



Stabilitet i Afghanistan

En kritisk granskning av ISAF:s strategi för
counterinsurgency, COIN

STEFAN OLSSON



Stabilitet i Afghanistan

En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. 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
Förvarsanalys
164 90 Stockholm

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

www.foi.se

FOI-R--3212--SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
Maj 2011

Förvarsanalys

Stefan Olsson

Stabilitet i Afghanistan

En kritisk granskning av ISAF:s strategi för
counterinsurgency, COIN

Titel	Stabilitet i Afghanistan: En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN
Title	Stability in Afghanistan: A critical review of the ISAF strategy for counterinsurgency, COIN
Rapportnr/Report no	FOI-R--3212--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	Maj
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	60 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A12004
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm
Omslagsbild: Utbildning av soldater i Afghan National Army. Källa: ISAF.	

Förord

FOI har sedan 2008 haft ambitionen att studera grundläggande orsakssamband och strategiska beslut som påverkar konflikten i Afghanistan. 2009 granskade Stefan Olsson det så flitigt använda begreppet "hearts and minds". I den studien diskuterades konflikten ur ett informations- och propagandaperspektiv och Stefan Olsson kunde visa att lokal förmåga att skapa säkerhet, snarare än överlägsen propaganda är avgörande för talibanernas framgångar. I föreliggande studie fördjupar och breddar Stefan Olsson diskussionen till att gälla hela gerillabekämpningsstrategin, på engelska benämnd counterinsurgency (COIN). Som medlem av ISAF är det av vikt att svenska beslutsfattare har god kännedom om de idéer som ligger bakom koalitionen strategi. Rapporten presenterar ett antal frågor som kan läggas till grund för den fortsatta diskussionen om Sveriges deltagande i ISAF.

Andra aktuella studier med relevans för konflikten i Afghanistan är "Insurgency in Baluchistan - and why it is of strategic importance" (Atarodi) samt "Suicide Bombers and Society: A Study on Suicide Bombers in Afghanistan and Pakistan" (Wilkens).

Programmet Asiatiska säkerhetsstudier på FOI:s avdelningen för Försvarsanalys bedriver studier av aktuella säkerhetspolitiska problem och frågeställningar i Öst- och Sydasien samt Mellanöstern. Både frågor som direkt påverkar Sveriges säkerhetspolitik och frågor som påverkar den globala strategiska utvecklingen och därigenom indirekt Sverige studeras. Regionen utgör eller kan bli operationsmiljö för svenska internationella insatser, civila, polisiära och militära.

Projektet vill särskilt tacka Jan Frelin som granskat rapporten och bidragit med värdefulla kommentarer.

Stockholm 30 maj 2011

John Rydqvist

Projektledare

www.foi.se/asien

Sammanfattning

Sverige har genom beslut i riksdagen förbundit sig att fortsätta sitt militära engagemang i Afghanistan fram till åtminstone 2014, som en del av ISAF, International Security Assistance Force. Sedan 2010 arbetar ISAF med ett nytt strategiskt upplägg som bygger på den politiska och militära doktrinen *counterinsurgency*, *COIN*, som på svenska kan översättas med gerillabekämpning.

I denna rapport diskuteras de centrala teoretiska delarna i COIN-doktrinen så som den tillämpas i Afghanistan. De bärande tankarna lyfts upp och granskas utifrån allmän samhällsvetenskaplig teoribildning samt tidigare erfarenheter av gerillabekämpning, och relateras till den aktuella situationen i Afghanistan. Kunskaperna om gerillabekämpning har i Sverige varit begränsade. Ämnet är gammalt men den svenska försvarsmakten har inte deltagit i några insatser liknande ISAF i modern tid. Även på övergripande utrikes- och försvarspolitisk nivå saknas tidigare erfarenheter.

Granskningen visar att COIN-doktrinen i vissa centrala avseenden står på bräcklig grund vetenskapligt sett. Rapporten uppmärksammar särskilt vad som menas med legitimitet i samband med att en ny statsbyggnad skapas samt vilken effekt biståndet har för att skapa stabilitet. Rapporten diskuterar också erfarenheter av tidigare COIN-insatser. Sammantaget syftar rapporten till att skapa en bred teoretisk förståelse för de strategiska avvägningar som måste göras i utformningen av den framtida svenska Afghanistanpolitiken.

Nyckelord: Afghanistan, ISAF, counterinsurgency, gerillakrig, Nato

Summary

Sweden has by order of the Riksdag pledged to continue its military commitment in Afghanistan until at least 2014, as part of ISAF, the International Security Assistance Force. Since 2010 ISAF has adopted a new strategic approach based on the political and military doctrine of counterinsurgency, COIN.

This report discusses the key theoretical elements of the COIN doctrine as applied in Afghanistan. Important elements are examined from a general social science perspective and from past experience of counterinsurgency. Knowledge about counterinsurgency has been limited in Sweden. The topic is old but the Swedish armed forces have not participated in any mission similar to ISAF in modern times.

The assessment in this report is that the COIN doctrine in certain key respects stands on a fragile basis scientifically. The report address issues as what is meant by legitimacy in the context of building a new state structure and the impact of aid as a way to increased stability. The report also discusses the experiences of past COIN operations.

Keywords: Afghanistan, counterinsurgency, guerilla warfare, ISAF, Nato

Rapporten i sammandrag

Under 2010 sjösatte ISAF (International Security Assistance Force) sin nya strategi för Afghanistan. Denna strategi bygger på *counterinsurgency*, COIN, som på svenska kan översättas med gerillabekämpning. Denna rapport har som syfte att kritiskt granska ett par av de bärande idéerna i denna strategi. Granskningen sker utifrån samhällsvetenskaplig teoribildning samt ny forskning om COIN. Målet är att öka kunskapen i Sverige om vad COIN innebär för att underlätta kommande diskussioner om den svenska politiken för Afghanistan.

COIN kan beskrivas som en politisk och militär doktrin för hur en gerilla ska kunna bekämpas. Fram till 2010 arbetade ISAF huvudsakligen utifrån de riktlinjer som drogs upp direkt efter Bonnöverenskommelsen 2001. En ledande tanke var att den internationella insatsen skulle vara begränsad till antalet soldater. Med den nya inriktningen övergavs denna tanke för att istället arbeta med COIN som ledande doktrin fullt ut.

Vad vet vi då om COIN? Vad består doktrinen av och hur vet vi om denna kommer att lyckas? I ledande strategiska dokument framkommer att med COIN menas att stabilitet i Afghanistan ska nås genom att skapa fysisk säkerhet, bygga upp en fungerande statsapparat samt skapa ekonomisk utveckling. På så vis kommer den nya afghanska statsbildningen ges legitimitet hos befolkningen. Befolkningen kommer därmed att sluta upp bakom staten och vända talibanrörelsen ryggen. I rapporten granskas denna teoretiska modell för hur stabilitet ska uppnås.

Typiskt för ett gerillakrig som det som talibanerna och deras allierade för i Afghanistan är att den fokuserar på civilbefolkningens lojaliteter. Talibanerna är underlägsna den Afghanska regeringens och ISAF:s militära styrka och har därför utvecklat en strategi som går ut på att trötta ut sin motståndare med ständiga nålstick, undergräva regeringens auktoritet och vinna befolkningens lojalitet. Kampen pågår i byarna på Afghanska landsbygden där talibanerna tar över en by i taget.

Civilbefolkningens lojalitet är i sin tur en förutsättning för talibanernas militära verksamhet. Det är i byarna som de får det understöd ett militärt förband behöver – mat, logi, skydd och nya rekryter. Byarnas lojalitet vinnas såväl genom övertalning som genom tvång.

För gerillabekämparen innebär det därför att bryta detta lojalitetsband mellan gerillan och civilbefolkningen. När detta band bryts och civilbefolkningen flyttar över sin lojalitet till den reguljära armén är gerillan förlorad, eftersom den då förlorar sitt understöd.

Den övergripande teorin som ISAF arbetar efter pekar ut tre orsakssamband som ska kunna påverkas så att befolkningen skiftar lojaliteter. I första hand är det säkerhet. Befolkningen är i behov av lag och ordning, och kommer att vara lojal mot den aktör som kan tillhandahålla detta. I andra hand kommer statsmaktens legitimitet som uppbyggs av dess förmåga att tillhandahålla samhälls service. När befolkningen ser att staten fungerar och förmår lösa gemensamma problem kommer den att sluta upp bakom den som den legitima auktoriteten. Slutligen är det ekonomisk utveckling. Fattigdom är i sig en orsak till konflikt. Med ekonomisk utveckling kommer befolkningen bli angelägna om att fred ska råda. Färre unga män kommer att se det som meningsfullt att låta sig rekryteras som gerillasoldater.

Denna tredelade teori som finns angiven i de flesta övergripande strategiska dokument står emellertid på ostadig vetenskaplig grund. Föreställningen om att staten hämtar sin legitimitet ur sin förmåga att leverera samhälls service är en teori som knappast ens stämmer för västliga samhällen. Vad som uppfattas som en legitim auktoritet grundar sig ofta i vad som anses vara rätt ur traditionell synpunkt. I Afghanistan spelar familjeöverhuvuden och mullor en stor roll som legitima auktoriteter.

Även tanken att ekonomisk utveckling automatiskt leder till stabilitet kan ifrågasättas. Olika samhällsteorier har olika uppfattning om vilken roll ekonomin har som drivkraft i en konflikt. Moderniseringsskolan menar exempelvis att ekonomisk utveckling är en källa till instabilitet eftersom det rubbar maktbalansen mellan olika samhällsgrupper. Modernisering kan vara konfliktfyllt. Av dessa tre utpekade orsakssamband är det endast tillhandahållandet av fysisk säkerhet som vi vet har en direkt effekt på möjligheterna att skapa ett långsiktigt stabilt samhälle.

I COIN ingår också bistånd som ett viktigt medel, dels som ett sätt att underbygga den nya statsmaktens legitimitet, dels som ett sätt att skapa ekonomisk utveckling. Rapporten konstaterar dock att kunskapen om biståndet verkligen har denna effekt är mycket begränsad. Ytterst få undersökningar finns att tillgå och av dem pekar det mesta på att biståndet inte har någon effekt alls.

Förklaringen till det måste sökas i konfliktodynamiken som finns på mikronivå i det afghanska samhället. Denna är betydligt mer komplicerad än vad som

antagits i de övergripande styrdokumenten. Rätt utformat kan biståndet ha en konfliktdämpande effekt, men fel utformat kan det istället underblåsa konflikten.

Utifrån de få undersökningar som gjorts när det gäller biståndet i Afghanistan kan främst fyra iakttagelser göras. En första iakttagelse är att biståndet inte har någon effekt alls när väl gerillan fått fotfäste i ett område. Befolkningens lojalitet påverkas inte av biståndsinsatser när den i första hand måste säkerställa sin överlevnad. En andra observation är att bistånd som ska understödja den nya statsmaktens legitimitet istället undergräver denna legitimitet om de som företräder staten är korrupta eller på annat sätt illa ansedda av befolkningen. Ett tredje problem är att biståndsresurser satsas i instabila områden men inte i stabila. Resultatet blir att vissa delar av befolkningen anser sig orättvist behandlade och menar att ett fredligt beteende inte lönar sig.

Slutligen använder ISAF-förbanden bistånd som ett militärt medel för att vinna "hearts and minds", det vill säga sympatier hos befolkningen. Militärt sett är detta ett framgångsrikt sätt att skapa en trygg miljö för de egna styrkorna, men är inte i överensstämmelse med den allmänna strategin för hur biståndet ska användas. Därtill kan det antas att civilbefolkningen genomskådar det taktiska motivet. Utifrån dessa iakttagelser, och frånvaron av forskning till stöd för tesen att bistånd har en konfliktdämpande effekt, är det rimligt att anta att biståndet spelar en avsevärt mindre roll än vad den övergripande strategin har förutsatt.

För att rätt kunna bedöma möjligheterna till COIN-doktrinen framgångar är det också viktigt att uppmärksamma tidigare lärdomar av COIN-insatser, samt kunskaper från den nya forskning som särskilt RAND Corporation har kommit med på senare år. Rapporten lyfter fram tre aspekter som är värda att uppmärksamma.

Till att börja med är gerillakrig långvariga. Oavsett vem som till sist står som segrare, gerillan eller regeringen, är genomsnittslängden 10 år. Vissa krig kan vara upp till 20 eller 40 år. För Afghanistans del kan detta komma att betyda att kriget fortgår i ytterligare 10 år, även med en framgångsrik COIN-kampanj från ISAF:s sida.

Vidare är det ett känt faktum att fristäder för gerillan spelar en mycket stor roll. En gerilla som har tillgång till en fristad, antingen i ett annat land eller inom det egna landet, är mycket svår att besegra. För talibanerna har norra Pakistan utgjort en sådan fristad. Det var tack vare denna som rörelsen kunde överleva och komma tillbaks. Ännu finns ingen lösning på detta problem för Afghanistan.

En tredje aspekt är mängden soldater på marken. Vid krigets inledning var uppfattningen inom ISAF att mängden soldater skulle vara liten. Med den nya inriktningen har en annan uppfattning tagit vid som tydligare poängterar att mängden soldater är betydelsefull eftersom relationerna mellan soldaterna och civilbefolkningen är i centrum. Det är också detta skifte i inriktning som har gjort att ISAF nu prioriterar uppbyggnaden av de nationella säkerhetsstyrkorna. I längden är det bara inhemska styrkor som kan upprätthålla stabiliteten. Själva

numerären och kvaliteten på styrkorna är av vikt för om COIN ska kunna bedrivas effektivt.

Sammantaget konstaterar rapporten att COIN mycket väl är en doktrin som kan bli framgångsrik, men att prognosen för Afghanistan är osäker. Den kritik som riktas mot COIN-doktrinen i denna rapport ska inte tolkas som att doktrinen totalt sett är undermålig. Kritiken rör endast vissa delar av doktrinen så som den har kommit att formuleras på övergripande nivå. COIN som ämne betraktat är omfattande med teorier på såväl makronivå som mikronivå. Rapporten kritiserar främst de delar som berör makroperspektivet. På mikronivå finns en dynamisk diskussion som leds av främst militära befälhavare med egna erfarenheter av gerillabekämpning. Här finns mycket ny och värdefull kunskap att inhämta för svenska myndigheter.

Innehållsförteckning

1	Inledning	13
2	Strategibytet – från det lätta fotavtrycket till COIN	16
3	Gerillans strategi	21
4	Hur bekämpas en gerilla?	25
5	Sociologiska antaganden på oklar grund	31
6	Bistånd har en svag effekt	36
7	Erfarenheter av tidigare COIN-insatser	41
8	Slutsatser	51
	Referenser	57

1 Inledning

När kriget i Afghanistan hade pågått i fem år och kriget i Irak i tre år utan att någon kunde säga om krigen gick framåt eller bakåt vaknade intresset för gerillabekämpning upp på nytt. Året var 2006 och de amerikanska väpnade styrkorna sökte febrilt efter någon form av strategi som skulle kunna vända situationen i Irak.

Sedan detta år har intresset för gerillabekämpning eller *counterinsurgency*, COIN, vuxit snabbt. Kunskapen om hur detta låter sig göras är inte ny, utan har funnits i de militärhistoriska biblioteken under lång tid, men det är först under senare år som intresset för denna typ av krig har kommit i fokus.

Idag är COIN den styrande doktrinen för hur kriget i Afghanistan ska föras. Delar av COIN-tänkandet har funnits med i flera år, men det var först i och med den amerikanska ominriktningen, som senare också kom att accepteras av övriga länder som ingår i International Security Assistance Force, ISAF, som COIN i dess helhet blev ledande doktrin. Sedan 2010 agerar hela ISAF, inklusive de svenska styrkorna, i enlighet med denna doktrin.

Vad vet vi då om COIN? Även om det råder enighet bland ISAF-länderna att COIN-perspektivet är grunden för hur stabilitet ska nås i Afghanistan finns det ett antal frågor som är oklara. Intresset för COIN har ökat de senaste åren, men det finns olika uppfattningar om vad detta doktrinpaket egentligen innehåller. Vissa delar av COIN-doktrinen står på oklar grund vetenskapligt sett. Ett antal centrala antaganden är inte väl underbyggda. ISAF-ländernas Afghanistanpolitik led under många år av ett antal allvarliga brister. De flesta av dem är nu avhjälpna, men en stor osäkerhet om framtiden råder ännu.

Syftet med denna rapport är att diskutera de centrala teoretiska delarna i COIN-doktrinen så som den tillämpas i Afghanistan. De bärande tankarna i doktrinen lyfts upp och granskas utifrån allmän samhällsvetenskaplig teoribildning samt tidigare erfarenheter av gerillabekämpning, och relateras till den aktuella situationen i Afghanistan.

Motivet till att göra denna granskning är att för en svensk publik redogöra för och kritiskt granska den övergripande strategin för ISAF:s, och därmed även Sveriges, agerande i Afghanistan. Kunskaperna om gerillabekämpning har i Sverige varit begränsade. Ämnet gerillabekämpning är gammalt men den svenska försvarsmakten har inte deltagit i några insatser liknande ISAF i modern tid. Även på övergripande utrikes- och försvarspolitisk nivå saknas tidigare erfarenheter.

Sverige har genom beslut i riksdagen förbundit sig att fortsätta sitt engagemang i ISAF i enlighet med Kabulkonferensen 2010. Den svenska styrkan kommer därför att vara närvarande i Afghanistan fram till 2014 för att därefter successivt

dras tillbaka allteftersom säkerhetssituationen så medger. Med all sannolikhet kommer Sverige att vara närvarande i Afghanistan med såväl militär som civil personal under en längre tid. För svenskt vidkommande är det därför angeläget att känna till och kritiskt granska grunderna för den nuvarande Afghanistanstrategin och grunderna för gerillabekämpning.

Rapportens uppläggning

Ansatsen i denna rapport är teoretisk. Den är en granskning av de teoretiska idéer som ligger till grund för ISAF:s strategi i Afghanistan. Vari ligger nyttan av en teoretisk granskning?

Man kan se det som en granskning av det tänkande som ligger bakom utformningen av Afghanistanpolitiken. Den är uppbyggd omkring en skolbildning som handlar om gerillabekämpning. Det är viktigt för svenskt vidkommande att vi vet vad denna innehåller och vilka frågeställningar som diskuteras inom ramen för skolbildningen.

Som kommer att framgå fick insatsen i Afghanistan en dålig start 2001 beroende på en i allt väsentligt felaktig analys av situationen. Därefter följde ett antal år där många förbryllat undrade varför insatsen aldrig gav några resultat. Mycket av detta kan förklaras av att det strategiska tänkande som lagts till grund för ISAF-ländernas Afghanistanpolitik inte var tillräckligt väl underbyggt.

Bakom varje politisk handlingsplan finns en föreställning om att vissa typer av åtgärder kommer att ha vissa effekter. I utvärderingslitteraturen kallar man detta för ”programteorier”, ”interventionsteorier” eller ”policyteorier”.¹ Ansvariga beslutsfattare skapar sig en teoretisk föreställning om vilka åtgärder som ger vilka effekter, det vill säga hur ett visst problematiskt förhållande ska kunna förändras med politiska åtgärder. Om denna teori har brister leder detta med nödvändighet också till att den konkreta politiken blir bristfällig, eftersom felaktiga åtgärder sätts in.

Nu vet vi att den politik ISAF-länderna fört i Afghanistan inte har givit önskat resultat, och att den med all sannolikhet byggde på en inkorrekt programteori. En ominriktning av politiken gjordes under 2010. Därmed är det en angelägen uppgift att kritiskt granska denna (till största delen) nya programteori för att se hur välgrundad den är.

Rapporten börjar med att redogöra för idén med ”det lätta fotavtrycket”, den strategi som sattes 2001, och som sedan blev styrande under flera år. Detta följs av en beskrivning av vad som kännetecknar ett gerillakrig och hur detta bedrivs i Afghanistan.

¹ Vedung 1998, s. 123–129.

Därefter presenteras huvudteorin för hur en gerilla såsom den i Afghanistan ska bekämpas. Redogörelsen bygger på ledande strategiska dokument från ISAF och den svenska regeringen.

I de följande delarna diskuteras sedan de teoretiska grundvalarna för denna strategi. Framför allt två ämnen uppmärksammas: Det grundläggande sociologiska tänkande om vad som orsakar gerillakrig och hur dessa ska bemötas, samt vilken effekt biståndet har som konfliktdämpande medel. Som ett viktigt tillägg till denna diskussion diskuteras även tidigare erfarenheter av gerillabekämpning. Genom RAND Corporations forskning om *counterinsurgency* finns ett antal nya viktiga frågor att lyfta upp. I den sista och avslutande delen sammanfattas de viktigaste iakttagelserna.

2 Strategibytet – från det lätta fotavtrycket till COIN

Ofta sägs att kriget i Afghanistan började med den amerikanska interventionen 2001. För afghanerna själva började dock kriget långt innan dess. Det är svårt att säga en exakt startpunkt, men Sovjetunionens invasion 1979 kan sägas vara starten på det gerillakrig som sedan dess plågat landet. Det finns stunder av relativt lugn som exempelvis under åren 1996 till 2001 då talibanerna regerade, men inte ens då var det fred i hela landet. De norra delarna kontrollerades fortfarande av Norra alliansen, det vill säga den sammanslutning av krigsherrar som kom att bilda den första regeringen efter talibanernas fall.

När USA planerade sin intervention var man således medveten om att det fanns stora risker med att gå in med militär i detta land. Historien berättade om Storbritanniens och Sovjetunionens tidigare misslyckanden. Risken för ett nytt fiasko var väl känd.

Eftersom Sovjetunionen hade försökt slå ut motståndsrörelsen med en stark konventionell styrka blev det naturligt för de amerikanska strategerna att tänka tvärtom. Det bästa vore om Norra alliansen stod för striderna på marken medan USA bistod med flygunderstöd, rådgivning, vapen, underhåll med mera. Antalet amerikanska soldater på marken skulle vara litet och huvudsakligen bestå av specialförband. Samtidigt skulle en ny regim installeras i Kabul och en ny statsapparat byggas upp.

Den bärande tanken i denna strategi var att allt skulle ske snabbt och enkelt. Målet var att slå talibanerna för att slå ut al-Qaida, varefter USA skulle kunna dra sig tillbaka så fort jobbet var gjort. Man sade att man skulle lämna ”ett lätt fotavtryck”. Den amerikanska insatsen fick namnet Operation Enduring Freedom, OEF.

ISAF, International Security Assistance Force, kom till i samma anda. FN:s säkerhetsråd beslöt att ge Nato i uppdrag att formera en liten styrka som skulle stödja den nya afghanska regimen att upprätthålla säkerheten i och omkring Kabul. Som samarbetsland till Nato gick förfrågan om deltagande också till Sverige, och den svenska riksdagen beslutade att sända en styrka på 45 man.² Det här var på hösten 2001.

Hur var det tänkt att denna strategi skulle fungera? Seth G. Jones, som är en av RAND Corporations främsta Afghanistankännare, beskriver i sin bok *Graveyard of Empires* hur snabbt det amerikanska beslutet att gå in i Afghanistan kom till. Analysen som föregick beslutet kom till mycket brådstörtat. Någon grundlig

² Regeringens proposition 2001/02:60.

politisk och militärstrategisk analys hanns inte med enligt Jones. Att USA skulle slå mot talibanregimen var aldrig en fråga, eftersom regimen skyddade Usama bin-Laden. Frågan var hur det skulle göras. Bland president George W. Bushs rådgivare dominerade rädslan att begå samma misstag som Sovjetunionen hade gjort, och på så vis vann idén om det lätta fotavtrycket.³

Men även i Sverige föregicks beslutet om deltagande i ISAF av en nästan obefintlig diskussion. Någon utvärdering av den svenska Afghanistanpolitiken finns ännu inte. Men tidningen Fokus har i alla fall ställt frågan.⁴ Hur gick det till? Här framkommer det att Sverige till en början huvudsakligen deltog för att visa sitt stöd för insatsen mot talibanerna. Deltagandet var i en början mycket litet. Avsikten var aldrig att Sverige skulle få en styrka på omkring 500 man.

En genomläsning av de regeringspropositioner som föregått de många riksdagsbesluten om förlängningar och utökande av insatsen bekräftar denna bild.⁵ I allt väsentligt saknar propositionerna hänvisningar till utredningsmaterial eller liknande där frågor diskuteras om vilken den mest lämpliga strategin för en insats av denna typ bör vara. Vartefter åren har gått har propositionerna blivit tjockare med mer innehållsrika resonemang. Det är först på senare år som strategifrågorna har blivit föremål för politisk diskussion.

Vilken den ursprungliga tanken var för att skapa stabilitet i Afghanistan är således otydlig. Bonnöverenskommelsen från 2001 som lade den legala grunden för det nya statsbygget omfattade egentligen aldrig någon plan för hur stabilitet också skulle skapas. Förenta nationerna sammanfattade emellertid läget vid instiftandet av UNAMA, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, som att det gällde att understödja den afghanska statsapparaten. Det var viktigt att fördelarna av fred blev synliga för alla, att Kabul-regimens legitimitet stärktes och att dess räckvidd omfattade hela landet. Allt skulle dock ske med en liten internationell närvaro för att skapa ”ett lätt fotavtryck”.⁶

Nu fungerande inte denna plan. Ganska snart efter installerandet av den nya regimen stod det klart att talibanerna inte alls var slagna utan endast flytt till Pakistan. Från denna tillflyktsort startade de den motståndsrörelse som idag är det stora problemet för stabiliteten i landet.

Att denna motståndsrörelse kunde få fotfäste beror på att den nya statsapparaten aldrig kunde garantera säkerheten i det vidsträckta landet. Det fanns i praktiken ingen stat att tala om. I samma veva beslöt också USA att man skulle invadera

³ Jones 2009, kap. 7.

⁴ Lönergård 2010.

⁵ Regeringens proposition 2001/02:60; Regeringens proposition 2001/02:179; Regeringens proposition 2002/03:21; Regeringens proposition 2003/04:71; Regeringens proposition 2005/06:34; Regeringens proposition 2006/07:38; Regeringens proposition 2008/09:69; Regeringens proposition 2009/10:38; Regeringens proposition 2010/11:35.

⁶ Report of the Secretary-General 2002.

Irak, vilket gjorde att allt fokus lades på denna konflikt istället. Afghanistan ansågs vara under kontroll. Även Sverige och andra länder som deltog i ISAF uppfattade situationen på ett likartat vis.

Resultatet blev att talibanerna kunde återkomma. Successivt tog man över en by i taget, särskilt bland de pashtunska områdena i södra och sydöstra Afghanistan.

Responsen från USA och ISAF-länderna blev att successivt öka antalet trupper samt att be FN utvidga ISAF:s mandat till att omfatta hela landet. På så vis kom också Sverige att utöka sitt deltagande.

Det som skedde i nästa steg var att USA fick allvarliga problem med att skapa stabilitet i Irak. Det som var tänkt att bli en enkel invasion med en efterföljande installation av en ny regim övergick i något som liknade ett fullskaligt inbördeskrig. Under flera år, 2003–2008, upptog Irak all uppmärksamhet i USA.⁷ Det var under denna period som amerikanska försvaret dammade av strategiböckerna för hur gerillabekämpning bör föras och som ledde till att man satsade på ”the surge”, den omfattande truppförstärkning som till slut dämpade konflikten i Irak.⁸

Afghanistan kom återigen i fokus först efter att Barack Obama valts till president i USA. Under våren 2009 gjordes en första översyn av Afghanistanpolitiken, vilken omedelbart följdes av ännu en översyn under hösten samma år efter det att Stanley McChrystal utnämns till chef över de amerikanska styrkorna och därmed även för ISAF. Det slutliga beskedet om vilken Obamas inriktning skulle vara för Afghanistan kom den 1 december samma år.⁹

I allt väsentligt accepterade president Obama McChrystals analys och strategiska upplägg för det fortsatta kriget, och därmed tog COIN-doktrinen plats som grundläggande idé om hur kriget ska fortsätta att föras. Redan genom utnämningen av McChrystal som befälhavare hade Obama i någon mån tagit ställning för att COIN-perspektivet skulle vara dominerande eftersom detta var McChrystals specialitet. Nu kom Stanley McChrystal inte att bli kvar på sin post särskilt länge, utan ersattes av David Petraeus, vilket inte innebar någon skillnad i synen på COIN eftersom detta också är Petraeus specialitet.

I och med den amerikanske presidentens beslut den 1 december 2009 kan man säga att kriget i Afghanistan gått in i en ny fas. Fram till detta datum hade den bärande tanken alltjämt varit att den samlade militära insatsen i Afghanistan (OEF plus ISAF) skulle vara begränsad i antal soldater räknat. Men i och med att COIN-perspektivet fick fullt genomslag konstaterade USA att en avsevärd truppförstärkning också var nödvändig.

⁷ Rohde & Sanger 2007.

⁸ Petraeus 2010; Kilcullen 2010, s. 17–27.

⁹ The Way Forward in Afghanistan.

Truppförstärkningen och den omfattande militära insatsen mot talibanerna som startades under 2010 markerar därmed det definitiva slutet på idén om ”det lätta fotavtrycket”. USA:s beslut att sända fler trupper till Afghanistan gjordes i samråd med de främsta allierade inom Nato, som också lovade att bidra med ytterligare trupper.

Under 2010 hölls därtill två internationella konferenser om situationen i Afghanistan, i London i januari och i Kabul i juli. Vid båda dessa konferenser bekräftades att COIN-perspektivet skulle vara det rådande. Konferenserna anslöt sig till den politik Barack Obama fattat beslut om året före.

Vad innebär då den nya strategin förutom att COIN perspektivet ska vara rådande? Såväl arkitekt som initiativtagare till den nya inriktningen är den amerikanska försvarsledningen och president Obama.

I sin analys av situationen i september 2009 konstaterade Stanley McChrystal att ”This is a different kind of fight” och att ISAF var dåligt förberett för att kunna bedriva COIN. ”Pre-occupied with protection of our own forces, we have operated in a manner that distances us – physically and psychologically – from the people we seek to protect”.¹⁰

Han menade därför att en ny strategi stadigt grundad i COIN var nödvändig. Strategins fokus skulle därför ligga på befolkningen, där dess behov av skydd mot våld och korruption var den viktigaste uppgiften. För detta krävdes ett förbättrat samarbete med den nationella afghanska säkerhetsstyrkorna (polis och militär), förstärkt afghansk förvaltning, att vinna initiativet i kampen mot motståndsrörelsen samt samla resurserna i kritiska områden där befolkningen var särskilt utsatt. Denna initiala bedömning blev sedan grunden för den strategi som Obama lade fast och som övriga ISAF-länder kom att ansluta sig till.

Obamas strategi, som nu fått verka sedan våren 2010, bygger på att skapa en situation där ansvaret för säkerheten kan överlämnas i den afghanska statens händer. Redan under diskussionerna i Washington hösten 2009 konstaterades att kriget sannolikt inte kommer att sluta med att talibanerna en gång för alla är besegrade utan att det realistiska måste vara att kunna dra sig tillbaka utan att Afghanistan igen blev en fristad för al-Qaida.

Den amerikanska målsättningen är således fortfarande att i första hand slå ut al-Qaida. Det beskrivs fortfarande som det övergripande syftet med kriget i Afghanistan. För att kunna göra det måste dock också talibanernas framgångar brytas och de afghanska säkerhetsstyrkorna byggas upp.

Den nya militära strategin som ISAF arbetar efter kan sammanfattas som att målet är att skapa en situation där ansvaret för säkerheten kan överlämnas till den afghanska staten. Vägen dit ska gå genom att talibanerna trängs tillbaka, särskilt i

¹⁰ Commander's Initial Assessment.

de områden där de är starka så att befolkningen ska kunna se att talibanerna inte är ett alternativ för dem att samarbeta med. Samtidigt ska uppbyggnaden av den afghanska nationella armén och polisen intensifieras. När dessa styrkor är kapabla att själva ansvara för säkerheten ska ansvaret successivt lämnas över. Förhoppningen är att detta ska kunna ske till 2014. Den kraftiga amerikanska truppförstärkningen som gjordes under 2010 ska dock börja att reduceras redan under 2011.¹¹

I denna strategi ingår COIN som ledande politisk-militär doktrin. COIN bör inte benämnas som varande själva strategin utan är den politisk-militära teorin som strategin grundar sig på. COIN-tänkandet har varit närvarande i ISAF tidigare. De olika PRT:erna (provincial reconstruction teams) som utgör stommen i ISAF har arbetat efter idéer som är COIN-inspirerade, men det är först nu med den nya strategin som COIN-perspektivet har fått fullt genomslag. Men vad vet vi om denna doktrin? Varför ska vi tro att denna ska lyckas bättre än vad idén om ”det lätta fotavtrycket” gjorde?

¹¹ Till detta kommer också en politisk strategi som handlar om hur talibanerna ska kunna förmås förstå att fortsatt väpnad kamp inte lönar sig. Frågan är om vi ska acceptera att talibanerna integreras som en legitim politisk rörelse i Afghanistan eller inte. Denna politiska process är ännu i sin linda. USA:s utrikesminister har i försiktiga ordalag nämnt att fredssamtal med talibanerna bör kunna föras. Vissa rapporter talar också om informella kontakter mellan talibanerna och regeringen i Kabul. Med Usama bin Ladens död kan möjligtvis också förhållandet mellan talibanerna och al-Qaida förändras. En brytning mellan talibanerna och al-Qaida ses av USA som en nödvändighet för att ett fredsavtal ska kunna komma till stånd.

3 Gerillans strategi

Talibanerna och deras allierades återkomst kallas i den engelskspråkiga litteraturen för *the insurgency*. Någon bra svensk översättning finns inte, men det som kommer närmast är upprorskrig eller gerillakrig. Det viktiga att ta fasta på är dock inte terminologin utan krigets karaktär. Motståndet mot Kabul-regeringen och ISAF-styrkorna är inte en spontan folklig resning utan en målmedveten politisk och militär kamp som bedrivs i enlighet med klassiska gerillametoder.

Vad karaktäriserar ett gerillakrig? Och varför är det så svårt att bekämpa en gerilla trots tillgång till en överlägsen vapenmakt?

Varför uppstår gerillakrig? Ursprungsorsaken

Enligt litteraturen om gerillakrig finns det alltid en ursprungsorsak. Det måste finnas ett missförhållande, verkligt eller upplevt. Förtryck av en kolonialmakt är ett exempel på en sådan orsak (Afrika, Sydostasien), ett annat exempel kan vara missnöje med ojämlika ägandeförhållanden av jordbruksmark (Latinamerika). Ett gerillakrig uppstår alltid som en respons på ett sådant missförhållande. Ett uppror har därmed alltid redan från början en starkt politisk karaktär. Upprorsmännen legitimerar sin kamp genom att hävda att de kämpar för en rättfärdig sak. Upprorskrigen skiljer sig på denna punkt mot konventionella krig i det att upprorsmännen är ideologiskt mycket motiverade.¹²

I Afghanistan utnyttjade talibanerna bristen på lag och ordning. Det var så rörelsen föddes i mitten på 1990-talet. Efter Sovjetunionens tillbakadragande utbröt anarki i landet. Talibanerna vann framgångar i det att rörelsen kunde slå ned olika krigsherrar och bygga allianser. Det är också så rörelsen har lyckats komma tillbaka efter 2001. Den nya statsbyggnaden var aldrig stark nog att nå ut i alla delar av landet. Talibanerna kunde därför ånyo etablera sig som en rörelse med lag och ordning på agendan.¹³

Att laglösheten fortfarande är det primära problemet styrks även av opinionsmätningar och intervjustudier med den afghanska befolkningen. Den omfattande arbetslösheten omnämns också alltid som ett allvarligt problem, men det är uppenbart att ursprungsorsaken, det som en gång föranledde att talibanrörelsen skapades, fortfarande existerar som ett reellt problem.¹⁴

Viktigt att hålla i åtanke när det gäller ursprungsorsaken är att denna inte är den enda drivkraften för fortsatt konflikt när väl ett gerillakrig har startats. Ett gerillakrig är en politiskt och socialt komplicerad historia där kriget i sig kan skapa sina egna drivkrafter. Exempelvis skapar kriget en egen ekonomi vilket gör

¹² Galula 1964, s. 102.

¹³ Olsson 2009, s. 12.

¹⁴ Ladbury 2009, s. 20; The Asia Foundation 2009, s. 20; BBC News, 11 January 2010.

att vissa aktörer underblåser konflikten eftersom det ligger i deras affärsintressen. Se avsnitt 6 för en fortsatt diskussion omkring detta problem.

Gerillans politiska strategi

Gerillakrig kan vara olika typ. Vissa gerillor utgörs endast av små militära förband utan någon ambition att involvera hela folket. I dessa fall ingår det i deras föreställning att de utgör ett avantgarde för massorna. I andra fall, som i Afghanistan, finns det en ambition att folk i gemen ska engagera sig i kampen.

Oavsett typ är det dock gemensamt för alla gerillakrig att de skiljer sig från konventionella krig mellan konkurrerande stater i det att det finns en politisk agenda som är sammanvävd med den militära agendan på ett mycket tätare sätt. I ett konventionellt krig är målet att tillfoga fienden så stor fysisk skada som möjligt för att få honom att inse att fortsatt kamp kostar för mycket. De fysiska resurserna är i centrum. I ett gerillakrig är gerillans mål att besegra sin fiende politiskt. Den fysiska kampen är underordnad.¹⁵

Strategin följer som regel samma mönster oavsett plats på jorden eller i historien, att undergräva legitimiteten hos den rådande statsstrukturen. Typiskt för en gerillarörelse är att inte erkänna den existerande statens auktoritet och samtidigt erbjuda befolkningen egna grundläggande statsfunktioner. Denna alternativa statsapparat tar upp skatt och erbjuder i utbyte säkerhet, rättsskipning och i många fall också social trygghet (islamistiska rörelser som Hamas och Hizbollah är kända för att just erbjuda social trygghet).

Den militära kampen ackompanjerar den politiska. Militära insatser designas inte utifrån vilken effekt de har på motståndarsidans fysiska styrka, utan vilken effekt de når på det politiska planet. Gerillans militära insatser kan vara hur undermåliga som helst rent taktiskt, men vara politiskt sett framgångsrika om de undergräver statens legitimitet och framhäver den egna rörelsens ställning som rättfärdig.

Upprorsmännens militära strategi och taktik

Gerillans militära strategi är alltså utformad för att nå ett politiskt mål, snarare än ett militärt. Det är medvetenheten om detta som gör att gerillan trots sin fysiska underlägsenhet vågar utmana sin fiende. Världen över finns det olika gerillor med olika politiska mål och därför olika strategier, men den form som talibanerna i Afghanistan driver är av samma typ som Mao Tse-Tung förde i Kina och som han själv kallade ”det utdragna kriget”.

¹⁵ Mao Tse-Tung som blivit skolbildande när det gäller teori för gerillakrig påpekar med enför just att den militära sidan inte kan separeras från den politiska, Mao 1938, s. 66; Mao 1961, s. 64.

Mao konstaterade efter att Japan hade invaderat Kina att fienden var fysiskt överlägsen men hade tagit på sig ett för stort uppdrag. Japan skulle bli en svårslagen fiende, men skulle till sist ändå falla, eftersom ingen utomstående makt skulle kunna kontrollera hela det väldiga Kina. Mao insåg också att Japan inte hade något internationellt stöd för sitt erövringskrig och inte heller hade några som helst möjligheter att vinna stöd för sin sak hos det kinesiska folket.¹⁶ Alltså skulle det löna sig att ha tålamod, dra ut på kriget och trötta ut den japanska krigsmakten.

Utifrån dessa förutsättningar designade sedan Mao vad som skulle kunna kallas ett "folkligt" gerillakrig. Vid sidan av de professionella styrkorna organiserade han "självförsvarsenheter" ur civilbefolkningen, med uppgift att genomföra mindre operationer och bistå de professionella förbanden med underhåll. Självförsvarsenheterna, menade Mao, var första steget mot allmän värnplikt, och skulle vara knutna till den geografiska plats där de organiserades.

Mao poängterade också mycket starkt att det skulle finnas en politisk mobilisering och en samstämmighet om det politiska målet inom armén och mellan armén och folket. Därtill var det nödvändigt att upprätta baser ute i landet, dels för att skapa fristäder för gerillaförbanden att kunna fly till, dels för att stärka banden mellan folket och de väpnade styrkorna.

På taktisk nivå, menade Mao, att det bästa sättet att strida vara att satsa på rörlighet och "snabba avgöranden", det vill säga små attacker med god chans att lyckas. På så vis skulle initiativet i striden ligga hos gerillan och inte hos den japanska krigsmakten.

Så småningom skulle kriget svänga över till Kinas fördel. Mao räknade med att kriget skulle föras i tre faser. I första skedet skulle det kinesiska motståndet vara i underläge. Därefter skulle en fas av dödläge uppstå. I den tredje fasen skulle motståndet vara tillräckligt välorganiserat och starkt för att kunna börja bedriva konventionell krigföring.

Maos modell för "folklig" gerillakrigföring passar väl in på hur talibanerna bedriver sitt gerillakrig i Afghanistan. Talibanerna är medvetna om att de aldrig kan slå ISAF fysiskt, men känner väl till ISAF:s svagheter: att styrkorna är utländska, att det är kostsamt för ISAF-länderna att ha dem på plats, att hemmaopinionen i koalitionsländerna är tveksamma till det meningsfulla i att fortsätta insatsen osv. Följaktligen bedriver också talibanerna ett utdraget utnötningskrig där målet är att få ISAF-förbanden att tröttna och åka hem. Målet är inte en militär seger, så tillvida att ISAF känner sig tvunget att lägga ned sina vapen eftersom motståndet är för starkt, utan målet är att vinna politiskt, att få

¹⁶ Som marxist menade Mao dessutom att det också bara var en tidsfråga innan den japanska kapitalismen bröt samman och det japanska folket vände sig mot sin fascistiska regim.

ledande politiker i ISAF-länderna att besluta om att dra tillbaka styrkorna, trots att de *inte* är besegrade rent fysiskt.

Talibanerna har också på samma sätt som Maos, och många andra gerillarörelser, fört över striden till att handla om civilbefolkningens stöd. Detta är centralt i gerillakrigets logik.

Eftersom en gerilla inte kan slå sin motståndare fysiskt är det naturligt för denna att föra över striden till en annan arena där den vet att den kan spela ett mer jämbördigt spel. Kampen om civilbefolkningens stöd är en sådan arena. Kampen blir här inte fysisk utan politisk.

Oviljan att erkänna den existerande statens legitimitet är här helt avgörande. Ju bättre gerillan är på att undergräva legitimiteten hos statens företrädare, desto lättare har den att själv vinna befolkningens stöd. Detta förklarar varför gerillakriget alltid är kraftigt politiskt till sin natur och varför de som har till uppgift att bekämpa gerillan känner sig "ideologiskt handikappade".¹⁷ Talibanerna har också beskrivits som en "beväpnad propagandaorganisation".¹⁸

Men befolkningens stöd har också en mycket viktig funktion taktiskt sett. En gerilla saknar som regel underhållsförband. Istället utnyttjas civilbefolkningen till detta. Här får förbanden skydd, logi, mat och en möjlighet att hitta nya rekryter. Befolkningens nära samarbete är således helt avgörande för gerillans förmåga att strida. Det var av detta skäl som Mao talade om att gerillan måste kunna röra sig i befolkningen som fisken i vattnet. Det var också därför som han förordade att man skapade "självförsvarsenheter" och upprättade baser för gerillan hos civilbefolkningen.

Viktigt att påpeka är dock att befolkningens stöd inte nödvändigtvis måste komma på frivillig väg. I romantiska skildringar av frihetskrig kan det framstå som att "folket" frivilligt ger sina "frihetshjältar" det stöd de behöver, men sanningen är att det många gånger sker genom hot och våld.

Talibanernas modus operandi är att ta över en by i taget på den afghanska landsbygden. Byn är den centrala enheten och i varje by finns det en grupp äldste som ansvarar för denna. Med hot och löften vinner eller tvingar talibanerna till sig byns lojalitet. Därmed får de den bas de behöver för sin verksamhet.

Därtill utnyttjas också byarna för nyrekrytering. Till skillnad från en modern konventionell armé krävs det inte utbildning för att bli "taliban". Således betalar talibanerna enskilda individer för att utföra enskilda uppdrag, t.ex. placera ut en bomb. Det vi slarvigt kallar för talibaner kan vara någon som är rekryterad mot betalning bara för ett enda uppdrag.¹⁹

¹⁷ Galula 1964, s. 102.

¹⁸ Olsson 2009, s. 32.

¹⁹ Se Olsson 2009, s. 20 och de referenser som där anges för en utförligare diskussion om talibanernas modus operandi.

4 Hur bekämpas en gerilla?

Det råder ingen konsensus omkring hur en gerilla ska bekämpas. På grund av de amerikanska bekymren med att åstadkomma stabilitet i Irak och nu även i Afghanistan har ämnesområdet ”små krig” (small wars) hamnat i fokus. Det är ett ämnesområde i sig inom den militärstrategiska forskningen. Därtill finns också ämnesområdena ”konfliktlösning” och ”nationsbyggande”. I någon mån försöker de åstadkomma samma sak, stabilitet i områden som präglas av konflikter där irreguljära förband spelar en av huvudrollerna.

Här ska inte hela detta fält diskuteras, eftersom det handlar om olika forskningsspår som med åren blivit omfattande. Det intressanta är det teoretiska ramverk som omger COIN-doktrinen, och som därmed kommit att dominera synen på hur stabilitet ska nås i ett land som Afghanistan. Trots en ganska spretig akademisk diskussion finns ändå ett slags politisk konsensus om vilken vägen till stabilitet antas vara.

Säkerhet, en fungerande stat och ekonomisk utveckling

Den väg som Afghanistans regering tillsammans med FN och ISAF-länderna har stakat ut, som Sveriges regering också anslutit sig till, är att stabilitet nås genom att skapa säkerhet, en fungerande stat (good governance) och ekonomisk utveckling. Denna treenighet finns fastslagen i alla ledande dokument.²⁰

Emellertid redogörs det sällan i de politiska dokumenten för hur de olika delarna hänger samman och vilka orsakssamband som skulle vara verksamma. Vad leder till vad? Och hur? En rekonstruktion av det tänkande som kan antas ligga bakom skulle kunna vara följande:

För att nå stabilitet i ett krigshärjat land med många stridande grupper krävs det i första hand säkerhet, fysisk säkerhet. Alla människor är i behov av säkerhet. Finns inte detta måste enskilda människor ordna med sitt eget skydd, varvid de ansluter sig som lojala till den ena eller andra krigsherren eller klanledaren, eller någon annan stark man som kan ge dem sitt skydd. Alltså måste fredsbyggaren kunna erbjuda fysisk säkerhet, antingen genom att övertyga stridande grupper att lägga ned vapnen, eller att med överväldigande styrka slå konkurrerande grupper. I Afghanistans fall är det det senare som man försöker med.

²⁰ För regeringens propositioner se not 4; Kabul International Conference on Afghanistan, Communiqué, 20 juli 2010; Communiqué of “Afghanistan: The London Conference”, 28 januari 2010; Utrikesdepartementet, Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, 8 juli 2010; ISAF PRT Handbook, Edition 4. Se också FOI:s utvärdering av den svenska PRT-insatsen i Mazar-e-Sharif: Derblom 2009 och Derblom 2010. Treenigheten förekommer också i den amerikanska manualen för hur COIN ska bedrivas som är gemensam för amerikanska armén och marinkåren, Counterinsurgency: Field Manual, s. 1:19.

Nästa pusselbit är att skapa en fungerande stat. I engelskspråkiga sammanhang säger man att det ska finnas ”good governance”. Denna stat måste uppfattas som legitim hos folket, och legitimitet kan fås genom att staten sköts väl. En statsapparat som arbetar effektivt, tar sig an befolkningens problem och efter bästa förmåga försöker leverera säkerhet, lag och ordning, vägar, vatten, skolor, sjukvård med mera får folkets stöd. Legitimiteten kommer ur effektiviteten. När folket uppfattar staten som legitim accepterar den också dess maktutövning. Folket låter sig regeras. Stabilitet blir resultatet av detta eftersom folket stöder idén om statens legitima våldsmonopol.

ISAF:s handbok för PRT:erna, Provincial Reconstruction Teams²¹, skriver:

This implies a social contract between government and the people, where the former undertake to provide services (welfare, security, human rights, equitable opportunities and access to resources) for the common good in return for the people’s support, including recognition and acceptance that the state has the monopoly on the legitimate use of force.²²

Den svenska regeringen skriver i sin Afghanistanstrategi:

Av beskrivningen framgår att det i Afghanistan finns en nära koppling mellan säkerhetssituationen och den ekonomiska och sociala utvecklingen i landet. På motsvarande sätt är det tydligt att (det) finns ett samband mellan säkerhetsläget och kvaliteten på samhällsstyret.²³

Men till detta, säger teorin, måste det också finnas ekonomisk utveckling. Ekonomisk utveckling betyder högre levnadsstandard. De flesta oroshärdar finns i fattiga länder. När människorna i dessa länder får en bättre ekonomi, får tillgång till sjukvård, skolor för sina barn, vägar att åka på, vatten och el, kommer de att bli mindre benägna att delta i våldsamheter. Ekonomisk utveckling betyder fler arbetstillfällen och därmed att färre unga män ser det som meningsfullt att ansluta sig till någon väpnad rörelse. Brist på arbete och nedgång i ekonomin skapar frustration och ilska vilket göder konflikten. Fattiga och arbetslösa är mer benägna att söka sig till gerillarörelser än ekonomiskt välbeställda och arbetande. Enkelt uttryckt: fattigdom skapar instabilitet. Undanröjer man fattigdomen kommer också stabiliteten att infinna sig. PRT-handboken säger:

²¹ För den som är obekant med vad ett PRT är hänvisas till Utrikesdepartementets informationssida om insatsen i Afghanistan: www.sverigeiafghanistan.se.

²² ISAF PRT Handbook, Edition 4, s. 11.

²³ Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, s. 8.

The root causes of violent conflict can often be traced to a combination of poverty, political exclusion, cultural or tribal issues, and the inequitable distribution of resources including a lack of educational and economic opportunities – which all add up to human insecurity.²⁴

Den svenska regeringen konstaterar samma sak: ”Det är i första hand denna hopplöshet som förser de regeringsfientliga och kriminella grupperna med en jämn ström av nya rekryter”.²⁵

Tillsammans får man tre orsakssamband som alla tre ska samverka. Se bild 1. Ungefär så ser den rådande teoretiska föreställningen ut om hur stabilitet ska skapas.

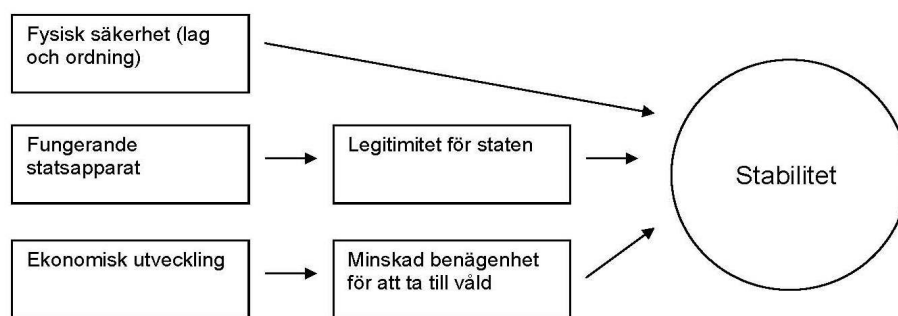


Bild 1. Den övergripande teorin för counterinsurgency i ISAF.

Rensa, hålla, bygga (Clear, hold, build)

Treenigheten säkerhet, fungerande statsapparat och ekonomisk utveckling säger ingenting om hur allt detta ska åstadkommas. Det finns många sätt att enkelt försöka sammanfatta huvuddragen i hur COIN ska bedrivas. Det mest använda är att dela in processen i tre faser: rensa, hålla, bygga (clear, hold, build). Ibland läggs en förberedande fas till skapa (shape), men det är trestegsmodellen som är kärnan i vad som ska åstadkommas. Natos handbok för provincial reconstruction teams, PRT, har detta som sin övergripande modell för hur arbetet ska bedrivas.²⁶

En framgångsrik stabilitetsoperation ska alltså följa tre steg. Den första fasen, *rensa*, går ut på att med överlägsen militär styrka röja undan alla gerillastyrkor i

²⁴ ISAF PRT Handbook, Edition 4, s. 11.

²⁵ Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, s. 7.

²⁶ ISAF PRT Handbook, Edition 4, s. 7.

ett område. Detta är den enkla delen. Som gerillabekämpare förfogar man som regel över tillräckliga militära resurser för att slå ut de eventuella befästningar gerillan har eller driva den på flykten.

Det är fas nummer två, *hålla*, som är den känsliga delen. Eftersom gerillans strategi är att alltid dra sig undan när den ser att fienden är överlägsen och vänta ut honom är det nödvändigt för gerillabekämparen att stanna kvar i det område som rensats.

Gerillan använder befolkningen som sin bas för militära operationer. Gerillan bebländar sig med befolkningen för att få skydd. Det är därför förhållandevis lätt för gerillan att komma tillbaka om gerillabekämparen saknar befolkningens stöd eller inte klarar av att kontrollera den. Gerillabekämparen måste därför bryta bandet mellan civilbefolkningen och gerillan på något vis. När detta band är brutet är gerillan slagen. Utan civilbefolkningens stöd har gerillan inget skydd, ingen mat, ingen logi. Att bryta detta band är dock mycket svårt.

Den sista fasen, *bygga*, är det som ska skapa en fungerande statsapparat och ekonomisk utveckling. Logiken är enkel att förstå. Först skapar man säkerhet och därefter bygger man upp en statsapparat som folket kan vända sig till för att lösa gemensamma problem, samt investerar i utvecklingsprojekt som förbättrar människors levnadsförhållanden, vilket antas göra dem mindre benägna att vilja ta till vapen.

I en internationell insats som den i Afghanistan är det således här biståndsmyndigheterna kommer in i bilden. När de militära styrkorna skapat säkerhet kan biståndsmyndigheterna dra igång sina utvecklingsprojekt.

De tre faserna följer inte varandra exakt i tid, utan kan vara överlappande. Särskilt gäller detta för faserna *hålla* och *bygga*. Det knepiga i *hålla*-fasen är som nämnts att få befolkningen att samarbeta med gerillabekämparens styrkor. Ett sätt att få dem att vilja samarbeta är att vinna deras "hearts and minds" genom att skapa utvecklingsprojekt. Tanken är att befolkningen medan *hålla*-fasen pågår ska se att det lönar sig ekonomiskt att samarbeta med gerillabekämparen.

Gerillabekämpningens taktik

Det absolut mest centrala när det gäller gerillabekämpning är att bryta banden mellan civilbefolkningen och gerillan. Befolkningen måste vinnas över, där målet är att befolkningen frivilligt samarbetar med regeringssidans styrkor.²⁷

I tidig amerikansk forskning gjord hos RAND Corporation från 1950- och 1960-talet kom man att tala om skillnaden mellan att vinna befolkningens sympatier och att skapa incitament för att få dem att agera på önskvärt vis.²⁸ Till en början

²⁷ Sammanfattningen av den militära taktiken för COIN bygger på: Galula 1964 och Kilcullen 2006.

²⁸ Long 2006, s. 21.

tänkte forskarna sig att vinna befolkningens "hearts and minds" var detsamma som att vinna befolkningens sympatier, deras gillande. Senare kom detta att ifrågasättas eftersom det kan antas att människor ibland agerar mot sina egna sympatier om det finns rationella skäl till det. Bättre var därför att skapa incitament som gör att folk väljer att samarbeta med gerillabekämparen. Motsättningen mellan dessa två sätt att tänka förefaller fortfarande existera, även om det tycks som att det senare tankesättet har tagit överhand bland militära tänkare.

I fokus står frågan vad det är som motiverar en enskild individ i civilbefolkningen att samarbeta med gerillan istället för gerillabekämparen. De som menar att det handlar om sympatier tänker sig att individen tror att gerillan står för en politisk linje som gynnar hans intressen.

De som ser till incitamentsstrukturen menar istället att en individ kan samarbeta med gerillan trots att han avskyr den om det är så att han är rädd för den. Han befinner sig i en situation där han är tvungen att välja sida för sin överlevnads skull och då väljer han den sida som han tror maximerar hans säkerhet.

För att förstå valsituationen kan man jämföra med hur delar av befolkningen på Sicilien tänker när de samarbetar med maffian. De gillar inte maffian, men eftersom polisen inte kan garantera dem säkerhet om de skulle informera om maffians aktiviteter, väljer de det minst dåliga alternativet och samarbetar med maffian istället.²⁹

Den länk som finns mellan befolkningen och gerillan i ett sådant läge kan inte brytas med metoder som skapar sympatier, utan måste i så fall brytas genom att gerillabekämparen garanterar befolkningen säkerhet.

Den militära taktiken ISAF arbetar efter sedan 2010 använder både åtgärder som syftar till att skapa sympatier för Kabul-regimens styrkor och att skapa säkerhet för lokalbefolkningen för att den ska känna sig trygg med att våga samarbeta med de afghanska säkerhetsstyrkorna. Befolkningen ska förstå att det betalar sig att samarbeta med ISAF-styrkorna för den egna säkerhetens skull.

Men framgångsrik gerillabekämpning förutsätter också att gerillabekämparen använder sig av inhemska trupper. Detta är nödvändigt för att gerillabekämparen ska kunna mäta sig med gerillans två viktigaste strategiska fördelar, att den är en del av befolkningen och därför har överlägsen lokal- och personkännedom, samt att den har tiden på sin sida. Det är bara inhemska styrkor som på samma sätt som gerillan trovärdigt kan hävda inför folket att de blir kvar för evigt i landet.

Slutligen säger de militära teoretikerna om COIN att befolkningskontroll är nödvändigt, genom att befolkningen registreras och att dess rörelsefrihet begränsas. Konkret handlar det om att upprätta ett befolkningsregister och att

²⁹ Lappalainen 1993, s. 200–235.

tvinga alla att ständigt bära identitetshandlingar samt upprätta vägsärrar och gränskontroller. Därigenom försvårar man gerillans rörlighet.

Det slutliga målet är att skapa en situation där befolkningen självmant väljer att antingen avstå från att ge gerillaförband hjälp eller lämnar ut dem till polis eller militär. Normalsituationen ska vara att bråkmakare oavsett om de är vanliga kriminella eller gerillasoldater lämnas ut av befolkningen frivilligt.

5 Sociologiska antaganden på oklar grund

Resonemanget ovan om hur gerillakrig fungerar och vad som är vägen till stabilitet i Afghanistan är en sammanfattning av den rådande generella uppfattningen. Det är så den övergripande planen ser ut i ledande politiska dokument och i det teoretiska tänkandet omkring COIN. Planen kan kallas för den ”programteori” som sägs kunna skapa stabilitet. Den intressanta frågan att studera är därför hur väl underbyggd teorin är. Vad vet vi från den samhällsvetenskapliga forskningen om de orsakssamband som pekas ut som de väsentliga?

Något som i mycket liten utsträckning har uppmärksammats är det generella sociologiska tänkande som ligger till grund för gerillabekämpningens teori. Den akademiska diskussionen om COIN utvecklades till en början på 1950- och 1960-talen. I fokus stod många koloniala befrielsekrig samt gerillakrig i Latinamerika. Kalla kriget och kommunismens utbredning i tredje världen utgjorde den politisk-ideologiska inramningen.

Ett dominerande synsätt som då tog plats hos såväl tänkare som stod till vänster som till höger på den politiska skalan var att drivkrafterna bakom gerillakrigen kunde sökas i samhällets ekonomiska strukturer. Enligt marxistiskt tänkande är det de ekonomiska strukturerna som bestämmer klasstrukturen i ett samhälle och som därmed också bestämmer vilka grupper i samhället som konkurrerar om makten. Gerillakrig var således en reaktion på ekonomiska ojämlikheter.

Responsen från högersinnade samhällsteoretiker kom märkligen nog att acceptera en spegelbild av det marxistiska synsättet. Även här accepterades föreställningen om ekonomin som drivande kraft i samhällsutvecklingen, även om en annan teoribildning skapades, kallad moderniseringsskolan. Moderniseringsskolan säger i korthet att ett land som industrialiseras också kommer att ”moderniseras”. Demokrati, fri- och rättigheter och en Weberiansk byråkrati införs.³⁰

I någon mån kom båda dessa teoribildningar att tala om samma sak, att samhällsekonomin är en stark drivkraft för stabilitet och att statens legitimitet är beroende av hur den kan styra över denna utveckling. Marxisterna menade att

³⁰ ”Moderniseringsskolan” är egentligen inte en teori utan en grupp av teorier. Gemensamt för dem är att de intresserar sig för den process ett land genomgår när det industrialiseras. Ekonomisk utveckling skapar sociala förändringar. Nya samhällsklasser bildas och nya värderingsmönster tar plats. Den allmänna uppfattningen är att med industrialisering och ”modernisering” kommer så småningom också demokrati, men vägen dit är inte smärtfri. Det är ytterst få länder som har vandrat en alltigenom fredlig väg till demokrati, knappt något. För en enkel introduktion till ämnet se Karvonen 1997.

staten skulle utjämna ekonomiska skillnader, medan moderniseringsteoretikerna menade att det som behövdes var en modern stat.

Detta intellektuella tankegods lades sedermera till grund för de teorier om hur COIN ska bedrivas som framför allt utvecklades i USA. Såväl Michael Fitzsimmons som D. Michael Shafer som har skrivit om detta menar att det var så moderniseringsskolan accepterades som ledande teoribildning för COIN, och att det också är det som är förklaringen till varför denna teoribildning fortfarande lever kvar i COIN-sammanhang.³¹

Shafer som publicerade sin bok 1988, alltså för mer än två decennier sedan, nämner just säkerhet, fungerande statsapparat och ekonomisk utveckling som de tre grundpelarna i COIN-tänkandet. Treenigheten, den teoretiska modell som ISAF-länderna nu arbetar efter, ser med andra ord likadan ut som den gjorde på 1960-talet.³²

På goda grunder finns det skäl att vara kritisk mot denna modell. Av de tre utpekade orsakssambanden är det egentligen bara ett som kan sägas vara okontroversiellt, nämligen att fysisk säkerhet – lag och ordning – måste upprätthållas för att långsiktig stabilitet ska finnas. Knappast någon ifrågasätter det faktum att i en situation där det saknas någon som kan upprätthålla säkerheten blir alla tvungna att försvara sig själva. Anarki utbryter. Men om det finns en ordningsmakt, oavsett om det är en grym krigsherre eller en fungerande polis, håller sig folk lugna.

Det andra orsakssambandet, att en fungerande statsapparat gör att befolkningen uppfattar staten som legitim och därför accepterar dess styre, är en rimlig tanke, men är inte självklar. Effektivt styre är *en* källa till legitimitet, men inte den enda. Sociologen Max Weber som var en av de första att skriva om vad som skapar legitimitet talar om att denna kan ha sitt ursprung ur olika källor. Weber skriver om auktoriteter och frågar sig vad som gör en auktoritet legitim i människors ögon. Han konstaterar att det i grunden tycks finnas tre former av legitima auktoriteter: karismatisk auktoritet, traditionell auktoritet och legal-rationell auktoritet. Enkelt uttryckt menar han att människor väljer att lyda auktoriteter som antingen är karismatiska personer, besitter en traditionellt upphöjd position eller en förnuftsmässigt lagstyrd byråkrati. Dessa typer av auktoriteter lyder folk spontant, inte för att de är känner sig tvungna till det, utan för att de uppfattar dem som legitima (rättfärdiga).³³

³¹ Fitzsimmons 2008; Shafer 1988.

³² Shafer 1988, s. 116.

³³ Weber 1983, s. 144–175; Egnell 2010. Vad en stats legitimitet grundar sig i är mycket svårt att reda ut. Legitimiteten upprätthålls av en mängd olika sociala mekanismer som samverkar. Därtill måste också en legitim stat bygga på vissa värderingar. Inom ett folk kan det även finnas konkurrerande uppfattningar om vad som gör en stat legitim. För en enkel introduktion till problemet se Linz 1978, s. 16–23.

I västvärlden dominerar den legalt-rationella modellen, i kombination med en demokratisk grundfilosofi. Vi accepterar statlig maktutövning om vi vet att den är demokratiskt förankrad och implementeras av en opartisk byråkrati. Det är den västerländska statsmodellen.

Effektivitet i bemärkelse förmåga att leverera samhällsservice eller att hantera samhällsekonomin är också en källa till legitimitet, men det är värt att påminna sig om att inte ens vi i västvärlden uppfattar effektivitet som ett tillräckligt skäl för att en auktoritet ska uppfattas som legitim. Vi kan inte tänka oss att byta ut vår demokrati mot diktatur även om det skulle ge bättre samhällsservice eller en starkare ekonomi.

Den tanke som ISAF:s strategi bygger på, att en effektivt arbetande stat, som kan leverera samhällsservice, exempelvis genom att borra brunnar, bygga skolor och vägar eller dra fram elledningar, också skapar legitimitet för sig själv är alltså en mycket förenklad bild. Den har ett mycket svagt stöd för sig redan på det teoretiska planet.

I det afghanska fallet blir det därför anmärkningsvärt att denna bild så tydligt har fått dominera det strategiska tänkandet. Afghanistan är ett land där religion och stamtillhörighet spelar en mycket stor roll för vad människor uppfattar som legitima auktoriteter. Mullor och familjeöverhuvuden är typiska traditionella auktoriteter som har en avsevärt större tyngd som legitima företrädare än den mycket nya statsbildning som uppförts efter 2001.

Av detta bör man dock inte gå så långt att man drar slutsatsen att en välfungerande statsapparat som kan leverera nyttigheter är betydelselös, utan det man bör ifrågasätta är den tyngd som denna pusselbit har fått i det strategiska tänkandet hos ISAF-länderna.

Därtill måste också frågan om vad en välfungerande statsapparat förväntas leverera uppmärksammas. I de engelskspråkiga dokumenten används ordet ”governance”, vilket primärt syftar på att statsförvaltningen ska fungera effektivt, exempelvis ska inte korruption få förekomma. Emellertid kan man se i de styrande dokumenten att med ”governance” också åsyftas leveranser av grundläggande samhällsservice, såsom vägar, vatten, el, skolor och sjukvård. Tanken här är att statsapparaten legitimitet stärks om den kan bygga vägar eller skolor. ISAF-länderna skulle därför kunna understödja denna legitimitetsskapande effekt genom att hjälpa till med detta.

Även denna tanke kan man misstänka är präglad av ett synsätt som hör hemma i moderna industriländer. Väljare i de utvecklade moderna demokratierna förväntar sig av sina styresmän att de kan få den grundläggande samhällsservicen att fungera. De blir avsatta om de inte lyckas med det. Av det kan man dock inte dra slutsatsen att detta också är grunden för den moderna demokratins legitimitet. Inte ens i västvärlden där kravet på att politikerna kan leverera grundläggande samhällsservice är mycket högt är det detta som främst avgör om medborgarna

anser att statens maktutövning är legitim. Den moderna västerländska staten hämtar sin legitimitet i första hand från demokratin och respekten för grundläggande fri- och rättigheter. Det går inte att "köpa" legitimitet med vägbyggen.

Tanken att leveranser av grundläggande samhällsservice skulle ha en legitimitetsskapande effekt i Afghanistan kan därför inte heller sägas vara vetenskapligt väl underbyggd. Det är inte troligt att afghaner, lika lite som amerikaner eller européer, låter sig övertygas om att en stat är legitim därför att den är bra på att bygga vägar.

Värt att ha i åtanke är dessutom att Afghanistan är ett fattigt land och att tillgång till skolor och sjukvård är något som många alltid har saknat. Hos dem har det aldrig funnits en förväntan om att det är detta den nya afghanska staten främst ska kunna klara av att leverera. Därmed inte sagt att detta inte uppskattas av afghanerna och skapar välvilja gentemot ISAF-länderna. I viss mån är det rimligt att säga att detta underbygger den nya statsbyggnadens legitimitet, men att det skulle vara en av huvudingredienserna i en sådan process är mycket svårt att försvara samhällsvetenskapligt.³⁴

Det tredje utpekade orsakssambandet är inte heller okontroversiellt. Tesen är att ekonomisk utveckling, det vill säga ökad företagsamhet och ett ökat antal arbetstillfällen, gör att folk blir mindre benägna att ta till vapen. Fattigdom sägs vara något som göder väpnad konflikt.

Att fattigdom är en drivkraft för väpnad konflikt är emellertid ingen allmänt accepterad sanning inom vetenskapssamhället. Det är sant att de flesta konflikter i världen finns i fattiga länder, men det är inte givet att det är fattigdomen som är den bakomliggande drivkraften. Moderniseringsskolan inom statskunskap och sociologi poängterar snarare att det är när ett land går från att vara fattigt till att bli rikt som det uppstår oroligheter i och med att maktbalansen mellan olika samhällsklasser rubbas.

Det är mer troligt att det finns ett samband mellan fattigdom och viljan att ta till vapen på individnivå. Att låta sig rekryteras till en väpnad styrka kan vara ett sätt att klara av sin försörjning. I Afghanistan vet vi att det förhåller sig på det viset. Talibanerna köper helt enkelt tjänster av arbetslösa unga män.³⁵

Att låta sig rekryteras till ett stridande förband för sitt uppehälles skull eller att ta till vapen på grund av upplevd orättvisa är dock inte samma sak. Det är inom

³⁴ Även om det bestående intrycket är att ledande dokument har en alltför rudimentär uppfattning om vad det är som skapar legitimitet finns dock undantag. Amerikanska arméns och marinkårens gemensamma COIN-manual innehåller en diskussion om olika legitimitetsgrunder. Här rekommenderas därför att lokalbefolkningens uppfattningar om vad som menas med en legitim stat undersöks innan en COIN-operation sätts i verket, Counterinsurgency: Field Manual, s. 1:21.

³⁵ Ladbury 2009.

konfliktforskningen ett känt problem att kriget skapar sin egen ekonomi. Jakten på pengar blir på så vis en självständig drivkraft till att konflikten fortsätter. Emellertid är inte penninghunger nödvändigtvis kopplat till den allmänna fattigdomen i landet utan snarare kopplat till att vissa aktörer ser fortsatt konflikt som ett affärsintresse.³⁶ Krigets ekonomi är således en mycket mer komplicerad historia än den som beskrivs i de allmänna teoretiska ordalagen.

Svagheter i den teoretiska modellen med avseende på de två orsakssamband som rör statens legitimitet och ekonomisk utveckling ligger till stor del i att teorierna är för allmänt formulerade. Det är sant att samhällsekonomin är betydelsefull för ett lands stabilitet. Människor som har en acceptabel levnadsstandard och som kan se att staten agerar för deras bästa har inget spontant skäl att vilja starta ett upprorskrig. Det råder inget tvivel om att ett sådant orsakssamband existerar.

Problemet med modellen är dock att det är ett mycket stort steg mellan beroende och oberoende variabel, mellan orsak och verkan. Samhällsekonomin verkar genom många mellanled. Därtill finns också många andra orsaker som också spelar in. Orsakssambandet mellan samhällsekonomin och stabiliteten är på mikronivå mycket mer komplicerat än vad som syns när sammanhangen betraktas från ett helikopterperspektiv. Det är ett känt problem inom den samhällsvetenskapliga forskningen att de ”stora teorierna”, de som förklarar samhället på övergripande nivå, sällan lämpar sig för politisk styrning på mikronivå. Det är mer framgångsrikt att hitta ”medeldistansteorier”, dvs. att gå ner på mikronivå för att identifiera orsaksmekanismer i de små sammanhangen, och försöka styra dem.³⁷

³⁶ Tejpar 2010.

³⁷ Elster 1989.

6 Bistånd har en svag effekt

Inom ramen för den teoretiska modell som utgör grunden för COIN-doktrinen blir utvecklingsbistånd en viktig del. Dels ska biståndet hjälpa till att understödja statsapparaten legitimitet, dels ska det lyfta den ekonomiska utvecklingen. Biståndsverksamheten anses därför spela en mycket central del i den nuvarande strategin för Afghanistan.

Emellertid är de faktiska konsekvenserna av att använda bistånd som ett medel att dämpa konflikter ett till största delen utforskat ämnesområde empiriskt.³⁸ Den forskning som finns visar dessutom på att biståndet kan vara verkningslöst och i värsta fall dessutom skadligt, om det utformas fel. Biståndet har sannolikt positiva effekter på det sätt som förväntats, men mycket talar för att effekterna är svaga.

Konfliktdynamiken

Mary B. Anderson som har skrivit om hjälpverksamhet i konfliktsituationer är noga med att påpeka att ursprungsorsaken till en konflikt inte måste vara detsamma som vad som får konflikten att fortsätta.³⁹ Hon skiljer mellan ursprungsorsaker och direkta orsaker. Ursprungsorsaken kan exempelvis vara en etnisk konflikt, men efter ett tag tar själva konfliktdynamiken i sig över. Då är det andra orsaker som driver konflikten vidare. Exempelvis kan det finnas soldater som inte har något annat yrke. För dem är kriget ett sätt att försörja sig. I det läget hjälper det inte att komma tillrätta med ursprungsorsaken.

De empiriska studier som har gjorts avseende biståndets effekter i Afghanistan bekräftar denna bild. Såväl afghaner som företrädare för ISAF har konstaterat att när väl talibanerna, eller någon annan gerillagrupp, fått ett fotfäste spelar inte biståndsinsatser någon roll. Byar som har bestämt sig för att samarbeta med talibanerna ändrar inte uppfattning på grund av att de får del av biståndsverksamheten.⁴⁰ För dem är sannolikt säkerheten avgörande. Byar som samarbetar med talibanerna befinner sig i en strategiskt knepig situation där de för sin överlevnad kan uppfatta sig som tvungna att vara lojala med talibanerna.⁴¹

I Afghanistan finns även lokala ”starka män” (strongmen) som utnyttjar sin ställning för att tvinga till sig fördelar, exempelvis poster i statsförvaltningen, genom att hota att ansluta sig till talibanerna. Dessa gynnas av en fortsatt konflikt. Därtill finns även kriminella gäng som inte heller tjänar på att kriget tar

³⁸ Uvin 2008, s. 162.

³⁹ Anderson 1999, s. 9.

⁴⁰ Fishtein 2010, s. 51, Azarbaijani-Moghaddam et al. 2008, s. 55.

⁴¹ Olsson 2009, s. 26.

slut och att en välfungerande statsmakt etableras.⁴² Aktörer som dessa försörjer sig på kriget. De tjänar på att underblåsa konflikten.

Sarah Ladbury som särskilt har studerat skälen till att unga män låter sig rekryteras till talibanerna konstaterar vidare att dessa varierar mycket.⁴³ Det kan vara pengar, social status, religiös övertygelse, ett sätt att skydda sig själv eller en konsekvens av en annan konflikt. Motiven är mycket skiftande och i många fall finns det ingen koppling till det som biståndet är tänkt att påverka. Exempelvis uppfattar vissa unga män det som statushöjande att bli talibaner. De uppfattas som ”frihetskämpar”.

Av större betydelse för rekryteringen är sannolikt konflikten själv. Afghanistan är ett klansamhälle där enskilda individer förväntas vara lojala med sin familj eller by. Om en klanledare beslutar sig för att vara lojal mot talibanerna betyder det att hans klanmedlemmar också blir lojala mot dem. Den enskilde individen avgör inte det själv.

I vissa fall vävs även klanstrider samman med striderna mellan afghanska polisen och gerillan.⁴⁴ Om den ena klanen tagit över polismyndigheten är det naturligt för en medlem av den andra klanen att inte samarbeta med polisen. Ladbury konstaterar att det finns individer som inte har haft något annat val än att ansluta sig till talibanerna eftersom det varit det enda sättet att skydda sig själv.

Den sammantagna bilden av konfliktens dynamik talar för att bistånd inte har någon direkt effekt. Lokalbefolkningens val att stödja eller delta i gerillaförbandens aktiviteter styrs till stor del av överväganden som har med säkerhetssituationen att göra. Befolkningen är i första hand fokuserad på vem de ska vara lojal mot för sin säkerhets skull. Utvecklingsbistånd (skolor, vägar, el, vatten) har ingen betydelse i den valsituationen.

Korruptionen

Olika studier av PRT:ernas arbete och vilken effekt biståndsarbetet har poängterar också att korruptionen är ett allvarligt problem. Biståndet är tänkt ska ha en legitimerande effekt för statsapparaten, men om företrädare för statsapparaten är korrupta skapar detta istället motsatt effekt. Det är ett omvittnat problem att den statsapparat Karzai-regimen har byggt upp består av många ledande företrädare med ett mycket dåligt rykte. I vissa fall rör det sig om mer än bara anklagelser om korruption, utan även kriminell verksamhet. Därtill finns det också guvernörer och lokala befälhavare som är före detta krigsherrar. I dessa fall är det sannolikt att ISAF genom sina PRT:ers understödjande verksamhet är

⁴² Fishstein 2010, s. 22.

⁴³ Ladbury 2009, s. 4.

⁴⁴ Ossoon 2009, s. 27.

direkt kontraproduktiv, på grund av att den bidrar till att ge legitimitet åt korrupta ledare.⁴⁵

Detta problem förvärras dessutom av att lag och ordning är något som talibanerna har specialiserat sig på att kunna erbjuda. Det var laglösheten som gjorde att talibanerna på 1990-talet bildades. Det som gjorde att de erhöll folkligt stöd var att de kunde erbjuda säkerhet och rättsskipning. Man kan kalla det för en tävling i statsbyggnad.⁴⁶ Talibanerna erbjuder här en alternativ statsapparat. Bistånd som skänker legitimitet åt korrupta företrädare för Kabulregimen leder därför automatiskt till att stödet för den alternativa talibanstaten istället ökar.

Bistånd som förvärrar

I sin skrift varnar också Mary Anderson för att bistånd som används för att åstadkomma stabilitet i ett konfliktdrabbat område leder till att andra områden där det råder lugn känner sig förfördelade. I värsta fall kan bistånd inte bara skapa misstämning utan till och med förvärra en konflikt om aktörerna uppfattar att de måste konkurrera om biståndsresurserna. Anderson påtalar att bistånd är en ekonomiskt viktig resurs och i ett krig vill parterna kontrollera så mycket resurser som möjligt.⁴⁷

I Afghanistan finns det nu tydliga indikationer på att detta har hänt. På grund av COIN-doktrinen satsar ISAF mycket på civila biståndsinsatser i de oroliga delarna i södra Afghanistan. Folk i de lugna delarna i norr undrar därför varför de "straffas" för detta. De undrar varför inte deras lojalitet belönas.⁴⁸

Missnöje med hur biståndet har fördelats är dock inte samma sak som att det också har bidragit till att förvärra konflikten. Ännu tyder ingenting på att konfliktnivån har ökat på grund av biståndet. Anderson kan dock nämna ett antal andra problem som också kan bli följderna av ett oförsiktigt utformat bistånd. Exempelvis kan biståndsresurser stjälas, bistånd kan skapa en onaturlig krigsekonomi och biståndet kan förstöra fungerande marknader.⁴⁹

Mest intressant ut statsbyggnadssynpunkt är hennes påpekande att biståndsverksamhet kan göra krigsherrar mindre intresserade av att ta socialt ansvar. Krigsherrar som gör anspråk på att vara politiska ledare kan också känna ansvar för befolkningens försörjning. Men om en biståndsorganisation kommer in och hjälper till med detta frigörs resurser hos krigsherren som han kan lägga på att föra kriget vidare.⁵⁰

⁴⁵ Fishstein 2010, s. 21; Azarbaijani-Moghaddam et al. 2008, s. 52; Goodhand & Sedra 2010, s. 94.

⁴⁶ Egnell 2010, s. 298.

⁴⁷ Anderson, s. 46.

⁴⁸ Fishstein 2010, s. 29; Goodhand & Sedra 2010, s. 94.

⁴⁹ Se även Tejpar 2009 för en sammanfattning av de ekonomiska störningar fredinsatser kan orsaka.

⁵⁰ Anderson, s. 46.

Inga empiriska belägg för att detta skulle ha hänt i Afghanistan finns ännu, men problemet är värt att notera eftersom det visar vilken effekt bistånd kan ha i verkligheten. Problemet understryker att bistånd inte automatiskt leder till stabilitet, utan att det finns en konfliktdynamik som är mycket mer komplicerad än den som presenteras i de övergripande strategiska dokumenten.

Bistånd som militär taktik

Huvudtanken med biståndets roll för ISAF:s verksamhet är att skapa legitimitet för den nya statsbyggnaden samt skapa ekonomisk utveckling. I militär praxis om hur COIN ska bedrivas omnämns dock biståndsinsatser som något som ska påverka "hearts and minds". Begreppet "hearts and minds" har ingen klar definition, men på militärtaktisk nivå uppfattas det oftast som små insatser som ska få folket i ett visst område eller en viss by att bli välvilligt inställda till de utländska truppers närvaro.⁵¹

Denna typ av insatser går under benämningen QIP, Quick Impact Projects,⁵² och är små. Det kan handla om att ett PRT hjälper en by med att bygga en grusväg, eller en vattenturbin, köpa in skolböcker eller medicinsk utrustning. Det primära syftet är inte att skapa utveckling eller att understödja den afghanska statens legitimitet, utan att skapa goda relationer mellan ISAF-förbanden och lokalbefolkningen.

Problemen med dessa typer av projekt ligger huvudsakligen i att deras taktiska syfte inte överensstämmer med den övergripande strategin. Det skapar oklarhet eftersom det kan ifrågasättas om det verkligen är att betrakta som bistånd. Mottagarna ser att biståndet kommer genom militära kanaler och förstår det taktiska motivet.⁵³

Vilken effekt detta har haft i Afghanistan är ännu något oklart eftersom COIN-doktrinen egentligen inte verkat med full effekt förrän under 2010. Av allt att döma har det en effekt med avseende på att lokalbefolkningen blir välvilligt inställd, vilket underlättar för ISAF-förbanden när de ska göra sina operationer. Det bidrar också till att skapa en säkrare miljö för förbanden.⁵⁴

Av detta kan man dock inte dra slutsatsen att denna typ av insatser också bidrar till att lösa alla andra problem. Konfliktdynamiken i sig, som handlar om lokalbefolkningens strategiska val att stödja den ena eller den andra sidan i kriget, har inte nödvändigtvis med välvilja och sympati att göra. Afghanska byar som väljer sida i kriget gör inte detta utifrån vilka de gillar i första hand, utan utifrån vilken sida som de tror kan garantera deras säkerhet. Om ett ISAF-

⁵¹ Se Egnell 2010 och Jackson & Gordon 2007.

⁵² De kallas även CIMIC-insatser (civil-militära insatser).

⁵³ Bradbury, Mark & Michael Kleinman 2010.

⁵⁴ Fishstein 2010, s. 50.

förband anlagt en grusväg i en by gör detta byns invånare sannolikt välvilligt inställda, men det är inte tillräckligt om byborna fruktar att talibanerna kommer att ta över byn när ISAF-trupperna har åkt därifrån.

Vilken effekt har bistånd i en konfliktsituation?

För närvarande tycks det finnas en mycket stark tilltro till biståndets stabiliserande effekter bland såväl politiska som militära beslutsfattare. ISAF:s huvuddoktrin för hur kriget i Afghanistan ska avslutas är COIN och denna doktrin framhäver starkt att ett upprorskrig inte kan vinnas med bara fysiska medel. Det är befolkningens lojalitet som ska vinnas, och ett sätt att vinna lojalitet är att erbjuda ekonomisk utveckling.

Det finns skäl att tro att bistånd har en legitimerande effekt för den afghanska staten som gör att människor blir villiga att vara lojala med Kabul-regeringens och ISAF:s styrkor. Sannolikt finns en sådan effekt. Emellertid är det mycket osäkert hur stark den är. Ämnet är dåligt utforskat. De studier som finns visar att bistånd kan vara meningslöst eller till och med göra situationen ännu värre. Finns det ändå en effekt är den av allt att döma betydligt mindre än vad som förutsatts i den övergripande strategiska inriktningen.

7 Erfarenheter av tidigare COIN-insatser

Kriget i Afghanistan är inte det första kriget av gerillatyp. ISAF är således inte heller den första styrka med uppgift att försöka besegra en fiende vars specialitet är att utnyttja befolkningen som sin strategiska fördel.

I det förflutna finns det såväl lyckade som misslyckade exempel på när COIN har använts. Ett av de mest omtalade exemplen är den framgångsrika brittiska aktionen i Malaya på 1950-talet.

Britterna konstaterade tidigt att fysisk överlägsenhet inte var tillräckligt för att besegra gerillan, utan att det krävdes att man hade folkets stöd. Det var vid detta tillfälle som den brittiske befälhavaren Gerard Templer myntade begreppet ”hearts and minds”. Idén att vinna ”hearts and minds” har efter det levt vidare som en bärande tanke i alla diskussioner om hur gerillarörelser ska bekämpas.

För att rätt kunna bedöma huruvida den COIN-strategi som nu tillämpas i Afghanistan kommer att kunna ge resultat finns det ett antal faktorer som är viktiga att uppmärksamma. En del av detta är känt sedan tidigare, annat är resultatet av ny forskning.

Osnygga metoder i det förflutna

Typiskt för många gerillakrig i det förflutna är att den armé som har haft till uppgift att bekämpa gerillan har använt sig av hårdföra metoder. Detta gäller såväl lyckade som misslyckade COIN-insatser. Överdriven brutalitet skapar vrede hos civilbefolkningen som vänder sig mot armén, vilket försämrar möjligheterna att bekämpa gerillan eftersom denna använder befolkningen som sitt skydd.⁵⁵ Men i ett antal fall där COIN-operationer har varit framgångsrika har civilbefolkningen utsatts för metoder som vi idag sannolikt skulle bedöma som stridande mot de mänskliga rättigheterna.

Mycket vanligt har varit att använda folkomflyttningar. Så skedde vid den brittiska kampanjen mot den kommunistiska gerillan i Malaya. Här ingick det som en central del i strategin att flytta cirka 400 000 småbönder. De omflyttades till nyuppsygda byar, kallade ”new villages”. I och med detta kunde armén hålla kontroll över befolkningen. Armén tog också över försörjningen av livsmedel med noggrann ransonering. Därmed omöjliggjorde den för befolkningen att förse gerillan med husrum och mat. Djungeln utgjorde ett

⁵⁵ Paul, Clarke & Grill 2010, s. xvii.

utmärkt skydd för gerillan att hålla sig gömd i men utan tillgång till mat svältes den till sist ut.⁵⁶

Även om denna kampanj framhålls som ett mönster för hur en COIN-operation ska göras, med avseende på alla andra delar när det gäller att skapa sympati hos majoriteten av folket, var taktiken i de områden där kriget mot gerillan de facto fördes mycket brutal. Folkomflyttningen gjordes med avsikt att kunna bryta nära familje- och vänskapsband mellan befolkningen och gerillan, för att på individnivå kunna skilja vän från fiende. I princip tvingades varje enskild bonde att ta ställning. De som inte samarbetade med armén fick indragna matrasoner vilket kunde leda till svält.

Liknande folkomflyttningar har gjorts också i COIN-operationer i Algeriet, Vietnam och Filippinerna. Taktiken är effektiv eftersom det just är de mycket nära och personliga banden mellan gerillasoldaterna och civilbefolkningen som är gerillans strategiska fördel. Men eftersom denna taktik strider mot de mänskliga rättigheterna kan dessa fall inte tjäna som förebild för hur modern COIN ska bedrivas.

Gerillakrig är långvariga

Gerillakrig är långvariga. Variationerna är stora men olika uppskattningar nämner omkring 10 år som det mest vanliga. Hur långa de kan bli varierar, där vissa säger 25 år, andra 40 år. Typiskt för gerillakrigen där staten har vunnit är också att de följs av ett långvarigt eftersläkningsarbete. När en gerilla är slagen eller en fredsuppgörelse kommit till stånd är det vanligt att enskilda grupper bryter sig loss och går sin egen väg. Dessa grupper är små men kan vara aktiva under en mycket lång tid, flera decennier.⁵⁷

Även på denna punkt är det värt att nämna den brittiska kampanjen i Malaya som exempel. Kriget tog sin början 1948 och inte förrän 1960 ansåg brittiska armén att den kunde lyfta det undantagstillstånd som hade utfärdats. 1963 lämnade britererna området och den nya staten Malaysia bildades. Små rester av gerillan levde vidare och la inte ned sin verksamhet förrän 1989 efter att ha skrivit under ett fredsavtal med Malaysias och Thailands regeringar.⁵⁸

Intressant att notera är att längden på ett gerillakrig tvärtom mot vad man kan tro normalt sett inte gynnat gerillan utan staten. Det var Mao Tse-Tung som myntade begreppet ”det utdragna kriget” som syftar på att en politisk-militär kamp är en tidskrävande process. Gerillor som har vunnit sina krig har också varit tålmodiga och utnyttjat tiden som en strategisk resurs. Empiriska data visar dock att

⁵⁶ Arnold 2009, s. 150.

⁵⁷ Connable & Libicki 2010, s. 28.

⁵⁸ Arnold 2009, s. 174, 179.

tålmod även är något som spelar staten i händerna.⁵⁹ Sannolikt är det tålmodigheten som är den vinnande strategin snarare än just mängden tid som står till förfogande.

Fristäder spelar stor roll

I en undersökning av 89 fall av avslutade gerillakrig konstaterar Connable och Libicki att med tillgång till en fristad är det vanligare att gerillan står som segrare än staten. Av de 46 fall där gerillan haft tillgång till en fristad har gerillorna en segerkvot gentemot staterna på 20:12 (med 10 fall med oklart resultat och 4 fall där konflikten fortfarande pågår). Av de 29 fall där gerillan inte haft någon fristad är siffrorna istället de omvända. Gerillorna har då en segerkvot på 3:13 (5 oklara fall, 8 pågående konflikter).⁶⁰

Även om dessa siffror måste bedömas med försiktighet visar de på ett mönster som förefaller intuitivt. I en gerillas strategi ingår det som ett viktigt moment att alltid undvika strid med den konventionellt sett överlägsne fienden. När den reguljära armén gör rensningsaktioner är taktiken att dra sig undan och vänta in ett tillbakadragande. En fristad, antingen i ett grannland eller i en otillgänglig del av det egna landet, blir det ställe dit gerillan alltid kan fly.

I kriget i Afghanistan fungerar nordvästra Pakistan som en sådan fristad. Gränstrakterna mellan de två länderna har aldrig varit möjlig att kontrollera. Gränsen, Durand-linjen, har aldrig varit erkänd av lokalbefolkningen. Den pashtunska folkgruppen bor på båda sidor av gränsen, och terrängen är mycket otillgänglig. Det var till Pakistan talibanerna flydde 2001 och det är tack vare denna fristad som de kunde bygga upp sin rörelse igen för att återkomma som politisk och militär kraft.⁶¹

Antalet soldater och poliser i förhållande till folkmängden

En mycket svårbedömd fråga för COIN-insatser är hur många soldater och poliser det behövs för att uppnå den stabilitet som krävs för att man ska kunna säga att ett område är säkrat för fortsatt infiltration av gerillan. I COIN är målet att få befolkningen att samarbeta med antingen polis eller militär, på samma sätt som i en fungerande fredlig stat. Målet är att få folket att uppfatta statens ordningsmakt som legitim och pålitlig. Vilken mängd soldater och polis krävs för att uppnå denna situation?

⁵⁹ Connable & Libicki 2010, s. 29.

⁶⁰ Connable & Libicki 2010, s. 47. I övriga 14 fall har författarna bedömt det så att gerillan haft tillgång till en "ofrivillig fristad", alltså en fristad hos en icke välvilligt inställd värd. För dessa fall går det inte att se något mönster.

⁶¹ Olsson 2009, s. 14–17.



Bild 2. Mängden soldater som behövs för framgångsrik counterinsurgency. Källa: RAND. Återgivet med tillstånd.

Det finns en allmänt hållen uppfattning att kvoten bör vara 20 poliser/soldater per 1000 invånare. Det är en siffra som grundar sig på bedömningar av ett antal historiska fall. Det är framför allt James Quinlivan på RAND Corporation som står bakom denna analys där han lyfter fram Bosnien och Kosovo som exempel, se Bild 2. Nordirland och Malaya nämns också.⁶²

20 poliser/soldater per 1000 invånare måste emellertid betraktas som en hög siffra. Den är också ifrågasatt. Sannolikt är det inte nödvändigt att upprätthålla en så hög nivå i alla delar av ett land. Det kan räcka med hög trupptäthet i oroliga områden. Kvaliteten på trupperna är också helt avgörande, likaså om de är inhemska eller utländska.⁶³

⁶² Quinlivan 1995; Quinlivan 2003.

⁶³ Connable & Libicki 2010, s. 127–140.

Att det råder osäkerheter om vilken den optimala nivån är betyder dock inte att nivån är oviktig. Tvärtom. Eftersom målet med en COIN-insats är att skapa en stabilitet som blir varaktig och som upprätthålls av civilbefolkningen själv är det just relationen mellan soldaterna/poliserna och invånarna som ska balanseras. I ett stabilt land som Sverige nås denna balans vid ungefär 4 poliser per 1000. Det är den normala kvoten för europeiska länder. I ett konflikthärjat land där djup misstro råder mellan soldater/poliser och invånarna måste därför denna kvot vara avsevärt högre.

Hur har då truppstorleken i Afghanistan bedömts? Fram till dess USA lade fast sin nya strategi i december 2009, som innebar en signifikant truppförstärkning, var ISAF en mycket liten styrka; även med hänsyn taget till de osäkerheter som finns i att bedöma en optimal styrkenivå.

Afghanistan har en befolkning på 29 miljoner.⁶⁴ Med en hög kvot, av samma storlek som Storbritannien en gång använde i Malaya på 1950-talet, 20:1000, skulle det ha behövts en styrka på 580 000 man. Med en låg kvot, 4:1000, motsvarande ett stabilt europeiskt land skulle det ha behövts 116 000 man. ISAF bestod dock fram till 2009 av som mest drygt 56 000 man. Se Bild 3.⁶⁵

Även om man bara ser till ISAF:s ursprungliga mandat att upprätthålla säkerheten i och omkring Kabul har truppnivåerna enligt etablerad COIN-teori varit orealistiskt låga. Kabul har 2,4 miljoner invånare.⁶⁶ Enligt den högre kvoten skulle ISAF behövt ha 48 000 man och enligt den lägre kvoten 9 600 man. ISAF:s initiala styrka bestod dock av ca 4 500 man.⁶⁷

Vid sidan av ISAF fanns också Norra alliansens irreguljära förband, ca 15 000 man, samt de förband som utgjorde Operation Enduring Freedom, ca 2 000 man.⁶⁸ Någon afghansk polis fanns inte 2001.

⁶⁴ Det finns olika uppgifter om Afghanistans befolkningsmängd. CIA World Factbook säger 29 miljoner. Nationalencyklopedin säger 33 miljoner, vilket dock är en uppskattning baserad på en folkräkning från 1979. Svenska utrikesdepartementet säger ca 28 miljoner.

⁶⁵ Afghanistan Report 2009, s. 7.

⁶⁶ Enligt Nationalencyklopedin.

⁶⁷ Regeringens proposition 2001/02:179; International Crisis Group, *Securing Afghanistan: The Need for More International Action*, Afghanistan Briefing, Kabul/Brussels, 15 March 2002.

⁶⁸ BBC News, 19 September 2001; United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom 2006.

Increase in ISAF troop levels



Bild 3. Antalet trupper i ISAF 2003–2009. Källa: Nato.

Den bakomliggande förklaringen till de låga truppnivåerna är strategin om ”det lätta fotavtrycket” som var styrande fram till 2009. I och med Barack Obamas beslut 2009 om en ny strategi för krigföringen övergavs denna tanke och USA ökade i konsekvens härmed sin truppstyrka.

Som beskrivits tidigare är USA:s strategi också den som övriga allierade accepterat. Det gemensamma målet är nu att Afghanistans samlade säkerhetsstyrkor, ANSF (polis och militär) ska uppgå till 300 000 man (160 000 plus 240 000), vilket blir en kvot på ungefär 10 poliser/soldater per 1000 invånare.⁶⁹ Förhoppningen är att denna styrka ska vara på plats under 2014 och successivt kunna överta ansvaret för säkerheten från ISAF-förbanden. Fram till dess ska ISAF fylla ut kvoten med sina 132 000 man,⁷⁰ som således ska minska i takt med att ANSF ökar. I september 2010 hade afghanska armén 138 200 man och afghanska polisen 120 500 man.⁷¹ Tillsammans finns därför för närvarande en samlad afghansk och internationell styrka på drygt 390 000 man (ca 13 soldater/poliser per 1000 invånare).

Skillnaden mellan den ursprungliga strategin med ”det lätta fotavtrycket” och den nuvarande COIN-dominerande ansatsen är således tämligen omfattande. Idag anses att det behövs omkring 300 000 poliser och soldater för att skapa långsiktig stabilitet. När ISAF påbörjade sin verksamhet ansågs det endast

⁶⁹ More Afghan Troops Needed to Secure Afghanistan, 2009; The Way Forward in Afghanistan.

⁷⁰ International Security Assistance Force, Troop Contributing Nations, 3 February 2011.

⁷¹ Afghan National Security Forces (ANSF) 2010.

behövas 4 500 man, trots en befolkning på 29 miljoner och en avsaknad av en inhemsk polis och militär. Kontinuerliga truppförstärkningar skedde visserligen därefter, men den bärande tanken fram till 2010 var dock att truppstorleken skulle vara så liten som möjligt.⁷²

I den nya strategin görs en annan bedömning avseende antalet soldater. De kritiska frågor som kan ställas om denna strategi handlar istället om kvaliteten på de poliser och militärer som nu utbildas. Särskilt den afghanska polisen har haft ett dåligt rykte. Poliser har saknat grundläggande utbildning i rättssäkerhet, varit korrupta, indragna i klanstrider och narkotikahandel med mera. Därtill har den också haft problem med deserteringar.⁷³

Den tidsplan som ISAF-länderna har satt upp är också mycket osäker. Den amerikanska truppförstärkningen som gjordes under 2010 är inte bara motiverad med att upprätthålla en viss kvot. Den tar visserligen hänsyn till vad COIN-doktrinen säger om nödvändigheten att ha rätt antal soldater på marken, men president Obamas avsikt är att kunna påbörja nedtrappningen från den nya höga nivån redan under 2011.⁷⁴ Mängden soldater är också beroende på vilka operationer som planerats. Men den huvudsakliga tanken är som sagt att det ska kunna ske en växling av amerikanska soldater mot afghanska, men om det verkligen kommer att finnas ett tillräckligt antal inhemska soldater och poliser av rätt kvalitet redan till 2014 är osäkert.

Inhemsk ledning är att föredra

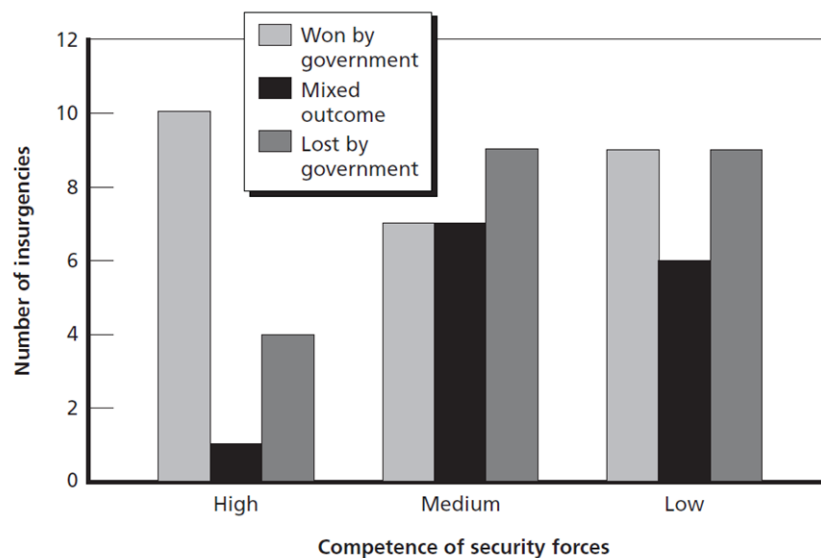
Intuitivt är det lätt att förstå att inhemska trupper har lättare att bekämpa en gerilla än inlånade trupper från ett annat land. Inhemska trupper har lokalkännedom och har samma tidsperspektiv som gerillan. Utländska trupper lider alltid av den grundläggande strategiska svagheten att de redan från början förklarar att de inte tänker stanna för alltid. Alltså kan en tålmodig gerilla vänta ut dem. Detta går inte att göra med inhemska trupper som tvärtom räknar med att vara kvar permanent.

⁷² Stapleton 2009 menar att PRT:erna blev ett sätt att smita ifrån truppförstärkningar.

⁷³ Jones 2008, s. 68–72; Olsson 2009, s. 23.

⁷⁴ The Way Forward in Afghanistan.

Competency of Security Forces and Success of Counterinsurgencies



RAND MG595-2.3

Bild 4. Säkerhetsstyrkornas kompetens i förhållande till antalet lyckade COIN-operationer. Källa: RAND. Återgivet med tillstånd.

RAND Corporations studier av COIN-insatser stöder denna uppfattning, se Bild 4.⁷⁵ Kompetenta och motiverade inhemska trupper har mycket goda chanser att besegra en gerilla. Med inkompetenta trupper (korrupta, odisciplinerade, otränade etc.) löper en reguljär armé att lida ett nederlag trots större numerär samt mer och bättre vapen. Enskilda berättelser från COIN-insatser stödjer också denna uppfattning. Exempelvis är det omvitnat att de mest effektiva jägarförbanden med uppgift att spåra upp och tillintetgöra gerillaförband är inhemska.⁷⁶

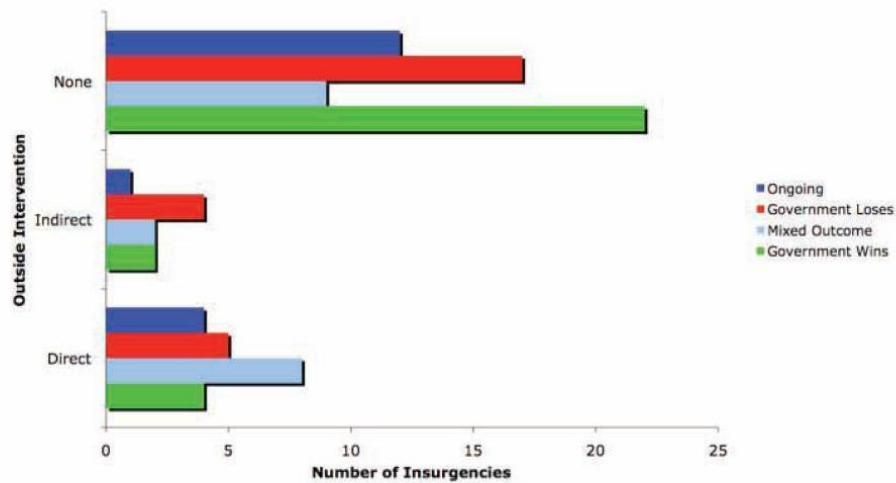
Externt stöd har betydelse men på oväntat sätt

Ytterligare ett intressant resultat att lyfta fram ur RAND:s COIN-forskning är betydelsen av externt stöd för antingen regeringssidan eller för gerillan. Här visar det sig nämligen att direkt stöd utifrån, det vill säga en intervention, till stöd för regeringen inte förefaller ha någon större effekt. Däremot förefaller utländskt statligt stöd till gerillan ha stor betydelse. Se Bild 5 och 6.

⁷⁵ Jones 2008, s. 16.

⁷⁶ Arnold 2009.

Outside Intervention in Support of Government



RAND MG965-3.7

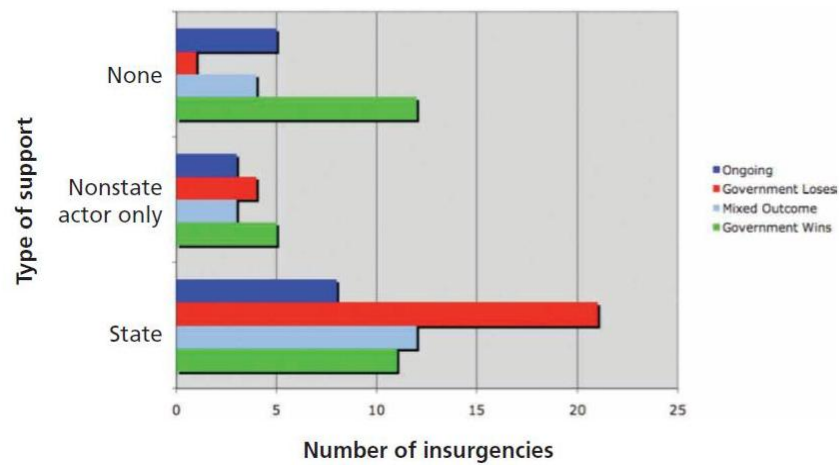
Bild 5. Antalet lyckade COIN-operationer relaterat till utländskt stöd för regeringssidan.
Källa: RAND. Återgivet med tillstånd.

Dessa forskningsresultat måste tolkas med försiktighet. Det rör sig om statistiska korrelationer och inga orsakssamband. Som framgår av figurerna finns det fall som går emot det allmänna mönstret. Det går alltså inte att på grundval av dessa figurer dra slutsatsen att utländskt stöd till en regering som kämpar mot en gerilla skulle vara meningslöst. Varje fall måste bedömas för sig.

Det intressanta med resultaten ligger snarare i att de visar hur svår en utländsk intervention är. Även om det spontant kan uppfattas som rimligt, att den regering som får hjälp av en militär stormakt kommer att öka sina chanser att vinna, är detta beroende av en mängd andra betydelsefulla variabler. Connable och Libicki listar ett antal förklaringar till varför utländska interventioner inte lyckas: Hjälpen kan vara för liten eller för stor. Den kan komma för sent. Den kan dras tillbaka för tidigt. Utländska truppers beteende kan skapa motreaktioner. Intervenerande demokratier kan få problem med hemmaopinionen.⁷⁷ Listan över möjliga förklaringar kan göras lång.

⁷⁷ Connable & Libicki 2010, s. 50.

Level of State Support to Insurgency



NOTE: The number of insurgencies in each category was normalized to 28 (the number of insurgencies in the government-won category) by arraying insurgency lengths in monotonic order and then inserting interpolated results evenly throughout the range. This method does not significantly change the percentile rankings of the results.

RAND MG965-3.12

Bild 6. Framgångar för gerillaförband relaterat till utländskt stöd. Källa: RAND. Återgivet med tillstånd.

8 Slutsatser

Sedan 2010 är den ledande politiska och militära strategin för ISAF-länderna, Sverige inkluderat, grundad i COIN-doktrinen, det vill säga den teoribildning som existerar omkring hur en gerilla ska bekämpas. Sverige kommer med all sannolikhet att vara engagerat i Afghanistans utveckling även efter 2014. Det är därför viktigt att vi i Sverige noga lär oss vad denna skolbildning omfattar, vilka frågor som diskuteras inom den och vilka tillkortakommanden den har.

Syftet med denna rapport är att granska den teoretiska underbyggnaden hos COIN-doktrinen för att möjliggöra en sådan diskussion. Det finns en allmänt hållen idé om vad det är som kan skapa stabilitet i Afghanistan, och därmed en teori om vad som kan göras på politisk väg. I utvärderingssammanhang kallas detta för ”programteori”. Programteorin är den uppfattning om vad som orsakar vad och som läggs till grund för politiska beslut. Om denna teori är väl genomtänkt har de politiska åtgärderna en god chans att lyckas, men om den tvärtom bygger på ogrundade antaganden försämras chanserna till framgång.

Den här rapporten studerar inte hela den programteori som lagts till grund för ISAF-ländernas politik, men väl en central del, den del som handlar om vad som kan frambringa stabilitet i en konflikt där ett gerillakrig har brutit ut. Här finns genom COIN-doktrinen ett paket med allmänna samhällsvetenskapliga idéer om vad som bidrar till att skapa stabilitet i ett samhälle. Dessa allmänt hållna idéer utgör den teoretiska inramning inom vilken de konkreta politiska åtgärderna utformas. Den fråga som denna rapport uppmärksammar är därför vad vi vet om dessa generella idéer. Hur väl underbyggda är de vetenskapligt? Vad vet vi från tidigare COIN-insatser om vilken betydelse de har?

En granskning av detta slag ska inte ses som en fullständig utvärdering av ISAF:s strategiska inriktning. En granskning som hittar brister kan också lätt komma att uppfattas som en enda lista med icke konstruktiva anmärkningar. De slutsatser som här presenteras bör därför i första hand ses som pusselbitar i en vidare diskussion om ISAF-ländernas Afghanistanpolitik. COIN-doktrinen är inte en enhetlig teori utan ett fång av teorier där olika bedömare lägger tonvikten vid olika delar. I den här rapporten riktas kritik mot delar av detta teoriområde, men därmed underkänns inte hela skolbildningen som sådan.

Treenigheten: Säkerhet, fungerande stat och ekonomisk utveckling

En första viktig slutsats är att konstatera att den treeninghet som ISAF menar ska skapa stabilitet i Afghanistan – säkerhet, fungerande stat, ekonomisk utveckling – i allt väsentligt måste sägas vara en teori snarare än ett resultat av empiriska undersökningar om vilka problem som faktiskt existerar i landet.

Det är överraskande att konstatera att samma treeninghet finns omnämnd i tidigare litteratur med flera decennier på nacken och där är en återkommande modell för att bedöma hur ett upprorskrig ska bemötas. Afghanistan skulle kunna vara ett fall som passar som hand i handske på den teoretiska modellen, men det är få verkliga fall som automatiskt passar in som perfekta pusselbitar i teoretiska modeller. Mycket talar därför för att modellen har kommit att appliceras på Afghanistan på grund av ett slentrianmässigt teoretiskt tänkande.

Centrala delar i modellen kan också kritiseras såväl teoretiskt som empiriskt. I första hand rör det sig om de teoretiska resonemangen om vad som skapar legitimitet för en statsapparat. Modellen säger att detta kommer som resultatet av att staten kan tillhandahålla samhällsservice. Även om det är riktigt att en del av statens legitimitet är beroende av dess effektivitet är inte detta den enda, och sannolikt inte heller ens den viktigaste grunden. I ett land som Afghanistan har traditionella ledare, som familjeöverhuvuden och mullor, stor legitimitet. Värt att påminna sig är att inte ens stabila västerländska stater enbart hämtar sin legitimitet från sin effektivitet, utan i första hand ur demokratin.

Därmed inte sagt att en välfungerande statsbyggnad skulle ha liten betydelse. Afghanerna saknar en stat som kan upprätthålla lag och ordning, och som inte är korrupt. Det är viktigt för Afghanistan att landet får en statsapparat, men att enskilda afghaner på individnivå kommer att upphöra att samarbeta med talibanerna därför att korruptionen reduceras är inte sannolikt. Konfliktdynamiken på individnivå är mer komplicerad än så. Exempelvis kan enskilda individer vara tvungna att samarbeta med gerillan för sin överlevnads skull. I ett sådant läge hjälper det inte att statsapparaten i allmänna termer uppfattas som legitim.

Fattigdomen och den utbredda arbetslösheten är också det ett omvittnat problem i Afghanistan. Men att fattigdom i sig är en drivkraft för konflikt är osäkert. Teoretiskt sett är detta en svag hypotes. Tvärtom kan istället ekonomisk utveckling vara något som leder fram till instabilitet i ett land eftersom det kan skapa konkurrens mellan olika samhällsgrupper. Olika makrosociologiska modeller har olika uppfattningar om vad som driver fram konflikter i samhället.

Vilken är ursprungsorsaken?

Ett problem som den tredelade teorin har orsakat är att vi sannolikt har fått en för begränsad diskussion omkring vad som de facto är ursprungsorsaken till att det pågår ett gerillakrig i Afghanistan. Kännetecknande för gerillakrig är att de uppstår spontant som ett våldsamt svar på ett politiskt problem. När väl kriget har startat kan andra drivkrafter ta över, men gemensamt för all COIN-teori är att man är enig om att det bakom varje gerillakrig finns en ursprungsorsak.

I Afghanistan är det uppenbart att bristen på säkerhet står ut som huvudkandidat när det gäller att hitta en ursprungsorsak. Det var den totala anarkin i mitten på 1990-talet som gjorde att talibanerna bildades och kunde ta över landet. Det var samma laglöshet som gjorde att talibanerna kunde komma tillbaka efter 2001. Talibanernas erbjudande till det afghanska folket är säkerhet och rättvisa. De erbjuder rättsskipning även för civila mål (familjerätt, egendomstvister osv.). Talibanerna erbjuder inte skolor och vägar, men lag och ordning.

Sedan 2010 har ISAF intensifierat arbetet med att bygga upp de afghanska säkerhetsstyrkorna för att verkligen övertygande kunna visa för folket att Kabul-regimen kan garantera säkerheten. Det ingår också som en central del i ISAF-styrkornas arbete att inte bara bekämpa talibanerna utan även att skydda civilbefolkningen. Dessförinnan var inte detta en prioriterad uppgift.

PRT:erna har haft som fokus att de ska ägna sig åt ”rekonstruktion”. Det civila bistånd som har givits har varit fokuserat på sådant som vägar, skolor och sjukvård i överensstämmelse med den teoretiska föreställningen om att fattigdom är en drivkraft för konflikt. Därmed har ursprungsorsaken kommit i skymundan. Det var först 2010 som ISAF konstaterade att utbildningen av poliser måste vara en högprioriterad uppgift.

Biståndets effekt är oklar

I och med att den rådande strategin så kraftigt poängterar ekonomisk utveckling och afghanska statens förmåga att leverera samhällsservice som stabiliserande effekt blir det naturligt att också ge biståndsdelen stor vikt. Militärens uppgift är att ”rensa” och att ”hålla”, medan biståndsmyndigheterna ska ”bygga”.

Forskningen omkring biståndets effekter vid konfliktlösning är emellertid begränsad. De resultat som finns visar inte på några tydliga effekter. Även här förfaller tänkandet ha dominerats av teoretiska föreställningar snarare än empiriskt belagda sanningar.

Konfliktdynamiken är mer komplicerad än vad som framkommer i den enkla tredelade teoretiska modellen. Såväl personer ur lokalbefolkningen som företrädare för ISAF-förbanden har konstaterat att när väl talibanerna fått fotfäste i ett område spelar biståndet inte längre någon roll. Säkerhetsproblemet tar över. Befolkningen i byar som infiltrerats av talibanerna kan inte förmås samarbeta

med ISAF bara på grund av att ISAF kan erbjuda vägbyggen eller skolor, eftersom detta inte är ett svar på byns mest akuta problem.

Kriget i sig skapar sina egna drivkrafter och sitt eget interna maktspel där olika aktörer anpassar sig efter varandras strategier. Denna dynamik är svår att påverka med biståndsverksamhet.

Vidare bör det också lyftas fram som en försvårande omständighet i Afghanistan att den statsapparat som biståndet ska hjälpa till att ge legitimitet åt ofta är korrupt. Många ledande företrädare i staten har ett illa ansett rykte. Med rätta frågor sig därför lokalbefolkningen varför ISAF-länderna kommer med bistånd till dem för att understödja deras ställning.

Biståndets betydelse som stabiliserande kraft bör således ses som oklar. Ur teoretisk synpunkt finns det både det som talar för och som talar mot att bistånd har en konfliktdämpande effekt. Bistånd kan skänka legitimitet åt den nya statsapparaten, skapa ekonomisk utveckling och även fungera som ett stöd för de militära operationerna. Men om det utformas fel kan det istället komma att underblåsa konflikten genom att föra in pengar i systemet som kan göda korruption, skapa konkurrens om biståndsresurser, förstöra den lokala ekonomin eller underlätta för krigsherrar att fortsätta kriga.

Empiriskt sett finns endast få undersökningar. Ingen av dem visar på några tydliga positiva effekter av bistånd på konfliktsituationen.

Viktiga erfarenheter av tidigare COIN-insatser

Rapportens huvudfokus är granskningen av det bakomliggande teoretiska tänkandet i COIN-doktrinen, där särskilt de tre orsakssambanden uppmärksammas. Som ett viktigt tillägg för att rätt kunna bedöma värdet av COIN-doktrinen och ISAF:s strategi för Afghanistan bör också ytterligare några aspekter diskuteras som är betydelsefulla för om en COIN-insats ska bli framgångsrik.

En sådan faktor som har nämnts i rapporten är att gerillakrig är långvariga. De flesta krigen varar omkring tio år, men historiska exempel visar att det finns konflikter som varat ända upp till 20 eller 40 år. Givet att ISAF först under 2010 fick en heltäckande COIN-strategi på plats skulle stabilitet i Afghanistan möjligen inte nås förrän omkring 2020.

En annan faktor är att COIN för att lyckas måste ha rätt mängd trupper på marken, och då framför allt inhemska trupper. Talibanernas strategiska styrka ligger i att de är en del av civilbefolkningen. Om därför banden mellan talibanerna och civilbefolkningen ska kunna klippas måste motsvarande band mellan civilbefolkningen och de afghanska säkerhetsstyrkorna tillsammans med ISAF etableras. Tidigare erfarenheter av COIN säger att detta är personalkrävande.

En tredje faktor som också är mycket angelägen att uppmärksamma är situationen i Pakistan. Det var fristaden i Pakistan som gjorde att talibanerna kunde återkomma. Tidigare erfarenheter av gerillakrig bekräftar att fristäder spelar en viktig roll för gerillan. Så länge denna fristad finns kvar kommer talibanrörelsen också att finnas kvar.

Dessa faktorer ska inte ses som de enda eller viktigaste att ta hänsyn till för att bedöma COIN-doktrinen kvaliteter, utan lyfts fram här för att de har stor betydelse, men inte kommit att diskuteras i någon större utsträckning i Sverige.

COIN fungerar men prognosen är osäker

Trots att det tydligt går att identifiera tillkortakommanden i den rådande strategin för ISAF måste det ändå ses som ett framsteg att COIN-doktrinen nu är grunden för hela insatsen. Det var med all sannolikhet ett misstag som begicks när idén om ”det lätta fotavtrycket” fick vara styrande för ISAF-ländernas engagemang i Afghanistan. Därtill måste det ses som ett misstag att denna idé omprövades först åtta år senare.

Med det amerikanska beslutet att ominrikta insatsen och följa COIN-tänkandet fullt ut har ISAF fått en mer genomtänkt strategi. Genom konferenserna i London och Kabul under 2010 har övriga ISAF-länder godkänt den nya strategin. Därmed finns det en bred politisk enighet om vad som ska göras.

Erfarenheter från tidigare gerillakrig visar att COIN kan fungera, men osäkerhetsfaktorerna är betydande. COIN kräver både resurser och tålamod. Sverige har förbundit sig att ha kvar sin styrka i Afghanistan till åtminstone 2014. Enligt den plan som stadfästes vid Kabul-konferensen ska de Afghanska nationella styrkorna själva ta över ansvaret från detta årtal, men arbetet med att skapa stabilitet i landet kommer med all sannolikhet inte att vara avslutat vid denna tidpunkt.

Viktigt att notera är också att COIN-doktrinen inte är en enskild teori utan en grupp av teorier. Militära COIN-teoretiker som David Galula eller David Kilcullen, som varit mycket inflytelserika i militära kretsar, har ett fokus som skiljer sig mycket från vad som kan läsas i övergripande politiska dokument. Galula och Kilcullen, som själva praktiserat COIN, menar att det är på mikronivå det hela avgörs. Stabilitet uppnås när den reguljära armén lyckas bryta banden mellan gerillan och befolkningen. Allt annat runt omkring – statsbyggnad, biståndsprojekt med mera är sekundärt i förhållande till detta.

Därmed går det att förenklat säga att det finns två COIN-perspektiv, ett på mikronivå och ett på makronivå. Denna rapport diskuterar framför allt makroperspektivet. Den modell med tre utpekade orsakssamband som sägs skapa stabilitet menar att det är de stora bakomliggande variablerna som vi bör försöka påverka.

Denna tanke kan på goda grunder kritiseras. Inom samhällsvetenskapen finns en kritik mot ”stora teorier”, det vill säga generellt formulerade och mycket omfattande teorier som vill förklara hela samhällets utveckling. Typexemplet är den marxistiska historiematerialismen. Kritiken mot dessa ”stora teorier” är att de kanske är sanna, men omöjliga att utnyttja i politiska sammanhang. Den som vill utnyttja vetenskapen i politikens tjänst bör istället leta efter teorier på mikronivå. ”Medeldistansteorier” har högre precision. En av lärdomarna av granskningen i denna rapport kan således sägas vara att COIN-doktrinen mer sannolikt finns på mikronivå snarare än makronivå.

Referenser

Afghan National Security Forces (ANSF), Media Bakgrounder, Nato, 26 October 2010.

Afghanistan Report 2009, Nato.

Anderson, Mary B., 1999, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Arnold, James R., 2009, *Jungle of Snakes: A Century of Counterinsurgency Warfare From the Philippines to Iraq*, New York: Bloomsbury Press.

Azarbaijani-Moghaddam, Sippi et al., 2008, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan Perceptions of Civil-Military Relations*, British & Irish Agencies Afghanistan Group.

BBC News, 19 September 2001, *Afghanistan's Northern Alliance*.

BBC News, 11 January 2010, *Poll of Afghan Opinion, 11–23 December 2009*.

Bradbury, Mark & Michael Kleinman, 2010, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya*, Feinstein International Center.

CIA, *The World Factbook*, www.cia.gov.

Commander's Initial Assessment, 30 August 2009.

Communiqué of "Afghanistan: The London Conference", 28 January 2010.

Connable, Ben & Martin C. Libicki, 2010, *How Insurgencies End*, Santa Monica: RAND Corporation.

Counterinsurgency: Field Manual, Department of the Army, 2006.

Derblom, Markus et al., 2009, *Design av utvärderingen för PRT Mazar-e-Sharif*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--2802--SE.

Derblom, Markus et al., 2010, *Utvärdering av PRT MeS: Slutrapport*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-RH--0951--SE (hemlig).

Egnell, Robert, 2010, "Winning 'Hearts and Minds'? A Critical Analysis of Counter-Insurgency Operations in Afghanistan", *Civil Wars*, 12:3.

Elster, Jon, 1989, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fishstein, Paul, 2010, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Balkh Province*, Feinstein International Center.

- Fitzsimmons, Michael, 2008, "Hard Hearts and Open Minds? Governance, Identity and the Intellectual Foundations of Counterinsurgency Strategy", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 31, No. 3.
- Galula, David, 1964, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, New York: Fredrick A. Prayer.
- Goodhand, Jonathan & Mark Sedra, 2010, "Who owns the peace? Aid, reconstruction and peacebuilding in Afghanistan", *Disasters*, 34.
- International Crisis Group, 2002, "Securing Afghanistan: The Need for More International Action", *Afghanistan Briefing*, 15 March.
- International Security Assistance Force, Troop Contributing Nations, 3 February 2011, www.isaf.nato.int.
- Jackson, Matthew & Stuart Gordon, 2007, "Rewiring Interventions? UK Provincial Reconstruction Teams and 'Stabilization'", *International Peacekeeping*, Vol. 14.
- Jones, Seth G., 2009, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*, New York: W. W. Norton Company.
- Jones, Seth G., 2008, *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica: RAND Corporation.
- ISAF PRT Handbook, Edition 4.
- Kabul International Conference on Afghanistan, Communiqué, 20 July 2010.
- Karvonen, Lauri, 1997, *Demokratisering*, Lund: Studentlitteratur.
- Kilcullen, David, 2010, *Counterinsurgency*, New York: Oxford University Press.
- Ladbury, Sarah, 2009, *Testing Hypothesis on Radicalisation in Afghanistan: Why Do Men Join the Taliban and Hizb-i Islami? How Much Do Local Communities Support Them?*, Independent Report for the Department of International Development (DFID).
- Lappalainen, Tomas, 1993, *Maffia*, Rimbo: Fischer.
- Linz, Juan J., 1978, *Crisis, Breakdown & Reequilibration: The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Long, Austin, 2006, *"Other War": Lessons from Five Decades of RAND Counterinsurgency Research*, Santa Monica: RAND Corporation.
- Lönergård, Claes, 2010, "Så hamnade Sverige i krig", *Fokus*, 11 februari.
- Mao Tse-Tung, 1938 (1969), "Om långvarigt krig", *Militärpolitiska skrifter del II*, Bo Cavefors Bokförlag.
- Mao Tse-Tung, 1961, *Guerilla Warfare*, London: Cassel.

More Afghan Troops Needed to Secure Afghanistan, 2009, *Council on Foreign Relations*, Interview with Richard P. Formica, Commanding General, Combined Security Transition Command – Afghanistan, November 3.

Nationalencyklopedin.

Olsson, Stefan, 2009, *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--2803--SE.

Paul, Christopher, Colin P. Clarke & Beth Grill, 2010, *Victory Has a Thousand Fathers Sources of Success in Counterinsurgency*, Santa Monica: RAND Corporation.

Petraeus, David H., 2010 *The Surge of Ideas: COINdinistas and Change in the U.S. Army in 2006*, tal hållet vid American Enterprise Institute, 6 maj.

Quinlivan, James T., 1995, *Force Requirements in Stability Operations*, Parameters, Winter.

Oquinlivan, James T., 2003, *Burden of Victory: The Painful Arithmetic of Stability Operations*, RAND Cooperation.

Regeringens proposition 2001/02:60.

Regeringens proposition 2001/02:179.

Regeringens proposition 2002/03:21.

Regeringens proposition 2003/04:71.

Regeringens proposition 2005/06:34.

Regeringens proposition 2006/07:38.

Regeringens proposition 2008/09:69.

Regeringens proposition 2009/10 38.

Regeringens proposition 2010/11:35.

Report of the Secretary-General, 2002, *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, 18 March, S/002/278, United Nations.

Rohde, David & Sanger, David E., 2007, "How a 'Good War' in Afghanistan Went Bad", *New York Times*, 12/8.

Shafer, Michael D., 1988, *Deadly Paradigmes: The Failure of U.S. Counterinsurgency Policy*, Leicester: Leicester University Press.

Stapleton, Barbara J., 2007, "A Means to What End? Why PRTs Are Peripheral to the Bigger Political Challenges in Afghanistan", *Journal of Military and Strategiv Studies*, Vol. 10, Issue 1.

Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan, Utrikesdepartementet 2010.

Tejpar, Johan, 2010, *How do Peace Support Operations Impact on Conflict Regions' Economies?*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--2767--SE.

Tejpar, Johan, 2010, *Economic Causes of Civil War: The Role of Global Economic Structures*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--2899--SE.

The Asia Foundation, 2009, *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*.

The Way Forward in Afghanistan, White House (www.whitehouse.gov), citerat 1 mars 2011.

United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom, 2006, U.S. Army Center of Military History, www.history.army.mil.

Uvin, Peter, 2008, "Development and Security: Genealogy and Typology of an Evolving International Policy Area", i Hans Günter Brauch (et al.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*, Heidelberg: Springer.

Vedung, Evert, 1998, *Utvärdering i politik och förvaltning*, Lund: Studentlitteratur.

Weber, Max, 1983, *Förståendesociologins grunder 1*, Lund: Argos.