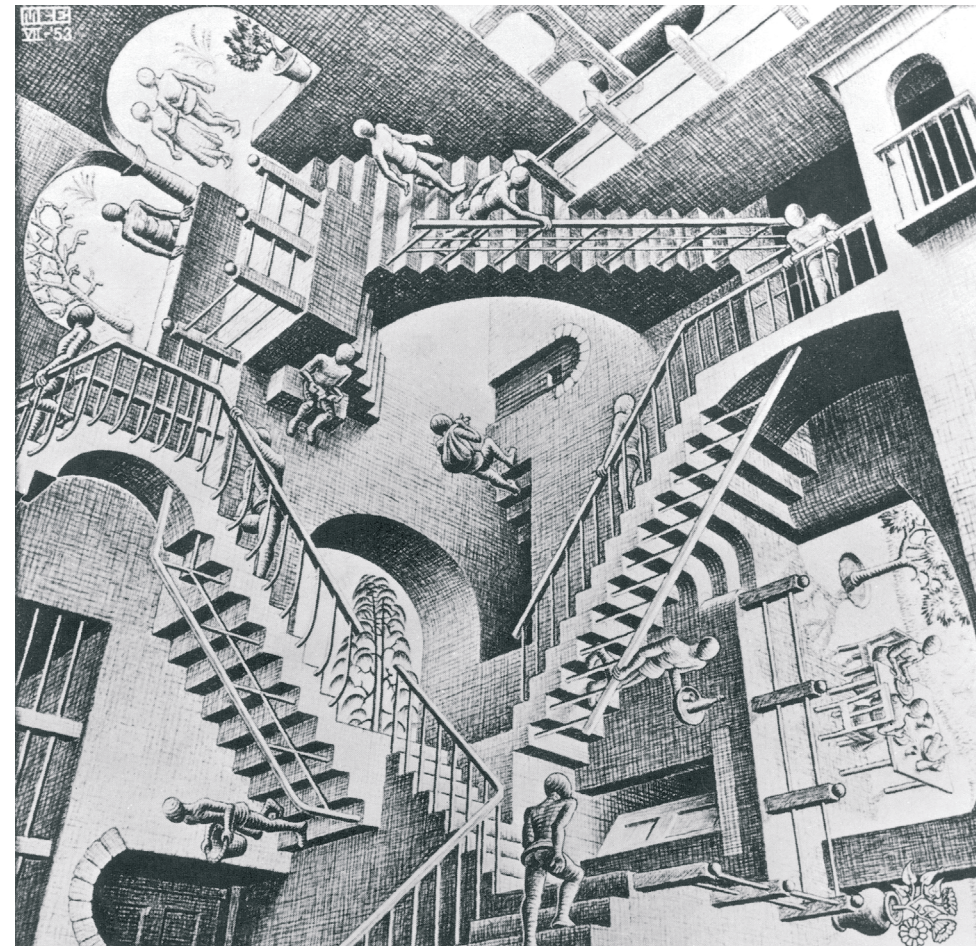




Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser

Den allomfattande insatsens beståndsdelar

CLAES NILSSON, CECILIA HULL, MARKUS DERBLOM,
ROBERT EGNELL



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 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, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--2804--SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
Augusti 2009

Försvarsanalys

Claes Nilsson, Cecilia Hull, Markus Derblom,
Robert Egnell

Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser

Den allomfattande insatsens beståndsdelar

Originalets Titel: *Contextualising the Comprehensive Approach:
The elements of a Comprehensive Intervention*. FOI, 2008
Översättning: Space 360 (f.d. Ord och Stil), Stockholm

Omslag: 'Relativity Lithograph', M.C. Escher. Scanpix

Titel	Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser: Den Allomfattande insatsens beståndsdelar
Title	Contextualising the Comprehensive Approach: Elements of a Comprehensive Intervention
Rapportnr/Report no	FOI-R--2804--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport
Månad/Month	Augusti/August
Utgivningsår/Year	2009
Antal sidor/Pages	84 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarmakten
Kompetenskloss	

Extra kompetenskloss

Projektnr/Project no	E11109 / E114351
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall

FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Förvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
--	--------------------------------------

164 90 Stockholm

SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Denna rapport är skriven inom ramen för FOI Försvarsanalys stöd till Försvarsmaktens konceptutveckling inom området effektbaserad ledning i fredsfrämjande operationer. I flera tidigare rapporter har Comprehensive Approach, Integrated Missions och liknande koncept för multifunktionella insatser kartlagts och problematiserats.

I denna avslutande rapport har syftet varit att göra en detaljerad redogörelse för hur koncept som Comprehensive Approach kan implementeras i komplexa konflikter. Genom att introducera begreppet "Comprehensive Intervention" görs en ansats att överbrygga den diskrepans som funnits mellan teori och praktik inom området

Nyckelord: Allomfattande ansats, Comprehensive Approach, komplexa konflikter, fredsfrämjande insatser, multifunktionella insatser, Effects-Based Approach to Operations

Summary

The report is part of a Swedish Defence Research Agency project aiming at supporting the Swedish Armed Forces' development of effects-based command in Peace Support Operations. The report is part of a series of studies focusing on Comprehensive Approaches, their implementation and the future development of concepts for multifunctional operations.

The report seeks to provide a detailed account of how a Comprehensive Approach could actually be applied in a complex intervention, in an effort to start bridging the gap between concepts and practice in the field of comprehensive approaches. The report tries to bring together different findings in a single framework: 'The Comprehensive Intervention'. Our aim is to reach to a point where not only the challenges of multifunctionality are known, but also to be able to give recommendations on potential solutions to alleviate the problems associated with those challenges.

Keywords: Comprehensive Approach, Complex conflicts, Peace Support Operations, Multifunctional operations, Effects-Based Approach to Operations

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Tidigare arbeten och viktigaste forskningsresultat	14
1.3 Rapportens syfte	16
1.4 Omfattning och begränsningar	16
1.5 Utgångspunkt: konceptualisering av den "allomfattande insatsen"	17
1.6 Rapportens upplägg	20
2 Comprehensive Approach: Utmaningar och aktörer	22
2.1 Insatsmiljön – komplexa konflikter	22
2.1.1 Bräckliga institutioner och försämrad säkerhet	23
2.1.2 Försämrad humanitär situation	26
2.2 Samordning och <i>Comprehensive Approach</i>	29
2.2.1 Varför samordna? Incitament för samordning	29
2.2.2 Kategorier av aktörsförhållanden	30
2.3 Insatsaktiviteter – och aktörer	32
2.3.1 Säkerhet	32
2.3.2 Utvecklingsbistånd	36
2.3.3 Humanitär hjälp	38
2.3.4 Politik- och försoningsprocesser	40
2.3.5 Andra aktörer av betydelse	43
2.4 Utmaningar	43
2.5 Den organisatoriska kontexten	46
2.5.1 Europeiska Unionen	46
2.5.2 Förenta Nationerna	47
2.5.3 Nato	48
2.5.4 Koalitioner av likasinnade ("Coalitions of the Willing")	49
2.5.5 Regionala alternativ	49
2.5.6 Organisatorisk kontext i sammandrag	50

3	Den allomfattande insatsen	51
3.1	Analys i en allomfattande insats	52
3.2	Planering	54
3.2.1	Utmaningar vid planering	54
3.2.2	Planering för en allomfattande insats	55
3.3	Genomförande	57
3.3.1	Utmaningar vid genomförande	57
3.3.2	Att genomföra en allomfattande insats	58
3.4	Uppföljning och utvärdering	66
3.4.1	Utmaningar vid uppföljning och utvärdering	66
3.4.2	Att följa upp och utvärdera en allomfattande insats.....	67
4	Slutkommentarer	73
	Förkortningar	75
	Referenser	77

Rapporten i huvuddrag

Aktörer verksamma inom fredsfrämjande insatser söker ständigt efter mer effektiva sätt att hantera de komplexa konflikter som de har mött under de senaste årtiondena. Tidigare misslyckanden och negativa erfarenheter tvingar fram nya och ofta mer ambitiösa strategier för att möta de många problem som konfliktdrabbade länder och regioner står inför.

Med hänsyn till den stora mängd och bredd av aktörer som är inblandade i dagens fredsfrämjande insatser är en av de största utmaningarna formerna för samordning och samarbete. De flesta aktörer accepterar idag att någon form av samordning är nödvändig för att öka effektiviteten, undvika dubbelarbete och fördela den ekonomiska och resursmässiga bördan. För att uppnå långtgående mål såsom ”statsbyggnad” och ”hållbar fred” framhålls samordning som en grundförutsättning – bland annat baserat på insikten att säkerhet och utveckling är ömsesidigt beroende av varandra.

Ansträngningar för att skapa mer integrerade och samordnade fredsfrämjande insatser har gjorts av organisationer såsom FN och EU, liksom av enskilda länder. Som ett resultat har begrepp och koncept som *Whole-of-Government* (myndighetsgemensam), *Integrated Missions* (integrerade insatser) och *Comprehensive Approach* (på svenska *allomfattande ansats*¹) vuxit fram. Samtliga dessa koncept delar flera grundprinciper avseende samordning, men det finns begränsade erfarenheter av deras tillämpning. I denna rapport görs ett försök att börja överbrygga avståndet mellan koncept och praxis inom multifunktionella insatser, genom att utgå från ett analytiskt ramverk: *den allomfattande insatsen* (*Comprehensive Intervention*). Avsikten är att tillhandahålla ett generiskt stöd för analys och diskussion, tillämpligt i flera olika fall av krishantering.²

Comprehensive Approach såsom det tolkas i svensk (militär) konceptutveckling och experimentverksamhet, är ett multifunktionellt förhållningssätt eller koncept för fredsfrämjande insatser, med stora inslag av interorganisatorisk samverkan. I den här rapporten är utgångspunkten det militära instrumentet; icke desto mindre betraktas säkerhet även ur andra synvinklar än de rent militära. Den bärande idén bakom en allomfattande ansats innebär ett krav på att se bortom sådana organisatoriska gränser och fokusera på helhetsresultatet i stället för enskilda aktörers insatser.

¹ I rapporten används det engelska begreppet eftersom det är internationellt vedertaget och etablerat även i Sverige.

² Författarna vill tacka Eva Hagström Frisell, FOI, för hennes granskning av rapporten och för hennes mycket nyttiga och konstruktiva synpunkter.

Varje fredsfrämjande operation kan utvecklas till en allomfattande insats, förutsatt att den:

- har ett ”systemövergripande” förhållningssätt genom hela kedjan av analys, planering, genomförande och utvärdering,
- beaktar alla aktörer av betydelse och avser att förstärka och förstärkas av dem,
- främjar flexibla lösningar för samverkan och samordning, samt
- eftersträvar hållbara lösningar i samverkan med lokala aktörer

Att bli ”allomfattande” handlar alltså inte så mycket om de instrument och resurser man använder, som om de attityder och förhållningssätt man anammar gentemot insatsen i sin helhet och mot andra aktörer.

För att beskriva en allomfattande insats krävs förståelse för den typiska miljö där fredsfrämjande insatser sker. Detta omfattar naturligtvis konfliktsituationen i sig, men också de aktörer och aktiviteter som är verksamma i sådana miljöer, liksom betydelsen av och utmaningarna för samordning. För att underlätta vidareutveckling av det allmänna begreppet *Comprehensive Approach* är rapporten inte inriktad på ett enskilt uppdrag eller en enskild organisation, utan använder en konfliktmiljö och aktörsuppsättning som är både generisk och komplex som bakgrund. Syftet är att stimulera diskussionen kring det breda spektrum av frågor, utmaningar och möjligheter som följer av en allomfattande insats. Förekomsten av vissa vanliga fenomen i komplexa konflikter – såsom bräckliga institutioner och försämrad säkerhet, en akut humanitär situation med stora inslag av migration inom och utom landets gränser, samt uppkomst av könsrelaterat våld – illustreras med hjälp av faktiska exempel. Förståelse för insatsmiljön är nödvändig för att klargöra inte bara att samordning behövs, utan även de problem för vilkas lösning samordning vanligtvis krävs.

För att utforska de potentiella fördelarna och möjligheterna med *Comprehensive Approach* diskuterar rapporten även några viktiga multilaterala organisationers förhållningssätt till samverkan. Analysen är dock inte bunden av de specifika strukturer, processer och förhållningssätt som finns i dessa organisationer. Istället diskuteras fritt potentiella förbättringar och alternativa förhållningssätt för att möta de moderna strategiska sammanhangens utmaningar, tillämpliga för alla dessa organisationer. Såväl samordning som övriga åtgärder under koncept som *Comprehensive Approach* varierar i tillämpning från organisation till organisation, i enlighet med varje organisations karaktär och struktur. Det finns starka och svaga sidor hos alla potentiella aktörer i moderna fredsfrämjande insatser, och att förstå varje organisations specifika uppgift, resurser, förhållningssätt, kultur och mål är viktigt för att underlätta samordning. En viktig skiljelinje vad gäller påverkan på en allomfattande insats är huruvida den organisation som leder insatsen har inbyggda civila funktioner, såsom ett FN-uppdrag, eller är en huvudsakligen militär organisation, såsom Nato eller en s.k.

”coalition of the willing” och därmed måste ägna sig åt högre grad av extern samordning.

På grund av de olika organisationsstrukturerna och -kulturerna kommer den grad i vilken samordning kan tillämpas i fredsfrämjande operationer att variera. Samarbete och samordning med aktörer från olika organisationer behöver hanteras på ett flexibelt och pragmatiskt sätt. Samordningsprocesserna måste ha en öppen attityd, flexibilitet och tillåta variation för att ge incitament för effektiv samverkan genom hela insatsen.

Typiska områden som varje fredsfrämjande insats måste hantera är exempelvis säkerhet, utvecklingsbistånd, humanitär hjälp samt politiska processer och försoningsstrategier. Det finns nyckelaktörer för vart och ett av dessa områden, såsom militära och polisiära aktörer, utvecklingsorganisationer och diplomater eller politiska sändebud – men effektivt genomförande av varje arbetsuppgift kräver också samordning med andra aktörer. Utmaningar såsom olika tidsperspektiv, organisationskulturer och -strukturer samt en asymmetri vad gäller resurser hindrar ofta samordning, och måste övervinnas. Den miljö som återges i denna rapport är baserad på en uppsättning generiska uppgifter som aktörer ofta genomför i fredsfrämjande operationer. Eftersom varje konflikt är unik är dessa uppgifter blott en beskrivning av möjliga utmaningar som en allomfattande insats kan behöva hantera. Här tjänar de det dubbla syftet att dels inrama ”vår” allomfattande insats, dels påminna om behovet av pragmatiska och flexibla lösningar på komplexa konflikter.

Efter att ha skapat bättre förståelse för komplexa konfliktmiljöer fortsätter rapporten med att undersöka hur koncept som *Comprehensive Approach* kan implementeras. För att göra det diskuteras den allomfattande insatsen i relation till de generiska stegen för analys, planering, genomförande och uppföljning/utvärdering i samband med en insats. I rapporten beskrivs utmaningarna för, och möjligheterna till, samordning och samarbete, och rekommendationer för hur dessa kan nyttjas eller hanteras presenteras. En kort sammanfattning av vart och ett av dessa områden följer nedan:

Analys:

Analysfasen skall skapa både tillräcklig förståelse för konfliktsituationen och ge en utgångspunkt mot vilken eventuellt framsteg kan mätas under insatsens genomförande. Analyser för fredsfrämjande insatser utförs ofta av varje enskild aktör åtskilt från andra intressenter – i bästa fall har man först därefter försökt kombinera resultaten – och detta har visat sig vara både otillräckligt och ineffektivt. Trots att det finns både behov av, och tydliga incitament för, djupare samverkan avseende analys måste detta betonas ytterligare, och större förståelse för gemensam analys som ett viktigt, förutsättningsskapande steg i den strategiska processen bör främjas. Senare tids arbete med konceptutveckling och experiment antyder att relativt okomplicerade och sektorsoberoende metoder,

baserade på exempelvis enkla frågor eller checklistor som låter olika aktörer bidra med ståndpunkter baserat på sina respektive förhållningssätt, är centrala för att skapa gemensam förståelse. På liknande sätt har det visat sig att analys på politisk-strategisk nivå också måste förankras och vidareförädlas på fältnivå. Behovet av gemensam förståelse och analys är alltså både horisontellt och vertikalt i en allomfattande insats.

Planering:

Allomfattande insatser är baserade på antagandet att en hög grad av samordning och samarbete kan och bör uppnås vid planering. Det är därför avgörande att på strategisk nivå komma överens om och skapa en ömsesidig förståelse för mål, medel och metoder för insatsen. Planering utifrån ett helhetstänkande är viktig inte bara för att skapa förståelse för konfliktsituationen, utan även för att uppnå konsensus mellan berörda aktörer kring övergripande syfte och mål med insatsen. Ingen enskild planeringsmetod kommer sannolikt att passa för alla, men i processen måste en överenskommelse nås om de övergripande resultaten som den efterföljande "aktörsspecifika" planeringen i senare skeden kan använda som grund. Allomfattande insatsplanering kan alltså ses som ett ramverk för att sammankoppla olika planer i strävan mot en uppsättning resultat på högre nivå. Baserat på erfarenheter från konceptutveckling och experimentverksamhet, föreslår rapporten att någon form av gemensamt "planeringsforum" regelmässigt skapas, vilket omfattar tre processrelaterade aspekter för att kunna accepteras av aktörer från olika länder och organisationer:

För det första måste processen i forumet vara flexibel och allomfattande för att skapa en atmosfär där alla deltagare känner att de kan påverka och dra nytta av resultatet; utan detta saknas incitament att försöka planera gemensamt.

För det andra bör processen ledas av ett planeringsteam med kunniga personer som är bekanta med de olika frågor som berör en allomfattande insats. Teamet bör dock vara litet och "neutralt", det vill säga inte kunna uppfattas som favoriserande någon av de inbegripna aktörerna.

För det tredje måste processen vara iterativ, så att en kontinuerlig dialog kan äga rum mellan olika nivåer (strategisk och operativ nivå samt fältnivå) för att säkerställa att planeringen tar hänsyn till förändringar i konfliktområdet.

Genomförande:

Implementeringen av *Comprehensive Approach*-principerna har hittills varit både organisationsberoende och ad hoc-baserad. Eftersom konceptet är under utveckling, och för att undvika förhållningssätt av typen "one-size-fits-all", är det viktigt att genomförandet också tillåts vara informellt och improviserat. Förnuftigheten i att ha en väl genomarbetad, förankrad och tydlig strategisk plan kan aldrig ifrågasättas, men *Comprehensive Approach* kräver fortfarande stor flexibilitet, och ad hoc-upplägg kan vara positiva eftersom de i allmänhet är

bättre lämpade för att tillgodose specifika behov på fältnivå. För att uppnå denna flexibilitet måste åtminstone delar av beslutsfattandet vara decentraliserat till fältnivå – det underlättar snabb och lämplig respons på den aktuella situationen. Emellertid är långt ifrån alla samordningsmekanismer ad hoc-baserade, även om deras form och funktion kan variera en aning mellan olika uppdrag. I rapporten föreslås en serie instrument som kan tillämpas i anpassning till situationen och de specifika egenskaper hos de organisationer som samverkar, exempelvis: Regelbundna konsultationer mellan huvudkontoren för olika organisationer som har aktiviteter på fältet (eller i förekommande fall samlokalisering av kontor); former för informationsutbyte (såsom samordningsforum eller utökad användning av ömsesidig förbindelsepersonal); upprättande av gemensamma genomförandeplaner på fältnivå (utifrån strategisk inriktning), samt gemensam samordning av press- och informationsaktiviteter.

Uppföljning och utvärdering:

Effekter och måluppfyllnad i fredsfrämjande insatser är ofta svåra att bedöma, inte minst beroende på insatsernas ofta långtgående och abstrakta mål, och olika aktörer har olika metoder och tillvägagångssätt avseende uppföljning och utvärdering. I likhet med planering och genomförande kan dock uppföljning och utvärdering av endast en aktör eller sektor aldrig återge hela bilden av en fredsfrämjande insats. Få, om ens några, breda modeller för uppföljning och utvärdering av fredsfrämjande insatser har hittills visat sig vara särskilt lämpliga eller effektiva. Det är heller inte sannolikt att alla aktörer kommer att bekänna sig till en enda överordnad utvärderingsmodell, men överenskomna mål och grundläggande riktlinjer för utvärdering skulle öka effektiviteten i allomfattande insatser.

Varje fredsfrämjande insats bör ses som en cyklisk process – från analys, via planering och genomförande till utvärdering, med fortlöpande uppföljning för att stödja övriga faser genom hela insatsen. Uppföljning och utvärdering måste utgöra ingångsvärden till denna process och inte bara vara ett kortsiktigt instrument för att leda pågående aktiviteter. Planering av uppföljning och utvärdering bör inledas i början av processen, eftersom stora delar av grunden för uppföljning och utvärdering läggs i analys- och planeringsfaserna, där baslinjereferenser kan etableras och mätbara mål och indikatorer formuleras. Dessa bör sedan granskas kontinuerligt så att de förblir relevanta i en föränderlig miljö. Eftersom det är osannolikt att aktörer låter sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete styras av ett övergripande ”allomfattande insats-ramverk”, finns det ett behov av att skapa flexibla sätt att styra och införliva olika typer av produkter för uppföljning och utvärdering. Överenskommelser mellan olika aktörer på strategisk nivå kan underlätta detta.

Slutligen presenteras i rapporten ett antal allmänna rekommendationer:

- Den allomfattande insatsen bör inte ses som en modell för alla fredsfrämjande insatser, utan som en uppsättning principer som kan vägleda beslutsfattande och implementerande parter i deras analys, planering, genomförande och utvärdering. Nutida konflikter är ofta dynamiska, och ingen modell för fredsfrämjande operationer passar för varje situation. Snarare krävs flexibilitet i allomfattande insatser för att kunna anpassa sig efter snabbt ändrade förutsättningar i konfliktmiljöer.
- Insatsen bör ha en komplementär och understödjande ansats. Det betyder att ingen aktör i en fredsfrämjande insats kan begränsa sig till att endast planera för sin egen sektor eller sitt eget program. Om en militär operation inleds i ett konfliktområde, kommer den antagligen att få stor påverkan på omgivningen och övriga aktörer på plats. För att skapa hållbara mål för fred och utveckling bör en militär insats sträva efter att komplettera, underlätta och stödja det arbete som utförs av andra aktörer som är inbegripna i exempelvis utveckling, statsbyggnad, diplomati, säkerhetssektorreformer (SSR) osv.
- Samarbete och samordning med aktörer och resurser från olika organisationer behöver hanteras på ett flexibelt och pragmatiskt sätt. Med vissa aktörer behöver inte samordning ske, utan det kan räcka med "samexistens", medan samverkan med andra aktörer är absolut nödvändig för att nå uppsatta mål. Processerna för att uppnå denna samordning måste vara anpassade för att ge tillräckligt mycket incitament för effektiv samverkan genom en hel insats.
- Även om det är svårt att åstadkomma, måste en allomfattande insats vara nära samordnad med lokala aktörer. Beroende på situationen kan sådan samordning vara mycket mödosam, men principen om lokalt ägarskap bör vara vägledande för alla fredsfrämjande insatser. Detta är ett område som behöver vidareutvecklas inom *Comprehensive Approach*.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mot bakgrund av de utmaningar och möjligheter som är resultatet av en förändrad säkerhetsmiljö, fokuserar Försvarsmakten för närvarande sin konceptutveckling och experimentverksamhet på effektbaserade förhållningssätt till insatser (*Effects-Based Approach to Operations*, EBAO) och därtill förknippade koncept.³ Den svenska utvecklingen av EBAO baseras på antagandet att konceptet är det militära bidraget till en strategisk ansats av typen *Comprehensive Approach*, vilken strävar efter att föra samman ett brett spektrum av aktörer och resurser. Detta är en naturlig konsekvens av vad som förefaller vara en bred, internationell förståelse – markerad av utvecklingen inom internationella organisationer liksom i enskilda nationer – att den nya säkerhetsmiljön kräver multifunktionella insatser, och att sådana insatser kräver nya och förbättrade arrangemang för ledning och samordning.

Civil-militära relationer och multifunktionell samordning är kärnkomponenter i EBAO, och representerar kanske både den största utforskade potentialen och huvudkällan till utmaningar för konceptet. Sedan 2007 har ett projekt som studerar effektbaserad ledning och EBAO utförts av Totalförsvarets forskningsinstitut på uppdrag av Försvarsmakten. Denna rapport är den sista i en serie studier inom detta projekt som fokuserar på *Comprehensive Approach*, dess implementering och den framtida utvecklingen av konceptet. Den utgavs ursprungligen på engelska med titeln "Contextualising the Comprehensive Approach: Elements of a Comprehensive Intervention". Föreliggande version är en direktöversättning av det engelska originalet och därför kan textflödet och vissa begreppsanvändningar emellanåt upplevas som komplicerade.⁴

Likaså som för konceptet EBAO finns det diverse definitioner och tolkningar av konceptet *Comprehensive Approach*. Det används generellt för att beskriva både en allmän "samverkanskultur" mellan en mångfald aktörer inbegripna i komplexa krisområden, och den stora bredden av "samordnade och samverkande insatser" som genomförs av dem för att uppnå större harmonisering i analys,

³ Ytterligare information om svensk konceptutveckling och experimentverksamhet finns i exempelvis SwAF. 2007. *Swedish EBAO Development After the Autumn Experiment 2006*, och SwAF. 2008. *An Analytical Concept for an Effects-Based Approach to Operations within the Swedish Armed Forces*.

⁴ Nilsson, Claes, Hull, C. Derblom, M & Egnell, R. 2008 *Contextualising the Comprehensive Approach: The elements of a Comprehensive Intervention*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm

planering, ledning och utvärdering av detta uppdrag. I ett nationellt perspektiv är *Comprehensive Approach* i huvudsak förknippat med termer såsom interorganisatoriskt samarbete och myndighetsgemensamma inriktningar eller förhållningssätt. I multinationella och regionala organisationer beskrivs liknande perspektiv med termer som "multidimensionell" och "multifunktionell". Oavsett ursprung har dessa termer och koncept gemensamt uppfattningen att en högre grad av integrering, samordning och samarbete mellan den långa raden av aktörer inbegripna i konflikthantering kommer att leda till större effektivitet.

1.2 Tidigare arbeten och viktigaste forskningsresultat

Utgångspunkten för vårt forskningsarbete är att den militära konceptutvecklingen kring EBAO-relaterade områden måste ses inom ramen för en större strategisk process och förhålla sig till liknande ickemilitära koncept för att vara tillämplig och effektiv. Syftet med detta och tidigare arbeten är och har varit att tillhandahålla förståelse för detta sammanhang och att ge rekommendationer för hur det bör påverka Försvarsmaktens konceptutveckling. I övergripande termer har arbetet följt ett allmänt förhållningssätt till det aktuella området, inklusive:

- datainsamling och syntes av relaterade ramverk, förfaranden och erfarenheter inom de viktigaste internationella och regionala organisationerna, såsom FN, EU och Nato,
- fokus på ett av de minst utforskade men mest relevanta områdena, det vill säga multifunktionell implementeringsplanering, och hur det för närvarande genomförs i internationella miljöer,
- kontinuerlig syntes av relaterad experimentverksamhet samt erfarenheter av övningar med fokus på multifunktionalitet från 2004 och framåt.

I en tidigare rapport med syfte att placera EBAO i sitt bredare "*Comprehensive Approach*-sammanhang" framhövdes flera viktiga forskningsresultat och ämnesområden som borde prioriteras för vidare konceptutveckling, forskning, analys och experimentverksamhet under 2008-2009.⁵ Störst relevans för denna rapport har slutsatsen att det finns ett problematiskt **avstånd mellan tillgängliga koncept och organisatorisk praxis**: det hänvisas ofta till koncept såsom *Integrated Missions* och *Comprehensive Approach*, men det finns bara mycket

⁵ Derblom, Markus, Egnell, R. & Nilsson, C. 2007. The impact of strategic concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations - A Baseline Collective Assessment Report Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm

begränsad empirisk erfarenhet avseende deras tillämpning. Avsaknaden av kunskaper om implementeringen av dessa koncept har haft negativa effekter på vidareutvecklingen av EBAO. För att undanröja denna brist föreslogs några strategier:

- Studier för att finna de gemensamma nämnarna, de generiska principerna och de gemensamma ambitionerna för de många och disparata ramverk och tolkningar för *Comprehensive Approach*. Resultaten skulle kunna forma ytterligare militär utveckling av EBAO, vilket i sin tur skulle göra EBAO elastiskt och tillämpligt i mer än ett strategiskt sammanhang.
- Ytterligare studier av multifunktionella implementeringsprocesser. Där de strategiska koncepten saknar fast mark kan sådana studier göra den militära konceptutvecklingen mer välgrundad genom att tillhandahålla förståelse för de konkreta mekanismer för multifunktionell samordning som faktiskt existerar.

Dessutom uttryckte rapporten ett allmänt behov av systematisk empirisk utforskning av dagens aktörsrika säkerhetsmiljöer, där dessa koncept ska tillämpas. Syftet med denna rekommendation var att utvärdera de lösningar som tillhandahålls i olika koncept såsom *Comprehensive Approach*, *Integrated Missions* eller motsvarande i relation till de situationer där de är tänkta att förverkligas.

Därtill framkom tre huvudområden som konceptutvecklingen bör fokusera på:

- Behovet av förbättrad **strategisk inriktning**. Sådan inriktning, som utgör grunden för samordning, saknas ofta vilket försämrar utsikterna för samordning på fältnivå.
- Behovet av bättre och effektivare samordnande strukturer och processer, vilka betecknas **multifunktionell implementering**, för att överbrygga avståndet mellan den politisk-strategiska nivån och fältnivån. Även om fokus initialt har varit på analys och planering, är en allt viktigare komponent av implementeringen **mekanismer för multifunktionell uppföljning och utvärdering**.
- Multifunktionella samordningsarrangemang på fältnivå.

I den senaste rapporten,⁶ som bygger vidare på dessa områden, identifierades och framhövdes vissa av huvudutmaningarna för att implementera *Comprehensive*

⁶ Nilsson, Claes (red). 2008. Challenges in Multifunctional Approaches. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI); Stockholm

Approach. För att besvara frågan om varför dessa koncept är så svåra att förverkliga och tillämpa framfördes ett antal omständigheter, exempelvis rörande skillnaderna i de inbegripna organisationskulturerna, målen, förhållningssätten, tidsperspektiven, och en långt ifrån allmän acceptans av grundpremisserna för *Comprehensive Approach*. Dessa utmaningar kommer att diskuteras även i denna rapport.

1.3 Rapportens syfte

Denna rapport tillhandahåller en detaljerad redogörelse för hur *Comprehensive Approach* faktiskt skulle kunna tillämpas i en komplex insats. En viktig utgångspunkt är att börja överbrygga avståndet mellan koncept och praxis inom området *Comprehensive approach*. Avsikten är att tillhandahålla en generisk modell, som är tillämplig i mer än ett sammanhang. För att göra detta är tanken att rapporten ska sammanföra olika slutsatser och forskningsresultat i ett enda ramverk: ”den allomfattande insatsen” (*Comprehensive Intervention*). Vårt mål är dels att nå en punkt där utmaningar och kopplingar till samverkan och multifunktionalitet är kända, samt dels att ge rekommendationer om potentiella lösningar för att övervinna de problem som är associerade med dessa utmaningar.

1.4 Omfattning och begränsningar

Rapporten bygger delvis på forskningsresultat från tidigare studier och projekt. Avsikten är att sammanföra erfarenheter från konceptutveckling och experiment, tidigare forskning och fallstudier från en mångfald fredsfrämjande insatser. Vår utgångspunkt har varit tidigare slutsatser och upptäckter rörande konceptutveckling och experiment, huvudsakligen från Försvarsmaktens deltagande i nationella och multinationella uppdrag, exempelvis Multinationella Experimentserien- (MNE 4 & 5) och demonstrationsövningar (såsom DEMO 06). Denna rapport kan alltså delvis ses som en sammanfattning av tidigare studier, och den är i delar baserad på tidigare projektrapporter av författarna.⁷

Comprehensive Approach, såsom det återges i svensk konceptutveckling och experiment, är ett interorganisatoriskt multifunktionellt tillvägagångssätt för

⁷ Exempel på sådana viktiga rapporter: Nilsson, Claes (red). 2008. *Challenges in Multifunctional Approaches*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm; Derblom, Markus, Egnell, R. & Nilsson, C. 2007. *The impact of strategic concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations - A Baseline Collective Assessment Report*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm; Hull, Cecilia. 2008. *Integrated Missions: a Liberia Case Study*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm

fredsfrämjande insatser. I denna rapport har vår utgångspunkt varit det militära instrumentet. Det betyder dock inte att vi har begränsat oss till frågor som rör säkerhet från en strikt militär synpunkt. Hela tanken bakom en allomfattande ansats innebär att vi måste se bortom sådana gränser och fokusera på den totala effekten i stället för enskilda aktörer eller deras individuella ansatser. Ändå bör det noteras att utvecklingen av multifunktionella koncept för fredsfrämjande insatser i huvudsak härrör från militär konceptutveckling och experimentverksamhet, och alltså kan färgas av innebörden i militära förhållningssätt.

För att ta ett brett grepp på *Comprehensive approach* kommer rapporten inte att fokusera på någon enskild bestämd eller sannolik insats eller organisatoriskt sammanhang. Istället används i rapporten en teoretisk konfliktmiljö som bakgrund för att stimulera det breda spektrum av frågor, utmaningar och möjligheter som åtföljer en allomfattande ansats. För att utforska de potentiella fördelarna och möjligheterna med *Comprehensive Approach* diskuteras de för närvarande viktigaste multilaterala organisationernas tillvägagångssätt. Vi kommer dock inte att begränsas av de specifika strukturer, processer och förhållningssätt som finns i de multilaterala organisationer som normalt är inbegripna i fredsfrämjande insatser i dag. I stället har vi tagit tillfället i akt att fritt diskutera potentiella förbättringar och alternativa förhållningssätt för att möta samtida strategiska utmaningar.

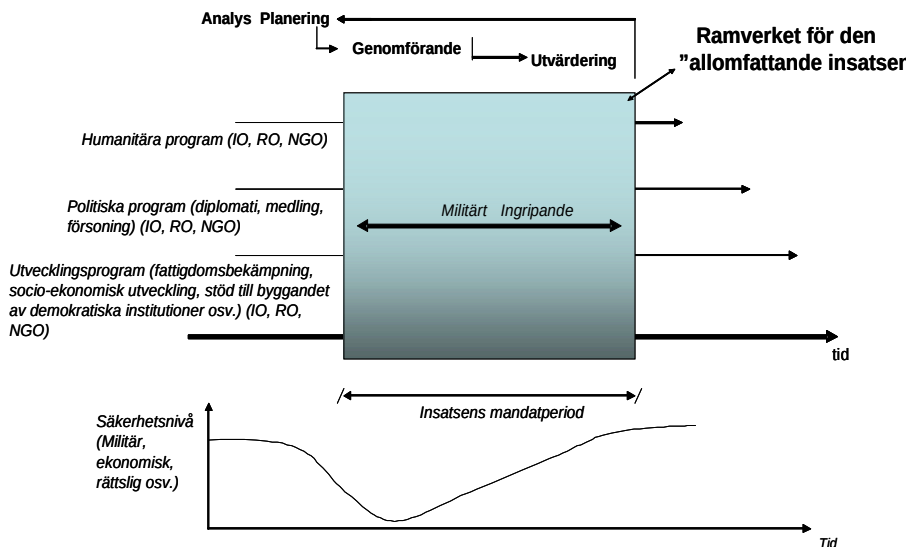
1.5 Utgångspunkt: konceptualisering av den "allomfattande insatsen"

Den miljö som återges i denna rapport är baserad på en uppsättning generiska utmaningar som aktörer ofta möter i fredsfrämjande insatser. Eftersom varje konflikt är unik är dessa blott en beskrivning av möjliga utmaningar som en fredsfrämjande insats kan behöva hantera. Här tjänar de det dubbla syftet att inrama "vår" insats, samt påminna om behovet av pragmatiska och flexibla lösningar på komplexa konflikter. Det är viktigt att notera att den insats som återges här är en militär intervention, som icke desto mindre utgör ett ingripande i en miljö med många fler aktörer och som därför måste relatera till en hel rad ickemilitära aktörer. Ett antagande är att insatsen kommer att lyckas upprätta lämpliga relationer till andra aktörer och aktiviteter i konfliktmiljön, och genomgå den strategiska processen med analys, planering, genomförande och utvärdering med ett helhetstänkande, vilket alltså gör den till en allomfattande insats.

Insatsens kontext är ett konflikthärjat land med bräcklig statsstruktur där konflikten kan beskrivas som komplex: en inomstatlig konflikt som slår hårt mot civilbefolkning och inbegriper flera väpnade grupper (se avsnitt 2.1). Erfarenheter från konfliktområden såsom Somalia, Demokratiska republiken

Kongo och Afghanistan pekar på behovet av att fokusera forskningen på denna typ av miljöer, där det inte finns några enkla lösningar på de utmaningar som regimer och organisationer möter.

Rapportens avsikt är att försöka skapa förståelse för en allomfattande insats genom att conceptualisera och kontextualisera den. Nedan följer en generisk och abstrakt översikt som skissar den miljö där en allomfattande insats skulle kunna äga rum. I nästa avsnitt och genomgående i rapporten kommer vi att försöka förklara egenskaperna hos de olika delarna i figuren. De underliggande antagandena för figuren och rapporten bygger på tidigare forskning kring samordning i komplexa, multidimensionella miljöer.



Figur 1. Insatsen och dess miljö.

Även om *Comprehensive Approach* bygger på att sammanföra en rad aktörer i fredsfrämjande insatser, undersöker denna rapport främst genomförandet av *Comprehensive Approach* utifrån ett militärt perspektiv. Ramen i illustrationen nedan representerar den militära insatsen, som vanligen stöds av diplomatiska insatser och eventuella polisförband. Ramen representerar även ett "förhållningssätt för insatser", i den meningen att den återger behovet av att tillämpa ett systemtäckande förhållningssätt för konflikter samt behovet av samordning.

Den militära insatsen – som befinner sig inuti ramen men inte omfattar den helt och hållet – sker i samband med en serie andra separata insatser av exempelvis humanitära, bistånds- och politiska aktörer. Dessa element representerar de

program och aktörer som är aktiva före och efter den militära insatsen. Även om också de är ”insatser”, kommer vi framöver att särskilja dem från den militära insatsen genom att kalla dem ”program”. En allomfattande insats kräver emellertid nära samordning mellan den militära insatsen och programmen, så att de förenas under en allomfattande ansats. Den allomfattande insatsen betyder alltså förhållningssättet till, och genomförandet av, en fredsfrämjande insats i samordning med andra aktörer, såsom beskrivs i kapitel 3 i denna rapport. Följaktligen kan varje fredsfrämjande insats vara en allomfattande insats, förutsatt att den:

- har ett systemövergripande förhållningssätt genom hela processen för analys, planering, genomförande och utvärdering,
- beaktar alla aktörer som är av betydelse och avser att förstärka och förstärkas av dem,
- främjar flexibla lösningar för samverkan och samordning,
- eftersträvar hållbara lösningar i samverkan med internationella och lokala aktörer

Under tiden för (den militära) insatsen – vilken vanligen styrs av ett *specifikt* och *separat* mandat – kommer vissa befintliga program att upphöra, medan andra kommer att fortsätta och ytterligare andra kommer att inledas. Bland de program och aktörer som är aktiva i insatsmiljön kommer vissa endast att samexistera med insatsen, medan andra kommer att ha någon grad av samordning med insatsen. Därför innebär inte ramen, även om den illustrerar en allomfattande insats, att insatsen har prioritet över och styr alla befintliga eller nya aktiviteter under sitt genomförande. I stället representerar den ett förhållningssätt eller en aspekt av insatser som omfattar följande delar:

- a) Insatsen är fastställd i **tid**. Den initieras i en situation av försämrad mänsklig, militär, ekonomisk, och rättslig säkerhet, den utförs för att uppnå en specifik uppsättning mål, och den är avsedd att dras tillbaka och upplösas när önskade förändringar har åstadkommits. Insatsen har den legitimitet som tillhandahålls av ett FN-mandat under sitt genomförande.
- b) Insatsen äger rum i en miljö av bräcklig säkerhet med behov av både humanitär hjälp och långsiktig utveckling. I denna miljö pågår redan andra program, stödaktiviteter och långsiktiga insatser. De påverkas negativt av det försämrade säkerhetsläget. Därför måste insatsen ses som ett **komplement** till dessa program, vilken kan underlätta de andra programmens genomförande där så är möjligt. Insatsen måste finna ett sätt att förhålla sig till dessa befintliga program och aktörer, men förhållandets natur kommer att variera. Insatsen måste även ta hänsyn till både kortsiktiga och långsiktiga effekter av de handlingar som genomförs.

- c) När insatsen har nått de effekter som ställts upp, och därmed avvecklas, kommer det att ske en **överföring av ansvar till andra program**. Dessa kan vara de som existerade redan före insatsen, men även nya program, för att dra nytta av de framsteg som skett och för att skapa villkor för långsiktig, fredlig utveckling. Vissa program kommer att börja avvecklas ungefär samtidigt som vår allomfattande insats avslutas (exempelvis viss humanitär hjälp), på grund av ett förbättrat säkerhetsläge. Andra kommer att bli kvar under lång tid efter att den allomfattande insatsen har upphört (exempelvis program för fattigdomsbekämpning).

För att sammanfatta: när vi talar om *insats* eller *intervention* i denna rapport, avser vi den externa militära reaktionen på en konflikt eller kris, som genomförs i det drabbade området för att stabilisera och åstadkomma en förändring i situationen. I samband med nutida fredsfrämjande insatser måste sådana reaktioner även förstärkas av politiska, utvecklingsfrämjande och humanitära medel och aktiviteter. För att beteckna strävan efter bättre integrering och samordning av dessa instrument använder vi termen *allomfattande insats* för att återspegla den avsedda och potentiella tillämpningen av konceptet *Comprehensive Approach*.

1.6 Rapportens upplägg

Även om vår insats är allomfattande till sin natur, kommer den alltså att diskuteras utifrån **ett militärt perspektiv**, där frågor tas upp som gäller samordning med redan existerande aktörer och program. Dessa aktörer kommer att ha en varierande grad av interaktion med och påverkan på de militära instrumenten; både interaktionen och påverkan kommer att utforskas ytterligare i kapitel två av rapporten. Detta börjar med att beskriva en **typisk miljö** där en allomfattande insats sannolikt kan äga rum i avsikt att både beskriva de miljömässiga utmaningar en sådan insats kommer att ställas inför, och att skissera incitamenten för samordning och *Comprehensive Approach*. Kapitlet presenterar sedan den **strategiska kontexten** för en insats, de potentiella inbegripna aktörerna, och de utmaningar det innebär att åstadkomma en högre grad av samordning i sådana miljöer. Det redogör för de olika organisationer och funktioner som normalt kan vara inbegripna i fredsfrämjande och humanitära insatser, och ger även en allmän beskrivning av de viktigaste organisationernas roller i detta sammanhang. Diskussionen tar upp **vissa av de största utmaningarna för integrering och samordning**, inklusive frågor såsom skillnader i organisationskultur, mål och förhållningssätt. Det andra kapitlet beskriver alltså karaktären hos olika befintliga program och aktiviteter som genomförs utanför och före den allomfattande insatsen, såväl som deras relation till en allomfattande insats. Beskrivningen av miljön utgör scenen för insatsen, och på många sätt kraven på hur insatsen ska utformas. Den omfattar en

beskrivning av förhållanden som skulle kunna kräva en extern intervention, och drar upp konturerna för de befintliga program och aktörer i konfliktmiljön som en potentiell intervention skulle behöva förhålla sig till.

Det tredje kapitlet beskriver **den allomfattande insatsen**. Ramverket för den allomfattande insatsen tillämpas, genom en diskussion som fokuserar på de generiska stegen i den strategiska processen för insatsen: analys, planering, genomförande/implementering samt uppföljning och utvärdering. Vart och ett av dessa delpartier kommer att tillhandahålla rekommendationer för hur *Comprehensive Approach* bör tillämpas. De två senare partierna är mer detaljerade än de första. Anledningen till detta är att mindre uppmärksamhet har ägnats åt genomförandet och utvärderingen av *Comprehensive Approach* under den studieserie för vilken denna rapport är en avslutande del.

2 *Comprehensive Approach:* Utmaningar och aktörer

I detta kapitel är syftet att skapa en större förståelse för den insats vi beskriver genom att förklara den miljö där en allomfattande insats sannolikt kan äga rum. Detta inkluderar konfliktodynamiken, behov av samordning samt de olika arbetsuppgifterna och aktörerna i relation till vilka samordningen kommer att behöva ske. Kapitlet anger även i stora drag de främsta utmaningarna för samordning. I detta syfte kan avsnitt 2.1 läsas av dem som vill få större förståelse för vissa av egenskaperna hos, och därmed utmaningarna med, en konfliktmiljö som kräver en insats baserad på *Comprehensive Approach*. Det andra avsnittet (2.2) beskriver behovet av *Comprehensive Approach* och de olika kategorierna av samordning som innefattas i begreppet. Avsnitt 2.3 exemplifierar de olika aktivitetsområdena för en allomfattande insats och identifierar nyckelaktörer för vart och ett. Avsnitt 2.4 exemplifierar kort vissa av de grundläggande utmaningarna för samordning. Det sista avsnittet (2.5) utforskar sedan möjligheterna för samordning beroende på insatsens organisatoriska kontext – det vill säga huruvida mekanismer för samordning med civila aktörer är direkt inneboende i de organisatoriska strukturerna eller ej.

2.1 Insatsmiljön – komplexa konflikter

De flesta nutida konflikter är inte **mellanstatliga** krig – krig mellan stater, med två eller flera nationella arméer som drabbar samman – utan **inomstatliga** konflikter – inbördeskrig.⁸ Dessutom beskrivs dessa nutida konflikter ofta som ”komplexa”, exempelvis eftersom de äger rum i bräckliga eller kollapsade stater, privatarméer är inblandade, det finns plundrande och kriminella grupper med länkar till smuggling och människohandel, eller att civilbefolkning används som mål. Konflikter längs etniska eller religiösa skiljelinjer, med komplexa historiska mönster av våld liksom historiska förfaranden och t.ex. koloniala arv, gör denna bild ännu mer mångfasetterad. Fall av direkta ”krig” är inte normen i dessa komplexa konflikter, vilka snarare definieras av lågintensiv krigföring som ofta inbegriper flera fraktioner av rebellgrupper med olika intressen. Följaktligen har många äldre och tidigare framgångsrika militärdoktriner nu blivit otillräckliga. Nästan alla nutida interventioner äger rum i dessa typer av konfliktzoner och insatserna måste alltså omfatta en lång rad mål utöver de traditionella målen, som stabilisering och humanitär hjälp, för att hantera denna komplexitet. Detta

⁸ Heldt och Wallenstein. 2006. Peacekeeping operations: Global patterns of intervention and success, 1948–2004, andra upplagan, s. 20

inkluderar exempelvis demokratisering, ekonomisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter. I situationer med ofullständig eller bräcklig fred är kopplingen mellan säkerhet och utveckling oundviklig, och ett brett spektrum av aktörer och åtgärder är nödvändigt för att uppnå de ambitiösa målen. Även om komplexa konflikter kan definieras med många egenskaper, är deras grundläggande egenskap den att de inte kan tacklas med enbart militära medel, utan behöver hanteras genom en allomfattande ansats.

Nedan ger vi två exempel på egenskaper som brukar återfinnas i komplexa konflikter – bräckliga institutioner och försämrad säkerhet, samt en försämrad humanitär situation – för att skapa allmän förståelse för en situation som en insats potentiellt skulle kunna möta, och även för att belysa varför *Comprehensive Approach* är nödvändigt.

2.1.1 Bräckliga institutioner och försämrad säkerhet

Komplexa konflikter är ofta sammankopplade med bristfällig samhällsstyrning, en ekonomi på tillbakagång, socialt utanförskap, korruption eller kollapsad civil infrastruktur, samt ett ökande antal flyktingar inom och utom landets gränser. De stater där dessa konflikter uppstår betecknas ofta som ”svaga”, ”bräckliga”, eller ”havererade”, beroende på hur svåra utmaningarna är och vilka resurser det finns för att möta dem. På skalan från starka till havererade stater kan en stat betecknas som svag eller havererad av ett antal sociala, ekonomiska eller politiska anledningar.⁹ Vissa av utmaningarna kan vara grundorsakerna till en konflikt, medan andra endast är symptom. En insats i syfte att intervensera i en inrikeskonflikt behöver mer än militära medel för att tackla både orsakerna till och symptomen på konflikten. En lösning på en sådan konfliktsituation måste vara allomfattande, innefattande lämplig användning av militära medel men även ekonomiska, sociala och politiska åtgärder för att hantera dess komplexitet.

Avsaknad av sund (eller överflöd av dålig) samhällsstyrning är ofta en nyckelfaktor i våldsamma konflikter. *Samhällsstyrning* har varit ett starkt debatterat begrepp, men avser här processer för beslutsfattande och hur beslut genomförs.¹⁰ Regeringar är centrala aktörer för samhällsstyrning men det finns andra inflytelserika aktörer såsom media, internationella aktörer, privata företag, det civila samhället, samt lokala aktörer såsom hyresvärdar osv., vilka påverkar besluten och deras genomförande.

⁹ Se exempelvis The Fund For Peace, ”Failed states index”, <http://www.fundforpeace.org/web/index.php>.

¹⁰ En mer detaljerad diskussion om styrelseskick finns i exempelvis Pierre (red.) 2000. *Debating governance, Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press: New York

Från ett säkerhetsperspektiv har uppkomsten av svaga och ineffektiva institutioner flera implikationer; den allvarligaste är kanske när ett land saknar demokratisk och effektiv kontroll av sin säkerhetssektor, och speciellt de egna säkerhetsstyrkorna. I många bräckliga stater skulle regeringarna inte kunna behålla makten utan stödet från väpnade styrkor, presidentgarden och/eller polismakt. När intäkter börjar minska, när inflationen är hög och externa investeringar upphör eller avtar, möter regeringar ibland stora utmaningar när det gäller att kontrollera sina (ofta kostsamma) säkerhetsstyrkor. Bräckliga stater och bräckliga regeringar får sällan legitimitet utan att betala för den i någon mening (genom militärbudgetar, etnisk favorisering, politisk påverkan osv.), och utan dessa incitament kan säkerhetsstyrkornas lojalitet vara svår att behålla. Exempelvis saknas allt som oftast kontroll över de underbetalda indonesiska militärstyrkorna (*Tentara Nasional Indonesia -TNI*). Styrkorna är benägna till övervåld, korrupta och utanför lagen och flera av deras uppdrag syftar bara till att stödja truppernas försök att skaffa fram pengar utöver regeringens budget. TNI har haft ekonomiskt intresse i utvinning av naturresurser i provinserna Aceh och Papua (Irian Jaya), och har ofta vaktat detta intresse snarare än att skydda och erbjuda säkerhet för civilbefolkningen – vilket vid upprepade tillfällen har lett till allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter från TNI:s sida och spätt på konflikterna i dessa regioner.¹¹

När regeringar inte längre kan betala soldater och polis, kommer dessa säkerhetsstyrkor att leta efter andra källor till inkomster och inflytande. Detta kan betyda att de våldför sig på civilbefolkningen eller hänger sig åt kriminell verksamhet såsom smuggling och vapenhandel. Kränkningar av mänskliga rättigheter kan lätt bli vanliga, och sådana speciellt riktade mot etniska grupper kan ge ytterligare bränsle åt en redan instabil situation. Det finns många fall där civila myndigheter i viss utsträckning inte längre styr eller kontrollerar sina säkerhetsstyrkor. Väpnade styrkor i Sierra Leone har fungerat som både soldater och rebeller¹² samtidigt, och i Sudan är det så svårt att göra skillnad mellan militär, polis och paramilitärer, att regeringen inte längre kan räkna med stöd från någondera sida.¹³ Situationer där säkerhetsstyrkorna är en part i interna konflikter är inte ovanliga. Dessa styrkor är ofta inbegripna i internt förtryck och kännetecknas av brist på engagemang samt korruption och brutalitet. Bristande allmän säkerhet leder ofta till att människor som har råd skaffar sin egen privata säkerhet – eller, om de inte kan anlita personal, skipar sin egen rättvisa. Det var

¹¹ Misol, Lisa. 2006. Too High a Price: The human rights cost of the Indonesian military's economic activities. Human Rights Watch. Juni 2006 Volym 18, nr 5(C)

¹² USAID. Issue paper no 11, http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3200.pdf, s. 3.

¹³ GlobalSecurity.Org. 2004. "Tensions rise in Sudan as rebels and government begins to loose control, UN says". UN News Service, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/11/mil-041104-unnews01.htm>

exempelvis fallet med tillkomsten av Bakassi Boys i Abu, Nigeria, vilka etablerades för att fylla ett tomrum i polisutövandet.¹⁴ I sådana situationer förlorar staten sitt monopol på våld, och följden blir ofta våldsam konflikt. Om statsstrukturer såsom militär och polis är så försvagade att våldsmonopolet hävs kan staten inte längre garantera hörsamhet mot eller respekt för lag och rätt. Sådana skiften kan leda till kupper och inbördeskrig eftersom statens auktoritet utmanas. I sämsta fall kan staten upphöra att existera.¹⁵

Dessutom betyder förlust av kontroll över säkerhetsstyrkorna en förlust av kontroll över statens territorium. Detta kan utgöra grogrund för smuggling och människohandel samt hota att dra in angränsande länder i konflikten. Förlust av territoriell kontroll ger interna eller regionala rebellgrupper möjlighet att erövra kontroll i konfliktzoner. Detta kan ytterligare destabilisera regioner och leder ofta till enormt lidande för civilbefolkningen. I Nigeria kunde militärstyret inte längre få finansiellt stöd, vilket ledde till att institutionerna föll sönder och att osäkerhet spreds explosionsartat över hela landet vilket resulterande i att flera våldsamma konflikter uppstod inom staten runt sekelskiftet. Uppkomsten av medborgargarden i landets sydöstra delar ledde till att den federala regeringen i praktiken förlorade sin territoriella kontroll och auktoritet i dessa områden.¹⁶ På liknande sätt har de paramilitära grupperna i Colombia, såsom FARC-gerillan, länge varit mycket svåra att skilja från de narkotikakarteller som är verksamma i landet. Som resultat har narkotikakartellernas militärmakt ofta blivit så stor att den colombianska militären inte har kunnat hävda sin suveränitet i vissa delar av landet, utan har förlorat stora territorier till kartellerna. Detta har sin tur gett gerillatrupperna tillfälle att få inkomster av narkotikan.¹⁷ Förlust av territoriell kontroll kan även leda till regional instabilitet, eftersom spridningseffekter kan hota intilliggande länder vilkas regeringar och institutioner ofta redan är bräckliga. Om en inomstatlig konflikt trappas upp till en regional konflikt, mångfaldigas komplexiteten och en eventuell insats kommer att behöva hantera ett ännu större antal aktörer och utmaningar, vilket var fallet i det första och det andra Kongokriget eller i Mano River-regionen under 1990-talet och framåt.

¹⁴ USAID. Issue paper no 11, http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3200.pdf, s. 3.

¹⁵ Andersson, M. 2005. Private Military Companies and the Effect of Control on Force in the Developing World. Lunds universitet, s 5; Jose, J. 2006. Transformations in Sovereignty, Political authority and Capacity in the Governance of State. Australia National University: University of Newcastle, s 7.

¹⁶ Bach, D. 2004. "Nigeria: Towards a Country Without a State?", rapport framlagd vid en konferens om Nigeria: Maximizing Pro-Poor Growth: Regenerating the Socio-Economic Database, organiserat av Overseas Development Institute i samarbete med Nigeria Economic Summit Group, London, 16–17 juni 2004.
http://www.odi.org.uk/events/nigeria_2004/Bach%20paper.pdf

¹⁷ Andersson, M. 2005. Private Military Companies and the Effect of Control on Force in the Developing World. Lunds universitet, s 25.

2.1.2 Försämrad humanitär situation

Fredsfrämjande insatser sker nästan enbart i länder eller regioner där den humanitära situationen redan är besvärlig. Osäker livsmedelsförsörjning, kränkningar av mänskliga rättigheter, spridning av HIV/aids, kraftig urbanisering utan stödjande infrastruktur samt miljöförsämring är stora problem som kännetecknar många nutida konflikter. I vissa fall kan en försämrad humanitär situation – exempelvis torka eller naturkatastrofer – vara en konfliktorsak, och i vissa fall kan det vara vice versa – exempelvis om civilbefolkningen används som måltavla, vilket orsakar tvångsförflyttning som i sin tur förvärrar en redan allvarlig humanitär nödsituation. Oavsett vilket är humanitära nödsituationer i konfliktområden ofta värre och svårare att hantera än katastrofer i andra områden.

En stor utmaning i dagens konflikter är att principerna om tillträde för humanitärt bistånd ofta kränks. Att hindra humanitärt bistånd från att nå civila har blivit ett vapen i många inomstatliga krig. Detta är ett stort problem för aktörer inom humanitärt bistånd, vilka kan upptäcka att regeringar eller rebellgrupper inte är villiga att låta hjälpen nå grupper som de betraktar som motståndare. Dessutom blir biståndsarbetare ofta attackerade, vilket ytterligare begränsar möjligheten att nå behövande människor. Allomfattande insatser kommer alltså att ske i regioner som i allmänhet lider av extrem fattigdom och hunger, tvångsförflyttning, miljöförstöring osv., där biståndsorgan kan tvingas förlita sig på militären för att få tillträde till dem som är i behov av humanitärt bistånd. Det primära ansvaret för humanitär hjälp ligger hos civila organisationer och institutioner; emellertid understryker de utmaningar som beskrivs i detta kapitel behovet av en effektivare samordning mellan säkerhetsaktörer och humanitära aktörer i konflikthärjade stater.

I denna rapport belyser vi två områden med speciella utmaningar för säkerhetsaktörer i komplexa nödsituationer: frågor kring flyktingar inom och utom landets gränser, samt frågor kring könsrelaterat våld. Detta är på inget sätt en uttömmande lista utan bör snarare ses som exempel på komplexa frågor som måste hanteras genom allomfattande ansatser.

Flyktingar inom och utom landets gränser

Problemet med internflyktingar i inomstatliga konflikter har fått ökad uppmärksamhet på senare år. I Sudan uppskattade FN i juli 2008 att enbart Darfur hade nästan 2,5 miljoner internflyktingar, en situation som det internationella samfundet helt enkelt inte har kapacitet att hantera.¹⁸

¹⁸ Kontoret för FN:s generalsekreterares särskilde representant för Sudan. 2008. *Darfur Humanitarian profile no 32*.

Internflyktingar är sårbara av flera anledningar: de saknar grundläggande trygghet; de har få utsikter att försörja sig; de saknar möjlighet eller kunskaper att delta i den politiska processen; de tillhör ofta redan jagade och utanförstående minoritetsgrupper osv.¹⁹ Internflyktingar kan även bli en källa till ytterligare konflikt, exempelvis efter ett eventuellt återvändande, om egendom och mark har konfiskerats eller övertagits av rivaliserande grupper. Dessutom har människor som är på flykt inom landets gränser inte samma juridiska status som flyktingar och är alltså inte skyddade av internationell flyktingrätt, vilket gör dessa grupper ännu svårare att skydda. För att tillgodose de omedelbara behoven och på lång sikt underlätta internflyktingars permanenta återvändande måste säkerheten återupprättas och större grupper av internflyktingar måste beaktas i fredsöverenskommelser och försoningsprocesser. Flyktingläger utgör dessutom ofta en grogrund för ny konfliktdynamik såsom sexuellt våld och andra former av tvång och hot. Dessa läger kan även fungera som förvaringsplatser för vapen och utbildningsanstalter för miliser, liksom grogrund för huvudsakligen påtvingad rekrytering och återrekrytering till väpnade grupper.²⁰ Att upprätta säkerhet i dessa läger är av stor betydelse för att återinföra stabilitet i samhällen som har varit i krig.

Förekomsten av stora flyktinggrupper utgör en annan stor utmaning i de flesta nutida inomstatliga konflikter. Genom att flyktingproblem innehåller många av de svårigheter som beskrivits ovan, är de ett tecken på regional instabilitet. Stora flyktinggrupper är en börda för lokalbefolkningen i det mottagande landet. Utan lämpligt internationellt (eller om möjligt nationellt) stöd kan denna börda leda till våldsamma stridigheter. Flyktingrörelser kan även vara en orsak till konflikt i gränsområden: mellan flyktingar och de styrkor som drev bort dem från deras ursprungsmark eller mellan flyktingar och säkerhetsstyrkor i det land de flyr till.

Flyktingkrisen vid Stora Sjöområdet efter folkmordet i Rwanda destabiliserade regionen eftersom miliserna bakom folkmordsregimen som flytt Rwanda använde flyktingläger i intilliggande stater för att bygga upp återstoderna av Hutu-arméerna. Särskilt Demokratiska republiken Kongo (dåvarande Zaire), som hyste det största lägret i Goma i den norra Kivuprovinns i östra Kongo, blev illa åtgånget. Samma miliser styrde även lägret; de blev aldrig avvärjande och flyktinglägret började alltmer likna en militärbas. Efter en tid började milisen

¹⁹ The Brookings Institution – Berns universitet, 2007. Project on Internal Displacement: Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2007/09peaceprocesses/2007_peaceprocesses.pdf.

²⁰ Muggah, Robert. 2003. A crisis turning inwards: refugee and IDP militarisation in Uganda . Humanitarian practice network, <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2574>.

göra anfall in i Rwanda, och genomförde även systematiskt dödande över hela Kivuprovinnsen. Den etniska konflikt som hade orsakat folkmordet spreds till Kivu, och inom kort ledde situationen till att Zaires regering kullkastades av en rebellarmé stödd av Rwanda och Uganda, samt till två inbördeskrig som destabiliserade hela Demokratiska republiken Kongo.²¹ Situationen i Kivuprovinnsen är fortfarande osäker.

Könsrelaterat våld

Könsrelaterat våld är ett annat stort problem i konflikter vilket måste beaktas i fredsfrämjande insatser. Könsrelaterat våld avser övergrepp mot individer eller grupper på grund av deras kön. Sexuellt våld är en del av den bredare definitionen av könsrelaterat våld och betecknar sexuella handlingar eller hot av sexuell karaktär.²² Flyktingar inom och utom landets gränser är redan sårbara, och det gäller ofta särskilt kvinnor och föräldralösa barn i flyktingläger där de måste förlita sig på andra för mat och tak över huvudet. Människohandel är ett annat enormt problem, och personer i konfliktområden drabbas ofta värst.

Könsrelaterat våld har blivit ett perverterat verktyg i många nutida konflikter. Även om könsrelaterat våld inte har varit föremål för särskilt mycket kvantitativ forskning, avslöjar tillgängliga siffror en del skrämmande fakta.²³ Våldtäkt är ett billigare krigsvapen än kulor, och våld mot kvinnor ses i många konflikter som ett sätt att hämnas på eller demoralisera motståndarens styrkor, med förödande sociala, fysiska och psykologiska konsekvenser för offren. Sexuellt våld under konflikt har stor påverkan på fredsfrämjande insatser eftersom varje fredsinsats behöver ta hand om offer genom att tillhandahålla fysisk och psykisk hälsovård samt ta hand om föräldralösa, men även bekämpa den inrotade andan av grymhet och psykologisk nedbrytning genom att tillhandahålla lämplig hjälp (exempelvis rådgivning) för förövarna. Det kanske viktigaste instrumentet för att bekämpa könsrelaterat våld är att stärka rättsäkerheten och rättssamhället, vilket en uppgift som ofta föreligger under en fredsfrämjande insats. Det civila samhället, och särskilt kvinnor, kan ges makt och inflytande genom att det klimat av straffrihet som ofta omger sexuell våld i en konfliktzon – där civila många gånger är utlämnade till miliserna – utmanas. Men för att tackla dessa problem måste fredsfrämjande operationer ha starkare mandat, lämplig utbildning för sina trupper, mer civilpolis och möjlighet att bättre utbilda och gallra bland de lokala väpnade styrkorna. Dessutom måste fredsfrämjande operationer förbättra

²¹ UNHCR. 2000. "The Rwandan genocide and its aftermath", i *The State of the World's Refugees: Fifty years of humanitarian action*, s 254, 262–263, 272–273.

²² IRIN. 2004. "Our bodies – their battleground: Gender based violence in conflict zones", <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=20&ReportId=62814>.

²³ UNIFEM, *Crimes against women in situations of armed conflicts*, http://www.unifem.org/gender_issues/violence_against_women/facts_figures.php?page=7.

utbildningsprogrammen och implementera riktlinjer för att säkerställa att deras egen personal inte blir en del av problemet: intervenerande fredsbevarande styrkor har vid flera tillfällen varit inblandade i fall av våldtäkt och prostitution i konfliktområden.²⁴

I Kivuprovinnsen i Demokratiska republiken Kongo har våldtäkt varit ett verktyg för krigföring, som använts mot både kvinnor och barn i så hög grad att det utgör en norm och har fått FN att kalla situationen det värsta exemplet på sexuellt våld i världen.²⁵ Eftersom uppskattningsvis 60 % av alla soldater är infekterade med hiv/aids, är våldtäkt ofta en automatisk dödsdom för kvinnor och barn som inte har tillgång till antiretrovirala läkemedel.²⁶ Dessutom rapporterar Human Rights Watch att i så mycket som 30 % av fallen blir offret inte bara våldtaget utan även sexuellt torterat och lemläst under övergreppen.²⁷ Systematisk våldtäkt infördes nyligen som definition på en krigsförbrytelse i Genèvekonventionen; det betraktas nu även som en form av folkmord.²⁸

2.2 Samordning och *Comprehensive Approach*

2.2.1 Varför samordna? Incitament för samordning

Komplexa miljöer med många aktörer har länge varit en realitet men det erkända behovet av förbättrad samstämmighet har varit pådrivande för förändring endast på senare tid. Den har uppstått som en konsekvens av en ny strategisk förståelse för den typ av konflikter där dessa aktörer arbetar. Misslyckanden för tidigare militära, diplomatiska och humanitära insatser har skapat ett tryck för mer multifunktionella och integrerade typer av insatser, där samstämmighet och samordning mellan de olika maktinstrumenten beskrivs som centralt. Samstämmighet antas bli uppnådd genom harmonisering av de strategiska processer där planering och målsättningar för de olika insatserna fastställs. Slutresultatet av harmoniseringen antas bli effektivare insatser.

²⁴ IRIN. 2004. "UN peacekeeping - working towards a no-tolerance environment", <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=20&ReportId=62822>.

²⁵ IRIN. 2007. "DRC: Sexual Violence – The Scourge of the East", <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=74801>.

²⁶ Goodwin, Jane. 2004. "Silence= Rape", *The Nation*, 8 mars, <http://www.thenation.com/doc/20040308/goodwin>.

²⁷ Goodwin, Jane. 2004. "Silence= Rape", *The Nation*, 8 mars, <http://www.thenation.com/doc/20040308/goodwin>.

²⁸ Goodwin, Jane. 2004. "Silence= Rape", *The Nation*, 8 mars, <http://www.thenation.com/doc/20040308/goodwin>.

Begreppet *Comprehensive Approach* är del av en större begreppsfamilj som i allmänna ordalag relaterar till strävan efter att uppnå samstämmighet och samordning i komplexa system såsom fredsfrämjande insatser. Samordning kan ha negativa konsekvenser, såsom rivalitet mellan olika organ. Antagandet om den ökade effektiviteten på grund av samordning har också ifrågasatts av vissa i det att teorin är otillräckligt utvecklad och ännu inte blivit tillräckligt tillämpad. Trots erkännandet av legitimiteten i dessa argument utgår denna rapport ändå från antagandet att samordning inte bara är av godo, utan nödvändig. Det finns flera uppenbara drivkrafter bakom det ökade kravet på samordning i fredsfrämjande insatser. Såsom hävdades i föregående avsnitt kan komplexa konflikter inte hanteras enbart av en aktör inom ett fack; för det första eftersom det aldrig bara finns en anledning till konflikten från början och därför heller inte bara en lösning, och för det andra eftersom effekten av sådana konflikter på lokalbefolkningar och institutioner är så omfattande att den inte kan hanteras enbart som en militär, politisk eller humanitär uppgift. Dessutom leder karaktären, omfattningen och frekvensen hos dagens internationella fredsuppdrag lätt till en överansträngning av många internationella och regionala organisationer då tillgängliga resurser inte motsvarar det ökade kravet. Därför eftersöks kompletterande medverkande parter som kan dela arbetsbördan i ett försök att effektivisera resursanvändningen. Sådant resursberoende – tillsammans med aspekter som neutralisering av konkurrens och organisatorisk överlevnad – betecknas som "materialistiska" motiv för interorganisatorisk samordning.²⁹ Även andra incitament kan framhållas: aspekter såsom kostnadseffektivitet, enhetlighet, behov av alternativa strategier, behov av någon annan för att tillhandahålla säkerhet, gemensam politisk agenda, och legitimitet.³⁰

2.2.2 Kategorier av aktörsförhållanden

Det finns flera generiska kategorier av relationer i miljöer med många aktörer. För trenden mot integrering och ökad samordning används diverse beteckningar, såsom förhållningssättet *whole-of-government* – avseende förhållandet mellan de olika nationella institutionerna och myndigheter i ett land, *intraorganisatorisk samordning* – där fokus ligger på det inbördes förhållandet mellan enskilda avdelningar inom ett större organ eller institution; och *interorganisatorisk samordning* – som i allmänhet används för att beteckna samverkan, samarbete

²⁹ Haugevik, K.M. 2007. New Partners, new possibilities, The evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations. Norwegian Institute of International Affairs.

³⁰ Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008. "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11.

och samordning mellan ett flertal självständiga aktörer.³¹ I denna rapport, som behandlar temat med en bred allomfattande insats, kommer fokus att vara på interorganisatoriska förhållanden i ett krisområde.

En annan kategorisering kan avse relationernas egenskaper och kvalitet i miljöer med många aktörer. Förhållandet mellan olika aktörer varierar avsevärt och är i allmänhet en konsekvens av aktörernas olika mandat, tidsperspektiv, förhållningssätt, resurser osv., men även graden av inbördes beroende – behovet av att samordna – mellan aktörerna.³² De olika kategorierna av interorganisatoriska förhållanden kan beskrivas som:

- *Samstämmighet*, vilket betecknar ett förhållande där en grupp aktörer verkar med samma mandat, strategiska vision och mål. Även om de inte utgör en enhetlig, enskild enhet, kommer de att utföra analys, planering, ledning och utvärdering tillsammans.
- *Samordning och samarbete*, där aktörer med kompletterande eller överlappande mandat och mål arbetar tillsammans, med bibehållet organisatoriskt oberoende men med en vilja att organisera aktiviteter med övriga partners.
- *Samverkan*, vilket kan användas för att beskriva aktiviteter som äger rum mellan aktörer med olika mandat eller mellan aktörer som behöver starkt organisatoriskt oberoende, men som delar vissa liknande intressen eller en strategisk vision, och som ser behovet av en grad av samordning med andra.
- *Samexistens*, som beskriver förhållandet mellan aktörer med begränsade ambitioner rörande samarbete, baserat på exempelvis oro för eller direkt opposition mot politiska och militära ambitioner. Mellan sådana aktörer kan konsultation och minimering av potentiella konflikter äga rum.³³

³¹ Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008. "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11.

³² Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008, "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11.

³³ Baserat på Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008, "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11.

Även om dessa kategorier i bästa fall kan skiljas åt i teorin, är verkligheten sådan att vissa aktörer dynamiskt skulle övergå till och från olika kategorier allteftersom situationen utvecklas, spektrumet av aktörer förändras och ett behov av att samordna uppstår. En viktig gränslinje – som inte lätt korsas – finns mellan oberoende och samexistens å ena sidan, och de olika samarbetsarrangemangen syftande till samstämmighet å den andra. Men oavsett om givare, militärer eller organ för utveckling och humanitär hjälp väljer att arbeta tillsammans eller inte, måste de arbeta sida vid sida i samma kontexter, och effekterna av deras insatser blir oundvikligen sammanlänkade.³⁴

2.3 Insatsaktiviteter – och aktörer

Oavsett den organisatoriska kontexten för insatserna, kommer de aktiviteter som ingår i en framgångsrik allomfattande insats att i hög grad vara desamma, även om betydelsen av, och de resurser som används för, olika komponenter kommer att variera enligt den specifika krissituationen. På samma sätt som aktiviteterna ändå inte kan definieras helt och hållet, kan inte heller de aktörer som kommer att delta i en allomfattande insats fastställas till fullo. Varje situation och insats är unik, och de inblandade aktörernas antal och karaktär styrs av de speciella behoven i varje unik situation tillsammans med abstrakta parametrar såsom politisk vilja och politiskt arv. Icke desto mindre försöker detta avsnitt erbjuda en översikt av de övergripande aktivitetsområdena i en allomfattande insats, indelade i kategorierna: säkerhet, utvecklingsbistånd, politiska processer och försoning, samt humanitär hjälp. Det kommer även att identifiera och tillhandahålla en generisk beskrivning av de nyckelaktörer som är inbegripna i dessa aktiviteter. Syftet är att skapa förståelse för de olika aktiviteter som måste hanteras i en allomfattande insats, samt den utmaning som utgörs av samordning mellan de aktörer som har i uppgift att genomföra dem. Eftersom detta är en rapport som skisserar en allomfattande insats, är det viktigt att ange att dessa nyckelaktörer är beroende av andra aktörer, och deras aktiviteter, för att genomföra sina egna arbetsuppgifter. Emellertid bär de alla huvudansvar för sin respektive aktivitet.

2.3.1 Säkerhet

Den första och främsta arbetsuppgiften för varje militär intervention är att upprätta säkerhet och stabilitet för att tillhandahålla en miljö där alla andra

³⁴ Olson, L & Gregorian, H. 2007. *Side By Side or Together? Working for Security, Development & Peace in Afghanistan and Liberia*, The Peacebuilding, Development and Security Program, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary, s. 81.

arbetsuppgifter kan äga rum. Detta behöver inte nödvändigtvis genomföras innan andra aktiviteter påbörjas, men ett misslyckat försök att åstadkomma säkerhet kommer på ett allvarligt sätt att hindra andra aktiviteter.³⁵

Säkerhet inbegriper både externa och interna aspekter. Världens yttre gränser måste vara säkrade, inte enbart för att försvara statens territoriella stabilitet, utan även för att undvika upprättandet av krigsekonomier – inbegripande smuggling av narkotika, vapen och människor. De militära arbetsuppgifterna kan omfatta yttre säkerhet, övervakning av överenskommelser om eldupphör, operationer för att förhindra uppror, säkrande av vital infrastruktur och statsinstitutioner, tillhandahållande av transporter och logistik, tillhandahållande av rörelsefrihet, samt minröjning osv. Mer otidiga militära arbetsuppgifter i allomfattande insatser kan inbegripa att tillhandahålla säkerhet för utvecklingsfrämjande och humanitära aktiviteter, att genomföra nedrustning och demobilisering, samt att skydda flyktingar inom och utom landets gränser.

Även om linjen mellan militära och övervakningsaktiviteter ofta är suddig vad gäller säkerhetsuppgifter, hamnar vissa arbetsuppgifter tydligt inom området för polis- och rättsväsende. De innefattar upprätthållande av lag och ordning, efterlevnad av lagar, tillhandahållande av interneringsanstalter, polisutbildning och polisövervakning. I praktiken innebär det begränsade antalet poliser som är redo för internationell tjänst att de ofta utför stöd- och utbildningsfunktioner snarare än upprätthållande av lag och ordning. Detta betyder att arbetsuppgiften att upprätthålla lag och ordning ibland faller på militären, som i allmänhet saknar lämplig utbildning, mandat och konfrontationsregler.

En aktivitet som förtjänar viss extra uppmärksamhet är säkerhetssektorreformer (SSR). Säkerhetssektorn inbegriper såväl militär- och polisinstitutioner som försvars-, justitie- och finansministerierna. Den omfattar även civila demokratiska övervakningsmekanismer för parlament, ombudsmän och civila samhällsorganisationer.³⁶ De aktiviteter som sorteras under rubriken SSR är därigenom många, men viktigast är att de avser reformering och nedbantning av militären och polisen, reformering av rättsväsendet, tillhandahållande av utbildning för bra styrelseskick genom hela sektorn, samt upprättande av demokratiska övervakningsmekanismer. Även om SSR ofta faller inom ramen för säkerhet, skulle det lika väl kunna ingå i aktivitetsområdena för politisk process och försoning, samt utvecklingsbistånd. Det är värt att notera att SSR är ett begrepp som skapats och ”ägs” av utvecklingssektorn, i motsats till begrepp

³⁵ Etzioni, Amitai. 2007. *Security First: For a Muscular Moral Foreign Policy*. New Haven, CT: Yale University Press

³⁶ OECD. 2007. *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>.

som *Comprehensive Approach* och *effektbaserad förhållningssätt till operationer*, vilka myntades och utvecklades i militärkretsar.³⁷

Nyckelaktörer och deras organisation: militär- och polisorganisationer

Militären har en lång tradition av ingripanden i olika typer av fredsfrämjande operationer. På sistone har antalet inbegripna aktörer ökat avsevärt, eftersom karaktären hos interventioner och andra sorters fredsinsatser har förändrats från samtyckesbaserade typer av insatser till synnerligen komplexa och multifunktionella insatser med långtgående politiska mål såsom demokratisering, ekonomisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter.³⁸

Vad gäller samarbete och samordning har militären sedan viss tid betonat behovet av närmare multifunktionellt samarbete i fredsfrämjande operationer. Militärer har i förstahandsvittnesmål från konflikter såsom i Kosovo och Afghanistan påtalat den mycket begränsade påverkan som militärinstrumentet har haft när det varit isolerat från andra instrument. Emellertid är det inte alltid lätt att göra militära och civila/humanitära kulturer och strukturer kompatibla. Exempelvis tenderar militära aktörer ofta att dominera samarbets- och samordningsmöten – inte minst eftersom de militära representanterna i samordningsceller ofta är relativt höga officerare med många år av ledarskapspositioner inom organisationen, medan de civila motparterna vanligen är yngre, långt mer heterogena, och arbetar i organisationer med en mycket mindre tydlig beslutsstruktur.³⁹ En annan problematisk aspekt av civil-militärt samarbete är det faktum att underrättelsematerial och -källor brukar vara konfidentiella, och militären därför ofta endast motvilligt delar med sig, om ens alls, av information till andra nationer eller civila organisationer.

Militären utför huvudsakligen säkerhetsaktiviteter men har i ökande grad blivit engagerad även i politiska, humanitära och utvecklingsrelaterade arbetsuppgifter.⁴⁰ Militära enheter har i allmänhet kontroll över ansevära resurser som kan användas i områden såsom logistik, transport, återuppbyggnad

³⁷ Egnell, Robert & Haldén, P. 2008. "Laudable, ahistorical and overambitious: Security Sector Reform meets state formation theory", *rapport presenterad på årsmötet för APSA 2008, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts*, 28 augusti 2008, http://www.allacademic.com/meta/p281106_index.html.

³⁸ Dandeker, C & Gow, J. 2000. "Military Culture and Strategic Peacekeeping", i Erwin A. Schmidl (red.), *Peace Operations Between War and Peace*, London: Frank Cass; Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane.

³⁹ Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane.

⁴⁰ Egnell, Robert. 2008. "Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military Force in Humanitarian and Development Operations". *Small Wars & Insurgencies*, vol. 29, nr 6.

osv., och är ofta engagerade i områden där inga andra aktörer kan bistå lokalbefolkningen och därigenom ha denna roll. Den militära utvidgningen till traditionellt civila aktiviteter är dels resultatet av en behovsbaserad reaktion på att humanitära organisationer upplever ökad osäkerhet, vilket begränsar deras möjligheter att nå krisdrabbade befolkningar, dels en taktik – baserad på förhållningssätt enligt principen ”hearts and minds” – som syftar till att skapa stöd för insatsen bland lokalbefolkningen.⁴¹ På den humanitära sidan har den senare anledningen ofta kritiserats. Vissa aktörer hävdar att värdet av sådana aktiviteter starkt bör ifrågasättas eftersom de inte bara ofta misslyckas att i någon större utsträckning förbättra livet för lokalbefolkningar, utan även riskerar att fördärva trovärdigheten hos humanitära principer genom att politisera humanitärt bistånd. Följaktligen skulle de kunna äventyra livet för humanitära aktörer genom att förstöra deras uppfattade neutralitet – vilket traditionellt har utgjort säkerheten för humanitära organisationer som arbetat i konfliktzoner.⁴² Dessutom har även utnyttjandet av militära resurser för att stödja humanitära och utvecklingsfrämjande arbetsuppgifter ifrågasatts eftersom dessa typer av aktiviteter alltid – på goda grunder – kommer i andra hand efter kärnuppdraget att tillhandahålla säkerhet.⁴³

Polisenheter är ofta extremt överansträngda i fredsfrämjande operationer eftersom polisen, i motsats till militären, sällan har nationella eller internationella beredskapsstyrkor. En konsekvens av detta är att polisen ofta har begränsade resurser på fältnivå. En FN-rapport har noterat att den långsamma och begränsade utplaceringen av poliskontingenter har fördärvat många fredsfrämjande operationer eftersom framgångsrika insatser kräver övervakning och andra funktioner för att upprätthålla lag och ordning.⁴⁴ Såsom nämnts ovan är polisuppgifterna ofta begränsade till utbildningsansvar i stället för rent polisarbete.⁴⁵ Polisenheterna i UNMIK i Kosovo utgjorde ett undantag eftersom

⁴¹ Egnell, Robert. 2008. ”Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military Force in Humanitarian and Development Operations”. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 29, nr 6.

⁴² Om brist på data avseende civil-militär effektivitet: Gordon, Stuart. 2004. ”Military-Humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq (2003): Re-forging Certainties?”. *Journal of Humanitarian Assistance*; Duyvesteyn, Isabelle. 2008. ”The Effectiveness of Intervention Instruments in Armed Conflict: Conflict Resolution is the Only Solution?”. In *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: A Multidisciplinary Approach to the Process of Peace Building after Armed Conflict*, (red). Molier, G. & Nieuwenhuys, E. Leiden: Brill Academic Publishers.

⁴³ Brigety II, Reuben E. 2004. ”From Three to One: Rethinking the “Three Block War” and Humanitarian Operations in Combat”. *The Joint Services Conference on Professional Ethics*, Springfield, VA, 29 och 30 januari 2004.

⁴⁴ Förenta Nationerna. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

⁴⁵ Lewis, William, Marks, E. & Perito, R. 2002. *Enhancing International Civilian Police in Peace Operations*, USIP Special Report nr 85, 22 april 2002, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr85.html>.

de hade den dubbla arbetsuppgiften att både utbilda ny lokalpolis och sköta polisarbetet i Kosovo. Problemet med avsaknad av beredskapskapacitet och -resurser är inte begränsat till polisen, utan gäller hela rättsväsendet – inklusive systemen för brottmålsdomstolar, åklagare samt interneringsanstalter och fängelsevakter.⁴⁶ Detta var uppenbart i Kosovo, där rättssystemet inte kunde hantera de personer som arresterades genom polisens verksamhet. Ett ytterligare problem är att rättsväsendet ofta drabbas av dålig samordning mellan polis, åklagare, domstolar och interneringsanstalter.⁴⁷

2.3.2 Utvecklingsbistånd

Aktiviteter inom utvecklingsbistånd har ofta utförts i värdlandet långt innan den militära insatsen inleds. Emellertid är utvecklingsfunktioner särskilt viktiga inom ramen för situationer efter konflikter: när landets finanser och infrastruktur har härjats av krig behövs aktiviteter för att hantera den efterföljande situationen och utvecklingen på lång sikt, såsom kapacitetssuppleering av statliga institutioner samt utbildning.

De olika sektorerna av utvecklingsbistånd innefattar väsentligen alla aspekter av statsuppleering och ekonomisk utveckling. Exempelvis omfattas kapacitetssuppleering av statliga institutioner inom sektorerna för hälsa, utbildning, rättsväsende, infrastruktur och grundläggande tjänster, jordbruk, säkerhetssektorreformer och tekniskt bistånd. En viktig aspekt inbegriper tekniskt stöd och ekonomiskt bistånd i de nationella budgetprocesserna, så kallat budgetstöd.

Utvecklingsverktyget är viktigt eftersom det har potential att skapa långsiktig stabilisering genom att hantera ett antal orosmoln från lokalbefolkningens sida. Det finns gott om forskning och policydokument som belyser sambandet mellan säkerhet och ekonomisk utveckling, samt mellan fattigdom och osäkerhet.⁴⁸ Även om orsakssambandet mellan dessa begrepp är svårare att fastställa är det tydligt att utvecklingsbistånd är en viktig faktor för att undvika återfall till allvarlig konflikt. Enbart ekonomiskt bistånd och humanitärt stöd kan ha inverkan på akuta problem, men långsiktiga lösningar kräver i allmänhet reformering av den statliga byråkratin och förbättringar i samhällsstyrning.

⁴⁶ Förenta Nationerna. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.

⁴⁷ Lewis, William, Marks, E. & Perito, R. 2002. *Enhancing International Civilian Police in Peace Operations*, USIP Special Report nr 85, 22 april 2002, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr85.html>.

⁴⁸ Se exempelvis DfID. 2005. *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*, mars, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/securityforall.pdf>.

Nyckelaktörer och deras organisation: utvecklingsorganisationer

Utvecklingsorganisationer representerar en grupp aktörer som arbetar med internationellt utvecklingsbistånd. De största aktörerna som sysslar med utvecklingsbistånd är Världsbanken, bilaterala givare, FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och andra FN-organ, tillsammans med ett nästan oändligt antal nationella och internationella icke-statliga organisationer. Deras mål och mandat varierar, liksom deras politiska grund. Mycket fokus inom utvecklingssamfundet ligger på de s.k. millenniemålen, inklusive det övergripande målet att halvera fattigdomen till 2015. Tanken är att hjälpa länder att bygga upp kapacitet inom områdena demokratisk samhällsstyrning, fattigdomsbekämpning, krishantering, miljö och energi, samt hälsa. Ett annat viktigt verktyg är strategidokument för att bekämpa fattigdom (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP). De presenterades av Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken i slutet av 1990-talet som ett medel för att förbättra programmen för strategiutformning och skuldlättnad, och har sedan utvecklats till att omfatta det större givarsamfundet; de har även godkänts som det huvudsakliga ramverket för att uppnå FN:s millenniemål. Strategin för att bekämpa fattigdomen (PRS) ska vara en process som länderna själva ansvarar för och som bland annat betonar betydelsen av att tackla de mångfasetterade utmaningarna för utveckling.⁴⁹ PRS-processen har emellertid fått utstå mycket kritik, exempelvis för att den inte styrs av mottagarländerna, för att den använder standardlösningar på unika utmaningar, för att den inte inbegriper det civila samhället och för att den i alltför hög grad dikteras av IMF och Världsbanken.⁵⁰ Ändå är det av största betydelse för fredsfrämjande operationer att samordna med aktörer som driver PRS-processer och liknande ramverk i konfliktområden. Stora givare agerar i många fall genom eller i överensstämmelse med PRS, vilket alltså gör PRS-nätverket synnerligen värdefullt för säkerhetsaktörer som kommer in i en ny miljö. Dessutom kommer det genom den nationella fattigdomsbekämpningsstrategin redan att finnas givarstrategier för exempelvis aktiviteter för att stärka rättssäkerheten och rättssamhället eller (åter)uppbyggnaden av infrastruktursområden som med säkerhet kommer att vara viktiga även för varje allomfattande fredsfrämjande insatser. PRSP-dokument tar hänsyn till enskilda konflikters karaktär och tar upp flera utmaningar som är avgörande för att upprätthålla fred. Att samordna med och förstärka dessa och motsvarande processer kan vara ett första steg mot övergång och stabilitet.

Utvecklingsaktörer är inbegripna i ett brett spektrum av områden såsom handel, fattigdomsbekämpning, god samhällsstyrning, demokratisering, genusfrågor och rättsstatsprincipen. Fastän det kan vara svårt att samarbeta och samordna med en

⁴⁹ Sida, 2005. *Poverty Reduction Strategy*, Ståndpunktsdokument.

⁵⁰ Hök. 2006. *Förändrat ledarskap viktigast i PRS-processen*, <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=169&a=24037>.

sådan heterogen grupp av aktörer, är det av stor betydelse att varje allomfattande insats stöddes av utvecklingsaktörer. Även om humanitära aktörer vidhåller de humanitära principerna, har utvecklingsaktörer oftare en (implicit eller explicit) politisk agenda; exempel är krav på demokratisering och ekonomisk liberalism i exempelvis PRSP-dokument. När det gäller civil-militär samordning betyder det att utvecklingsaktörer inte har samma begränsningar avseende samordning med militären som humanitära aktörer.

Samordning mellan utvecklingsaktörerna själva har varit ett ofta diskuterat tema inom utvecklingssamfundet på senare tid. Genom Parisdeklarationen, som antogs den 2 mars 2005, förband sig länder och organisationer att fortsätta att öka ansträngningarna för att harmonisera och styra biståndet.⁵¹ Om det kommer att ha några implikationer på det civil-militära samarbetet återstår att se men det kommer förvisso att underlätta samarbetet utvecklingsaktörerna sinsemellan, vilket i sin tur kan förenkla och underlätta samstämmighet med de aktörer som inte primärt ägnar sig åt utvecklingsarbete.

2.3.3 Humanitär hjälp

Precis som utvecklingsaktiviteter krävs humanitär hjälp i en konfliktmiljö långt innan de militära organisationerna anländer. Humanitär hjälp och humanitärt bistånd är en bred kategori som kan innehålla nästan allt som behövs för att säkerställa överlevnad och skydd samt upprättande av ett värdigt liv. Emellertid kan humanitärt bistånd indelas i tre kategorier, som definierar de olika typerna av humanitära aktiviteter:

- direkt bistånd, vilket är den direkta distributionen av varor och tjänster,
- indirekt bistånd, vilket är ett steg bort från befolkningen och innefattar aktiviteter såsom logistik och transport av varor och hjälppersonal,
- infrastrukturstöd, vilket inbegriper att tillhandahålla allmänna tjänster såsom vägreparationer och kraftgeneratorer.

Utöver omedelbar hjälp omfattar humanitärt bistånd även evakueringar, eftersökning och räddningsaktioner, hantering av kvarlevor (insamling av kroppar), psykosocialt stöd, återupprättande av familjelänkar, familjåterförening, osv.; alla dessa är viktiga humanitära arbetsuppgifter som utförs före och efter konflikter.

⁵¹ OECD/DAC. 2005. *Parisdeklarationen*,
http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

Det finns ingen tydlig gränslinje mellan långsiktigt utvecklingsbistånd och humanitär hjälp, även om humanitärt bistånd alltid ska vara ickepolitiskt och utföras enligt humanitära principer snarare än politiska mål.⁵²

Nyckelaktörer och deras organisation: humanitära organisationer

Det humanitära samfundet är en mycket heterogen grupp av aktörer med olika mål, mandat och arbetssätt. Att beskriva och analysera alla aktörer i denna grupp ligger bortom denna rapports omfattning, men de kan delas in i tre kategorier: Internationella Rödakorskommittén; FN:s biståndsorgan (exempelvis livsmedelsprogrammet WFP, barnfonden UNICEF och flyktingorganet UNHCR); och andra internationella organisationer och icke-statliga organisationer (NGO: er). Även om de alla bekänner sig till samma humanitära principer, finns det betydande skillnader i tolkningen och tillämpningen av dessa principer på fältet. Tre av dessa kärnprinciper är **opartiskhet, neutralitet och oberoende**: det betyder att tillhandahållandet av humanitär hjälp ska baseras enbart på behov, och att de humanitära organisationerna inte ska ta parti i någon konflikt. Följaktligen strävar humanitära organisationer efter fullt oberoende från alla aktörer som kan anses utöva politisk påverkan på distributionen av humanitär hjälp. Dessa principer förknippas främst med Internationella rödakorskommittén, men åtföljs av de flesta humanitära organisationer och kan skapa svårigheter för samordning med både militära och utvecklingsfrämjande organisationer, såväl som politiska aktörer. Icke desto mindre är en klar trend bland icke-statliga organisationer att detta smala och apolitiska förhållningssätt håller på att ersättas av en mycket bredare och mer politiserad tolkning av de humanitära principerna. Många icke-statliga organisationer känner att de har ansvar inte bara för att minska lidande, utan även för att påverka den politiska kontexten som orsakade konflikten i första hand.⁵³ Fastän många humanitära organisationer undviker civil-militärt samarbete, gäller det alltså inte alla. Många organisationer, speciellt de inom FN, har varit mer öppna för sådant samarbete, så länge som de humanitära principerna inte behöver komprometteras.

På grund av den mångfald aktörer som ingår i denna sektor har humanitära aktörer utvecklat bättre mekanismer för samordning bland dem själva än de flesta andra aktörer. Ett exempel är den nyligen antagna "klusterstrategin", vilken är ett sätt att samordna tillhandahållandet av vissa grundläggande tjänster som behövs för att garantera överlevnad för befolkningar som drabbats av katastrofer och

⁵² Internationella rödakorskommittén. 2008. The Code of Conduct for the International Committee of the Red Cross and the Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JMNB>, s. 1.

⁵³ Weir, Erin A. 2006. Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative, KAIPTC Monograph, nr 4, juni 2006, ss. 27-31.

nödsituationer. Klusterstrategin baseras på att säkerställa effektiv leverans av bistånd genom att utse förutbestämda ledningsorgan för de olika kategorierna av uppgifter.⁵⁴

Humanitära icke-statliga organisationer har ofta platta, nätverksorienterade organisatoriska strukturer, inbegripande ett antal autonoma aktörer som samverkar genom frivilliga samordningsorgan. Avsaknaden av klara hierarkiska strukturer kan vara svår att relatera till för militära motparter. Detta gäller särskilt i planeringsfasen, där militärstaber används som högre centralt kommando, vilket inte finns i många icke-statliga organisationer. Detta förvärras av det faktum att de flesta humanitära organisationer arbetar med akuthjälp snarare än långsiktig planering och utveckling. Ibland är kortsiktiga och långsiktiga aktiviteter i konflikt med varandra. På liknande sätt uppfattar militära och andra aktörer ofta icke-statliga organisationers respons på nödsituationer som kaotiska och oorganiserade eftersom sådan respons ofta är frivilliga, självorganiserade eller oorganiserade insatser som inte alltid kräver samma grad av central styrning för planering och genomförande.⁵⁵ Emellertid har den nyligen antagna humanitära reformen och den därmed förknippade klusterstrategin hjälpt till att skapa ökad förutsägbarhet och redovisningsskyldighet mellan dessa organisationer, liksom förstärkta partnerskap i den humanitära sektorn.⁵⁶

2.3.4 Politik- och försoningsprocesser

Enbart säkerhetsaktiviteter löser i allmänhet inte konflikter eftersom de inte angriper dess grundorsaker. Kategorin *politisk aktivitet* inbegriper både fredsprocessen för att få slut på konflikten och de efterföljande politiska processerna. Det betyder ett antal insatser relaterade till upprättandet eller återuppbyggnaden av lokala politiska processer, såväl som försoning – oftast syftande mot de västerländska normativa ramverken med demokrati och liberal marknadsekonomi. Dessutom kan de stödjas av politiska ansträngningar på hög nivå, såsom diplomati. Diplomatiska och politiska aktiviteter kan omfatta allt från förhandlingar i fredsprocessen, och upprättandet av villkor som gynnar dialog mellan krigförande parter, till mantalsskrivning inför val och genomförande av val. På denna väg finns även förbättringsprocesser för det civila samhället, upprättandet av övergångsregeringar och valkommissioner, liksom återförande till hemlandet, återvändande och återintegration av flyktingar

⁵⁴ Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008, "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11, s. 13.

⁵⁵ Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008, "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11, s. 13.

⁵⁶ IASC. 2005. "The Global Cluster Leads", <http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>.

som befunnit sig inom och utom landets gränser. Ytterligare arbetsuppgifter inbegriper att upprätta sannings- och försoningskommissioner samt krigsförbrytartribunaler.⁵⁷

Nyckelaktörer och deras organisation: insatsen, värdlandet och lokal dynamik

Det bör noteras att fastän en insats kan omfatta specifika diplomatiska sändebud eller motsvarande, är spektrumet av politiska aktörer i en insats bredare än så. Alla aktörer som nämnts i avsnitten ovan är till exempel med få undantag politiska instrument, vilka på olika sätt arbetar mot politiska eller humanitära mål. Specifikt påverkas många av de politiska besluten och reformerna av villkor för utvecklingsbistånd, eftersom bistånd kan dras tillbaka om t.ex. principerna för demokratisk samhällsstyrning åsidosätts.⁵⁸

Förutom det politiska trycket för fred som utövas av själva insatsen är attityderna hos värdregeringen och den lokala befolkningen av största vikt för att åstadkomma fred och försoning. Chansen att lyckas med en fredsfrämjande insats beror i hög grad på villkoren för insatsens tillträde i värdlandet. Ordet ”samtycke” och den grad till vilken det kan tillämpas i relation till ett värdland och lokala aktörer är en viktig grund för hur varje insats ska utformas. De flesta fredsfrämjande insatser, om än inte alla, sker i situationer där det finns en relativt välvillig värdregering. En fredsfrämjande operation som sker utan samtycke från värdregeringen, eller andra viktiga parter i en konflikt, kommer antagligen att möta svårare utmaningar och kommer därför att behöva ett annat upplägg. Samtycke baseras vanligen på en fredsöverenskommelse mellan de huvudsakliga krigförande parterna, vilka även begär närvaro av en internationell militärstyrka för att observera och stödja genomförandet av överenskommelsen. Men blotta existensen av ett fredsavtal garanterar inte alltid en genuin utfästelse om fred, speciellt om parterna har tvingats till överenskommelsen genom påtryckningar från det internationella samfundet i stället för den egna politiska stödgruppen, eller om fredsprocessen inte har innefattat alla berörda parter.⁵⁹ Det faktum att en skenbart välvillig värd inte är en garanti för en smidig fredsfrämjande insats kan exemplifieras av sentida insatser i Darfur – Afrikanska Unionens AMIS-styrkor och den efterföljande insatsen av AU/FN-hybriden UNAMID. AMIS deployerades med huvudparternas samtycke, men det var tydligt att ”samtycke”

⁵⁷ Mer information om dessa aktiviteter finns på webbplatsen för FN:s fredsbyggande fond: <http://www.unpbf.org/index.shtml>.

⁵⁸ Koeberle, Stefan, Bedoya, H., Silarsky, P. & Verheyen, G. (red). 2005. Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons. Världsbanken.

⁵⁹ Förenta Nationerna. 2008. United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine). United Nations Department of Peacekeeping Operations/ Department of Field Support, s. 49.

var en relativ term. Utan att gå in på AMIS specifika brister var det tydligt att både de befintliga överenskommelserna om eldupphör och fredsoverenskommelserna kränktes av de aktörer som hade undertecknat dem. Vidare hade Sudans regering sina egna intressen, och lyckades påverka de olika mandaten och den efterföljande sammansättningen av insatserna i sådan omfattning att det var extremt svårt, för att inte säga omöjligt, för AMIS att bevara freden.⁶⁰

Eftersom varje insats kan ses som ett politiskt verktyg kan den lokala uppfattningen av insatsen – hos såväl den lokala regeringen och parterna i konflikten, som det civila samhället – skilja sig åt, men de underliggande intressena som styr denna uppfattning kan ha grundläggande konsekvenser för hur en fredsfrämjande insats kan genomföra sina uppgifter och den nivå av stöd eller motstånd som den kommer att få från värdregeringen och värdlandet i allmänhet. Om insatsen uppfattas som partisk eller till stöd för vissa aktörer, oavsett om den faktiskt är det eller inte, kommer detta att påverka hur alla inbegripna aktörer förhåller sig till insatsen. Detta kan innebära minskat eller ökat tillträde till känsliga områden och sårbara befolkningsgrupper; mindre eller mer förtroende för insatsen bland lokalbefolkning; och minskat eller ökat samtycke från berörda parter.

Oavsett om de lokala parterna respekterar en uppnådd fredsöverenskommelse är en sådan överenskommelse ett avgörande ramverk, som med nödvändighet formar varje fredsfrämjande insats. En fredsfrämjande insats sker ofta inte endast för att bidra till att skapa betingelser för ett bestående fredsavtal, utan själva fredsavtalet skapar ofta villkoren för hur en fredsfrämjande insats utförs. Vilka aktiviteter en freds insats kommer att ägna sig åt blir även oftast mer formaliserat genom ett fredsavtal. Reformen av säkerhetssektorn och supplementära system, samt demobilisering och nedrustning är standardiserade arbetsuppgifter som skisseras för en fredsfrämjande insats genom ett fredsavtal. Icke desto mindre tillhandahåller fredsöverenskommelser ett ramverk för andra, inte så tydliga, militära uppgifter för den intervenerande styrkan; liksom huvuddragen för de områden som kräver samarbete med andra aktörer. Ett fredsavtal är ett ramverk som täcker både kort och lång sikt, inkluderande akuta behov och rehabilitering såväl som återuppbyggnad och fredsbyggande efter konflikten. Att bistå med leverans av humanitär hjälp och stödjande försoningsprocesser är bara två av de många biståndsområden som kan ingå i en fredsfrämjande insats under en allomfattande fredsöverenskommelse, men en sådan fredsöverenskommelse är ett ramverk för handling, inte endast för själva den fredsfrämjande operationen utan även dess bredare koalition och icke-associerade aktörer. Att stärka det civila

⁶⁰ Ekengard, A. 2008. The African Union Mission in Sudan (AMIS), Experiences and Lessons Learned. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

samhället efter en konflikt är en arbetsuppgift för fredsbevarande personal såväl som för en mångfald andra aktörer. Intervenerande militära styrkor bör därför vara fullt medvetna om hur deras aktiviteter kan påverka andra aktörers arbete genom att stödja genomförandet av ett fredsavtal. Det finns vanligen även en koppling mellan olika ramverk, såsom fredsavtal och PRSP-dokument. Exempelvis har program för nedrustning, demobilisering och återintegrering stora sociala, ekonomiska och politiska implikationer. De måste därför integreras i en bredare institutionell utvecklingsstrategi.⁶¹

2.3.5 Andra aktörer av betydelse

Den privata sektorn, som inbegriper multinationella företag, privata säkerhetsföretag, olika entreprenörer, gruvindustrin och försvarsindustrin, kan spela centrala roller efter konflikter. Många av dessa är ytterst viktiga för långsiktig ekonomisk utveckling, liksom för säkerhet och den första tidens tillhandahållande av oundgängliga varor.⁶²

En annan viktig grupp aktörer som en insats behöver samarbeta med är de lokala aktörerna. Där ingår hela spektrumet av individer, organisationer och företag såsom lokala informella nätverk, religiösa institutioner, traditionella ledarskaps- och rättssystem, fackföreningar, lokala icke-statliga organisationer, kvinnogrupper och privata företag. I denna rapport kommer sådana aktörer att hanteras som en del av insatsmiljön. Här nöjer vi oss med att konstatera att samarbetet till stor del beror på kontexten, och det grundläggande målet – hållbarhet och lokalt ägarskap – uppnås på olika sätt beroende på exempelvis typen av konflikt och graden av våld.

2.4 Utmaningar

Utmaningarna för samordning och integrering i relation till *Comprehensive Approach* är flera.⁶³ Vissa av dessa är av övergripande karaktär, exempelvis kulturella skillnader mellan det civila och det militära, eller skillnader i mål, tillvägagångssätt och medel hos aktörer i multifunktionella miljöer. Andra är mer specifika och gäller hur organisationerna är strukturerade, vilken terminologi

⁶¹ Fitz-Gerald, Ann. 2003. "Linkages between Security Sector Reform (SSR), Peace Support operations (PSO), Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes and Small Arms and Light Weapons (SALW)", diskussionsdokument för Whitehall Policy Seminar, London, 9 januari 2003.

⁶² Rosenau, William, Chalk, P. & Rabasa, A. 2009. *Corporate Counterinsurgency*, RAND Corporation.

⁶³ Nilsson, Claes (red). 2008. *Challenges in Multifunctional Approaches*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

som används i planeringsprocesser eller vilken metodik som används för analys. Vissa egenskaper kan hindra samordning och måste övervinnas för att få en allomfattande ansats. Även om de inte kan ändras, kan medvetenhet om och hänsyn till dem underlätta smidigare samarbete. Som bakgrund till diskussionen i denna rapport presenteras vissa av nyckelutmaningarna i korthet nedan.

Tidsperspektiv: Militära aktörer tenderar att arbeta inom andra tidsramar än många civila aktörer. Militära uppdrag tar ofta lång tid att planera, med en långdragen process som leder fram till genomförandet. Humanitära organisationer, som huvudsakligen fokuserar på akuthjälp, måste å andra sidan vara redo inom extremt kort tid. Å andra sidan har militära aktörer ofta ett kortare tidsperspektiv än utvecklingsaktörer. I motsats till både humanitär och utvecklingsfrämjande verksamhet sker en militäroperation i allmänhet enligt en given tidslinje, där slutet av en insats ofta markeras av ett ”slutdatum” (*end date*) i stället för ett ”sluttillstånd” eller ”slutläge” (*end state*), som för många civila organisationer. Följaktligen kommer många civila organisationer, speciellt i den utvecklingsfrämjande sektorn, sannolikt att bli kvar långt efter att de militära aktörerna har gett sig av.

I varje insats kommer det att finnas vissa aktörer som arbetar med kortsiktig nödhjälp, andra med rehabilitering på medellång sikt och ytterligare andra med långsiktiga utvecklingsprojekt. Det finns ofta uppenbara spänningar mellan dem med kortsiktigt fokus (exempelvis humanitära aktörer) och dem med långsiktigt fokus (exempelvis aktörer som ägnar sig åt utveckling och säkerhetssektorreformer).⁶⁴ Ett av de mer kritiska problemen i en allomfattande insats är därför att kompromissa mellan de olika tidsperspektiven och skapa balans mellan incitamenten för kortsiktiga åtgärder och behovet av långsiktiga, hållbara effekter.⁶⁵ För att upprätta och underlätta effektiv multifunktionell dialog och planering bör olika tidsramar beaktas tidigt i processen, dvs. redan i den analys som föregår insatsen.

Kulturkrockar: Aktörernas många mål och förhållningssätt kan fördärva samordning och leda till rivalitet om de inte hanteras på lämpligt sätt. Till de kulturella utmaningarna hör skillnader i organisatoriska mål, exempelvis organisatoriska värden, grundläggande premisser – såsom förhållningssätt till våld samt koppling till regeringar och stater – och former för beslutsfattande. Där ingår även de olika organisationernas funktionella imperativ, exempelvis att ”minska lidande” kontra att vara ”ett försvarsinstrument”, samt frågor om

⁶⁴ Hull, Cecilia. 2008. *Integrated Missions: a Liberia Case Study*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

⁶⁵ Nilsson, Claes (red). 2008. *Challenges in Multifunctional Approaches*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

neutralitet och opartiskhet. Den största kontrasten finns ofta i gränssnittet mellan humanitära och politiska uppdrag.

Kulturskillnaderna visas också i de olika organisationernas språkbruk. Fastän de olika organisationerna sannolikt har grundförståelse för den terminologi som används av andra organisationer, kan användningen av vissa typer av språk ofta resultera i misstolkningar. Erfarenheter från experiment har visat att speciellt användningen av militärterminologi gentemot civila aktörer tenderar att förstärka redan negativa uppfattningar om samordning som en "militärägd" process. Militärspråk vid exempelvis planering kan alltså öka misstänksamheten bland civila att samordning bara är ett verktyg för militären att "föra befäl över" även de icke-militära delarna av en insats.

Organisationsstruktur: Utmaningen här är givetvis relaterad till organisationskulturen, men innebär en helt annan uppsättning praktiska utmaningar. Missförstånd om varandras formella (eller informella) strukturer hindrar ofta kommunikation och orsakar bryderier om hur man ska ta kontakt med varandra. Detta gäller särskilt mellan militära organisationer och civila organisationer såsom biståndsorgan och icke-statliga organisationer. Exempelvis är militären kulturellt och strukturellt hierarkisk, och är i allmänhet disciplinerad och välutbildad för sina kärnuppgifter att öka och bibehålla säkerhet. Militärorganisationer har klara befattningssuppdelningar och beslutsstrukturer, men vanan vid sådana klarheter har ibland orsakat osäkerhet bland militärer om hur man ska förhålla sig till civila organisationer på fältnivå på grund av dessas ofta plattare och mer informella organisatoriska strukturer.⁶⁶ En annan viktig faktor är den allmänna bristen på interorganisatorisk kunskap och förståelse, vilket kännetecknas av långvariga konflikter avseende roller, ansvar och terminologi och leder till missförstånd i multifunktionella miljöer. Inom forskning samverkan finns ett konstant flöde av nya idéer för hur man kan hantera och lösa ut sådana problem. Dessa inkluderar bland annat interorganisatoriska förhållningssätt, planeringsprocesser och föreslagna samordningsmekanismer. Som stöd till den konceptmässiga och praktiska utvecklingen av lösningar och förslag på multifunktionella förhållningssätt behövs en djupare förståelse för hur olika organisationer kan interagera, och vad incitamenten för sådan interaktion kan vara.

Resurser och medel: Resursasymmetri är ett annat stort hinder för samordning. Statliga aktörer kommer i de flesta fall att ha avsevärt större ekonomiska såväl som administrativa medel än de flesta internationella eller icke-statliga organisationer. Dessutom har många statliga aktörer långt större möjligheter till

⁶⁶ Winslow, Donna. 2005. "Strange Bedfellows in Humanitarian Crisis: NGOs and the Military". I *Twisting Arms and Flexing Muscles: Humanitarian Intervention and Peacebuilding in Perspective*, Mychajlyszyn, N. & Shaw, T.D. (red), 113–28. Aldershot, UK: Ashgate.

analys och planering än icke-statliga aktörer. Många organisationer lägger endast mycket begränsade resurser på strategisk eller operativ planering, och de används för flexibel och ad hoc-artad planering. Medvetenhet om detta asymmetriska förhållande är ett viktigt steg mot större samarbete. Många aktörer kommer inte att kunna delta i möten för analys och planering så ofta som skulle vara önskvärt på grund av brist på resurser, snarare än brist på vilja.

Den civila teknikens lägre standard är också ett problem på fältnivå. Natos och FN:s militära enheter har sannolikt mer teknologiskt avancerad kommunikationsutrustning än många humanitära och icke-statliga organisationer. Civil och militär teknik är ofta inkompatibel, vilket försvårar eller t.o.m. omöjliggör kommunikation och därmed samarbete och samordning.⁶⁷ Det är därför viktigt att säkerställa att kommunikationsutrustningen är tekniskt kompatibel, enkel och konstruerad för att fungera i lågteknologiska och kaotiska fältmiljöer.

2.5 Den organisatoriska kontexten

Även om denna rapport utvecklar ett generiskt scenario för en allomfattande insats, är det av betydelse att inse att insatsens organisatoriska sammanhang påverkar insatsernas natur och varierar mellan olika organisationer. Detta sammanhang inkluderar inte minst mandatet, legitimiteten, ledarskapet och de aktörer som är inbegripna i interventionsinsatser. Syftet med detta avsnitt är inte att försöka beskriva alla potentiella skillnader, utan att belysa ett antal viktiga aspekter som ger läsaren en uppfattning om de huvudsakliga skillnaderna i hur den organisatoriska kontexten – dvs., vilken organisation som genomför insatsen – påverkar möjligheterna till samordning.

2.5.1 Europeiska Unionen

Europeiska unionens styrka är tillgången ett brett spektrum av civil-militära instrument för att stödja insatser, samt dess konceptmässiga utveckling av *Comprehensive Approach*. Alla instrument och aktörer som behövs för allomfattande insatser är tillgängliga för det strategiska ledarskapet. Emellertid innehåller inte EU-systemet samma bredd vad gäller operativa mekanismer för humanitära och utvecklingsfrämjande aktiviteter som FN. Det finns därför också ett stort behov av nära samordning och samarbete med FN-organ och andra civila aktörer i framtida allomfattande insatser inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken.

⁶⁷ Beauregard, A. 1998. "Civil-military Cooperation: Lessons from Somalia, the former Yugoslavia and Rwanda". *The Ploughshares Monitor* 19 (4).

Insatser som sker i enlighet med den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken är välfinansierade och deras personal är i allmänhet välutbildad. Organisationen har därför även stor potential vad gäller att tillhandahålla ett organ med en enda gemensam strategisk nivå som fastställer kontexten för insatsen som helhet.⁶⁸ EU som det ser ut i dag kan dock ännu inte tillhandahålla ett sådant organ med en enda strategisk nivå eftersom civila och militära inrättningar är uppdelade mellan de olika grundpelarna och programmen i EU. Det innebär separata beslutsstrukturer och byråkratisk komplexitet vid planering och genomförande av insatser. De tillgängliga resurserna för militär- och polisoperationer är också begränsade inom Europa, och de flesta disponibla trupperna är tilldelade för tjänstgöring både i Nato och i EU, och ibland även i FN.

EU har en serie koncept för civil-militärt samarbete. Dessa går från *CIMIC* på taktisk nivå till iakttagande av flera av FN:s riktlinjer för civil-militärt samarbete. EU:s strategiska princip för multifunktionella insatser är *Comprehensive Approach*.⁶⁹ År 2005 och 2006 antog EU den brittiska konceptualiseringen av *Comprehensive Approach*, vilken främjar ett allomfattande synsätt på konflikter och konfliktområden och behandlar de instrument som står till organisationens förfogande som endast några av verktygen i en allomfattande verktygslåda. *Comprehensive Approach* inom EU betonar integrerad, civil-militär planering, och att fokusera på önskade resultat snarare än insatsernas processer.⁷⁰ I denna mening är huvudsyftet med *Comprehensive Approach* att identifiera **vad** som behöver göras, **när** och **av vem**, för att skapa bestående lösningar i komplexa miljöer.

2.5.2 Föreanta Nationerna

FN är en bred organisation som omfattar en imponerande rad aktörer – politiska, utvecklingsfrämjande, humanitära och militära – vilka utför multifunktionella insatser. På grund av sin breda organisation är FN den enda aktör som skulle kunna genomföra en allomfattande insats helt själv. När *Comprehensive Approach* tillämpas inom FN-systemet betecknas det *Integrated Missions* (integrerade insatser).⁷¹ Trots att dessa uppdrag utgör den mest utvecklade

⁶⁸ Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane, s. 389.

⁶⁹ Derblom, Markus, Egnell, R. & Nilsson, C. 2007. *The impact of strategic concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations - A Baseline Collective Assessment Report*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

⁷⁰ Derblom, Markus, Egnell, R. & Nilsson, C. 2007. *The impact of strategic concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations - A Baseline Collective Assessment Report*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm, s. 5.

⁷¹ Se Hull, Cecilia. 2008. *Integrated Missions: a Liberia Case Study*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm; Derblom, Markus, Egnell, R. & Nilsson, C. 2007. *The impact*

formen av *Comprehensive Approach* och FN är en sådan omfattande organisation, kämpar fortfarande olika FN-organ för att i tillräcklig utsträckning samordna sina aktiviteter.

Ett annat problem är att även om FN har en överraskande snabb intern struktur, innebär den byråkrati som tillhör medlemsstaterna vanligen långsamma reaktioner på akuta kriser, vilket orsakar fördröjningar och förvärrad kris innan insatserna kan genomföras. Efter att ha antagit resolutioner som ger mandat för interventioner eller fredsinsatser är medlemsstaterna ofta motvilliga att bidra med tillräckliga resurser för effektiva insatser. Detta märks särskilt tydligt om man betraktar militärsidan, och specifikt enheter utöver det i riklig mängd förekommande lätta infanteriet. FN-insatser tenderar därför att ha otillräckliga resurser för att bli effektiva och uppfylla av mandatet.

Bortsett från detta har FN stor global legitimitet som den enda aktör som legalt kan intervensera i länder samt ge andra organisationer eller aktörer befogenhet att göra detta. Dessutom har organisationen stor erfarenhet genom en lång serie fredsfrämjande insatser.

2.5.3 Nato

Natos styrka som en intervenerande organisation är de tillgängliga militära resurserna och de väletablerade ledningsstrukturerna, som säkerställer god samordning trots en multinationell miljö. Nato är antagligen den enda organisation som kan genomföra storskaliga fredsskapande operationer under en längre tidsperiod. Organisationen lider icke desto mindre av allvarliga begränsningar på den civila sidan, och trots utvecklingen av en strategi för *Comprehensive Approach* är det väsentligen en militär organisation som alltid kommer att kräva stöd från civila organ och organisationer för att genomföra allomfattande insatser. Därtill har inte Nato, som en västlig försvarsorganisation, samma legitimitet i utvecklingsländer som andra mellanstatliga organisationer.

2.5.4 Koalitioner av likasinnade ("Coalitions of the Willing")

Insatser av typen "coalitions of the willing" har den förtjänsten att de har en stark ledande nation. Detta betyder ofta gott om militära resurser liksom effektiva ledningsstrukturer. Men dessa koalitioner dras ofta med problemet att det geografiska deltagandet är begränsat, vilket betyder mindre legitimitet. Detta förvärras i fall när koalitioner agerar unilateralt utan mandat från en resolution i FN:s säkerhetsråd. I själva verket indikerar närvaron av en koalition av likasinnade ofta att det inte finns någon samstämmighet i det internationella samfundet om en gemensam reaktion på en kris. Dessutom har enskilda stater begränsade resurser för utveckling och humanitära insatser, så de måste förlita sig på FN för att tillhandahålla dessa, något som kan vara problematiskt i de fall då det inte finns någon FN-resolution som ger mandat för operationen.

2.5.5 Regionala alternativ

Vad gäller lokal legitimitet, kulturell förståelse och snabb reaktion kan regionala säkerhetsorganisationer som Afrikanska unionen (AU) eller ECOWAS vara det bästa alternativet för insatser eftersom den större geografiska närheten till konflikten kan innebära ett antal positiva aspekter. Exempelvis har trupper från regionen sannolikt större lokal legitimitet, kunskaper om lokal kultur och språk samt förståelse för konflikt dynamiken i det specifika fallet.⁷²

EU ingår inte i detta avsnitt, fastän det är en regional organisation, eftersom dess kapacitet som internationell säkerhetsaktör går långt utöver den hos andra regionala organisationer. De typer av regionala organisationer som avses här är traditionellt regionala säkerhetsorganisationer som verkar i mindre utvecklade regioner. Deras trupper är ofta otillräckligt utbildade och saknar viktig utrustning, och organisationerna själva har inte sällan begränsade resurser för planering samt ledning.⁷³ Dessutom har i allmänhet dessa organisationer begränsad civil kapacitet, vilket betyder att deras insatser har mindre utsikter att bli allomfattande. Den ekonomiska situationen för regionala organisationer i tredje världen är i allmänhet sådan att de kräver omfattande stöd vad gäller finansiering, utrustning och transport.

⁷² Bogland, Karin, Egnell, R. & Lagerström, M. 2008. *The African Union – A Study Focusing on Conflict Management*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

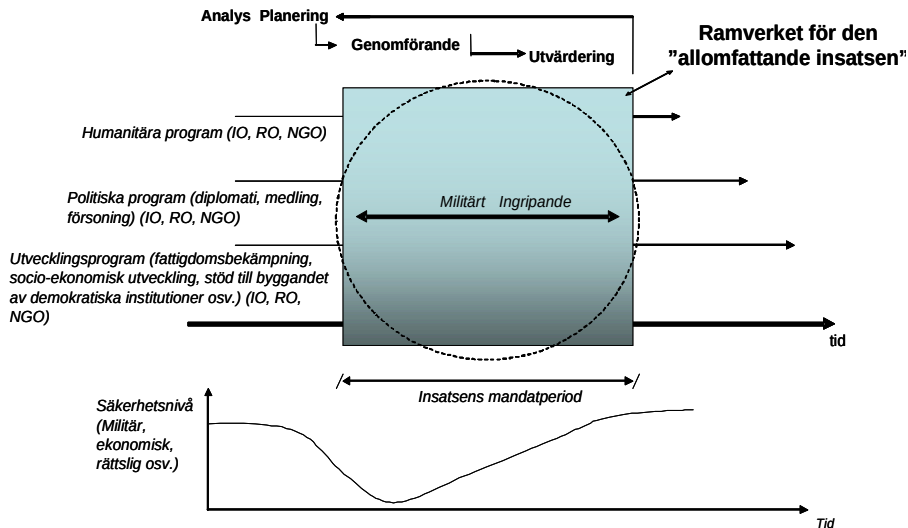
⁷³ Hull, Cecilia & Svensson, E. *The African Union Mission in Somalia (AMISOM) – Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm; Svensson, Emma. 2008. *The African Mission in Burundi (AMIB) – Lessons learned from the African Union's first Peace Operation*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm; Ekengard, Arvid. 2008. *The African Union mission in Sudan (AMIS) – Experiences and lessons learned*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

2.5.6 Organisatorisk kontext i sammandrag

Det finns klara starka och svaga sidor förknippade med varje aktör, och det viktiga är att förstå den specifika organisatoriska beskaffenheten, kulturen och de strategiska begreppen i varje insatsmiljö. De flesta icke FN-sanktionerade operationer kommer ändå att förlita sig på FN-resolutioner för sin internationella laglighet och legitimitet. De kommer även att behöva samordna sig med de FN-organ som sannolikt kommer att verka sida vid sida med den intervenerande organisationen eller koalitionen.

De huvudsakliga skillnaderna i organisatoriskt sammanhang, vad gäller påverkan på en allomfattande insats, är huruvida den organisation som leder insatsen har några inbyggda civila funktioner, såsom ett FN-uppdrag, eller är en huvudsakligen militär organisation, såsom Nato eller en koalition av likasinnade. Insatsen kommer även att vara beroende av graden av integrering mellan de militära och civila komponenterna. I FN-uppdrag är exempelvis det civil-militära förhållandet redan så förutbestämt av FN:s organisatoriska struktur att förekomsten av ytterligare och uppdragsspecifika civil-militära samordningsmekanismer inte är speciellt utbredd. I EU-uppdrag, som utförs av en organisation som fortfarande har flera civila funktioner men där dessainte är allmänt integrerade, blir samordning viktigare. Inom uppdrag som utförs av organisationer som AU blir detta än väsentligare. AU-insatser, liksom de som utförs av Nato och koalitioner av likasinnade, existerar som legala och organisatoriska enheter åtskilda från civila insatser i varje givet land och är därför starkt beroende av att det upprättas samordningsmekanismer varigenom interaktioner med dessa möjliggörs.

3 Den allomfattande insatsen



Figur 2. Insatsens fokus.

I detta avsnitt tillämpas ramverket för en allomfattande insats med hjälp av ett allmänt resonemang och rekommendationer för hur *Comprehensive Approach* skulle kunna implementeras. Resonemanget fokuseras på de generiska stegen i den strategiska processen – analys, planering, genomförande/implementering samt uppföljning och utvärdering – och beskriver och ger rekommendationer för hur en allomfattande insats bör utföras i relation till vart och ett. De fyra stegen ingår i en generisk process som används av militära aktörer när de leder en insats; de speglar det militära perspektiv vi har utgått ifrån för att beskriva en allomfattande insats i denna rapport, och rekommendationerna baseras på det sammanhang som beskrevs i kapitel 2. De fyra stegen uttrycker förhållandet mellan högnivåstrategier, insatsplanering och samordning på fältnivå. I en *Comprehensive Approach* måste det finnas samstämmighet i hela denna process – från den strategiska analysfasen, via beslut om önskade resultat/effekter och val av instrument, till operativ planering och beslut om specifika aktiviteter för att hantera krisen, inklusive uppföljning och utvärdering. Stegen kommer att diskuteras enskilt nedan, men det är viktigt att observera att *Comprehensive Approach* i tillräcklig grad måste tillämpas på vart och ett av dessa steg då de är ömsesidigt förstärkande, och om förhållningssättet inte implementeras i relation

till ett av stegen kommer det att hindra samstämmighet avseende de andra. Såsom nämndes tidigare går denna rapport in i mer detalj vad gäller de två sista stegen eftersom analysen och planeringen har täckts relativt väl i tidigare rapporter från detta projekt

3.1 Analys i en allomfattande insats

Alla förhållningssätt för planering förlitar sig på grundliga ingångsvärden vad gäller information om den aktuella situationen. Analys och bedömning av en konflikt i en allomfattande insats innebär en gemensam förståelse avseende konfliktsituationen, de inbegripna aktörerna, deras intressen och ömsesidiga beroenden, samt identifiering av grundorsaker till situationen såväl som vilka möjligheter som står till buds för dess lösning.

I dag är analyser för fredsfrämjande insatser i bästa fall en kombination av ingångsvärden, snarare än en samverkande analys av dessa värden. Det krävs ytterligare ansträngningar av insatsers nyckelaktörer för att framhäva incitamenten för samordning; det kan röra sig om att betona informationsutbyte, resurssynergier och möjligheten att utöva påverkan på insatsens utformning.

Analys betraktas ofta som ett separat, avgränsat steg i den strategiska processen. Istället bör analysen utföras regelbundet och ha klara länkar till uppföljning och utvärdering av situationen samt det framsteg som sker under loppet av insatsen. Analysresultat är baslinjer för att mäta framsteg och resultatuppfyllnad under genomförandet av insatsen.

Beroende på den organisatoriska kontexten och de inbegripna aktörerna varierar metodiken för att analysera situationen kraftigt. I multifunktionella och multinationella sammanhang ökas variationen av det faktum att enskilda aktörer kan vara motvilliga att dela med sig av information och underrättelser om deras källor kan identifieras och eventuellt ifrågasättas. Dessutom kan enskilda aktörer vilja bevara sin handlingsfrihet så länge som möjligt, och utfästelser i ett tidigt skede undviks i allmänhet. Vanligen är inte den organisatoriska strukturen hos aktörer i krishantering utformad för samverkan och smidigt informationsutbyte. Istället är organisationer ofta strukturerade för att återspegla deras visioner, uppdrag och aktiviteter. En studie av Världsbanken har visat att analys av en situation i samverkan är en nyckelförutsättning för samstämmiga åtgärder i senare skeden.⁷⁴

⁷⁴ Världsbanken. 2006. "Effective Conflict Analysis Exercises: Overcoming Organizational Challenges". Rapport nr 36446-GLB, 21 juni.

Att kombinera olika metodologier för analys är en utmaning. Konzeptutveckling och experiment har på senare tid antytt att relativt okomplicerade och sektorsneutrala metodologier, baserade på exempelvis förenklade frågor eller checklistor som låter olika aktörer bidra utifrån sina respektive förhållningssätt, är centrala för att skapa gemensam förståelse.⁷⁵ För att utföra analys i samverkan måste det finnas en process som i tillräcklig utsträckning beaktar olika analysdata av varierande mognad. Komplexa, rigida processer som härrör från en enda domän (exempelvis den militära) ger inte denna möjlighet. I stället bör analysmetoder som utgör en blandning av olika processer och ingångsdata utformas och tillämpas. Detta innefattar uppfattningar och ingångsvärden från aktörer som redan är aktiva i miljön liksom från dem som avses ingå i den allomfattande insatsen. Dessa data kan vara allt från expertdeltagande till granskning av ramverk och andra aktörers planer. Detta medför även en intressentanalys, där olika aktörer bedöms med avseende på relevans och grad av stöd för insatsen.⁷⁶

Det är även viktigt att säkerställa att det finns ett väl etablerat samarbete mellan strategisk nivå och fältnivå, samt ett kontinuerligt flöde av relevant information mellan dessa, för att stärka analysen. Konzeptutveckling och experiment har visat att analys på strategisk nivå inte kan skickas vidare till lägre planeringsnivåer utan att man samtidigt ser till att de fundamentala premisserna delas med dem som är närmare fältet. Behovet av gemensam förståelse av situationen är alltså både horisontellt och vertikalt i en allomfattande insats.

Det är alltid svårt att identifiera grundorsakerna till en konflikt i en analys. I en miljö med många aktörer påverkar skillnader i förhållningssätt och organisationskultur uppfattningen om vad som utgör både problemen och möjliga lösningar. Det är inte sannolikt att en "perfekt" analys, som motsvarar vars och ens uppfattning av verkligheten, någonsin kan göras, men just på grund av detta måste analysen göras i samverkan för att göra det möjligt att se dessa skillnader och nå så bred och djup förståelse som möjligt för insatsens miljö och konfliktens dynamik.

En annan fördel med analys i samverkan är att det ger en möjlighet till dialog mellan olikartade aktörer. Detta främjar ömsesidig förståelse för olika perspektiv, förhållningssätt och aktiviteter. Samverkan på analysnivå skulle även kunna leda till efterföljande samarbete och underlätta samordning av planering, genomförande och utvärdering. Helst bör analysen omfatta lokala aktörers perspektiv. Ingen är bättre lämpad att tillhandahålla djupa kunskaper om den komplexa konfliktodynamiken än lokala aktörer. Här, precis som med

⁷⁵ Försvarshögskolan utarbetar för närvarande metoder för ökad samordning vid strategisk analys.

⁷⁶ Multinational Experiment 5 (MNE5). 2008. Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation – Outline Concept, Draft, Version 2.5.

internationella aktörer, är det av största vikt att samarbeta med flera grupper, som representerar åsikterna hos så många parter och grupper som möjligt.

3.2 Planering

3.2.1 Utmaningar vid planering

Allomfattande insatser är baserade på antagandet att en hög grad av samordning och samarbete kan uppnås vid planeringen. Detta leder till utmaningen hur berörda aktörer ska förmås att sätta sig vid planeringsbordet och hur de ska förmås att sträva mot gemensamma mål utan att nödvändigtvis ha någon form av gemensam ledning eller befäl. Detta är kanske kärntemat i utvecklingsarbetet med *Comprehensive Approach*, och de flesta utmaningar som tas upp i denna rapport påverkas av hur väl man lyckas samla rätt personer med rätt befogenheter och resurser för multifunktionell planering.

Det strategiska underskottet i dagens insatser som diskuterades i kapitel 1 kommer oundvikligen att vara en utmaning i planeringsfasen. Riktlinjer från strategisk nivå upplevs ofta vara alltför vaga och övergripande vid planering av konkreta aktiviteter, och effektiva mekanismer för att omvandla dessa inriktningar saknas ofta. Både forskning och erfarenheter från konceptutveckling och experiment pekar på att multifunktionell genomförandeplanering (eng. *implementation planning*) har hög relevans och betydelse av gemensam, för att fylla den egna organisationens kunskapsgap och uppnå bättre strategiskt samband och utsikter för samordning. Sådana processer banar väg för samordning av mål, tillvägagångssätt och medel, och de utgör grunden för det långsiktiga tänkande som behövs i nutida krishantering och fredsbyggande. I och med att implementeringsplaneringen fungerar som en länk mellan ledningen på strategisk nivå och aktiviteterna på fältnivå, kan den underlätta övergången från långtgående strategiska visioner och sluttillstånd till konkreta uppdragsplaner. För att få bästa nytta av informationsflöden och ingångsvärden från både strategisk nivå och fältnivå ska planeringen i en allomfattande insats vara dynamisk, så att justeringar nedifrån och upp möjliggörs. För att strategin ska vara dynamisk och kunna korrigeras bör planeringen också pågå under hela insatsen. I detta avseende är gemensam uppföljning och utvärdering en nödvändighet.

Även om utvecklingsarbete i samband med multifunktionella koncept har kunnat tillhandahålla grunden för det långsiktiga tänkande som krävs i krishantering, ligger det fortfarande en begreppsmässig utmaning i att visa hur insatser tar hänsyn till befintliga program och strategier hos de aktörer som redan är aktiva, liksom hur dessa och nya aktörer på bästa sätt kan interagera. Varje multifunktionell insats bör forma ett förstärkande och kompletterande förhållningssätt till den aktuella situationen – dvs. baserat på inledande frågor

såsom vilka program som redan är igång, vilka program som behöver ytterligare stöd i sitt genomförande, vilka aktörer som är ansvariga och hur vi ska interagera med eller stödja dessa aktörer, samt hur detta påverkar vårt eget förhållningssätt och våra planer.

3.2.2 Planering för en allomfattande insats

Planering är att komma överens om mål, tillvägagångssätt och medel för en insats. Liksom för analysen kan planeringens förhållningssätt och metoder variera betydligt, beroende på den organisatoriska kontexten och de inbegripna aktörerna. I insatsmiljön kommer det även att finnas en hel rad olika planer och planeringsinitiativ eftersom olika aktörer har olika uppgifter och tidsperspektiv.

Utöver analysen dikteras utgångspunkten för insatsens planeringsprocess av den övergripande strategiska inriktningen. Eftersom resolutioner från FN:s säkerhetsråd vanligen ger mandat för uppgifter snarare än mål är en central utmaning att översätta dessa till önskade resultat eller effekter av insatsen, genom klara kriterier som anger när målen är uppnådda. När överenskommelse har träffats om de gemensamma målen, måste en strategi för att nå dem utarbetas mellan de aktörer som har till uppgift att åstadkomma dem. De många aktörer som är aktiva i en kriszon påverkar varandra, och för att alla ska vara effektiva bör aktiviteter utföras som delar av en övergripande strategi så att de stöder och förstärker varandra. För insatsen bör redan befintliga planer och program i insatsmiljön betraktas som centrala ingångsvärden för planeringen.

Militära styrkor som avser att genomföra sina insatser i enlighet med *Comprehensive Approach* kan inte enbart fokusera på sina egna kärnfunktioner, utan måste även sträva efter att göra det på ett sätt som stöder och förstärker de andra aktörernas aktiviteter. Planering utifrån ett helhetstänkande är viktig inte bara för att skapa förståelse för konfliktsituationen, utan även för att uppnå konsensus mellan berörda aktörer kring det övergripande målet med insatsen.

För att ta hänsyn till de olika tidsperspektiv och fokus som gäller för aktörer inom eller utanför insatsen, måste planering i samverkan tillåta olika ståndpunkter och olika typer av ingångsvärden till planeringen. Som redan nämnts är planeringsresurserna asymmetriskt fördelade, vilket betyder att alla aktörer måste gå in med ett öppet tänkesätt. Vi har vidhållit att ingen enskild planeringsmetod kommer att passa alla. Den mest centrala frågan här är behovet att måste nå en överenskommelse om övergripande resultat som efterföljande "aktörsspecifik" planering kan använda som ramverk för planeringen. Planering av en allomfattande insats kan alltså ses som ett ramverk för att sammankoppla olika planer för att komma fram till ett antal strategiska effekter eller resultat.

Varje resultat påverkas inte av varje aktör; vissa resultat kan t.o.m. förväntas bli uppnådda först efter att några aktörer har lämnat området.⁷⁷ Det viktiga är att ha ett långsiktigt och multifunktionellt fokus i planeringsfasen. Om en överenskommelse kan nås om resultaten, kommer det även att vara lättare att identifiera förhållanden mellan stödjande och stödda komponenter, dvs. där en aktör kan vara "ledande" för att åstadkomma ett resultat kan andra aktörer fungera som stöd.

För denna föreslagna multifunktionella genomförandeplaneringen finns det ett behov av att finna "forum" som är acceptabla för aktörer från olika länder, organisationer och sektorer, och som kan skapa incitament för samordning. Brittiska *Stabilisation Units* förhållningssätt till planering är ett exempel på genomförandeplanering, där aktörer från försvar, utveckling och diplomati samlas för att skapa en gemensam plan och strategi för Storbritannien i komplexa miljöer. Baserat på erfarenheterna från detta arbete, tillsammans med konceptutveckling och experimentverksamhet inom MNE 5, föreslår vi följande allmänna egenskaper hos ett sådant forum:

För det första finns det ett stort behov av flexibla metoder och samsyn vid planering i samverkan. Om aktörer inte känner att de kan påverka diskussionerna kommer de att ha mycket ringa incitament att kvarstå i forumet.

För det andra är det synnerligen värdefullt med ett planeringsteam lett av kunniga personer som är bekanta med flera olika domäner. Planeringsteamet bör vara litet (3–5 personer) och bör av de andra aktörerna uppfattas som neutralt, dvs. inte favorisera någon av de inbegripna aktörerna.

För det tredje måste planeringsprocessen vara iterativ, så att en kontinuerlig dialog kan äga rum mellan olika nivåer (strategisk och operativ nivå samt fältnivå) för att säkerställa att planeringen tar hänsyn till förändringar i miljön. I de komplexa miljöer med många aktörer som beskrivs i kapitel 2 kommer det sannolikt inte att vara möjligt att skapa planer som förblir helt relevanta under en allomfattande insats.

Slutligen betonas vikten av planering för samordning på fältet samt uppföljning och utvärdering. Dessa frågor kommer att behandlas närmare i de två följande avsnitten, det är därför tillräckligt att nämna att dessa aktiviteter blir grundläggande för att skapa förutsättningar för en allomfattande insats.

⁷⁷ Exempelvis har den militära termen *sluttillstånd* visat sig vara problematisk i fleraktörmiljöer eftersom det militära sluttillståndet sannolikt inträffar långt innan t.ex. utvecklings- eller statsuppbyggnadsarbetet har blivit självgående. Därför föreslås att militärstyrkor inte bara ska fokusera på sluttillståndet utan även beakta långsiktiga åtgärder och program som genomförs av andra aktörer, samt den effekt de kommer att ha vid planering av allomfattande insatser.

3.3 Genomförande

3.3.1 Utmaningar vid genomförande

Vi har nämnt att utan samarbete och samordning på strategisk och operativ nivå hindras effekterna av samordningsarbetet på fältet eftersom det är omöjligt att uppnå samstämmighet om det ramverk saknas varmed enskilda aktörer ska överensstämma.⁷⁸

Att beakta de ansatser och erfarenheter som har gjorts är en av de viktigaste arbetsuppgifterna i detta skede av konceptutveckling för *Comprehensive Approach*. Multifunktionella insatsers beskaffenhet kräver mekanismer för samordning för att vara flexibla och undvika ett förhållningssätt av typen "one-size-fits-all", vilket sannolikt skulle hindra samordning. Olika organisationer har olika kriterier för hur effektiv samordning ser ut. För "neutralitetsmedvetna" internationella och icke-statliga organisationer kan utbyte av relevant, tillförlitlig och högkvalitativ information ofta utgöra värdefull samordning.

Informationsutbyte är därför en ytterst viktig aspekt av gemensamma insatser. Men det är inte vilken information som helst som kan delas mellan militära och civila aktörer: icke-statliga organisationer är även ofta bekymrade över det faktum att känslig information som avslöjas för militära organisationer skulle kunna användas som underrättelser i jakten på militära mål, och att icke-statliga organisationers oberoende och opartiskhet komprometteras. Icke-statliga organisationer har i allmänhet gott om information som de kan dela med sig av, men de kommer att känna obehag inför att göra det om de behandlas som underrättelsekällor. Flera organisationer skulle kunna tänka sig att dela med sig av information om sårbara befolkningsgrupper, men kan vara ovilliga att avslöja andra känsliga uppgifter för en fredsinsats i allmänhet, och militära styrkor i synnerhet. Detta gäller speciellt information avseende värdregeringen eller andra krigförande parter, av rädsla för att det skulle kunna hota de villkor varunder de når fram till utsatta människor.⁷⁹

Därtill finns det en enorm utmaning som har att göra med ledarskap och styrning. Vem har ansvar för att säkerställa implementeringen av multifunktionella och allomfattande ansatser? Vilken part ska bli den ledande aktören eller nationen; den med mest påverkan/makt eller den med mest legitimitet?⁸⁰ Trots att det är

⁷⁸ DeConing. 2007. Coherence and Coordination in United Nations Peace building and Integrated Missions, s. 23.

⁷⁹ Abiew. 2003. *From Civil Strife to Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations*. Norman Paterson School of International Affairs Occasional Paper nr 39, s. 16.

⁸⁰ Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red). 2008. "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11. ss. 16-17

synnerligen osannolikt att någon aktör i praktiken kommer att kunna ansvara för samordningen av en mångfald civila och militära aktörer i komplexa nödsituationer, måste vi finna någon form av incitament för att skapa samstämmighet.

Slutligen innebär *Comprehensive Approach* ett toppstyrt förhållningssätt där mål och sätt att uppnå dem fastställs på strategisk nivå och genomförs på lokal nivå. Detta leder till frågor avseende lokalt ägarskap och hur multifunktionella förhållningssätt kan relatera till decentralisering och lokalt ägandeskap. Ju mer allomfattande en insats är, desto fler aktörer inbegriper den; vilket gör det svårare att uppnå maktöverföring tillbaka till lokalbefolkningen och därigenom även exitstrategier.⁸¹

3.3.2 Att genomföra en allomfattande insats

De föregående avsnitten har presenterat de olika motiven för samordning och anammande av *Comprehensive Approach*. Även om de flesta aktörer i dag inser behovet av bättre samordnade och allomfattande insatser, finns det ingen enskild modell för hur en allomfattande insats ska utföras. Detta avsnitt presenterar åtgärder och mekanismer som stöder allomfattande ansatser och främjar samordning, och som har visat sig effektiva på fältet. Avsikten är inte att föreskriva en garanterad formel, utan i stället att visa på huvudkraven för att utföra en allomfattande insats och ge exempel på hur de har tillämpats. Såsom beskrivits i tidigare avsnitt av denna rapport är vissa organisationer, speciellt humanitära, måna om oberoende och vill inte förknippas med de politiska eller militära målen för en insats. Denna ståndpunkt måste respekteras, och förhållandet till dessa organisationer ska hållas på lämplig nivå av samverkan eller enbart samexistens. Detta avsnitt behandlar emellertid de aktörer som både vill och kan delta i en allomfattande insats: organisationer som önskar samarbeta och samordna sina aktiviteter för att uppnå ett enhetligt förhållningssätt.

Typer av mekanismer för att genomföra en allomfattande insats

När en planeringsprocess har fastställt de gemensamma önskade resultaten av en intervention, behöver den allomfattande insatsen en rad mekanismer för samordning på fältnivå för att stödja dessa gemensamt upprättade mål. Sådana samordningsmekanismer är obestridligen viktiga, men många frågar vilken sorts mekanismer de är och vilken sorts samordning de underlättar.

Många samordningsmekanismer har i stor utsträckning varit ad hoc-funktioner. Trots att fastställda och etablerade strukturer kan vara viktiga finns det ett stort

⁸¹ Friis & Jarmyr (red). 2008. "Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management". NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11. ss. 18-19

värde i att hålla dessa samordningsmekanismer informella och improviserade. När allt kommer omkring är de flesta allomfattande ansatser fortfarande koncept under utveckling – ett resultat av att de utgör respons på nyligen erkända utmaningar. Därför måste också ofta genomförandet vara av improviserad natur. Mekanismer för samordning är väsentliga, men utvecklingen av ett *Comprehensive Approach*-koncept och fastställandet av de lämpligaste formerna för samordning är ett pågående arbete och har i stor utsträckning byggt på att pröva sig fram och bygga på (positiva och negativa) erfarenheter. Särskilt i de fall där den strategiska ledningen har varit begränsad tenderar allomfattande upplägg att bygga på en hög grad av ad hoc-tänkande. Även om sådana förhållningssätt inte alltid är önskvärda, kan de vara positiva eftersom de i huvudsak är utformade för att tillgodose specifika behov på fältnivå. För att samordningsmekanismer ska kunna ha sådan flexibilitet måste den beslutsfattande myndigheten vara decentraliserad till fältnivå – det underlättar snabb och lämplig respons på den aktuella situationen. Emellertid är långt ifrån alla allomfattande mekanismer ad hoc-baserade, även om deras form och funktion kan variera en aning mellan olika uppdrag. Exempel på krav för fältnivåsamordning av en allomfattande insats är: mekanismer för reglerat informationsutbyte; omfattande användning av kontaktpersoner; regelbundna konsultationer mellan – eller i förekommande fall samlokalisering av – huvudkontoren för olika organisationer som har aktiviteter i insatsmiljön. Av stor betydelse är dessutom upprättande av gemensamma samordningsorgan och gemensamma genomförandeplaner på fältnivå, liksom gemensam samordning av press- och informationsaktiviteter.

Specifika mekanismer och verktyg⁸²

”One Office”: Vid interorganisatorisk samordning brukar det finnas ett antal källor varifrån den politiska inriktningen anges, varvid antalet ökar med mängden deltagande organisationer. Alltför nära koppling till dessa organisationer kan vara känsligt, men där så är möjligt förbättras utsikterna för väl samordnade fältaktiviteter om den politiska ledningen kommer från ett gemensamt kontor på fältet. Ett gemensamt kontor betyder ett enda centrum för samordning och informationsutbyte på fältnivå, vilket dramatiskt förbättrar oddsen för samordning. Den allomfattande ansats som har kommit längst med att implementera användning av ett sådant ”gemensamt kontor” är FN:s koncept *Integrated Missions* (integrerade insatser), vilket med viss framgång har integrerat FN-systemet på fältnivå under FN:s generalsekreterares särskilde representant (SRSG), som har mandat att samordna alla FN-aktiviteter i det land

⁸² Detta avsnitt bygger på Derblom, M, Hagström-Frisell, E. & Schmidt, J. 2008. *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

som berörs av insatsen.⁸³ Samordnade uppdrag kännetecknas av en integrerad beslutsstruktur som suddar ut gränserna mellan militära och civila fredsinsatser. Viktigast är att den traditionella uppdelningen mellan å ena sidan de humanitära och utvecklingsfrämjande insatserna av FN:s fältarbetare (*United Nations Country Teams*) och å andra sidan FN:s politisk-militära insats överges. Detta görs genom en kombination av de tidigare separata funktionerna hos ställföreträdaren för SRSG:n (DSRSG) med ansvar för politiska frågor, den humanitära koordinatoren (HC) som hanterar humanitära frågor, och den lokala koordinatoren (RC) som sköter utvecklingsfrågorna, till en integrerad funktion med det övergripande ansvaret för alla – DSRSG/HC/RC.

En sådan integrering av FN-insatser har gjort uppdelningen mellan FN:s militära och civila insatser svår att urskilja, men kombinerar i praktiken FN:s komponenter för försvar, diplomati och utveckling till en allomfattande ansats vilken inbegriper alla.⁸⁴ Få organisationer är lika breda som FN – vilken omfattar en lång rad militära och civila aktörer under "FN-paraplyet". Upprättandet av "ett kontor" med en integrerad ledning, såsom i uppdrag av typen *Integrated Missions*, kan därför inte lämpa sig för de flesta insatser som leds av andra organisationer. Men en gemensam politisk ledning är viktig och bör tillämpas där så är lämpligt; i andra situationer kan andra åtgärder, såsom samlokalisering av kontor, vara mer passande.

Samlokalisering av kontor: När direkt gemensam politisk ledning inte är möjlig kan samstämmighet främjas genom en rad andra åtgärder syftande till att underlätta interaktion och enkel åtkomst till de andra organisationer med vilka gemensamma strategier behöver utvecklas. Beroende på insatsens natur och de inbegripna organisationerna, kanske upprättandet av ett gemensamt kontor inte är lämpligt. Dock kan samlokalisering av fältkontor underlätta multifunktionell samordning genom att regelbunden konsultation mellan berörda organisationer görs enklare. Även utan ett faktiskt gemensamt kontor, skulle sådan samlokalisering leda till ett geografiskt centrum varifrån den politiska och strategiska inriktningen anges. Samlokalisering och enkel åtkomst kan, när det är politiskt möjligt, vara väsentligt för att underlätta bättre samordning och bör övervägas för att upprätthålla regelbundna personliga och institutionella kontakter mellan aktörer. Där så inte är tillämpligt måste större tonvikt läggas på att upprätta andra forum och organ för sådan regelbunden interaktion.

Organ för gemensam samordning och forum för informationsutbyte: En av de viktigaste faktorerna för fältsamordning är att tillhandahålla mötesplatser där

⁸³ FN:s säkerhetsråd. 2003. Brev från generalsekreteraren till ordföranden för säkerhetsrådet. S/2003/695, s. 1.

⁸⁴ Hull, Cecilia. 2008. *Integrated Missions- A Liberia Case Study*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

de olika organisationer som är aktiva i ett krisområde kan mötas och utbyta information. Oavsett om man kan dra nytta av samlokalisering på fältnivå måste det skapas förutsättningar för enkel åtkomst och kontakt i formella och informella sammanhang. Gemensamma samordningsorgan bör upprättas för regelbundna möten – så ofta som krävs, för informationsutbyte och aktivitetssamordning. Dessa organ bör vara formaliserade forum som har fastställda dagordningar och som drar nytta av att samlas runt en övergripande genomförandeplan. Andra mer informella forum som underlättar informationsutbyte är också viktiga. De bör bana väg för konsultation mellan olika organisationer och kan anta olika former, från ad hoc-baserade telefonsamtal till regelbundna video-/telekonferenser osv.

Celler såsom civil-militära samordningsenheter (CIMIC-enheter) är viktiga för att samordna civil-militära och humanitära aktiviteter på fältnivå. Så kallade *civil-militära operationscentra* är forum för daglig kommunikation och kontakt för att samordna civil-militära och humanitära aktiviteter. Sådana centrum har ofta spelat en avgörande roll för informationsutbyte och ömsesidigt stöd.⁸⁵ *Joint Mission Analysis Cells* (JMACs) och *Joint Operations Centres* (JOCs) är också standardmekanismer för civil-militärt informationsutbyte och analys i FN:s uppdrag av typen *Integrated Missions*.⁸⁶ De arbetar utanför uppdragens högkvarter, bemannas av militär, polisiär och civil personal och tillhandahåller stöd för hela uppdraget och FN:s fältsarbetare (*UN Country Teams*), såväl som enheter utanför FN där så är lämpligt.⁸⁷ Dessa komponenter har inte alltid utnyttjat sin fulla potential men är ändå nyttiga funktioner.

Även användning av gemensamma geografiska referenser och kartor är viktigt för samordning. Informationscenter för humanitär hjälp (*Humanitarian Information Centres, HIC*), som leds av FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (OCHA), tillhandahåller produkter och tjänster såsom kartsystem, inklusive kartor och sådana som spårar geografisk fördelning av insatser inom de länder där de är aktiva.⁸⁸ De tar även fram mötesscheman med information om dagar och klockslag när samordningsmöten planeras för att

⁸⁵ Lipson, Michael. 2005. "Interorganizational Coordination in Complex Peacekeeping", rapport för presentation på årsmötet för *the International Studies Association*, Honolulu, Hawaii, 1–5 mars, s. 13.

⁸⁶ DeConing. 2007. "Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations". *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1, s. 6.

⁸⁷ Eriksen, Bjørnar. 2007. *Integrated Missions: The Challenge of Planning and Command*. Avhandling. Forsvarets høyskole (Norge), s. 38.

⁸⁸ Olson, L & Gregorian, H. 2007. "Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia". *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1, s. 103; Frerks, George, m fl. 2006. *Principles and pragmatism: Civil-military action in Afghanistan and Liberia*. Studie på uppdrag av Cordaid, s. 80.

underlätta närvaro av ett flertal organisationer.⁸⁹ Dessutom tillhandahåller HIC tillgång till Internet för organisationer som annars inte skulle ha denna möjlighet. Sådana forum är viktiga i varje allomfattande insats eftersom de tjänar som utgångspunkt för samordning genom att göra information allmänt tillgänglig.⁹⁰

Gemensam genomförandeplan och förlitande på gemensamma ramverk:

Även om en allomfattande insats kräver flerdimensionell planering i faserna före genomförandet, är det osannolikt, även om den utförs väl, att sådan integrerad planering har omfattat alla berörda aktörer med vilka operationen kommer att behöva samordnas på fältet. Dessa aktörer bör sammanföras på fältnivå på ett flertal olika sätt för att stödja en allomfattande ansats. De effektivaste sätten för att ange varje aktörs ansvarsområde, undvika överlappning och förstärka ett samstämmigt förhållningssätt är att fastställa en gemensam genomförandeplan: en plan som omfattar alla sanktionerade arbetsuppgifter i ett uppdragsområde och de olika intressenterna på fältet tillsammans har kommit överens om. Denna plan bör där så är möjligt ha starka länkar till den initiala planeringen på strategisk nivå men måste även vara anpassningsbar och flexibel i relation till uppdragsmiljön eftersom situationen kan förändras hastigt. Ett gemensamt samordningsorgan bör underlätta sådan planering, såväl som dess genomförande. En sådan gemensam genomförandeplan kanske inte är möjlig i många andra insatser än FN:s, men användning av gemensamma ramverk kan bidra till samstämmighet, även om "gemensamt genomförande" i sig inte föreligger.

Många civila aktörer, speciellt utvecklingsaktörer och de som ingår i FN-familjen, arbetar (såsom nämnts ovan) i enlighet med några nyckelstrategi- och planeringsdokument, inbegripande en serie ramverk för återuppbyggnad, utveckling och andra insatser från biståndsaktörer.⁹¹ Bland dessa ingår exempelvis strategidokumentet för att bekämpa fattigdom (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*), bedömningar av behov efter konflikter, gemensamma handlingsplaner för humanitär hjälp och FN:s "klusterstrategi". Dessutom föreligger de ramverk för sammanhållning som gäller för en rad aktörer i en kriszon.⁹² Sådana ramverk kommer att finnas i varje insatsmiljö, och en allomfattande insats bör sträva efter att följa dem och samordnas i enlighet med dessa strategier.

⁸⁹ UNOCHA. 2006. "HCS-Unmil & HIC Liberia, briefing pack April 4, 2006". FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp.

⁹⁰ Sida, Lewis & Szpak, C. 2004. An Evaluation of Humanitarian Information Centers: Innehållande fallstudier av HIC för Irak, Afghanistan och Liberia, på uppdrag av DFID och USAID.

⁹¹ DeConing, Cedric. 2006. "UN Complex Peace Operations", i C. DeConing (red), *Cimic in UN & African Peace Operations*. Umhlanga Rocks, Sydafrika: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), s. 105.

⁹² Olson, L & Gregorian, H. 2007. "Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia". *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1, s. 103.

I Liberia upprättades 2006 så kallade stödteam på kommunnivå (*County Support Teams CST*) av FN:s fredsbevarande styrka i Liberia (UNMIL) som en nyckelmekanism för att implementera två sådana ramverk: FN:s ramverk för utvecklingssamarbete (UNDAF) och Liberias PRSP.⁹³ CST-enheterna bildades med avsikten att sammanföra FN:s kunskaper, expertis och resurser för att stödja den lokala regeringen och tillhandahålla FN-närvaro för att bistå i återuppbyggandet av civila myndigheter på lokal nivå.⁹⁴ Var och en av de 15 lokalt baserade CST-enheterna består av FN-aktörer – från både UNMIL och FN:s fältarbetare – samt lokal administration och ibland icke-statliga organisationer. Varje team samordnas av en CST-facilitator, som utses bland närvarande FN-representanter.⁹⁵ CST-enheterna stöds av en ledningsstruktur på nationell nivå som utgörs av FN, det liberiska inrikesministeriet och andra ministerier, lokala representanter och icke-statliga organisationer.⁹⁶ Samordningen utförs i praktiken på regelbundna, lokala bedömnings- och åtgärdsmöten mellan FN:s fältarbetare, lokala myndigheter och icke-statliga organisationer. Dessa möten organiseras vanligen runt fyra fredsbyggnadspelare som identifieras i PRSP-dokumentet. Baserat på de frågor som tas upp på mötena framläggs en månatlig bedömnings- och åtgärdsrapport. Dessa rapporter användes ursprungligen primärt för FN-ändamål men har alltmer blivit ett verktyg för centralregeringens planering.⁹⁷ CST-enheterna utgör ett bra exempel på interorganisatorisk samordning och samstämmighet på det lokala, landsspecifika planet, i det att de sammanför ett brett spektrum av aktörer – internationella institutioner, givare, icke-statliga organisationer och andra berörda aktörer – i en konsekvent fredsinsats.⁹⁸ Upprättandet av CST-enheterna var fullständigt ad hoc, men de har vunnit erkännande som en god innovation och en möjlig modell för framtida insatser.

⁹³ FN i Liberia. 2007. FN:s ramverk för utvecklingssamarbete i Liberia 2008–2012: Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development. Monrovia: FN i Liberia.

⁹⁴ FN i Liberia. 2006. *At Work together*. Monrovia: Kontoret för generalsekreterarens särskilde representant, FN i Liberia.

⁹⁵ Harvey, J., Karl, J., Motsi, M. & Golakai, N. 2007. The example of 'County Support Teams' as an integrated mission approach at the local level in Liberia. New York: Peacekeeping Best Practices Section, DPKO & UNDP, s. 7.

⁹⁶ Harvey, J., Karl, J., Motsi, M. & Golakai, N. 2007. The example of 'County Support Teams' as an integrated mission approach at the local level in Liberia. New York: Peacekeeping Best Practices Section, DPKO & UNDP, s. 7.

⁹⁷ Olson, L. & Gregorian, H. 2007. "Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia". *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1, s. 39; Harvey m.fl. 2007. *The example of 'County Support Teams' as an integrated mission approach at the local level in Liberia*, s. 8.

⁹⁸ Förenta Nationerna. 2006. Generalsekreterarens vägledning om samordnade uppdrag, vari klaggörs roll, ansvar och befogenhet för generalsekreterarens särskilde representant och dennes ställföreträdare/lokal koordinator/humanitär koordinator, 17 januari 2006.

Kontaktpersoner och förbindelsepersonal: Användningen av ömsesidiga kontaktpersoner – individer som har snabb tillgång till lämpliga myndighets- och beslutsnivåer i den organisation de representerar – underlättar nödvändiga informationsutbyten och kontakter på fältnivå. De kan främja interorganisatorisk förståelse genom att tillhandahålla information om den egna organisationen samt informera den egna organisationen om den organisation som han eller hon har kontakt med. En viktig roll för en kontaktperson är att öka medvetenheten om de olika aktörerna i insatsmiljön; speciellt dessa aktörers processer, kulturer och arbetsrytmer. Genom sådan informationsspridning kan vissa av de institutionella hindren för samarbete rivas ner. Civil-militära kontaktpersoner är väsentliga för varje insats som strävar efter att skapa förståelse mellan civila och militära organisationer och underlätta samarbete mellan dem. CIMIC-enheter kan exempelvis, som nämnts tidigare, upprätta egna civil-militära samarbetsceller, eller så kan CIMIC-kontaktpersoner i stället delta i samordning på operativ nivå i forum som satts upp av andra organ.⁹⁹ Även andra typer av kontaktpersoner är vanliga; fastän Nato är en militär organisation, har det etablerat en civil funktion inom sin internationella säkerhetsstyrka i Afghanistan (ISAF) för att underlätta interaktionen med civila aktörer. Den höga civila tjänstemannen (*Senior Civilian Representative, SCR*) är baserad på ISAF:s högkvarter i Kabul och arbetar nära ISAF:s befälhavare för att säkerställa att ISAF fungerar utifrån en allomfattande ansats, exempelvis genom nära samverkan med den afghanska regeringen och det civila samhället samt internationella och icke-statliga organisationer i Afghanistan och intilliggande stater.¹⁰⁰ Ett annat försök att öka Natos civila kapacitet var 2006 års insättande av två utvecklingsrådgivare (*Development Advisor, Devad*) inom ISAF. Detta var resultatet av ett ad hoc-arrangemang som inte har institutionaliserats, och för närvarande återstår endast en Devad.¹⁰¹ Implementeringen av SCR har inte heller fungerat idealiskt, eftersom SCR och ISAF-befälhavaren har haft problem att ge gemensamma direktiv.¹⁰² Men deras närvaro har bidragit till konkretiseringen av ett *Comprehensive Approach* genom att förse ISAF med representanter för såväl försvar som diplomati och utveckling.

⁹⁹ DeConing, Cedric. 2006. "Cimic Structure and Organization", i C. DeConing (red), *Cimic in UN & African Peace Operations*. Umlhanga Rocks, Sydafrika: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), s. 179.

¹⁰⁰ Jakobsen, V.P. *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations, Första utkast 19 augusti 2008*, Københavns Universitet, Danmark; Nato, "Nato's Senior Civilian Representative in Afghanistan", http://www.nato.int/issues/scr_afghanistan/index.html.

¹⁰¹ Jakobsen, V.P.. *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations, Första utkast 19 augusti 2008*, Københavns Universitet, Danmark.

¹⁰² Jakobsen, V.P. *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations, Första utkast 19 augusti 2008*, Københavns Universitet, Danmark.

Gemensamma kommunikationsstrategier: Gemensam samordning av press- och informationsaktiviteter kan också vara lämplig för att formulera och distribuera gemensamma meddelanden för att stödja insatsens övergripande mål. I komplexa miljöer är varje insats synnerligen känslig för allmänhetens uppfattning om den. Samstämmighet i relationerna till allmänhet och medier samt spridandet av gemensamma meddelanden bidrar till att förebygga falska rykten och oriktig information.

Resurspooler och celler för gemensamma åtgärder: Mekanismer som tillåter resurspooler spelar en ytterst viktig roll i en allomfattande insats. Oavsett om de avser pooler för administrativa funktioner, medietjänster eller utrustning och transport, stöder de bl.a. det grundläggande *Comprehensive Approach*-syftet att utnyttja alla tillgängliga resurser för att gynna ett samstämmigt förhållningssätt.

I riktlinjerna för den civil-militära samordningen inom FN:s avdelning för fredsbevarande operationer (DPKO) står det att integreringen av FN-uppdrag har möjliggjort interaktion även inom områden som inte är direkt säkerhetsrelaterade.¹⁰³ Även om den primära rollen för militären i ett FN-uppdrag alltid är att tillhandahålla säkerhet och säkerställa en trygg miljö där civila aktörer kan fungera, är dess sekundära roll att stödja andra aktörer i deras genomförande av de övergripande målen. Det sker ofta genom att militära resurser och färdigheter lånas ut till civila aktörer. Militären kan, och bör enligt DPKO:s policy för civil-militär samordning, bidra till utveckling och humanitära aktiviteter – såsom leverans av bistånd, återuppbyggnad och rehabiliteringsprojekt – där så är möjligt och nödvändigt.¹⁰⁴ FN:s policy för civil-militär samordning hanterar främst militärt stöd till civila, inte tvärt om.

Stödet tillhandahålls antingen som en säkerhetskomponent – exempelvis militäreskort av humanitära konvojer – eller som icke säkerhetsrelaterat tillhandahållande av militära resurser – exempelvis genom användning av utrustning såsom lastbilar eller helikoptrar, eller genom att färdigheter, kunskaper eller personal ställs till förfogande.¹⁰⁵ DPKO:s policy för civil-militär samordning är ett exempel på den nyvunna förståelsen att gränsen mellan fred och säkerhet, samt mellan hjälp och återuppbyggnad, är hårfin vid hantering av ett komplext konfliktsystem med en allomfattande ansats, och att det inte kan

¹⁰³ FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. 2002. Policy för civil-militär samordning. http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf, s. 1.

¹⁰⁴ FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. 2002. Policy för civil-militär samordning. http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf, s. 2.

¹⁰⁵ FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. 2002. Policy för civil-militär samordning, s. 1; IASC. 2008. Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies. FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (OCHA); UNOCHA. 2008. *United Nations Civil-Military coordination Officer Field Handbook*, Version E 1.1. Genève.

utföras av militären ensam.¹⁰⁶ Ett gemensamt centrum för insatslogistik (*Joint Logistics Operation Centre, JLOC*) fungerar som samordnande organ för logistiskt stöd under ett FN-uppdrag. Där har man en databas med alla logistiktillgångar som ingår i uppdraget, oavsett om de tillhör militär, civila aktörer eller polis.¹⁰⁷ JLOC-centren för samman logistikpersonal från alla komponenter i det militära uppdraget samt FN:s fältarbetare, liksom externa aktörer såsom icke-statliga organisationer, i regelbundna möten.¹⁰⁸ Det ger tillfälle att utbyta information, att utföra gemensam planering och förbereda gemensamma operationer, samt underlättar samarbetet i logistik- och stödfrågor.

JLOC underlättar bl.a. gemensam användning av flygfält, infartsvägar och hamnar, och samordnar planeringen och tillhandahållandet av logistikstöd från och till alla uppdragskomponenter, liksom humanitära organisationer under förutsättning att logistikstödet står i överensstämmelse med uppdragsmålen.¹⁰⁹ Integreringen av FN-uppdrag har öppnat FN:s logistik för humanitära organisationer och skapat mer tryck på FN:s logistikresurser, såsom transportfaciliteter. JLOC har därför blivit en viktig funktion för långsiktiga uppdrag av typen *Integrated Missions*.¹¹⁰

3.4 Uppföljning och utvärdering

3.4.1 Utmaningar vid uppföljning och utvärdering

Med tanke på de ofta långtgående och abstrakta mål som sätts för dagens fredsfrämjande insatser (stabilisering, demokratisering, ekonomisk utveckling osv.), är det viktigt att studera vad som ska mätas i fråga om positiva och negativa effekter. Utvärdering av påverkan och resultat av ett program som bara täcker en sektor är ofta svårt nog, de utmaningar som möter dem som utvärderar multifunktionell krishantering är ansevärliga. Uppföljning och utvärdering är nödvändiga delar för varje allomfattande ansats och bör vidareutvecklas både

¹⁰⁶ DeConing, Cedric. 2006. "Overview and Introduction", i C. DeConing (red), *Cimic in UN & African Peace Operations*, s. 11; Eriksen, B. 2007. *Integrated Missions: The Challenge of Planning and Command*. Avhandling. Forsvarets høgskole (Norge), s. 69.

¹⁰⁷ FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. Standardized Generic Training Module (SGTM) 2: Structure of United Nations Peace Operations. New York: Training and Evaluation Service, DPKO, s. 12.

¹⁰⁸ FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. Standardized Generic Training Module (SGTM) 2: Structure of United Nations Peace Operations. New York: Training and Evaluation Service, DPKO, s. 12.

¹⁰⁹ FN:s generalförsamling. 2006. "Division of Administration". A/60/696.

¹¹⁰ Eriksen, B. 2007. *Integrated Missions: The Challenge of Planning and Command*. Avhandling. Forsvarets høgskole (Norge), s. 40.

konceptuellt och praktiskt. Sannolika utmaningar i detta område har exempelvis att göra med vad utvärderingen och uppföljningen bör rapportera mot; hur flera perspektiv på planering och utvärdering ska smältas samman till ett ramverk; hur ramverken för utvärdering ska länkas till strategisk och operativ (genomförande-)planering; hur man ska utveckla metodologier för datainsamling och bearbetning som är acceptabla för en mångfald olika civila och militära aktörer.

3.4.2 Att följa upp och utvärdera en allomfattande insats

Uppföljning och utvärdering¹¹¹ är grundläggande byggstenar i alla fredsfrämjande insatser. De behövs för att hantera planer när en insats förbereds och förser beslutsfattare, befälhavare (eller motsvarande) och planeringspersonal med den information de behöver för att bestämma vilket handlingsätt som ska gälla för en insats. Det är dessutom absolut nödvändigt på lång sikt för att tillhandahålla erfarenheter som banar väg för effektivare insatser i framtiden.

Att utveckla bra och effektiva metoder för utvärdering är ett gemensamt syfte för många organ och organisationer, oavsett om de arbetar med utveckling eller med militär-/säkerhetsuppgifter. Att noggrant följa upp utvecklingen i en insats är grundläggande och varje organisation måste visa resultat och förbättras genom att dra lärdom av tidigare erfarenheter.

Civila och militära aktörer i konfliktområden möter ofta liknande utmaningar när det gäller utvärdering eftersom målen ofta är abstrakta och inbegriper effekter såsom "stabilitet" och "hållbarhet". Sådana värden kan betyda olika saker för olika aktörer och alltså skulle utvärderingar kunna ge olika resultat. Även om det är möjligt att stöpa om sådana mål till mätbara parametrar, blir det mycket svårt att fastställa vad som har orsakat möjliga förändringar i miljön.

Uppföljning och utvärdering i konflikter

Uppföljning och utvärdering i konflikter är ett relativt nytt och lite studerat område, vilket tvingar utvärderare att kämpa med modeller som i hög grad är ad hoc-baserade och sällan motsvarar behovet av dynamisk uppföljning och utvärdering. Dessutom har det till nyligen saknats lämpliga utbildningar för att

¹¹¹ Här definieras uppföljning som en pågående process i syfte att följa upp utvecklingen av en insats för att kunna ha kontroll över och hantera insatsen under resans gång. Det är primärt en operativ aktivitet som utförs under hela insatsen. Utvärderingar sker normalt i slutet av en insats, men "halvtidsutvärderingar" är också vanliga i fredsfrämjande operationer. Utvärderingar har ett bredare perspektiv på vad som har fungerat och inte fungerat, vilken påverkan en insats har haft och hur effektiv den har varit, samt rekommenderar åtgärder (om den sker i halvtid), tydliggör ansvar och utgör underlag för efterföljande erfarenhetsprocesser.

genomföra utvärderingar på området.¹¹² Uppföljning och utvärdering är i allmänhet svårare i fredsfrämjande operationer än i andra typer av internationella insatser. En konflikts dynamik är svår att förstå för utomstående och ännu svårare att mäta. Det finns så många variabler att varje resultat kan bli mycket svårt att spåra tillbaka till ett enskilt program eller aktivitet. Dessutom är trycket ofta högt på aktörer i fredsfrämjande operationer att åstadkomma snabba och synliga resultat eftersom mycket pengar och resurser har investerats. Att utföra djupgående och grundliga utvärderingar i en sådan miljö, där trycket från politiker, allmänhet och medier är stort, kan visa sig vara extremt svårt.

Sedan en tid tillbaka är numera både civila och militära utvärderingsprocesser effektbaserade (kallas även resultatorienterade eller resultatbaserade). Det betyder att det som är i fokus för uppföljning och utvärdering är resultatet av en viss insats, ett program eller projekt, snarare än prestationen eller själva aktiviteten. Biståndsaktörer runt om i världen försöker effektivisera utvärderingsprocesser för att öka effektiviteten inom utvärderingsområdet. OECD/DAC har utvecklat riktlinjer för utvärdering som många givare använder som inriktning¹¹³, och i allmänhet verkar givarsamfundet ha kommit längst inom uppföljnings- och utvärderingsområdet.

USA:s regering har initierat ett projekt kallat *Measuring Progress In Conflict Environments* (MPICE) för att öka sin förmåga att mäta resultat i stället för prestationen vid konfliktlösning och stabilisering.¹¹⁴ MPICE-ramverket understryker behovet av att få med uppföljning och utvärdering tidigt i processen, och föreslår att mått och indikatorer på framgång bör användas för att hjälpa planeringspersonal att åstadkomma och formulera relevanta och mätbara mål i multifunktionella insatser. Generellt kan sägas att MPICE tar sin utgångspunkt i förekomsten av 1) medel och motivation för våldsam konflikt och 2) lokala och statliga institutioners kapacitet att lösa konflikter på fredlig väg.¹¹⁵ MPICE-ramverket har använts i MNE5, och har visat sig vara ett värdefullt verktyg i multifunktionella sammanhang, vilket bör övervägas i framtida utvecklingsinsatser.

¹¹² Church & Shouldice. 2003. The evaluation of conflict resolution interventions: Framing the state of play. Incore, s. 5, 14. Mer information om glappet mellan politik och resultat finns i Utenriksdepartementet. 2004. Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together – Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Oslo.

¹¹³ OECD/DAC (2005), Parisdeklarationen,

http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

¹¹⁴ MPICE-projektet är en satsning som gemensamt finansieras av USA:s försvarsdepartement, USAID och amerikanska armén för att förbättra mätningarna i fredsfrämjande operationer.

¹¹⁵ Dziedzic, Sotirin & Agoglia (red). 2008. Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE) – A Metrics Framework for Assessing Conflict Transformation and Stabilization, Version 1.0, utkast.

OECD underströk nyligen avståndet mellan givarpolitik och faktiska resultat på marken inom området konfliktförebyggande och fredsbyggande, och visade på det faktum att bristen på samstämmighet mellan givare och bristen på gemensam strategisk inriktningen starkt bidrar till detta problem.¹¹⁶ Även om det kan finnas skillnader mellan givarstrategier inom förebyggande och fredsbyggande, samt bredare strategier för allomfattande insatser, gäller mycket av samma utmaningar båda områdena. I OECD:s riktlinjer för uppföljning och utvärdering i konflikt står följande:

*Med tanke på avstånden mellan givarnas avsikter och resultaten på fältet, samordningsproblem och nya biståndsinstrument (speciellt inom säkerhetssektorn), bör givarna fortsätta att ta hänsyn till hur man bäst anammar mer samordnade och "whole of government"-baserade förhållningssätt för själva utvärderingen. Exempelvis är det vid planering av utvärderingsstrategier eller -tidsplaner viktigt att planera för att täcka inte endast enskilda fredsbyggande aktiviteter utan att beakta övergripande bidrag till fred både inom enskilda konfliktområden och över flera konfliktområden.*¹¹⁷

Argumentet här är att om uppföljning och utvärdering utförs av en enda aktör, och bara gäller ett program eller projekt, framkommer endast en begränsad del av bilden och det skulle kunna visa sig vara av ringa nytta för arbete i komplexa miljöer med flera insatser med breda och komplexa mål. Meningen är inte att alla aktörer ska anamma en enda stor utvärderingsmodell, utan i stället att överenskomna mål och en överenskommen baslinje för utvärdering av resultaten skulle öka effektiviteten i allomfattande insatser. Det finns få, om ens några, ramverk för uppföljning och utvärdering av fredsfrämjande insatser som har visat sig vara effektiva i dagens insatser.¹¹⁸ Olika aktörer kommer att ha med sig olika metoder och processer för multifunktionella insatser, och utan en gemensam syn på hur ett systemövergripande förhållningssätt bör se ut kommer det att vara en stor utmaning att utveckla metoder för utvärdering.

Som nämnts ovan är emellertid inte tanken att alla aktörer ska anamma en enda uppföljnings- och utvärderingsprocess. Det skulle inte vara fördelaktigt i insatser så komplexa som dagens fredsfrämjande insatser, där ingen enskild modell kan ge hela bilden. Ändå finns det liksom i planeringsfasen behov av överenskomna mål som flera aktörer kan använda och sträva efter, så att uppföljning och utvärdering ger en mer heltäckande bild än tidigare. Om ett "multifunktionellt"

¹¹⁶ OECD. 2008. Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities, arbetsutkast, s. 12.

¹¹⁷ Författarnas egna översättning. OECD. 2008. Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities, arbetsutkast, s. 12, 13.

¹¹⁸ OECD. 2008. Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities, arbetsutkast, s. 12, 13.

ramverk för utvärdering kunde åstadkommas, skulle det låta utvärderare från olika sektorer utföra sin sektorspecifika uppföljning och utvärdering medan ”insatsen” skulle kunna samla insikter från flera arbeten genom effektivt informationsutbyte. Som nämnts ovan kommer det att bli en utmaning av flera anledningar. I praktiken kommer det att inbegripa aktörer och utvärderare från ett brett spektrum av politikområden, antagligen med begränsade kunskaper om varandras processer, terminologi och kultur. Eftersom konfliktuppföljning och -utvärdering är ett underutvecklat område, finns det få metoder att anlita. Därmed kan utvärderare behöva skapa ad hoc-metoder för multifunktionell uppföljning och utvärdering, anpassade till den aktuella situationen.

Att utföra multifunktionell uppföljning och utvärdering

Varje fredsfrämjande insats bör ses som en kontinuerlig cykel – från analys, via planering och genomförande samt slutligen utvärdering, med fortlöpande uppföljning och utvärdering för att stödja de andra faserna genom hela insatsen. Uppföljning och utvärdering utgör indata till denna cykel och ska inte bara vara ett kortsiktigt ledningsverktyg eller en process för att samla erfarenheter. Detta bör stärka verksamheten och ge den det erforderliga måttet av trovärdighet och betydelse.¹¹⁹ En viktig erfarenhet är att vi behöver investera mer tid och resurser i utvärderingsprocesser.

Planeringen av uppföljning och utvärdering bör inledas redan i början av en insats, utifrån resultaten från analysen, och uppföljning och utvärdering bör ses som en integrerad del av planeringsfaserna för en fredsfrämjande insats. Anledningarna till detta är två:

För det första, allteftersom mål och aktiviteter identifieras ges det ett utmärkt tillfälle att identifiera indikatorer som kan mäta det planerade resultatet. I en allomfattande insats kan indikatorer som anger framgång för ett instrument visa sig vara indikatorer för misslyckande i ett annat, eller vara till skada för den sektorsövergripande ansatsen. Tidig repatriering av internflyktingar kan exempelvis ha högsta prioritet för säkerhetsaktörer medan det kan visa sig förödande för långsiktiga återhämtningsinsatser bland utvecklingsaktörer om förutsättningarna för hållbar repatriering inte har kommit till stånd. Om uppföljning och utvärdering beaktas tidigt i planeringsfaserna kan denna typ av problem hanteras mycket enklare än om de äger rum i genomförandefasen.

¹¹⁹ Church & Shouldice. 2003. The evaluation of conflict resolution interventions: Framing the state of play. Incore, p. 13; OECD. 2008. Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities, Working draft

För det andra kommer det att tillföra ett element av kontroll i planeringsfasen eftersom planering för uppföljning och utvärdering skulle kunna hjälpa planerare att hitta svagheter, dubbleringar eller luckor i planen. Eftersom säkerhetsrelaterade aktiviteter med nödvändighet påverkar utvecklingsfrämjande eller humanitära ansträngningar, och vice versa, är det synnerligen värdefullt med en multifunktionell "kontroll" av planen, utförd av uppföljnings- och utvärderingsexperter. I en allomfattande insats kommer en blandning av civil och militär expertis att planera för uppföljningen och utvärderingen, vilket förhoppningsvis kommer att säkerställa att alla aspekter av konflikten beaktas när aktiviteter och mål för uppföljning och utvärdering planeras.

En stor utmaning i multifunktionella insatser är att stöpa om ofta vaga och abstrakta strategiska målsättningar till konkreta mål i planeringsprocessen. Om utvärderare inte tas med i de initiala faserna av processen, kommer de att behöva ägna mycket tid åt att klargöra dessa mål och hur de ska utvärderas. Genom att fråga sig hur olika effekter och målsättningar kommer att utvärderas lämnas mindre utrymme för oklarheter i insatserna.

Uppföljningen under insatsen ska förse högkvarterets personal med rapporter om i vilken grad resultaten har uppnåtts. Uppföljningen ska även ha en intern dimension, vilket betyder att indikatorerna ska granskas så att de fortfarande är relevanta i dynamiska miljöer. Eftersom det inte är sannolikt att aktörer låter sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete styras av ett övergripande allomfattande insatsramverk, finns det ett behov av att skapa flexibla sätt att styra och införliva olika typer av produkter för uppföljning. Någon form av överenskommelse mellan olika aktörer på strategisk nivå skulle kunna underlätta detta. Genom att ledningen av fredsfrämjande insatser betraktas som en kontinuerlig cykel måste det dessutom finnas en tydligt utpekad mottagare för utvärderarna på högre nivå, en mottagare som ansvarar för att uppföljningens och utvärderingens resultat används för att anpassa planen och dess genomförande under hela insatsen.

Halvtidsgranskningar och -utvärderingar i en allomfattande insats ska fokusera på förändringar i miljön i relation till situationen i början av insatsen, och hur de har uppstått (på grund av, trots eller oberoende av insatsen). Även om en militär insats måste fokusera delar av både uppföljning och utvärdering på det militära instrumentets resultat, bör den även anamma ett insatstäckande förhållningssätt för att bedöma de övergripande förändringarna i konfliktodynamiken. I linje med de underliggande tankarna för *Comprehensive Approach* kan framgång eller misslyckande i ett projekt, program eller t.o.m. sektor ha ringa påverkan på en fredsfrämjande insats i dess helhet.

Det är viktigt att beakta att uppföljning och utvärdering kan vara politiskt känsligt och inte är fri från politisk påverkan. Såsom nämnts ovan kan utvärderare, både interna och externa, ha starka incitament att visa på framgångar i stället för misslyckanden. I en allomfattande insats kan detta bli ett ännu större problem eftersom en så lång rad aktörer kommer att vara inbegripna, alla med

olika krav från finansiärer och huvudmän. Dessutom kan aktörer vara ovilliga att dela med sig av information om den egna organisationens framåtskridande (eller misslyckande).

Denna rapport avser inte att föreslå nya metoder för uppföljning och utvärdering; i stället har fokus varit på hur uppföljning och utvärdering passar in i den större processen med en allomfattande insats, samt hur multifunktionell uppföljning och utvärdering kan användas för att övervinna vissa av de utmaningar som beskrivits i rapporten. Ändå kan vissa inledande kommentarer göras om metodiken för multifunktionell uppföljning och utvärdering. Det är sannolikt att utvärderare kommer att behöva använda ett brett spektrum av kvalitativa och kvantitativa metoder för att besvara grundläggande frågor om resultat och påverkan i konfliktmiljöer. Även om kvalitativa metoder kan vara svårare och mer kostsamma att utforska, behövs de för att komplettera kvantitativa mätningar i anslutning till komplexa fredsfrämjande insatser. Det bör även noteras att kvantitativa metoder för utvärdering i konfliktområden innebär specifika utmaningar och svårigheter som måste beaktas. Interaktion med personer som kan ha traumatiserats av en pågående konflikt måste exempelvis tänkas igenom noga så att offer för tvångsförflyttning eller könsrelaterat våld behandlas på lämpligt och professionellt sätt. Slutligen kommer allomfattande insatser att behöva erfarna utvärderare, som är vana vid de specifika utmaningar som fredsfrämjande insatser innebär. Utvärderarna behöver inte vara experter på varje sektor inom en insats men måste känna till de speciella förutsättningar som gäller för en allomfattande insats, samt de utmaningar och möjligheter som är förknippade med den.

4 Slutkommentarer

Målet med denna rapport har varit att tillhandahålla en detaljerad redogörelse för hur *Comprehensive Approach* skulle kunna tillämpas i en komplex konflikt. Studien visar att vi i arbetet med *Comprehensive Approach* har kommit långt teoretiskt men att vi fortfarande har lång väg att gå innan dessa begrepp till fullo kan implementeras i de komplexa och synnerligen dynamiska konflikter som fredsfrämjande insatser möter i dag.

Denna rapport har strävat efter att dra slutsatser om hur *Comprehensive Approach* ska implementeras och kontextualiseras genom att:

- beskriva en komplex säkerhetsmiljö som kräver att *Comprehensive Approach* anammas vid genomförande av en fredsfrämjande insats,
- beskriva arbetsuppgifterna i en sådan allomfattande insats och de aktörer som är inbegripna i utförandet av dessa arbetsuppgifter, samt att presentera utmaningar och möjligheter till samordning mellan dessa aktörer och arbetsuppgifter,
- beskriva hur *Comprehensive Approach* kan implementeras i relation till fyra generiska faser: analys, planering, genomförande samt uppföljning och utvärdering.

Genom att introducera denna ”allomfattande insats” har vi försökt att överbrygga avståndet mellan teori och praktik, genom att vi har börjat betrakta mer specifika krav och utmaningar för implementering av *Comprehensive Approach*. De rekommendationer som framfördes i kapitel 3 bör vägleda vidare forskningsinsatser inom Försvarmakten. Det bör även klargöras att flera av dessa rekommendationer kommer att behöva vidareutvecklas och slutligen testas för att förse oss med välbehövliga insikter om allomfattande ansatser.

Några centrala egenskaper hos den allomfattande insatsen som beskrivs i rapporten tas upp här:

- Den allomfattande insatsen som beskrivs här bör inte ses som en modell för alla fredsfrämjande insatser, utan snarare som en uppsättning principer som kan vägleda beslutsfattare och praktiker i deras analys, planering, genomförande och utvärdering av operationer. Dagens konflikter är ofta mycket dynamiska och ingen modell för fredsfrämjande insatser passar för varje situation. Här har vi betonat behovet av flexibilitet i allomfattande insatser för att säkerställa anpassning till snabbt ändrade förutsättningar i insatsmiljön.
- Insatsen bör ses som ett komplement till andra aktörer och deras verksamhet i området. Det betyder att ingen aktör inbegripen i en komplex fredsfrämjande insats kan begränsa fokus till den egna sektorn eller sitt eget program. Om en

militär operation inleds i ett konfliktområde, kommer den antagligen att få en mycket stor påverkan på omgivningen. För att skapa hållbara mål för fred och utveckling bör en militär intervention sträva efter att komplettera och underlätta det arbete som utförs av andra aktörer som är inbegripna i exempelvis utveckling, statsuppbyggnad, diplomati och säkerhetssektorreformer (SSR).

- Samverkan mellan aktörer från olika organisationer behöver hanteras på ett flexibelt sätt. Med vissa aktörer behöver inte samordning ske, utan det kan räcka med "samexistens", medan samordning med andra aktörer är absolut nödvändig för att nå uppsatta mål. Processerna för att uppnå detta måste vara flexibla och ge incitament för effektiv samverkan genom en hel insats.
- Även om det är svårt att åstadkomma, måste en allomfattande insats vara nära samordnad med lokala aktörer. Beroende på situationen kan det vara extremt svårt, men såsom visas i kapitel 2 bör principen om lokalt ägarskap vara vägledande för alla fredsfrämjande operationer. Detta är en fråga som behöver vidareutvecklas inom *Comprehensive Approach*.

Förkortningar

AMIS	Afrikanska unionens uppdrag i Somalia
AU	Afrikanska unionen
CIMIC	Policy för civil-militär samordning (Civil-Military Coordination Policy)
DDR	Disarmament, Demobilisation & Reintegration (nedrustning, demobilisering och återintegration)
EBAO	Effects-Based Approach to Operations (Effektbaserad förhållningssätt till operationer)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Västafrikanska staters ekonomiska gemenskap)
ESDP	European Security and Defence Policy (den europeiska säkerhets- och försvarspolitik)
EU	Europeiska unionen
FARC	Colombias revolutionära väpnade styrkor (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)
FN	Förenta Nationerna
ICRC	Internationella rödakorskommittén (International Committee of the Red Cross)
IM	Integrated Missions (integrerade insatser)
IMF	Internationella valutafonden (International Monetary Fund)
INGO	Internationell icke-statlig organisation (International Non-Governmental Organisation)
IO	Internationell organisation
MNE	Multinationellt experiment
Nato	North Atlantic Treaty Organisation (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
NGO	Icke-statlig organisation (Non-Governmental Organisation)
PRS	Poverty Reduction Strategy (fattigdomsbekämpningsstrategi)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (strategidokument för att bekämpa fattigdomen)
RO	Regional organisation

SRSG	FN: s generalsekreterares särskilde representant (Special Representative of the Security General)
SSR	Säkerhetssektorreform
TNI	Indonesiens väpnade styrkor (Tentara Nasional Indonesia)
UNAMID	FN: s och Afrikanska unionens uppdrag i Darfur (United Nations/African Union Hybrid Mission in Darfur)
UNDP	FN:s utvecklingsprogram (United Nations Development Program)
UNHCR	FN:s flyktingkommissarie (United Nations High Commissioner for Refugees)
UN OCHA	FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
WFP	FN:s världslivsmedelsprogram, (World Food Program)

Referenser

Andersson, M. 2005. *Private Military Companies and the Effect of Control on Force in the Developing World* Lunds universitet

Abbaszadeh, N m.fl. 2008. *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*. Woodrow Wilson School of Public & International Affairs, Princeton University, <http://smallwarsjournal.com/blog/2008/02/provincial-reconstruction-team>

Abiew. 2003. *From Civil Strife to Civic Society: NGO-Military Cooperation in Peace Operations*. Norman Paterson School of International Affairs Occasional Paper nr 39.

Bach, D. 2004. *Nigeria: Towards a Country Without a State?*, rapport framlagd vid en konferens om Nigeria: *Maximizing Pro-Poor Growth: Regenerating the Socio-Economic Database*, organiserat av Overseas Development Institute i samarbete med Nigeria Economic Summit Group, London, 16–17 juni 2004. http://www.odi.org.uk/events/nigeria_2004/Bach%20paper.pdf.

Bah, S, Jones, B. (red). 2008. *Annual Review of Global Peace Operations*. Center on International Cooperation, Lynne Rienner Publisher: London.

Beauregard, A. 1998. *Civil-military Cooperation: Lessons from Somalia, the former Yugoslavia and Rwanda*. *The Ploughshares Monitor* 19 (4).

Bellamy, A. m.fl. 2004. *Understanding Peacekeeping*. Polity Press: Cambridge.

Bogland, Karin, Egnell, R. & Lagerström, M. 2008. *The African Union – A Study Focusing on Conflict Management*, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

Brigety II, Reuben E. 2004. *From Three to One: Rethinking the “Three Block War” and Humanitarian Operations in Combat*. The Joint Services Conference on Professional Ethics, Springfield, VA, 29 och 30 januari 2004.

Brookings Institution – Berns universitet. 2007. Project on Internal Displacement: *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2007/09peaceprocesses/2007_peaceprocesses.pdf.

Challenges project. 2006. Slutrapport från fas II 2003–2006, *Meeting the challenges of peace operations: Cooperation and coordination*.

Church & Shouldice. 2003. *The evaluation of conflict resolution interventions: Framing the state of play*. Incore.

Cohen, Robin. 1997. *Global Diasporas: An Introduction*, Seattle: University of Washington Press.

Dandeker, C & Gow, J. 2000. *Military Culture and Strategic Peacekeeping*, i Erwin A. Schmidl (red.), *Peace Operations Between War and Peace*, London: Frank Cass.

DeConing, Cedric. 2007. *Civil-Military Coordination Practices and Approaches within United Nations Peace Operations*. *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol 10:1.

DeConing, Cedric. 2006. *UN Complex Peace Operations*, i C. DeConing (red), *Cimic in UN & African Peace Operations*. Umhlanga Rocks, Sydafrika: African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD).

Dempsey. 2006. *Counterterrorism in African failed states: Challenges and potential solutions*. Strategic Studies Institute.

Derblom, Markus, R. Egnell & C. Nilsson. 2007. *The impact of strategic concepts and Approaches on the Effects-Based Approach to Operations – A Baseline Collective Assessment Report*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

Derblom, M., Hagström-Frisell, E. & Schmidt, J. 2008. *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

DfID. 2005. *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*. Mars 2005. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/securityforall.pdf>

Dziedzic, Sotirin & Agoglia (red). 2008. *Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE) – A Metrics Framework for Assessing Conflict Transformation and Stabilization*, Version 1.0, utkast.

Duyvesteyn, Isabelle. 2008. *The Effectiveness of Intervention Instruments in Armed Conflict: Conflict Resolution is the Only Solution? I Peace, Security and Development in an Era of Globalization: A Multidisciplinary Approach to the Process of Peace Building after Armed Conflict* (red). Molier, G. & Nieuwenhuys, E. Leiden: Brill Academic Publishers.

Egnell, Robert. 2008. *Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military Force in Humanitarian and Development Operations, Small Wars & Insurgencies*, Vol. 29, nr 6.

Egnell, Robert & Haldén, P. 2008. *Laudable, ahistorical and overambitious: Security Sector Reform meets state formation theory*, rapport presenterad på årsmötet för APSA 2008, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, 28 augusti 2008.

- Ekengard, Arvid. 2008. *The African Union mission in Sudan (AMIS) – Experiences and lessons learned*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.
- Eriksen, Bjørnar. 2007. *Integrated Missions: The Challenge of Planning and Command*. Avhandling. Forsvarets høgskole (Norge).
- Etzioni, Amitai. 2007. *Security First: For a Muscular Moral Foreign Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fitz-Gerald, Ann. 2003. *Linkages between Security Sector Reform (SSR), Peace Support operations (PSO), Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) programmes and Small Arms and Light Weapons (SALW)*, diskussionsunderlag för Whitehall Policy Seminar, London, 9 januari 2003.
- Frerks, George m.fl. 2006. *Principles and pragmatism: Civil-military action in Afghanistan and Liberia*. Studie beställd av Cordaid.
- Friis, Karsten & Jarmyr, Pia (red). 2008, *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI-rapport, *Security in Practice* nr 11.
- Fund For Peace, "Failed states index", <http://www.fundforpeace.org/web/index.php>.
- Gilboa, Eytan. 2005. *The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations*. Routledge.
- GlobalSecurity.Org. 2004. *Tensions rise in Sudan as rebels and government begins to loose control, UN says*. UN News Service, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/11/mil-041104-unnews01.htm>
- Goodwin, Jane. 2004. *Silence=Rape, The Nation*, 8 mars, <http://www.thenation.com/doc/20040308/goodwin>.
- Gordon, Stuart. 2004. *Military-Humanitarian Relationships and the Invasion of Iraq (2003): Reforging Certainties?* *Journal of Humanitarian Assistance*, juli 2004.
- Harvey, J., Karl, J., Motsi, M. & Golakai, N. 2007. *The example of 'County Support Teams' as an integrated mission approach at the local level in Liberia*. New York: *Peacekeeping Best Practices Section, DPKO & UNDP*.
- Haugevik, K.M. 2007. *New Partners, new possibilities, The evolution of inter-organizational security cooperation in international peace operations*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Heldt & Wallenstein. 2006. *Peacekeeping operations: Global patterns of intervention and success, 1948–2004*, andra upplagan.

Hök. 2006. *Förändrat ledarskap viktigast i PRS-processen*,
<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=169&a=24037>

Hull, Cecilia. 2008. *Integrated Missions: a Liberia Case Study*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

Hull, Cecilia & Svensson, E. 2008. *The African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.

IASC. 2005. Detta avsnitt bygger på Derblom, M, Hagström-Frisell, E. & Schmidt, J. 2008. *UN-EU-AU Coordination in Peace Operations in Africa*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm, *The Global Cluster Leads*,
<http://ocha.unog.ch/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=217>.

IASC. 2008. *Civil-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp (OCHA).

Internationella rödakorskommittén. *The Code of Conduct for the International Committee of the Red Cross and the Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*. <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/57JMNb>

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The responsibility to protect*, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

International Crisis Group. 2008. *The Responsibility to Protect*,
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=45212008>

IRIN. 2004. *UN peacekeeping – working towards a no-tolerance environment*,
<http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=20&ReportId=62822>.

IRIN. 2007. *DRC: Sexual violence – the scourge of the east*, Integrated Regional Information Network, 16 oktober 2007.
<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=74801>

IRIN. 2004. *Our bodies – their battleground: Gender based violence in conflict zones*,
<http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=20&ReportId=62814>.

IRIN. 2007. *DRC: Sexual Violence: The Scourge of the East*,
<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=74801>.

Jakobsen, P.V. 2005. *PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient*. Dansk Institut for Internationale Studier. DIIS-rapport 2005:6.

Jakobsen, V.P. *Nato's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations, Första utkast 19 augusti 2008*, Københavns Universitet, Danmark.

Jose, J. 2006. *Transformations in Sovereignty, Political authority and Capacity in the Governance of State* Australia National University: University of Newcastle.

- Koeberle, Stefan, Bedoya, H., Silarsky, P. & Verheyen, G. (red) 2005. *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences, and Lessons*. Världsbanken
- Lewis, William, Marks, E. & Perito, R. 2002 *Enhancing International Civilian Police in Peace Operations*. USIP Special Report nr 85, 22 april 2002, <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr85.html>
- Lipson, Michael. 2005. *Interorganizational Coordination in Complex Peacekeeping*, rapport för presentation på årsmötet för the International Studies Association, Honolulu, Hawaii, 1–5 mars.
- Livingston. 1997. *Clarifying the CNN Effect: An Examination of Media Effects According to Type of Military Intervention*. Harvard University Press.
- Médecins Sans Frontières (Schweiz): *Le Témoignage*. <http://www.msf.ch/temoignage.45.0.html>
- Miles, Donna. 2008. *Gates: U.S. Toolbox to Confront Threats Requires More Than "Just Hammers"*, American Forces Press Service, 15 oktober 2008, <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=51524>
- Misol, Lisa. 2006. *Too High a Price: The human rights cost of the Indonesian military's economic activities*. Human Rights Watch
- Multinational Experiment 5 (MNE5) 2008 *Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation, Outline Concept*, utkast, Version 2.5
- Mugga, Robert. 2003. *A crisis turning inwards: refugee and IDP militarisation in Uganda*. Humanitarian Practice Network, <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2574>
- Möllin, Christian. 2008. *Comprehensive Approaches to International Crisis Management*. Security Policy Vol. 3, nr 42
- Nagelhus, N & Ulriksen, S. 2007. Seminar proceedings: *Multidimensional and integrated peace operations: trends and challenges*. Seminarium i Bryssel, 5 oktober 2007
- Nato, *Nato's Senior Civilian Representative in Afghanistan*, http://www.nato.int/issues/scr_afghanistan/index.html
- Nilsson, Claes (red). 2008. *Challenges in Multifunctional Approaches*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI): Stockholm.
- Olson, L & Gregorian, H. 2007 *Inter-agency and Civil-Military Coordination: lessons from a survey of Afghanistan and Liberia*. *Journal of Military and Strategic Studies* Vol 10:1.
- Olson, L & Gregorian, H. 2007 *Side By Side or Together?: Working for Security, Development & Peace in Afghanistan and Liberia*, The Peacebuilding,

Development and Security Program, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary.

OCHA. 2006. *HCS-Unmil & HIC Liberia, briefing pack april 4, 2006*. FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp.

OECD (n.d.), *Remittances as development finance*,
<http://www.oecd.org/dataoecd/62/17/34306846.pdf>

OECD/DAC (2005), Parisdeklarationen,
http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html.

OECD 2007 *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>

OECD 2008 *Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities*, arbetsutkast

Kontoret för FN:s generalsekreterares särskilde representant för Sudan, lokal och humanitär koordinator. 2008. Darfur Humanitarian profile no 32.

Pierre (red) 2000 *Debating governance, Authority, Steering, and Democracy* Oxford University Press, New York

Rosenau, William, Chalk, P. & Rabasa, A. 2009 *Corporate Counterinsurgency*, RAND Corporation

Sida 2002 *Good Governance Division for Democratic Governance*

Sida. 2005. *Poverty Reduction Strategy: Förhållningssättdokument*.

Sida, Lewis & Szpak, C. 2004. *An Evaluation of Humanitarian Information Centers: innehållande fallstudier av HIC för Irak, Afghanistan och Liberia*, beställd av DFID och USAID.

[http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LHON-67BCX3/\\$file/Evaluation_HIC_USAID_Aug_2004.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LHON-67BCX3/$file/Evaluation_HIC_USAID_Aug_2004.pdf?openelement)

Smith, Rupert. 2005. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane, 2005.

Svensson, Emma. 2008. *The African Mission in Burundi (AMIB) – Lessons learned from the African Union's first Peace Operation*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI); Stockholm.

Svensson, Emma. Ännu ej publicerad *The Swedish Liaison Teams: An evaluation of the Swedish liaison teams in Kosovo and Bosnia-Herzegovina*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI); Stockholm.

Försvarsmakten. 2007. *Swedish EBAO Development After the Autumn Experiment 2006*. Försvarsmakten.

Försvarsmakten 2008 *An Analytical Concept for an Effects-Based Approach to Operations within the Swedish Armed Forces*

Terry, Fiona. 2002. *Condemned to repeat: the paradox of humanitarian action*. Cornell University Press, London.

UNIFEM UNIFEM, *Crimes against women in situations of armed conflicts*, http://www.unifem.org/gender_issues/violence_against_women/facts_figures.php?page=7.

Storbritannien, Österrike och Finland. 2005. *Enhancing EU Civil-Military Coordination*, inofficiellt dokument.

Förenta Nationerna. 2004. *A more secure world: Our shared responsibility, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>

Förenta Nationerna. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305, S/2000/809.

Förenta Nationerna. 2006. Generalsekretarens vägledning om uppdrag av typen *Integrated Missions*, vari klargörs roll, ansvar och befogenhet för generalsekreterarens särskilde representant och dennes ställföreträdare/lokal koordinator/humanitär koordinator, 17 januari 2006.

FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. 2002. Policy för civil-militär samordning. http://www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf.

FN:s avdelning för fredsbevarande operationer. *Standardized Generic Training Module (SGTM) 2: Structure of United Nations Peace Operations*. New York: Training and Evaluation Service, DPKO.

FN: s generalförsamling. 2006. *Division of Administration*. A/60/696

UNOCHA 2008 *United Nations Civil-Military coordination Officer Field Handbook*, Version E 1.1 Genève *Civil-Military Coordination Section*, FN: s fond för koordinering av humanitärt bistånd.

FN:s säkerhetsråd. 2003. Brev från generalsekreteraren till ordföranden för säkerhetsrådet. S/2003/695.

FN:s säkerhetsråd. 2006. *SC Meeting 'Sudan'*. S/PV.5439, 16 maj 2006.

FN: s säkerhetsråd. 2007. *Report of the Secretary General*, S/2007/381, 25 juni 2007.

FN i Liberia 2007 FN: s ramverk för utvecklingssamarbete i Liberia 2008–2012: *Consolidating Peace and National Recovery for Sustainable Development*. Monrovia: FN i Liberia.

FN i Liberia 2006 *At Work together* Monrovia: Kontoret för generalsekreterarens särskilde representant, FN i Liberia.

Förenta Nationerna. 2006. *Integrated Missions Planning Process (IMPP)* – riktlinjer antagna av generalsekreteraren den 13 juni.

Förenta Nationerna. 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*. FN:s avdelning för fredsbevarande operationer/Avdelningen för fältunderstöd.

United States Institute of Peace. 2006. *Measuring progress in stabilization and reconstruction*.

UNHCR 2000 *The Rwandan genocide and its aftermath*, i *The State of the World's Refugees: Fifty years of humanitarian action*.

USAID Issue paper no 11, http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/3200.pdf.

Utenriksdepartementet (Norge). 2004. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together – Overview report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Oslo.

Weir, Erin A. 2006 *Conflict and Compromise: UN Integrated Missions and the Humanitarian Imperative*, KAIPTC Monograph, nr 4, juni 2006

Winslow, Donna. 2005. *Strange Bedfellows in Humanitarian Crisis: NGOs and the Military. I Twisting Arms and Flexing Muscles: Humanitarian Intervention and Peacebuilding in Perspective*, Mychajlyszyn, N. & Shaw, T.D. Aldershot, UK: Ashgate.

Världsbanken 2006 *Effective Conflict Analysis Exercises: Overcoming Organizational Challenges*. Rapport nr 36446-GLB, 21 juni.

Intervjuer:

Europarådets sekretariat, GD Yttre förbindelser VIII, 5 mars 2008.