till de olika nationerna hur deras PRT ska agera. En lösning skulle kunna bli att bestämma ISAFs riktlinjer utifrån de största truppbidragande ländernas önskemål och låta dessa bestämma ramverket även för andra som vill bidra med trupp. Då blir det enklare att avböja bidrag från mindre truppbidragare som har flertalet specialbestämmelser villkorade till sitt bidrag.

<sup>74</sup> Regeringens proposition 2003/04:71 (2004)

Av intervjuerna med representanter från ISAFs högkvarter framgick även vid handen att man på ISAF ser mycket positivt på PRT-modellen som finns i Mazar-e-Sharif och man gärna skulle se den modellen implementerad även i de andra delarna av landet. En av de intervjuade ISAF-representanterna poängterar särskilt vikten av att de militära och de civila delarna av PRT har en integrerad agenda. Den civila komponenten av PRT bör enligt samme person även fortsatt ansvara för biståndsfrågorna och militären bör inte över huvudtaget involvera sig i CIMIC-aktiviteter. Han poängterar även att PRT ska stödja säkerhetssektorreformen medan alla andra områden är ett uppdrag för de civila organisationerna:

*”Ett PRT bör fungera som en styrkeförstärkare, i den mån att om PRT investerar en miljon euro bidrar det till att locka dit andra organisationer och investerare som i sin tur spenderar det tiodubbla.”<sup>75</sup>*

## 7.4 Förslag på fortsatta studier

En fortsatt studie skulle kunna gå in djupare på den svenska traditionen att ha separata civila och militära svenska bidrag. Många andra länder väljer idag att synkronisera sina nationella bidrag så att både civila och militära delar likriktas efter den nationella agendan som finns med insatsen. Förhållandet mellan Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Försvarsmakten, Sida, Räddningsverket et cetera skulle kunna genomlysas och diskuteras. Vidare skulle studien även kunna presentera hur andra länder gör och för- och nackdelar med detta.

Andra studier skulle kunna handla om:

Hur ställer sig Sverige till om PRT kommer att delta i skövlingen av opiumodlingarna?

Hur påverkas det svenska bidraget av en förändrad hotbild mot ISAF i allmänhet och PRT i synnerhet till följd av en ökad grad av narkotikabekämpning?

Hur kommer det amerikanska inflytandet i Afghanistan fortsatt att se ut?

Hur ställer sig Sverige till dem de privata militära entreprenörerna som idag finns i olika insatsområden?

Inom ramen för bland annat narkotikabekämpningen nämns ”offensivt” respektive ”defensivt” handlande. Finns det tillvägagångssätt att reda ut vad som är vad?

---

<sup>75</sup> Intervjuad representant från ISAFs högkvarter i Kabul, Afghanistan, maj 2005.





## 8 LITTERATURLISTA

Anderlini, Sanamnaraghi & Conaway, Camille Pampell, (2004), Security Sector Reform in, *Inclusive Security, Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy and Action* (London, International Alert, Women Waging Peace: UK; Washington DC, USA)

Ball, Nicole (2000), Good Practices in Security Sector Reform, *BICC Brief 15 Security Sector Reform*, June 00

Broberg Wulff, Maria och Ströberg, Karin, *Utvärdering av svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo* (FOI-R—0171—SE), FOI Försvarsanalys, 2001

Foreign & Commonwealth Office (2005) *UK Paper on PRT experience in Afghanistan*, Afghanistan Group, 20 January,

<http://www.fco.gov.uk/Files/KFile/UK%20paper%20on%20its%20PRT%20experience.pdf>

International Alert (2002), Towards a better framework in security sector reform. Broadening the debate, *Occasional paper No. 1* August 2002, Clingendael-International Alert-Saferworld

Jakobsen, Peter Viggo (2005) *PRTs in Afghanistan: Successful but not Sufficient*, DIIS REPORT 2005:6 (Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS), <http://www.diis.dk/sw11230.asp>

Regeringens pressmeddelande den 22 juli 2005, Försvarsdepartementet, ”Uppdrag att fortsätta förberedelserna för övertagandet av ledningen för PRT i Afghanistan” <http://www.regeringen.se/sb/d/5118/a/46830>

Regeringens proposition 2003/04:71 ”Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan”, 15 april 2004

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/20540>

Save the Children, (2004) *PRTs and Humanitarian Military Relations in Afghanistan*, [http://www.savethechildren.org.uk/temp/scuk/cache/cmsattach/2029\\_PRTs%20in%20Afghanistan Sep04.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/temp/scuk/cache/cmsattach/2029_PRTs%20in%20Afghanistan%20Sep04.pdf)

Sedra, Mark (2002) Challenging the Warlord culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan, *BICC Paper 25*

The Norwegian Initiative on Small Arms Transfer (NISAT), *Security Sector Reform—A Small Arms Issue?* NISAT report

<http://www.nisat.org/security%20sector/background%20on%20security%20sector>

Tjønneland, Elling N. (2003) *Norway and Security Sector Reform in Developing Countries*, Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, R 2003: 12 <http://www.cmi.no/public/public.htm>

United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA):

[http://www.unama-afg.org/about/hr/Human\\_Rights.htm](http://www.unama-afg.org/about/hr/Human_Rights.htm)

[http://www.unama-afg.org/about/\\_rrr/3r.htm](http://www.unama-afg.org/about/_rrr/3r.htm)

[http://www.unama-afg.org/about/\\_ss/Security\\_Sector.htm](http://www.unama-afg.org/about/_ss/Security_Sector.htm)

*United Nations Development Programme (UNDP), (2002) Human Development Report 2002- Deepening democracy in a fragmented world* (Oxford University Press: Oxford, New York),

Wahlberg, Maria och Asplund, Maria, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion av PRT-konceptet. Lägesbild oktober 2004*, FOI Memo, november 2004, Stockholm: Totalförsvarets Forskningsinstitut, FOI.

## APPENDIX 1: UNAMAS TVÅ PELARE<sup>76</sup>

### Mandat

UNAMA grundades genom FN-resolution 1401 (28/3 2002). UNAMAs mandat inkluderar främjandet av nationell försoning, fullföljandet av de uppgifter och ansvar som anförtrotts FN i Bonn-avtalet<sup>77</sup>, inklusive de som är relaterade till mänskliga rättigheter, rättsstaten och genderfrågor. Mandatet inkluderar även hanterandet av samtliga FNs humanitära, bistånds, återhämtnings och återuppbyggnadsaktiviteter i Afghanistan, ett arbete som ska koordineras med den Afghanska administrationen.

Det finns 17 FN-organ i Afghanistan som arbetar tillsammans med sina motsvarigheter i den Afghanska regeringen samt med nationella och internationella NGOs. Samtliga FN-program stödjer den Afghanska övergångsprocessen och erkänner den Afghanska administrationens ledarroll.

### Metod

Det finns ett antal riktlinjer som karaktäriserar UNAMAs arbete: samtliga aktiviteter är koordinerade och agendan för arbetet avgörs utifrån de afghanska behoven och prioriteringarna. Med tiden är målet för missionen att så många inhemska medborgare som möjligt placeras på poster som traditionellt sett innehafts av personal från internationella organisationer. Kapacitetsbyggnad är en styrande princip och UNAMA arbetar för skapandet av starka och varaktiga Afghanska institutioner – i det hänseendet är UNAMAs slutmål att göra sig själv överflödig.

UNAMAs prioriteringar inkluderar stärkandet av de Afghanska institutionerna och kapacitetsbyggnad av den Afghanska administrationen på samtliga nivåer, inklusive framväxten av ett korrekt myndighetsutövande, en rättsstat, och säkerhet.

### Pelare I: Politisk verksamhet<sup>78</sup>

De viktigaste delarna av UNAMAs politiska mandat inkluderar stöd till implementeringen av de institutionella och politiska mål som beskrivs i Bonn-avtalet, såväl som en rad fredsbyggande uppgifter:

- Förebygga och lösa konflikter
- Förtroendebyggande åtgärder och främjandet av nationell försoning
- Övervaka den politiska situationen och de mänskliga rättigheterna
- Utreda brott mot de mänskliga rättigheterna och där så är möjligt, rekommendera korrigerande åtgärder.

<sup>76</sup> Översatt till svenska från UNAMAs hemsida på <http://www.unama-afg.org/about/overview.htm>

<sup>77</sup> Bonn-avtalet i sin helhet finns på: [http://www.unama-afg.org/docs/\\_nonUN%20Docs/\\_International-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm](http://www.unama-afg.org/docs/_nonUN%20Docs/_International-Conferences&Forums/Bonn-Talks/bonn.htm)

<sup>78</sup> För vidare läsning se [http://www.unama-afg.org/about/\\_pa/political\\_affairs.htm](http://www.unama-afg.org/about/_pa/political_affairs.htm)

- Upprätthålla en dialog med Afghanska ledare, politiska partier, civila samhällsgrupperingar, institutioner och representanter från de centrala myndigheterna

Bonn-avtalet specificerade bland annat införandet av en övergångsregering den 22 december 2002, bestående av en övergångsadministration med Hamid Karzai som ordförande, en speciell oberoende kommission för sammankallandet av en "Akut" Loya Jirga, en Högsta Domstol av Afghanistan och andra liknande domstolar skapade av administrationen. Bonn-avtalet specificerade även sammankallandet av en Konstitutionell Loya Jirga för godkännandet av en ny konstitution för Afghanistan. Övergångsadministrationen mandaterades att, inom två månader och med stöd från FN, skapa en Konstitutionell Kommission som skulle assistera den Konstitutionella Loya Jirgan med förberedelserna av konstitutionen. Viktiga hållpunkter inom den politiska pelaren:

- Parlamentsval – ska genomföras i september 2005
- Presidentsval – genomfördes 2004
- Konstitutionell Loya Jirga – genomfördes 2004
- "Akut" Loya Jirga – genomfördes 2002

## **Pelare II: Bistånd, Återhämtning och Återuppbyggnad**

UNAMA ansvarar för styrning och översikt av samtliga FNs bistånds-, återhämtnings- och återuppbyggnadsaktiviteter, samtidigt som arbetet leds strategiskt tillsammans med de Afghanska myndigheterna, så som formulerat i det Nationella Utvecklingsramverket (*National Development Framework*).<sup>79</sup>

Övergångsregeringen och UNAMA åtog sig, inom ramen för Bonn-avtalet, att främja och respektera mänskliga rättigheter och genderfrågor. Dessa frågor utpekades som nyckelfrågor i Bonn-avtalet och sorterades därför inte in i någon egen pelare. Mänskliga rättigheter, såväl som genderfrågor ansågs vara av korsbefruktande natur och som sådan skulle arbetet influera arbetet inom båda UNAMAs operationella pelarna.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> För vidare läsning se [http://www.unama-afg.org/about/\\_rrr/3r.htm](http://www.unama-afg.org/about/_rrr/3r.htm)

<sup>80</sup> För vidare läsning se [http://www.unama-afg.org/about/\\_hr/Human\\_Rights.htm](http://www.unama-afg.org/about/_hr/Human_Rights.htm)

## **APPENDIX 2: TERMS OF REFERENCE FOR CFC AND ISAF PRTs IN AFGHANISTAN**

### **PRT Mission Statement**

1. Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will assist the Islamic Republic of Azerbaijan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable SSR and reconstruction efforts.

### **Relationships**

2. PRTs will establish and maintain good working relationships with key government, tribal, religious, military, UN and NGO leaders in the provinces for which they are responsible with the aim of extending the reach and legitimacy of the national government.
3. PRTs will monitor and report regularly to their respective chains of command on political, economic and military developments especially where they relate to the authority of The Islamic Republic of Afghanistan.
4. PRTs will assist The Islamic Republic of Afghanistan government representatives to mediate disputes and broker agreements between local factions.

### **Security**

5. Where expertise permits, PRTs will assist in the development and mentoring of the Afghan National Police. At a minimum, PRTs should observe, assess and report on their capabilities.
6. PRTs will observe, assess and report to their respective chains of command on the capabilities of any Afghan National Army units deployed in their AO.
7. When expertise permits, PRTs will observe, assess and report to their respective chains of command on the capabilities of the justice system in their AO, including the role played by local justice systems.
8. PRTs will observe, assess and report to their respective chains of command on factors affecting DDR in their AO and take a proactive role in supporting and influencing The Islamic Republic of Afghanistan's efforts (including through ANBP) to carry out the DDR process.
9. PRTs will observe and report to their respective chains of command on CN issues, and support the Islamic Republic of Afghanistan's CN strategy, including facilitating Alternative Livelihoods programs and activities, commensurate with the PRT's roles and capabilities.

10. PRTs will provide security advice and information to national and local officials and those agencies involved in reconstruction.
11. PRTs will, within resources and mission constraints, and according to operational priorities, provide logistical and security support to The Islamic Republic of Afghanistan's representatives<sup>81</sup> in carrying out their official duties.
12. PRTs will provide support to all SSR activities within means and capabilities. In addition assistance will be given to support the election processes.

### **Reconstruction**

13. PRTs will focus their effort where they can add expertise and value, particularly in creating conditions for the UN, development agencies and NGOs to carry out reconstruction and development work.
14. Reconstruction projects should be carried out in accordance with the direction of The Islamic Republic of Afghanistan and align their work where possible with NPPs.
15. PRTs may conduct Quick Impact Projects in their areas to gain the consent of the local population to support operational priorities.
16. PRTs will actively support Provincial Development Committees (and other initiatives of The Islamic Republic of Afghanistan), assist in the development of a provincial development plan consistent with national directions, and the co-ordination mechanisms to implement the Provincial Plan. This may be divided into short (one year), medium (five years), and long (ten years) term objectives.
17. PRTs should provide temporary logistical and security support to allow the civilian element of the PRT to travel to areas considered unsafe or inaccessible.

### **Information Operations**

18. PRT will conduct information operations on their activities and promote the activities carried out on behalf of The Islamic Republic of Afghanistan.

### **Military Chain of Command**

19. These common terms of reference recognizes that PRT commanders, whilst following the general intent and spirit of these TOR will be bound to follow operational priorities set by their respective military chain of command. This may require them to assign functions not listed or carry out functions listed in a less prescriptive manner. Other force elements or organizations (including maneuver units and Regional Commands), may also carry out some of the listed activities as directed by the chain of command.

---

<sup>81</sup> Representatives of the Islamic Republic of Afghanistan such as MOI, MRRD et cetera, that they provide to the PRT.

## APPENDIX 3: INTERVJUSTRUKTUR

### Inledning:

Kort presentation av oss och av projektet (uppdraget).

### Respondentens bakgrund:

1. Vilken bakgrund har du?
2. Vilket ansvar/vilken roll har du inom din organisation?
3. Din nuvarande roll – hur länge har du haft den?

### Huvudfrågor (fylls på med följdfrågor):

#### Till de svenska PRT-respondenterna:

1. Hur arbetar man inom det brittiska PRT? Roll, funktion och resultat.
2. Beskriv arbetet inom det svenska PRT. Roll, funktion och resultat (även i jmf med uppgift & kostnadsplan).
3. Beskriv hur samverkan med det övriga svenska bidraget fungerat?
4. Beskriv hur samverkan i fält har fungerat?
5. Hur har stödet från Stockholm fungerat?
6. Finns det några stöttestenar/problemområden?

#### Till andra respondenter:

1. Beskriv arbetet inom ert PRT. Roll, funktion och resultat (även i jmf med uppgift & kostnadsplan).
2. Några direkta skiljetecken från det svenska bidraget?
3. Beskriv hur samverkan fungerat (även gentemot det svenska bidraget)?
4. Finns det några stöttestenar/problemområden?

### Avslutning:

1. Finns det några synpunkter eller reflektioner på PRT och Sveriges bidrag till PRT generellt (utformning av stöd, koordinering)?
2. Vilka utvecklingsmöjligheter finns för det svenska bidraget till PRT?
3. Är det något du känner att vi inte berört eller som du vill ta upp?

Dela ut visitkort och uppmuntra till kontakt.