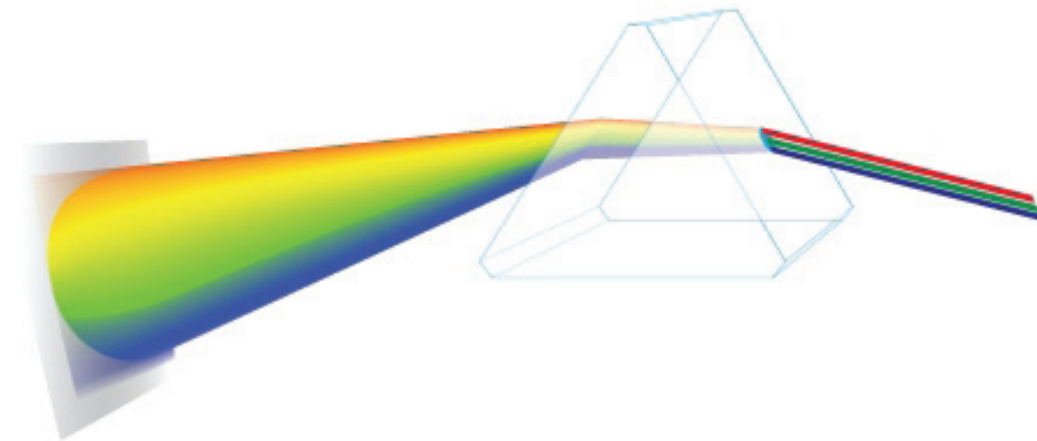




Civil-militär samverkan i koncept och doktrin

En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats,
COIN, civil-militär samverkan och CIMIC

HENRIC ROOSBERG



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

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

www.foi.se

FOI-R--3321--SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
December 2011

Försvarsanalys

Henric Roosberg

Civil-militär samverkan i koncept och doktrin

En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats,

COIN, civil-militär samverkan och CIMIC

Omslagsbild: Johan Roosberg

Titel	Civil-militär samverkan i koncept och doktrin: En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC
Title	Civil-military cooperation in concept and doctrine: A comparative concept analysis of comprehensive approach, COIN, civil-military cooperation and CIMIC
Rapportnr/Report no	FOI-R--3321--SE
Rapporttyp /Report Type	Användarrapport User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	60 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Studien visar på ett till del problematiskt förhållande mellan CA (*Comprehensive Approach*), COIN (*Counterinsurgency*) civil-militär samverkan och CIMIC (*Civil-military co-operation*). Det som koncepten, på olika nivåer, har gemensamt är att de utvecklats för att uppnå en ökad effekt genom att harmonisera olika insatser och identifiera gemensamma, överlappande målsättningar. CA-konceptet är dock inte framtaget enbart för upprorsbekämpning, även om CA kan användas också till detta. I COIN är den doktrinära användningen av CA därför en delmängd av konceptets fulla betydelse. CA beskriver ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam målsättning mellan olika aktörer i vid mening. COIN-doktrinen beskriver ett sådant förhållningssätt vid upprorsbekämpning. Därtill beskriver COIN-doktrinen hur militära medel, givet en gemensam civil-militär målsättning, kan nyttjas där civila aktörer inte har möjlighet att genomföra nödvändiga insatser. En del av dessa militära insatser genomförs genom CIMIC-funktionen. Studien beskriver därför hur CIMIC-funktionen ändrats från att initialt vara en samverkans- och kommunikationsfunktion till att bli en ”utväxlare av civila verkansdelar”.

Studien syftar till att i möjligaste mån åtskilja begreppen och koncepten ifrån varandra genom att visa på i vilka huvudsakliga sammanhang och till vilket syfte de främst är tänkta att användas och var begreppen överlappar varandra. Slutsatsen är att CA är ett strategiskt koncept framtaget för att möjliggöra överordnad politisk-strategisk styrning. I Sverige har detta utmynnat i en *nationell* ansats eller i ett ”samlat agerande”. COIN-doktrinen är framtagen för att beskriva hur det militära medlet skall nyttjas i upprorsbekämpning inom ramarna för en stabiliseringsoperation. I COIN-doktrinen innebär upprorsbekämpning att de militära operationerna, givet att tyngdpunkten är banden mellan befolkningen och upprorskämparna, måste breddas till att inbegripa traditionellt civila aktiviteter vilket påverkar definitionen av CIMIC.

Nyckelord: Allomfattande ansats, CIMIC, Civil-militär samverkan, COIN, Comprehensive approach, Hearts and minds, Upprorsbekämpning

Summary

This study suggests a partly problematic relation between the concepts CA (*Comprehensive Approach*), COIN (*Counterinsurgency*), civil-military relations and CIMIC (*Civil-military co-operation*). The concepts share a common feature; they have been developed, at different levels, by different actors, to increase the effect in operations through a harmonisation of efforts and through an identification of common objectives. Yet, CA was not developed solely as a concept for counterinsurgency, although it is applicable in such operations. The COIN-doctrines utilisation of the CA-concept is therefore a conceptual subset and describes only partly an operative implementation or use of the concept as a whole. CA describes common, concerted objectives and harmonisation in an operation in large. The COIN-doctrine describes such qualities in a counterinsurgency operation. In addition, the COIN-doctrine describes how military means can be employed, in accordance with the common civil-military objectives, to gain necessary effect where civilian actors are unable to perform necessary tasks. Some of these tasks are performed through CIMIC. This study therefore describes how CIMIC has transformed from its initial function, as a civil-military liaison and communication provision, to a “civil means enabler”.

This study aims to distinguish the concepts from each other and explain in what context and on what level they hold most relevance and where the concepts overlap. The findings are that CA is a strategic concept developed to enable grand strategy. In Sweden this conceptual development has resulted in a national approach, the “concerted action” (*Swe. samlat agerande*). The COIN-doctrine only describes such an approach within the context of a counterinsurgency campaign, when the centre of gravity is identified as the ties between the insurgents and the people. The COIN-doctrine, through its centre of gravity, widen the military need of capabilities to include civilian efforts thus changes the implication of CIMIC.

Keywords: CIMIC, Civil-military relations, Comprehensive approach, COIN, Counterinsurgency, Hearts and minds

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
1.1	Bakgrund och forskningsbehov	6
1.2	Syfte och avgränsning.....	8
1.3	Frågeställningar.....	9
1.4	Metod och generaliserbarhet	9
1.5	Disposition	10
1.6	Grundläggande definitioner	11
2	Allomfattande ansats	13
2.1	Varianter av den allomfattande ansatsen.....	13
2.2	Doktrinär utveckling, allomfattande ansats som strategiskt instrument.....	18
2.2.1	Skillnaden mellan seger och framgång.....	22
2.3	Framväxten av en svensk ansats – ”samlat agerande”	23
3	COIN-doktrinen och ”hearts and minds”	29
3.1	COIN-doktrinen ”tyngdpunkt”, banden till befolkningen	29
3.1.1	Begreppet hearts and minds	34
3.2	Ledning genom ”unity of effort” och ”unity of command”	36
4	CIMIC-funktionen och civil-militär samverkan	41
4.1	CIMIC, skillnaden mellan begrepp och funktion.....	41
4.2	CIMIC som delmängd i civil-militär samverkan	46
4.3	Civil-militär samverkan som behov	50
5	Slutsatser för framtida doktrinutveckling	54
6	Referenser	57

1 Inledning

Detta kapitel behandlar inledningsvis bakgrund och syfte med studien, därefter de urval, avgränsningar och metodologiska val vilka ligger till grund för operationaliseringen. Avslutningsvis presenteras rapportens disposition i sin helhet samt några av de definitioner vilka ligger till grund för studiens resonemang och metod.

1.1 Bakgrund och forskningsbehov

Allomfattande ansats eller engelskans ”*Comprehensive Approach*” (CA) är ett begrepp som redan föranlett stora arbetsinsatser inom akademien, svensk förvaltning och svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Begreppets betydelse verkar variera med betraktaren och på vilken beslutsnivå definitionen skall nyttjas¹. Resultatet av detta är ett stundtals bristande samförstånd runt hur och på vilken nivå begreppet skall användas. Detta leder till friktion då flera aktörer i princip är eniga om att ansatsen bör implementeras men inte delar uppfattning om vad det är som skall implementeras samt var och hur detta skall göras². Begreppet ”*Comprehensive Approach*”, är ursprungligen brittiskt och är del av den expanderande begreppsfloran vilken kommit ur de gemensamma och multifunktionella stabiliseringsoperationer vilka genomförts i Irak och Afghanistan efter 2001³.

Ur dessa utdragna konflikter har också andra koncept, doktriner och begrepp lanserats. Även dessa är till en stor del ursprungligen brittiska. Bland dessa begrepp återfinns exempelvis CIMIC, ”hearts and minds” och ”COIN” (*counter-insurgency*, sv. *upprorsbekämpning*). Dessa koncept och begrepp är av olika organisationer, i olika utsträckning, operationaliserade genom doktrin och strategi i exempelvis Afghanistaninsatsen och kommer med stor säkerhet förbli så även i framtida insatser. Den stora utmaningen i dessa koncept, begrepp och doktriner är dock att deras ursprungskälla ingalunda är densamma. De har inte nödvändigtvis tagits fram som integrerade delar av samma system eller begreppsapparat och är därför i vissa fall svåra att jämföra eller att använda samstämmigt. Delar av begreppen är först använda så långt tillbaka som den direkta efterkrigstiden men har fortsatt att användas, ibland med ny betydelse, i

¹ Att göra CA-begreppets konturer otydliga är en avsiktlig handling vid den brittiska konceptutvecklingen. Den stora mängden aktörer hade inga möjligheter att enas om ett mer precist begrepp, varpå ”*Comprehensive Approach*” bestämdes, inte för att tydliggöra utan för att godkännas av alla parter. Couzens, David (2011) CA-seminarium, FOI (2011-11-16)

² Riksrevisionen (2011) Svenska bidrag till internationella insatser. RiR 2011:14. ss.83-84

³ Hull, Cecilia, Derblom, Markus (2011) Vad är *Comprehensive Approach*? FOI-R--1395--SE s.20

olika sammanhang. Tolkningen och implementeringen varierar därför mellan olika ledningsnivåer, mellan nationer och mellan olika myndigheter och organisationer i nationerna. Detta är även fallet i Sverige.

När författaren besökte ett seminarium vilket behandlade ansvarsutkrävning och samverkansproblematik i svenska insatser, baserat på Riksrevisionens rapport – *Svenska bidrag till internationella insatser*, framkom en stor skillnad mellan hur deltagarna (Försvarsmakten, Försvarsutskottet, Folke Bernadotteakademien, Sida, Svenska Afghankommittén och Kristna fredsörelsen) använde de olika begreppen. Samma begrepp användes av olika aktörer utan att det fanns en sammanhållen och gemensam förståelse för vad dessa betydde. Det finns ur ett svenskt perspektiv således all anledning att skapa ökad förståelse för hur dessa begrepp, koncept och doktriner förhåller sig till varandra och på vilken nivå verksamheten de beskriver ytterst skall ledas och utvecklas; samt vad det innebär när begreppet används i olika sammanhang. Genom att allt fler aktörer engageras i krishantering kommer framtida insatser inte att bli mindre komplexa. Den svenska ambitionsnivån för en gemensam, ”samlad” civil-militär ansats är redan hög och framgår bland annat av *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds – och säkerhetsfrämjande verksamhet*.

”Strategin ska ge en övergripande vägledning för svenskt agerande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet. Den ska även ange de politiska målen, skapa förutsättningar för ett mer effektivt resursutnyttjande samt ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar.[...] De militära, civila och återuppbyggnadsinsatser som görs i en specifik region ska ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den regionen/landet.”⁴

I Försvarsmaktens perspektivstudie från 2010 förklaras det att det för att uppnå de politiska målsättningarna med ett svenskt samlat stöd bland annat behövs: gemensamma konceptuella ramverk samt gemensamma begrepp och definitioner⁵. Det är i dessa behov som studien tar avstamp.

Författaren har valt att använda den svenska termen ”allomfattande ansats” istället för den engelska termen ”comprehensive approach”. Förutom de rent språkliga vinsterna med detta är den svenska termen fastställd av Överbefälhavaren som det begrepp som skall användas av Försvarsmakten.

⁴ Regeringen (2007) *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds – och säkerhetsfrämjande verksamhet*. Skr. 2007/08:51. s.3

⁵ Försvarsmakten (2010) *Perspektivstudie 2010- En arbetslägesredovisning*. ss.79,81

1.2 Syfte och avgränsning

Det övergripande målet för rapporten är att bidra till FoT-projektet *Ledning i multifunktionella insatser* vars syfte är att stödja Försvarmakten med forskningsinsatser riktade mot ökad förmåga till ledning i internationella insatser med flertalet olika aktörer och olika mandat.

Det huvudsakliga syftet med denna studie är att bidra till en förklarande åtskillnad mellan begreppen allomfattande ansats, COIN-doktrinen, civil-militär samverkan och CIMIC och förklara hur begreppen förhåller sig till varandra. Därtill syftar studien till att synliggöra de olika nivåer och sammanhang vari respektive koncept, doktrin eller begrepp har huvudsaklig bäring och relevans trots att de till del är överlappande. Dessa begrepp återfinns ofta i diskursen runt multifunktionella insatser och gränserna mellan dem är stundom oklara. Studien leder förhoppningsvis till en minskad otydlighet i begreppsfloran och en utökad möjlighet för berörda verksamhetsdelar att genomföra ledning och utveckling av sitt respektive område. Studien syftar främst till att synliggöra begreppsutmaningar för Försvarmaktens framtida doktrin-, handboks- och grundsynsutveckling. Studien kan dock även användas som underlag för andra myndigheter, exempelvis Regeringskansliet, Sida, Polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Folke Bernadotteakademien vilka i regeringens skrivelser och propositioner åläggs allt större koordineringen med varandra och Försvarmakten. Ett exempel på detta finns i strategin för ”det samlade stödet” till Afghanistaninsatsen⁶.

Studien kommer inte att behandla eller utvärdera det instrumentella värdet av en allomfattande ansats eller andra koncept och doktriner. Den kommer inte heller att huvudsakligen söka framlägga egna definitioner på begreppen utan i största möjliga utsträckning nyttja de befintliga definitionerna inom projektet och annan relaterad forskning. De delar av begreppen vilka redovisas kommer därför främst att fokusera på områden där otydlighet framträder begreppen emellan.

Ur ett urvalsperspektiv går det vidare att fråga huruvida begrepp ur COIN-doktrinen är relevanta för svenska studier. Den amerikanska COIN-doktrinen är inte fastställd som svensk doktrin. I den svenska militärstrategiska doktrinen nämns dock COIN-doktrinen som en av de tillgängliga doktriner som den svenska Försvarmakten kan tänkas nyttja vid upprorsbekämpning⁷ och att det

⁶ Regeringen (2011) *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*. Skr. 2011/12:18. s.9. Regeringen (2010). *Fortsatt svenskt bidragande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. Prop/11:35. s.22

⁷ Det svenska begreppet ”verkan mot irreguljära angrepp” beskriver verkan mot ett brett spektrum av irreguljära hot som terrorism, subversion, sabotage och upplöpp, COIN-doktrinen anses därför svara mot en delmängd av behoven i verkan mot irreguljära angrepp.

således inte finns något svenskt behov av att utveckla en egen motsvarighet⁸. Därutöver deltar Sverige i insatser med nationer vilka mer uttalat och fastställt tillämpar doktrinen. Därför finns det ur ett svenskt perspektiv ett stort värde i att behandla delar av doktrinen begrepp och utgångspunkter.

1.3 Frågeställningar

De två primära frågeställningarna lyder:

- Hur förhåller sig konceptet allomfattande ansats till COIN-doktrinen, civil-militär samverkan och CIMIC?
- Till vilka ledningsnivåer och begreppsapparater skall begreppens relevans huvudsakligen avgränsas för att bibehålla dess integritet och användbarhet?

1.4 Metod och generaliserbarhet

Rapporten bygger främst på en litteraturstudie av sekundärkällor men kompletteras med visst primärmaterial från intervjuer och seminarier där författaren deltagit. Eftersom en stor del av begreppen tillhör begreppsapparater kopplade till framför allt amerikanska doktriner och Natodoktriner kommer dessa dokument att utgöra ett viktigt källmaterial. Rent metodologiskt kommer källmaterialet behandlas genom en textanalys, i syfte att påvisa olika möjliga tolkningar av kärnbegreppen i olika sammanhang på olika nivåer. Det teoretiska ramverket för klassificeringen av olika ansatser är de definitioner och slutsatser som tidigare presenterats i projektet rörande framför allt den allomfattande ansatsens beståndsdelar⁹.

De två frågeställningarna syftar till att generera en förklarande slutsats där källmaterialet analyseras efter antagandet att den allomfattande ansatsen, COIN-doktrinen, civil-militär samverkan och CIMIC är koncept, till olika grad operationaliserade och implementerade i strategi och doktrin. Däremot är dessa koncept, begrepp och doktriner inte till fullo integrerade då de, på en given plats i ett givet sammanhang, har olika syfte och tänkt implementeringsnivå. De två förklarande frågeställningarna syftar därför till att förklara skillnaden och förhållandet mellan koncepten, begreppen och doktrinerna samt på vilken nivå de ytterst skall utvecklas.

Möjlighet att generalisera utifrån rapportens slutsatser finns inte minst för ledningen av den svenska insatsen vid PRT MeS (*Provincial Reconstruction*

⁸ Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin- med doktrinära grunder (MSD 12)* s.134

⁹ Se exempelvis: Hull, Cecilia, Derblom, Markus (2011) *Vad är Comprehensive Approach?*

Team, Mazar-e-Sharif). Detta är givet antagandet om de komplicerade ledningsförhållanden i multifunktionella insatser. Det svenska bidraget till ISAF (*International Security Assistance Force*) är vid skrivande stund den största svenska enskilda insatsen samt den insats vid vilken högst ambition är ställd ifråga om harmonisering mellan olika politikområden till en ”samlad svensk Afghanistanpolitik”¹⁰.

Det är vidare troligt att även framtida svenska insatser med (främst) längre tidsspänn kommer att ställas inför liknande ansatser, mandat och kontexter med såväl civila, externa som lokala aktörer med vilka regeringen kommer att efterfråga samordning och gemensamma ansatser. Den svenska insatsen i Afghanistan kommer därför att löpande fungera som illustration i rapporten.

Det finns givetvis utmaningar enkom i ledningen av den militära insatsen i Afghanistan. Den militära ledningsstrukturen, i omfång närmast en förstärkt brigadstab, skall leda en reducerad bataljon ifrån operativ till stridsteknisk nivå med relativt små manöverenheter på kompaninivå. Därtill skall staben genomföra koordinering och samverkan med såväl biståndsdelar som lokala myndigheter och genomföra gemensamma operationer med sidoförband ur både ISAF och ANSF (*Afghan National Security Forces*). Detta ställer stora krav på förståelse för skillnader och likheter mellan begreppen på olika nivåer, inte minst genom den stora flora av styrdokument som en sådan insats generar. PRT MeS kan därför illustrera ett sammanhang där begreppsotydlighet är trolig genom att innehålla de olika nivåer och uppgifter där olika begrepp, doktriner och koncept överlappar varandra.

Ett pedagogiskt och metodologiskt fördelaktigt sätt att presentera begreppen vore att utifrån politisk-strategisk, militärstrategisk, operativ och taktisk nivå placera dem hierarkiskt. Detta är dock svårt eftersom begreppen, doktrinerna och koncepten inte kommer från samma begreppsapparat och inte är framtagna genom samma processer eller för att hierarkiskt passa in i samma system. Koncept såsom ”allomfattande ansats”, är exempelvis inte ett enkom militärt, doktrinärt begrepp till skillnad från exempelvis COIN. En ansats till en sådan presentation står likväl att finna i dispositionen men ett flertal begrepp har betydelser och element på mer än en nivå och måste därför behandlas därefter i analysen.

1.5 Disposition

Inledningsvis behandlar kapitel två en allomfattande ansats (eng. *comprehensive approach*) som koncept. Detta görs i syfte att visa på de olika varianter av ansatsen som kan vara intressanta ur svensk synvinkel.

¹⁰ Regeringen (2010). *Fortsatt svenskt bidragande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. Prop/11:35.s.22

Kapitel tre behandlar COIN-doktrinen, begreppen ”hearts and minds”, ”unity of command” och ”unity of effort” i syfte att förklara COIN-doktrinen förhållande till både den allomfattande ansatsen och civil-militär samverkan.

I kapitel fyra behandlas begreppen civil-militär samverkan och CIMIC (eng. *civil-military co-operation*). Syftet med detta är att visa på begreppens förändrade betydelse i samtida doktrinutveckling hos Nato och USA och hur Sverige nyttjat begreppet.

Varje kapitel avslutas med en kort sammanfattning av de viktigaste punkterna i kapitlet. I kapitel fem redovisas studiens sammantagna slutsatser och de svar på frågeställningarna som analysen genererat samt författarens rekommendationer för framtida doktrinutveckling.

1.6 Grundläggande definitioner

För att minska risken för fortsatt begreppsotydlighet kan det vara behjälpligt med en grovhuggen åtskillnad mellan koncept och doktrin. Ett koncept är en teoretisk bearbetning av ett problem, en erfarenhet eller en uppfattad möjlighet¹¹. Konceptet utvecklas för att beskriva huvuddragen i en lösning eller en ny inriktning vid vilket problemet, möjligheten eller lärdomen kan bemötas och behandlas¹². Ett militärt koncept kan vara framtaget för högre eller lägre nivåer och kan därför vara underordnat andra koncept. Ett militärt koncept beskriver främst hur militära resurser skulle kunna nyttjas för att uppnå ett önskat mål.¹³ Koncept skiljer sig ifrån doktriner som är ”kodifierad” kunskap, dvs. tankegods införda som system och vedertaget tolkningsmönster för en given organisationsdel. En doktrin syftar till att skapa förståelse, ge vägledning och instruktioner. En doktrin är därför ”ett formellt uttryck för den kunskap och de förställningar som utgör den viktigaste grunden för verksamheten inom det militära försvaret” och skall ge vägledning i hur stridskrafter skall användas¹⁴. I Sverige finns det doktriner för *mark-*, *luft-* och *marinoperationer* eller för *gemensamma operationer* samt en överordnad *militärstrategisk doktrin*. Tillsammans med *Grundsyn*-dokumenten utgör dessa olika delar huvuddelen av en svensk doktrin för Försvarsmakten.¹⁵ Medan ett koncept undersöker olika lösningar på framtida och samtida problem är en doktrin instruktioner och

¹¹ Missiv till tillämpat koncept för expeditionär förmåga. Flygelholm, Stefan. Norrlander Stefan, Hansson, Lars-Åke. Sjöblom, Ingvar (2011) Expeditionär förmåga. HKV 01 400:56728. s.2

¹² Försvarsmaktens konceptutvecklingsenhet (2011) CD&E Method Description. s.16

¹³ Ibid. s.21

¹⁴ Pallin, Krister. Andersson, Markus (2001) Militärstrategisk doktrin- strategibegreppet. Kungl Krigsvetenskapsakademin. Handlingar och tidskrift, 3:e häftet.. ss.56-57

¹⁵ Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) Gemensamma operationer. Sörman information & media. Stockholm. ss.10-11

vägledning som är styrande från det att den fastställs tills det att den ersätts eller beslutas upphöra.

Den faktiska processen, att omvandla tankegodis från koncept till doktrin eller strategi skiljer sig åt mellan olika nationer. Konzeptutvecklingen i Sverige är inte enhetlig och alla idéer som används i doktriner genomgår inte samma formella processer.¹⁶ Konzeptutvecklingen i Försvarsmakten runt den allomfattande ansatsen tar avstamp i bland annat MNE-serien (*Multi National Experiment*) samt genom förhållandet till Natos COPD (*Comprehensive Operation Planing Directive*)¹⁷. Implementeringen av den allomfattande ansatsen i Försvarsmakten genomförs genom exempelvis chefsutbildningar (exempelvis SWEDINT:s kurs ”Considerations of Mission Leadership UN PKO), genom stabsövningar såsom VIKING 11¹⁸ samt genom den nya militärstrategiska doktrinen.

Stabiliseringsdoktrinen och COIN-doktrinen är exempel på amerikanska kodifieringar eller operationaliseringar av (flera) koncept. Här plockas delar av olika teoretiska uppslag (exempelvis Galulas COIN-teori/koncept¹⁹) och koncept som den allomfattande ansatsen och anpassas till de militära behoven och de övriga tillgängliga militära doktrinerna. Doktrinerna kan därför innehålla tankegodis eller terminologi från exempelvis den allomfattande ansatsen, men koncept och doktrin är inte samma sak. Denna kodifiering generar eller använder i sin tur doktrinära begrepp som kan vara förvirrande lika det ursprungliga konceptet. Ett exempel på ett sådant doktrinärt begrepp är ”unity of effort” vilket behandlas i kapitel fyra. Ett strategiskt koncept kan användas vid utformning av exempelvis nationell strategi, då omsätts idéerna, eller de antagna lösningarna på problemet, till politik (propositioner, skrivelser, nya regleringsbrev osv.) eller i institutioner som det brittiska ”Stabilisation Unit” vilken behandlas i 3.1.

¹⁶ Försvarsmaktens konceptutvecklingsenhet (2011) CD&E Method Description. s.15

¹⁷ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* ss.23-24

¹⁸ Försvarsmakten (2010) *Arbetslägesredovisning från perspektivstudien 2010. s107*

¹⁹ Galula, David (1964) *Counterinsurgency- theory and practice*. Preager inc. Publisher. New York

2 Allomfattande ansats

Detta kapitel presenterar inledningsvis ett antal olika varianter av den allomfattande ansatsen. Därefter behandlas allomfattande ansats utifrån strategibegreppet för att tillhandahålla en ingång från ett militärteoretiskt perspektiv. Detta görs i syfte att visa på möjligheten att begagna en allomfattande ansats även i detta sammanhang. Användandet av en allomfattande ansats som ett militärstrategiskt begrepp syns tydligt i framför allt USA:s och Natos doktriner samt delvis i den nya svenska militärstrategiska doktrinen. Slutligen behandlar kapitlet delar av de svenska strategidokumenten och regeringsskrivelserna i syfte att finna en svensk politisk tolkning av den allomfattande ansatsen.

2.1 Varianter av den allomfattande ansatsen

I projektet *ledning i multifunktionella insatser* har ett stort arbete gjorts för att förklara en allomfattande ansats olika definitioner samt hur idéerna från en allomfattande ansats på olika vis kan stärka och utveckla ledningen av multifunktionella insatser²⁰. Därför finns det i projektet redan en gripbar definition av konceptet i bredare mening:

- Den allomfattande ansatsen är ett systemövergripande förhållningssätt vari aktörer, även lokala och externa, harmoniserar sina insatser utefter en föreställning om gemensamt beroende och gemensamma synergieffekter²¹

Utifrån denna breda definition karaktäriseras en allomfattande ansats mer av ett gemensamt *förhållningssätt* framför samordning genom gemensamma institutionaliserade ordervägar. Avgörande för en allomfattande ansats är också att aktörer beaktar andra aktörer av betydelse ”och ger uttryck för sin vilja att komplettera och kompletteras av dem”²². Hull et al. särskiljer på sådana ansatser som *nationella* (exempelvis svensk), *inomorganisatoriska* (exempelvis inom EU och FN) eller *internationella systemövergripande* ansatser samt *samordning mellan lokala och internationella insatser*²³. Den allomfattande ansatsen, som förhållningssätt, är således ingenting man direkt implementerar utan någonting man har. Konceptet och förhållningssättet kan däremot göra avtryck i strategi, doktrin, politik och i institutioner. Det är då processer och metoder som implementeras och utvecklas, egentligen inte ansatsen i sig själv.

²⁰ Se exempelvis Nilsson, Claes. Hull, Cecilia. Derblom, Markus. Egnell, Robert (2008) *Contextualising the Comprehensive Approach- The elements of a Comprehensive Intervention*. FOI-R--2650--SE

²¹ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* s.14

²² Ibid. s.15

²³ Ibid ss.20-25

Det finns däremot ett antal olika ingångar till att tillämpa och institutionalisera idéerna från en allomfattande ansats, dvs. tillfredsställa de behov som konceptet framtagits för att tillgodose: hur multifunktionella insatser leds och vinner ökad gemensam effekt. Huvuddelen av dessa olika varianter är som nämnt tidigare behandlade i projektets tidigare rapporter. Nedan presenteras några av de tydligaste konturerna mellan de olika ansatserna och deras olika ambitionsnivåer.

Gemensamt för alla varianter av en allomfattande ansats är att aktörer har kunskap om de andra aktörernas mål och identifierar de överlappande målsättningarna där *effekten* och *bärkraften* ökar genom harmonisering. Den allomfattande ansatsen är ett sökande efter synergier och ökad gemensam effekt mellan ömsesidigt beroende aktörer²⁴. Den allomfattande ansatsen är däremot inte en synonym till samverkan, varken civil-civil eller civil-militär. Istället kan en ansats sägas ha två dimensioner eller ambitionsnivåer; Dels rörande med vilka aktörer harmonisering skall eftersträvas, dels i vilken utsträckning harmoniseringen med dessa aktörer kan ske genom direkt interaktion och samverkan. Dessa ambitionsnivåer kan exempelvis vara begränsade av aktörernas mandat, kultur, målsättning eller genom författningar²⁵. Relationen till olika aktörer kan i såväl nationella, inomorganisatoriska, internationell-lokal samordning och internationella ansatser beskrivas som:

- *Samexistens* - Ett förhållande mellan aktörer vilka inte delar målsättning eller vilka genom sin verksamhet undandrar sig alla former av direkt koordination. Interaktionen blir följaktligen låg. Dessa aktörer kan dock fortfarande ha en målsättning eller verksamhet vilken gynnar båda parter.
- *Samarbete vid tillfälligt överlappande målsättning* ("coordination and collaboration" enl. Friis et al.) - Ett förhållande mellan aktörer vilka inte delar övergripande målsättning eller vilka genom sin verksamhet har mindre behov eller vilja att koordinera eller samordna sin verksamhet annat än i enstaka fall isolerat till tid och rum vari målsättningarna överlappar.²⁶
- *Samverkan* - Ett förhållande mellan aktörer med olika mandat men vilka delar strategisk målsättning och sina oberoende former till trots är

²⁴ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* s.14

²⁵ Nilsson et al. (2008) *Contextualising the Comprehensive Approach- The elements of a Comprehensive Intervention* s.43

²⁶ Friis, Karsten, Jarmyr, Pia (2008) *Comprehensive Approach- Challenges and opportunities in complex crisis management*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Security in practice nr.11. s.7

villiga att anpassa och koordinera sin verksamhet givet den gemensamma målsättningen²⁷.

- *Samstämmighet* - Ett förhållande mellan aktörer med ett delat mandat och en gemensam strategisk målsättning vilka agerar och samordnar som delar av samma organisation. Aktörerna genomför gemensam analys, planering, genomförande och utvärdering av insatser.²⁸

Enligt Hull et al. har en internationell, systemövergripande ansats ”sällan – om ens någonsin- operationaliserats”²⁹. Dock finns det exempel på när internationell samordning med lokala insatser eftersträvas. Samordning med lokala insatser är en gemensam ansats hos en organisation och lokala aktörer, exempelvis runt insatser för fattigdomsbekämpning. Huvudsyftet med sådan samordning är att säkerställa lokalt ägarskap och långsiktig bärkraft i stödet.³⁰ Ett exempel på detta kan vara FN-organs samarbete med lokala myndigheter eller organisationer.

Enligt författaren är den vanligaste ansatsen och ambitionsnivån att samla det nationella bidraget. I de fall där ambitionsnivån bland nationella aktörer är *samverkan* eller *samstämmighet* kan konceptet ta formen av en gemensam nationell ansats och en gemensam nationell politik. I den ursprungligen brittiska terminologin kallas denna typ av ansats för en ”whole of government approach”. Det som oftast kännetecknar en ”whole of government approach” är en nationell ansats vilken syftar till att samla *statens* politikområden i en riktning, inom kontexten för en multifunktionell insats, genom interaktionsnivån samverkan och samstämmighet³¹. ”Whole of government approach” är inte samma sak som en allomfattande ansats utan är just en *nationell* systemövergripande ansats. Istället beskriver en sådan ansats en delmängd där en större betoning istället läggs vid myndighetssamordning. Även om en sådan ansats kan generera ett starkare bidrag till en internationell systemövergripande ansats så riskerar den ändå att inte vara harmoniserad med det samlade *internationella* och *lokala* bidraget³². Rent teoretiskt kan en nationell ansats vara helt olik det övriga internationella samfundets ansats. Det går dock att härleda tankegodis från den, bredare, allomfattande ansatsen till nationell koordinering och samverkan. Däremot svarar en sådan nationell ansats inte helt mot de problem som ställs och hanteras av konceptet, dvs. hur multifunktionella insatser leds och vinner ökad gemensam

²⁷ Friis et al. (2008) *Comprehensive Approach- Challenges and opportunities in complex crisis management* s.8, Nilsson et al (2008) *Contextualising the Comprehensive Approach- The elements of a Comprehensive Intervention* s.30

²⁸ Ibid.

²⁹ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* ss.23-24

³⁰ Ibid. s.25

³¹ Friis et al. (2008) *Comprehensive Approach- Challenges and opportunities in complex crisis management* s.4

³² Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* ss.21-22

effekt. En nationell ansats svarar bättre på hur en stats politik samlas till bidraget i en sådan insats.

Enligt Friis är *Provincial Reconstruction Team* (PRT)-konceptet inom Natos insats i Afghanistan ett försök till en "whole-of-government approach" vari de olika nationella insatsdelarna skall verka mot ett gemensamt mål inom ramarna för ett internationellt åtagande. Friis menar att PRT-konceptet också är påverkat av det kanadensiska konceptet "3D" vari ansatsen är att harmonisera insatserna mellan de militära och diplomatiska medlen samt biståndsmedlen ("3D" står för *Diplomacy, Development* och *Defence*).³³

Inom en ansats såsom "whole of government" finns det två viktiga beståndsdelar eller variabler, vilka inte står i motsatsförhållande till varandra. Friis kategoriserar dessa beståndsdelar som harmonisering "intra-agency" (inom myndigheter) samt "inter-agency" (mellan myndigheter). Enkelt uttryckt kan en nationell ansats sträva mot att få delar av samma myndighet eller delar av olika myndigheter att rikta sitt arbete mot samma mål.

Om de nationella aktörerna lyckas enas om en gemensam strategiskt målsättning kan dessa aktörers gemensamma insatser samordnas i ett gemensamt ramverk, en överordnad strategi. Detta kommer att beröras vidare i 2.2.

Om stor enighet om målen (och medlen för att uppnå målen) existerar och det finns konstitutionella möjligheter och politisk vilja för detta kan de nationella insatserna, istället för att *harmoniseras*, institutionellt *samordnas* dvs. ingå i samma organisatoriska struktur. Ett exempel på detta är den brittiska interdepartementala stabiliseringsenheten *Stabilisation Unit* (SU)³⁴. SU ägs gemensamt av brittiska utrikesdepartementet, försvarsdepartementet och biståndsdepartementet. Denna enhet uppstod som ett svar på att svaga, instabila stater efter attackerna mot New York 2001 och London 2004 i större uppfattning uppfattades som ett hot varpå det blev ett överordnat nationellt strategiskt mål att stabilisera sådana stater.³⁵ Eftersom instabilitet i en region bemöts med mer än enskilda politikområden kräver ett sådant säkerhetspolitiskt fokus en samordning mellan olika politikområden. Detta innebär att SU arbetar mot de insatser där ett direkt hot mot brittiska intressen och värden är identifierat³⁶. Genom denna gemensamma förståelse mellan olika brittiska politikområden har den departementsöverskridande myndigheten ett samordningsansvar för olika politikområdens gemensamma planering och verksamhet (beslutfattandet sker

³³ Friis et al. (2008) *Comprehensive Approach- Challenges and opportunities in complex crisis management* ss.4-5

³⁴ SU är delvis en fortsättning på den mindre framträdande enheten Post Conflict Reconstruction Unit (PCRU), enheten bytte namn till SU 2007. Angelica Olsson, Hull, Wiklund, Cecilia (2011) *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*. FOI-R--3239--SE. s.25

³⁵ Ibid. ss.19, 53

³⁶ Ibid. s.53

dock i konsensus). Syftet med enhetens arbete är främst att skapa ”politiskt utrymme inom vilket de olika departementen kan diskutera och nå politisk konsensus i nyckelfrågor, såsom insatsens primära mål och syfte”.³⁷ Istället för ”comprehensive approach” eller det smalare ”whole of government” använder sig därför Storbritannien numera av den vidareutvecklade modellen ”*integrated approach*” vilket bygger på en nationell ansats och variant av den allomfattande ansatsen med betoning på just integrationen av olika politikområden. Ansatsen för modellen är nationella, gemensamma institutionaliserade ordervägar och ambitionsnivån är samordning, målsättningen är vinster i nationell säkerhet.³⁸

En av de möjliga källorna till den brittiska konceptutvecklingen och modellen för gemensamma institutioner är kampanjen i Malaysia under femtiotalet där stabiliseringsoperationens kärna var det så kallade ”kommittésystemet”. I Malaysia användes departementsöverskridande ”District War Executive Committees” bestående av den lokala administrativa regeringsrepresentanten, distriktpolischefen och den lokala militära befälhavaren vilka gemensamt koordinerade stabiliseringsinsatsen i distriktet.³⁹ Dessa aktörer samordnade sitt arbete genom dagliga möten och genom gemensamma operationer, det var dock enbart under perioden 1952-1954⁴⁰, under upprorets höjdpunkt, som kommittéerna stod under en gemensam ”samlad ledning” under den sedermera välkända General Gerald Templer.⁴¹

Sammanfattningsvis kan den allomfattande ansatsen som minst beskrivas som ett aktörsgemensamt förhållningssätt som skall leda till bättre effekt i de aktörsgemensamma insatserna. Den vanligaste operationaliseringen av konceptet är dock en nationell ansats som därför bara till del är ”allomfattande”. En nationell ansats är ett förhållningssätt som vid nyckelfrågor av särskild identifierad vikt *kan* leda till gemensam samordning, strategiutformning och som i det brittiska fallet direkt gemensamma instanser samordnade i ett gemensamt organ. I operationaliseringen av idéerna från ansatsen utvecklas konceptet till politik, institutioner, militär doktrin och militär konceptutveckling, beroende på var i hierarkin och var i staten eller organisationen idéerna implementeras. Kort sagt så leder insikten till att det finns gemensamma mål och lösningar till processer och metoder för att identifiera dessa gemensamma mål och utarbeta gemensamma lösningar.

³⁷ Olsson et al. (2011) *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*. ss.22-23

³⁸ Ibid. s.16

³⁹ Rietjens, J.H Sebastiaan (red). Bollen, T.I.B. Myriame (red) (2008) *Managing Civil-Military Cooperation- A 24/7 Joint Effort for Stability*. Ashgate Publishing Limited. Hampshire. ss.12-13

⁴⁰ Ett intressant förhållande i General Templers arbete är att denne satt på en politisk post, men med en lång militär erfarenhet inte minst från militäradministrationen i Tyskland efter VKII. Dennes metoder för att bryta bandet mellan gerillan och befolkningen är dock i mindre utsträckning användbara då dessa inbegrep tvångsförflyttningar av mer än 500.000 människor. Rietjens (red) et al. (2008) s.13

⁴¹ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation- A 24/7 Joint Effort for Stability*. s.13

2.2 Doktrinär utveckling, allomfattande ansats som strategiskt instrument

Derblom et al. menar att de olika strategiska allomfattande koncepten syftar till att bidra till en gemensam politisk-strategisk målsättning, gemensam problemförståelse samt gemensam civil-militär planering inför insatsen.⁴² Som nämnt inledningsvis är ett koncept en exploaterad möjlighet eller ett hanterat problem, en hypotes om hur ett behov kan tillfredställas. Nya strategiska koncept utvecklas därför när nya strategiska problem identifierats. Det finns således en förändring i synen på konflikter och de strategiska förutsättningarna som ligger till grund för de nya diskurserna. Smith poängterar att den fundamentala förändringen för det internationella samfundets roll i samtida konflikter är brottet med den gamla sekvensordningen fred till kris, krig, lösning och tillbaka till fred⁴³. En konflikt behöver inte längre följa den tidigare föreställda ordningen. Därför minskar också avståndet (i tid och rum) mellan de olika politikområden som tidigare, grovt hugget, hanterat olika skeden och element i konflikten. Författaren gör därför antagandet att nya koncept och doktriner i större utsträckning försöker formulera metoder vilka "allomfattande" försöker greppa konflikten i stort. Simon beskriver samma skeende som att målsättningarna med krishantering ändrats och inte längre svarar mot de gamla metoderna för att nyttja det militära medlet⁴⁴. Den militära koncept- och doktrinutvecklingen hanterar problem på militärstrategisk och operativ nivå och syftar därför till att tillfredställa militära behov givet nya överordnade strategiska förutsättningar.

Den nya strategiska utmaningen har därför även omvandlats till instrumentspecifika koncept och doktriner främst inom olika försvarsmakter i Väst och Nato. Begreppet "comprehensive approach" har gjort ett starkt intåg i såväl svensk som utländsk doktrin och strategisk diskurs. Begreppet används då främst som ett sätt att, givet nya komplexa insatsmiljöer med nya målsättningar, bättre inkorporera det militära *maktmedlet* i den överordnade målsättningen genom att harmonisera det med andra nödvändiga aktörers medel. Ett av resultaten från denna diskursförändring är det amerikanska konceptet EBO (*Effect Based Operations*) vilket sedermera har utvecklats till EBAO (*Effect Based Approach to Operations*)⁴⁵. Likheterna mellan koncepten "comprehensive approach" och "EBAO" ligger i att de har ett gemensamt fokus på det samlade resultatet före enskilda aktörers verksamhet. En skillnad mellan koncepten är

⁴² Derblom, Markus. Egnell, Robert. Nilsson, Claes (2007) *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effect-Based Approach to Operations*. FOI-R—2394—SE. s.14

⁴³ Smith, Rupert (2007) *The utility of force- The art of war in the modern world*. Random House inc. New York s.183

⁴⁴ Simon, Geza. Duzenli, Muzaffer (2009) *The comprehensive operation planning directive*. NRDC-ITA Magazine. Vol: 14. <http://www.Nato.int/nrdc-it/magazine/2009/0914/full.pdf>. s. 16

⁴⁵ Derblom et al. (2007) *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effect-Based Approach to Operations*. s.28

dock på vilken nivå de initialt är tänkta att verka. EBO var initialt framtaget inom det amerikanska flygvapnet och syftade till att utöka effekten (eller snarare minska skadorna) genom precisionsbekämpning, och på så sätt minska riskerna för civila förluster. Som militärstrategiskt koncept syftade konceptet därför snarare till att hantera problem för militära målsättningar, *inom ramarna* för den strategiska målsättningen. EBO blev sedan under betäckningen "EBAO" fortsatt utvecklat till ett politisk-strategiskt instrument för att samla olika maktmedel under en gemensam målsättning. Kvarlevorna av militär terminologi och historik har dock försvårat användningen utanför den militära sfären och nivån.⁴⁶ EBAO är således att förstå som en, i praktiken, militärstrategisk variant av ett tänkt strategiskt koncept.

I Natos nya metod för operationsplanering, COPD (*Comprehensive Operation Planning Directive*),⁴⁷ utgår betydelsen av den allomfattande ansatsen från att slagfältet består av politik, ekonomi, militära resurser, sociala förhållanden, infrastruktur och information. Det är därför genom en gemensam analys av aktörernas förmåga, ömsesidiga beroende och kultur som en gemensam ansats kan uppnås av Natoländerna och en korrekt avvägning och harmonisering mellan de olika maktmedlen uppnås.⁴⁸ I det sammanhanget är ansatsen begränsad till att beskriva koordineringen mellan förmågorna i de ovan nämnda dimensionerna av Natos slagfält. Ur ett doktrinärt Natoperspektiv går det därför att tolka den "allomfattande" ansatsen som analys av gemensamma målsättningar för alliansens medel i politik, ekonomi, militär resurser, sociala förhållanden, infrastruktur och information. Den strategiska utgångspunkten för COPD är att de komplexa hoten och insatserna alliansen står inför kommer att kräva en allt tätare koppling mellan säkerhets- och utvecklingsaktörer och att det därför är avgörande att respektive aktörer inser och tar sitt ansvar i processen (detta innebär en närmare interorganisatorisk koppling till andra aktörers medel såsom FN:s, EU:s och AU:s medel)⁴⁹. Nato använder därför uttrycket "comprehensive approach to operations" som alliansens uttalade förståelse för vad konceptet innebär på militärstrategisk och operativ nivå⁵⁰. Natos COPD tillhandahåller därför en planeringsmetod och process för att uppnå denna samordning och bereda underlag för beslutsfattare. Så sker genom att producera en "allomfattande strategisk produkt" [författarens översättning] för både militära och civila beslutsfattare att förhålla sig till, Nato i sig själv har få tillgängliga medel utanför de militära⁵¹. Analysen skall användas på operativ och strategisk nivå inom Natos ledningsstruktur. Natos COPD kan därför beskrivas som ett sätt

⁴⁶ Derblom et al. (2007) *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effect-Based Approach to Operations*. s.28

⁴⁷ NATO (2010) *Comprehensive Operation Planning Directive V1.0*

⁴⁸ Simon et al. (2009) *The comprehensive operation planning directive*. s.16

⁴⁹ NATO (2010) *COPD V1.0 s.1-1*

⁵⁰ Ibid. s.1-2

⁵¹ Simon et al. (2009) *The comprehensive operation planning directive*. s.17

att bättre inrikta den militära alliansens bidrag genom att försöka fastställa och analysera även de icke-militära insatsernas betydelse och etablera ”a broad multi-dimensional response on how to achieve the necessary objectives to reach the international end state”.⁵² Detta betyder däremot inte att det är Natos militära ledning som skall genomföra de diplomatiska eller ekonomiska insatserna. För nuvarande utarbetas metoder inom den svenska Försvarmakten för att ”försöksvis” tillämpa COPD⁵³.

Ett samtida exempel på en insats där en sådan ansats eller ”multidimensionellt svar” framskyntade, och där Sverige deltog, är Natos Libyeninsats. Genom att låta civil personal medverka vid operationsdesign, insatsledning och analys kunde ett antal vinster göras ur ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Exempelvis kunde UNESCO markera ut skyddsvärda byggnader och terrängpartier så att dessa inte bekämpades vid flygföretag, även om motståndaren grupperade där, och koordinater på mållägen överlämnades till FN vilken därför kunde förbereda framtida ammunitionsröjningsinsatser efter kampanjens slut. Omfattande koordinering genomfördes också mellan Natos sjöstridskrafter och olika kustbevakningar runt Medelhavet för att hantera båtburna flyktingar och asylsökande. Enligt Rentenaar är detta första gången civil personal deltar i den direkta operativa insatsledningen⁵⁴.

En klassisk definition av strategi är framtagen av Liddel Hart. Harts definition av strategibegreppet är att ”grand strategy” är den överordnade politiska målsättningen och tillgängliggörandet av ”alla resurser i ett land eller grupp av länder, för att uppnå det politiska målet med kriget⁵⁵”. I svensk militärstrategisk doktrin kallas denna nivå för politisk-strategisk nivå⁵⁶. Natodoktrinen för gemensamma allierade insatser använder begreppet ”grand strategy” för att beskriva den nationella överordnade målsättningen och alliansens kombinerade delstrategier i en målsättning för ”the collective strategy”⁵⁷. Enligt författaren kan därför Natos ”collective strategy” i en konflikt möjliggöras genom en ”comprehensive operation planing”.

I framför allt amerikansk doktrin har begreppet allomfattande ansats i allt större utsträckning börjat användas som nyckeln till just operativ effekt. Trots den tidiga urskilningen mellan konceptet EBAO och den allomfattande ansatsen har således begrepp och idéer från de båda strategiska koncepten i viss mån börjat användas doktrin. I vissa hänseenden innebär den doktrinära utvecklingen av den allomfattande ansatsen att det militära medlet inte bara skall nyttjas i samklang med andra insatser utan också kunna utföra uppgifter som traditionellt utförts av

⁵² NATO (2010) *COPD V1.0* ss. 1-4, 1-5

⁵³ Försvarmakten (2010) *Arbetslägesredovisning från perspektivstudien 2010*. s.108

⁵⁴ Rentenaar, Michel (2011) CA-seminarium, FOI (2011-11-16)

⁵⁵ Widén, Jerker. Ångström, Jan (2005) *Militärteorins grunder*. FMLOG ServE Sthlm C T&D. s.56

⁵⁶ Försvarmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin* s. 47

⁵⁷ NATO (2010) *AJP-I (D) Allied Joint Doctrine* s. 1-4

andra aktörer. I den nyligen reviderade amerikanska doktrinen för gemensamma operationer, JP 5-0, berörs därför vikten av att identifiera vilka aktörer som bidrar till insatsens målsättning, samt att utverka hur det militära medlet kan rangeras för att genomföra civila aktiviteter, om så upplevs som vitalt givet målsättningen⁵⁸. När så anses vitalt beror på mot vilken målsättning och tyngdpunkt det militära medlet riktas, detta diskuteras närmare i kapitel 3. Den amerikanske doktrinen för gemensamma operationer poängterar behovet av en gemensam ”allomfattande” planering även på operativ nivå:

“The need to embrace the participation of interagency and multinational partners in the interest of a comprehensive, unified approach to operations is as important as the commander’s effort to build a coherent operational approach. The commander must decide how and when to include other partners early in this effort, and understand that the resulting operational approach may, of necessity, be a consensus based product.”⁵⁹

Om strategi är att formulera en gemensam målsättning för olika politikområden och att mobilisera och samordna deras gemensamma resurser är den allomfattande ansatsen ett avgörande strategiskt hjälpmedel. En allomfattande ansats, nyttjad som förhållningssätt bland de ömsesidigt beroende aktörerna, möjliggör då strategi. Som nämnt i kapitel 2.1 är en delkomponent i den allomfattande ansatsen att ”beakta alla aktörer av betydelse och ger uttryck för sin vilja att komplettera och kompletteras av dem”⁶⁰.

Den allomfattande ansatsen blir, ur sin doktrinära betydelse, därför samma sak som en förståelse för både det egna instrumentets begränsningar och möjligheter såväl som förståelsen för andra aktörers instruments begränsningar och möjligheter samman med det egna instrumentet; samt att på olika sätt förhålla sig till de olika graderna av harmonisering som är möjliga med olika aktörer. Den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer kan påstås tolka effektänkandet eller resultatänkandet som att det viktigaste är att en verksamhet genomförs, inte nödvändigtvis vem som genomför den. I den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer innebär detta att de militära resurserna kan användas då de civila inte räcker till, förutsatt att verksamheten anses svara mot den överordnade gemensamma målsättningen⁶¹. I såväl Natodoktrin som amerikansk och svensk doktrin används den allomfattande ansatsen, enligt författaren, som ett sätt att uppnå högre effekt och bärkraft.

I den svenska militärstrategiska doktrinen beskrivs behovet av en allomfattande ansats som:

⁵⁸ US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0 Joint Operation Planning*. s.II-1

⁵⁹ Ibid.. s.III-4

⁶⁰ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* s.15

⁶¹ US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0 Joint Operation Planning* s.II-1

”Behovet av en allomfattande ansats och effekttänkande under tydlig politisk ledning och strategi är påtagligt vid en flernationell kampanj eller operation mot irreguljära statsstrukturella angrepp. En central förmåga som krävs är organisatorisk förmåga att parallellt analysera och verka balanserat med statsstrukturstärkande åtgärder, skydd av befolkningen, humanitärt stöd, riktade offensiva insatser och långsiktigt fungerande ekonomiska och sociala åtgärder”⁶².

Enligt författaren innebär den svenska doktrinära hållningen att överordnade, internationella och systemövergripande målsättningar bidrar till att den militära organisationen i sin analys kan ta hänsyn till de verksamheter som parallellt med det militära medlet leder till ökad effekt och strategisk framgång. Detta kan tolkas som att en allomfattande ansats också i svensk militärstrategisk doktrin till del förstås som viljan att komplettera och bli kompletterad av andra aktörer. Det svenska förhållandet till att låta militära förband utföra civila aktiviteter berörs i kapitel fyra.

2.2.1 Skillnaden mellan seger och framgång

Ett exempel på hur en Allomfattande ansatsen fortsatt kan närmas ur ett militärteoretiskt perspektiv är skillnaden mellan ”seger” och ”framgång”. Om väpnat våld som redskap inte är det enda, eller ens huvudsakliga, instrumentet och militär taktisk *seger* inte det mål vilket ensam svarar mot strategins målsättning måste den militära insatsen, i allt, genomsyras av hänsyn till de verksamheter, eller delstrategier, som i synergi med de militära medlen skall leda till önskat utfall på strategisk nivå, dvs. *framgång*. Detta innebär att en taktisk seger, dvs. en vunnen strid, bara är en faktisk vunnen strid om resultatet av segern går att omsätta i vinster för den övergripande målsättningen, den politiska strategin eller ”the grand strategy”. Annars är den taktiska segern och dess kostnad förlorad. I svensk militärstrategisk doktrin särskiljs därför taktisk ”seger” från ”framgång” vari framgång syftar till en uppfyllelse av de strategiska målsättningarna i en vidare kontext än den militära, taktiska segern.⁶³

Kunskapen om de förhållanden som utgör grunden för motståndaren styrkebas (tyngdpunkten) samt förmågan att komplettera och kompletteras av andra medel för att påverka denna är en avgörande förutsättning för att den taktiska segern skall ”passa in” i, eller svara mot den överordnade strategiska målsättningen. Därför måste det militära medlet, även om det används för en direkt militär uppgift, som att ta och försvara terräng (eller ”rensa” och ”hålla” anfallsmålet i en COIN-operation), även svara mot de andra aktörernas förutsättningar. Detta kan exempelvis innebära begränsningar större än de restriktioner som kommer av

⁶² Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) Militärstrategisk doktrin s. 132

⁶³ Ibid. ss. 68-69

exempelvis proportionalitetsprincipen eller insatsreglerna i sig själva (Jämför Libyeninsatsen i kapitel 2.2).

Det finns dock risk för ett missförstånd vid att allt för lättvändigt använda den militära doktrinära betydelsen av den allomfattande ansatsen. Emedan doktriner beskriver *militära* metoder behöver en allomfattande ansats inte ha en fiende för att vara relevant. En allomfattande ansats kan nyttjas även om det inte är fråga om att påtvinga en motståndare vår vilja och även om insatsen inte används för exempelvis upprorsbekämpning. Dess definition ligger inte i att det finns en irreguljär motståndare utan i att effekten av de samlade insatserna ökar vid ett gemensamt förhållningssätt mellan exempelvis säkerhets och utvecklingsinsatser, i vissa fall kan säkerheten exempelvis tillhandahållas genom civil polis. Den allomfattande ansatsen behöver inte heller innebära att militära förband utför civila aktiviteter. Istället kan den militära insatsen *möjliggöra* civila aktiviteter genom att tillhandahålla främst säkerhet och göra så i en avvägning mot hur de militära insatserna kan påverka möjligheten för andra civila aktörer att utföra sin verksamhet.

2.3 Framväxten av en svensk ansats – ”samlat agerande”

Det är viktigt att poängtera att exempelvis PRT-organisationen är ett med svenska mått kontroversiellt åtagande vilket enligt författaren saknar tidigare motsvarighet bland tidigare svenska internationella insatser. Sverige har i tidigare insatser haft militärt områdesansvar men inte tidigare haft en liknande ansats för ett samlat svenskt stöd på samma vis som i PRT MeS. Detta innebär att Sverige tidigare nyttjat enskilda delstrategier för att genomföra politik. Man har bedrivit utrikespolitik, försvarspolitik och biståndspolitik. I vårt närområde har detta sammanstrålat i säkerhetspolitik och den gemensamma målsättningen därvid har fått organisatoriskt genomslag i alla berörda verksamheter, inte minst i Totalförsvaret (jämför samstämmighet och nationell ansats i 3.1). I avlägsna insatsområden har det tidigare inte i samma utsträckning funnits, faktiska eller kognitiva, gemensamma ramverk för att samlat rikta rikets politikområden mot samma politiskt-strategiska målsättning. Det har därför funnits en avsaknad av, inte överordnade politiska intressen, men av en sammanhållen politisk styrning mot enskilda insatsområden. I Regeringens svar till Riksdagen rörande Riksrevisionens rapport- *Svenska bidrag till internationella insatser* framkommer att:

”regeringen vill se en ökad civil-militär samverkan. Ett exempel på detta är regeringens beslut att inrätta en senior civil representant i Mazar-e Sharif (Afghanistan). År 2012 ska en övergång ske till en civil ledning för de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan. En översyn av strategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan (2009–2013) ska genomföras under

2011, bland annat i syfte att titta närmare på hur olika politikområden bidrar till utveckling i Afghanistan.”⁶⁴

Att en stat per automatik samlar sitt agerande i en strategi är ingalunda en självklarhet. Enligt Olsson kan den svenska strategiframväxten i fallet Afghanistan istället beskrivas som att propositionerna med åren ”blir tjockare” och innehållande ett allt större mått av resonemang runt kausala förhållanden och eftersökta strategiska mål⁶⁵. I *Svensk strategi för stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* från 2010 beskrivs det att:

”En viktig utgångspunkt för strategin är att fred och säkerhet uppnås i samverkan mellan civila och militära aktörer. En allomfattande ansats (eng. *Comprehensive Approach*) eftersträvas för att bättre tillvarata lokalbefolkningens behov och åsikter, och för att snabbt ge tillgång till grundläggande samhällsfunktioner och social service i de områden som har säkrats av afghanska och internationella enheter.”⁶⁶

Enligt författaren är en möjlig tolkning av just denna passage att Sverige identifierat att målet för insatsen; (1) ligger bortom enkom den militära insatsens kapacitet och målsättning; (2) att insatsens målsättning därför kräver ökad samverkan mellan militära och civila aktörer för att lyckas; (3) att den svenska strategin även skall eftersträva koordinering med *lokala* säkerhetsinsatser. I ISAF-propositionen från 2010 beskrivs målsättningen för Sverige som en ”samlad Afghanistanpolitik”⁶⁷.

En nation med liknande erfarenhet av en allt mer utvecklad och ”samlad” Afghanistanstrategi är Kanada. Kanada är en av de stater vilka sökt integrera flera politikområden i samma strategi. Enligt Hedenskog kännetecknades den kanadensiska insatsen fram tills år 2005 av en avsaknad av strategi utanför de vinster vilket kom av enkom deltagande i kriget⁶⁸. Detta är möjligtvis någonting som kan vara gällande även för den svenska synen på insatsen vid samma tidpunkt. Den kanadensiska ansatsen i Afghanistan förändrades under 2005 såväl på taktiskt och operativ nivå som på militär- och politisk-strategisk nivå. Den kanadensiska regeringen påbörjade då ett arbete för att i större utsträckning införa en nationell ansats som instrument för sin strategi. Den kanadensiska nationella ansatsen ”3D” (Diplomacy, Development, Defence) syftade till att försöka skapa en mer enhetlig inriktning av de olika politikområdena i syfte att

⁶⁴ Regeringen (2011) *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*. Skr. 2011/12:18. s.9

⁶⁵ Olsson, Stefan (2011) *Stabilitet i Afghanistan- En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency*, COIN. FOI-R--3212--SE s.17

⁶⁶ Regeringen (2010) *Svensk strategi för stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*. UF2010/36396/ASO ss.11-12

⁶⁷ Regeringen (2010). *Fortsatt svenskt bidragande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. Prop/11:35 s.22

⁶⁸ Hedenskog, Jakob (2011) *Canada's mission in Afghanistan*. FOI Memo 3480. ss.9, 29

öka den gemensamma effekten.⁶⁹ År 2005 startade också Kanada den interdepartementala strukturen START (*Stabilization and Reconstruction Task Force*) vilket uttalat syftar till att underlätta en ”whole of government approach” för bland annat Afghanistan-insatsen⁷⁰.

Det som är särskilt intressant ur begreppssynpunkt är att konceptet ”3D” påbörjar sin transformation till en kanadensisk militär doktrin och politiskt-strategiskt styrinstrument först vid det att nationen identifierar direkta strategiska mål i sin faktiska insats, förutom i deltagandet i sig själv. Fram till dess är det möjligt att det inte existerat tillräckliga incitament för att utveckla ens nationella former av samordning och än mindre en ansats för bidraget till hela det internationella engagemanget. Den strategiska målsättningen låg inte i effekten av insatsen utan i att delta i insatsen, något som är uppnåbart även utan en nationell samordning. Det är vidare möjligt att en svårighet vid koordinering med exempelvis bistånds- och utvecklingsinsatser därför till del kan komma av att dessa aktörer de facto har en målsättning bortom själva bidragandet i sig själv.

I svensk strategiutformning är det intressant att beakta regeringens skrivelse - *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande insatser*, vilken beskriver den generella svenska ansatsen till deltagande i multifunktionella insatser. I skrivelsen framkommer behovet av ett ”samlad civilt och militärt agerande”.⁷¹ Detta kan möjligtvis förstås som en transformering av konceptet allomfattande ansats till politik baserat på de erfarenheter som kommer av Sveriges ”första kontakt” med faktiskt svenskt ”allomfattande” ledarskap i en insats, dvs. i PRT MeS. I den svenska strategin för stödet till Afghanistan finns det också antydningar till det som Hull et al. kallar samordning mellan lokala och internationella insatser. I strategin betonas vikten av lokalt ägarskap i framför allt utvecklingsinsatserna och att ”samarbetet ska utgå från Afghanistans prioriteringar”.⁷² Övergången för Sveriges truppbidrag, från stridande till kapacitetsbyggande och stödjande operativt fokus⁷³, är också ett exempel på en ansats som eftersöker ökat lokalt ägarskap i syfte att uppnå långsiktig bärkraft. I en generös tolkning av den svenska strategin i Afghanistan kan det därför påstås att den samlade svenska ansatsen har som ambition att skapa ett lokalt ägarskap genom samordning utanför den svenska politiken. Det är en annan fråga i vilken utsträckning den lokala ansatsen är att samordna med de internationella eller svenska insatserna. Kabulprocessen är dock ett exempel på hur det

⁶⁹ Hedenskog (2011) *Canada's mission in Afghanistan* s.29

⁷⁰ International affairs and international trade Canada (2011) <http://www.international.gc.ca/start-gtsr/index.aspx?view=d>

⁷¹ Regeringen (2007) *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds – och säkerhetsfrämjande verksamhet*. s.3

⁷² Regeringen (2010). *Fortsatt svenskt bidragande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)* prop. 2010/11:35ss.11, 22

⁷³ Regeringen (2011) *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. Prop. 2011/12:29 s.25

internationella samfundet, inklusive Sverige, och ”världnationen” försöker skapa en gemensam målsättning och planering för att uppnå den gemensamma målsättningen med ett afghanskt huvudansvar för säkerheten år 2014⁷⁴.

Denna svenska ansatsen till trots har Riksrevisionen i sin granskning av Sveriges bidrag till internationella insatser uttryckt att det, i relation till ambitionsnivån, saknas konkretiserade mål för den samlade insatsens beståndsdelar såväl som ett gemensamt forum för dessa beståndsdelar att samverka och koordinera i⁷⁵. Riksrevisionen saknar också en samlad rapportering om insatsen samt möjligheten för Riksdagen att följa upp resultaten av insatserna⁷⁶. I sitt svar till riksdagen påpekar dock regeringen att målsättningen för insatserna ytterst sätts av den organisation (FN, EU, Nato eller OSSE) vilken genomför insatsen. Genom att Sverige aktivt deltar i dessa organisationers arbete bidrar Sverige till insatsens målsättning som helhet. Svenska förbandsinsatsers (militära insatsers) målsättning ges av regeringen i propositionen för den givna insatsen.⁷⁷ Enligt Regeringen sker samordningen mellan olika nationella aktörers verksamhet på politisk-strategisk nivå genom gemensam beredning i Regeringskansliet (RK) och genom samråd, inom RK och genom samrådsgruppen på Folke Bernadotteakademien (FBA). ”Det är regeringens bedömning att dessa olika forum för samverkan är ändamålsenliga”.⁷⁸ Hull et al. menar dock att avståndet mellan ambitionsnivån i strategidokument och propositioner kontra faktiskt genomförda förändringar i syfte att främja harmonisering och en svensk allomfattande ansats varit allt för otillräckliga⁷⁹.

FBA är således ej att missta för en svensk variant av det brittiska ”Stabilisation Unit”. Återkommande i instruktionerna för FBA är att myndigheten skall *bidra* till samordning⁸⁰. FBA:s roll är främst att facilitera samordning och att bidra med gemensamma utbildningar för olika komponenter i insatsen samt rekrytera personal för sekondering. Den samordnande funktionen på politisk-strategisk nivå sker genom RK:s gemensamma beredning. Likväl har regeringen fortsatt identifierat samverkan mellan militära och civila insatsdelar som viktiga strategiska instrument och förutsättningar:

”Med civil-militär samverkan avser regeringen att civila och militära aktörer ska sträva efter samma övergripande mål och ha god kännedom om varandras medel

⁷⁴ Regeringen (2011) *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. prop 2011/12:29 ss. 5, 9, 25

⁷⁵ Regeringen (2011) *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*. Skr. 2011/12:18. ss.4-6

⁷⁶ Riksrevisionen (2011) *Svenska bidrag till internationella insatser*. RiR 2011:14 ss.48-49

⁷⁷ Regeringen (2011) *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*. Skr. 2011/12:18. s.6

⁷⁸ *Ibid.* s.7

⁷⁹ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* ss.33-34

⁸⁰ Förordning (2007:1218) med instruktion till Folke Bernadotteakademien.SFS nr: 2007:1218

för att uppnå det målet. Det kan ske genom styrning, informationsutbyte eller samverkan. Syftet med civil-militär samverkan är att de militära respektive civila återuppbyggnadsinsatser som görs i ett land eller en specifik region ska vara ömsesidigt förstärkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i den aktuella regionen/det aktuella landet.”⁸¹

Att *sträva* innebär, enligt författaren att det inte finns någon övergripande struktur som civila och militära aktörer underordnas. I det fall styrning, informationsutbyte och samverkan (genom *ordinarie myndighetssamverkan*) skall ske på strategisk nivå regleras detta av regeringen⁸², detta berörs vidare i kapitel fyra. Den svenska generella ansatsen är således ”samlad agerande”, eller i Afghanistanfallet, ”samlad stöd” syftande till att få de svenska insatserna att sträva mot samma mål vari de enskilda medlen är ”ömsesidigt förstärkande”. Samordningen av det *svenska* ”samlade stödet” eller ”samlade agerandet” sker genom gemensam beredning i RK, samråd inom RK och FBA samt ”allomfattande” (i bemärkelsen *internationellt, systemövergripande*) genom svensk påverkan av insatsernas ramverksorganisationer (FN, EU, Nato eller OSSE).

Den *svenska* ansatsen är därför en variant av en ”whole of government approach”, men inte rimligtvis en allomfattande ansats i bemärkelsen internationellt systemövergripande. Regeringen eftersträvar dock en allomfattande ansats, men då i betydelsen att de militära och civila insatserna skall koordineras och bättre tillfredställa lokalbefolkningens behov i insatsområdet⁸³. Det är dock intressant att beakta den svenska förvaltningsmodellen, som i mycken är starkt decentraliserad och möjligheten till samordning och harmonisering ens på högre nationell nivå. Enligt tidigare rapporter i projektet har det framkommit att ”gemensam beredning” visat sig vara mindre framgångsrikt i fråga om svensk nationell samordning på grund av den starka självständigheten i svenska myndigheters faktiska verksamhet⁸⁴.

⁸¹ Regeringen (2011) *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*. Skr. 2011/12:18. ss.8-9

⁸² Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* s.52

⁸³ Regeringen (2010) *Svensk strategi för stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*. UF2010/36396/ASO. ss.11-12

⁸⁴ Hull et al. (2011) *Vad är Comprehensive Approach?* ss.33-34

Sammanfattning:

- Den allomfattande ansatsen är förståelsen för vilka delar av den egna verksamheten som kan eller måste komplementeras av andra aktörer. Den allomfattande ansatsen är därför ett *förhållningssätt*. Förhållningssättet kan leda till metoder och processer för samverkan och harmonisering mellan olika aktörer.
- Den allomfattande ansatsen förutsätter inte att militära medel används till att besegra en fiende eller ett uppror. Dock kan konceptet användas vid upprorsbekämpning, begreppet används exempelvis i COIN-doktrinen.
- ”Whole of government” är en ansats som samlar de nationella medlen i en riktning utefter en nationell ansats. En nationell ansats innebär inte nödvändigtvis att de nationella insatserna är harmoniserade med övriga lokala eller internationella insatser.
- Den allomfattande ansatsen, som begrepp, används såväl i svensk och amerikansk doktrin som i Natodoktrin. Gemensamt i doktrinerna är det identifierade behovet av en allomfattande analys och planering. Amerikansk doktrin i synnerhet öppnar för att detta även innebär nya militära uppgifter.
- Den svenska ansatsen är ”samlat agerande” eller ”samlat stöd” och den generella ambitionsnivån är samverkan. Den svenska ansatsen är en variant av en ”whole of government approach” och inte en internationell systemövergripande ansats.
- Den svenska samordningen sker i första hand genom Regeringskansliet och genom samråd och särskilda samråd, inkluderande centrala myndigheter.
- Folke Bernadotteakademin (FBA) är i dess nuvarande form inte en svensk motsvarighet till det brittiska ”Stabilisation Unit”. FBA:s roll är främst faciliterande och bidragande till gemensam utbildning, beredning och samordning samt sekondering av personal till civila insatser.

3 COIN-doktrinen och ”hearts and minds”

Doktriner är instruktioner och ett formellt uttryck för kunskap. Ny kunskap tillförs bland annat genom den konceptutveckling och erfarenhetshantering vilka lett till revideringen eller framtagningen av en doktrin. Doktriner är därför till del nedbrytningar av exempelvis den allomfattande ansatsen genom att tillhandahålla instrumentspecifika processer och metoder för att tillgodose det i konceptet exploaterade problemet.

COIN-doktrinen kan därför till del ha påverkats av utvecklingen i exempelvis EBAO och andra liknande koncept som exempelvis den allomfattande ansatsen. Det som kan upplevas är därför en överlappning av begrepp i betydelsen att de används som en militär metod eller i en doktrinär utläsning skild från dess vidare betydelse som strategiskt koncept. Som nämnt ovan används exempelvis begreppet allomfattande ansats både i svensk som utländsk doktrin. Därutöver producerar doktriner egna begrepp vilka kan likna de bakomliggande koncepten. Ett sådant begrepp är ”unity of effort”.

Detta kapitel beskriver inledningsvis COIN-doktrinen grundantaganden och konceptuella bakgrund. Detta görs främst genom att beskriva COIN-doktrinen tyngdpunkt. Därefter kommer kapitlet att förklara kopplingen till begreppet ”hearts and minds” ”unity of command” och ”unity of effort”. Syftet med detta är att visa på att dessa begrepp stammar ur en doktrinär begreppsapparat (begreppet *hearts and minds* undantaget) och därför får en delvis ny betydelse i relation till nya begrepp och därför också påverkas av konceptutvecklingen, även om de är ”gamla” begrepp.

3.1 COIN-doktrinen ”tyngdpunkt”, banden till befolkningen

Erfarenheten ifrån Natos faktiska insatser sedan Gulfkriget har visat på en bristande framgång med enkom det militära medlet, dess överväldigande slagkraft till trots⁸⁵. De insatser som huvudsakligen genomförts av Nato och det internationella samfundet är i så kallade ”small wars” eller lågintensiva stabiliseringsoperationer utan möjlighet att utväxla de militära förmågornas överlägsenhet i konventionell krigföring. Egnell poängterar exempelvis att den amerikanska krigsinsatsen i Irak 2003 inledningsvis var överväldigande

⁸⁵ Derblom et al. (2007) *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effect-Based Approach to Operations* s.13

framgångsrik på slagfältet men att de amerikanska doktrinerna inte producerade rätt sorts operationer och metoder i den efterkommande stabiliseringsfasen⁸⁶.

Utöver erfarenheterna ifrån Irak visade utvecklingen i Afghanistan att talibanerna inte alls var militärt slagna utan tvärtom fortfarande utgjorde ett allt mer tilltagande hot mot stabiliteten i Afghanistan⁸⁷. Det var också tydligt att den tänka strategin med ett "lätt fotavtryck" inte hade levererat och att det skulle behövas massiva truppinsatser och en ny metod för att hantera upproret⁸⁸. I november 2005 fastställde det amerikanska försvarsdepartementet, DoD, (*Department Of Defense*) att stabiliseringsoperationer skulle ges samma prioritet som rena stridsinsatser⁸⁹. Fram tills dess ville DOD och försvarsledningen inte tillstå att man genomförde upprorsbekämpning. Enligt Kilcullen var själva termen "counterinsurgency" i Irak och Afghanistan stigmatiserad fram till år 2005. År 2005 påbörjades dock ett arbete med att utveckla nya koncept och sedermera doktriner för stabiliseringsoperationer för att bemöta problemen koalitionen stod inför. En av dessa doktriner var COIN-doktrinen.⁹⁰ Själva COIN-teorins faderskap brukar alltså tillskrivas den franske översten och Algerietveteranen David Galula. Hans bok *Counterinsurgency-theory and practice* står för mycket av det tankegodt vilket legat till grund för den amerikanska doktrinen för upprorsbekämpning, FM 3-24⁹¹. Galulas koncept är huvudsakligen tänkt att beskriva metoder för kontrarevolutionär krigföring⁹².

Det kombinerande amerikanska antagandet i COIN-doktrinen är att USA har en överväldigande konventionell kapacitet och att detta av en "tänkande fiende" bemöts med en *indirekt metod*⁹³ samt till stor del subversivt och politiskt motstånd mot vilket konventionell kapacitet i stor utsträckning slår sig slätt⁹⁴. En sådan motståndare har inte behov av samma strukturer, system eller logistik som konventionella förband är byggda för att bemöta⁹⁵. Det som särskiljer COIN-doktrinen från konventionella doktriner är därför dess val av tyngdpunkt. Inom svensk doktrin förklaras begreppet tyngdpunkt som:

⁸⁶ Egnell, Robert (2008) *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Supporting Operations*. FOI-R--2480--SE. s.28

⁸⁷ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan*. ss. 18-19

⁸⁸ *Ibid.* s.19

⁸⁹ US Department of the army (2008) *Field Manual Stability operations*, FM 3-07. s.vi

⁹⁰ Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency*. Oxford University press. New York ss. 19-20

⁹¹ Doktrinen används av både den amerikanska armén och marinkåren under olika betäckningar: *US army Field manual No 3-24* och *Marine Corps Warfighting Publication No 3-33.5*.

⁹² Galula (1964) *Counterinsurgency- theory and practice* s.xi

⁹³ Indirekt metod innebär att operationerna inte riktar sig mot fiendens huvudstyrka utan mot de "avgörande punkter" på vilken tyngdpunkten vilar. Genom att slå mot fiendens avgörande punkter istället för att möta dennes hela kapacitet uppnås "*stridsekonomi*". Den svenska indirekta metoden är "manöverkrigföring". *Militärstrategisk doktrin* (2011) ss. 125-127

⁹⁴ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. s.4.

⁹⁵ Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency* ss.8-9

”en källa till styrka, fysisk eller moralisk som, om den blir nedbruten, neutraliserad eller ödelagd kommer att ha en avgörande inverkan på motståndaren eller vår förmåga att nå de uppsatta målen.”⁹⁶

En tyngdpunkt är ofta väl skyddad och det systematiska angreppet sker därför ofta på *avgörande punkter* på vilka tyngdpunkten vilar och vari tyngdpunkten rubbas⁹⁷. Operationaliseringen av de antaganden som utgör tyngdpunktsanalysen kallas kampanj- eller operationsdesign och syftar helt enkelt till att rikta de militära medlen, genom operationer, mot de avgörande punkterna vilka rubbar tyngdpunkten hos fienden. I COIN-doktrinen beskrivs tyngdpunkten (eng. *centre of gravity*) såsom att:

”Tyngdpunkten i en upprorsrörelse- dess styrkebas varifrån den hämtar sin moral, fysiska styrka, rörelsefrihet och sin vilja att agera- är banden till befolkningen i ett givet område [författarens översättning].”⁹⁸

Således är tyngdpunkten och dess avgörande punkter i COIN-doktrinen förhållanden som inte är gripbara med *enbart* traditionella militära medel. Enbart militärt våld påverkar inte bandet mellan befolkningen och upprorsrörelsen i efterfrågad utsträckning eller till önskad *effekt*. I COIN-doktrinen innebär detta att operationsdesignen för COIN-operationer påverkas genom att:

“Inherent in this construct is the tension created by understanding that military capabilities provide only one component of an overall approach to a COIN campaign. Design of a COIN campaign must be viewed holistically. Only a comprehensive approach employing all relevant design components, including the other instruments of national power, is likely to reach the desired end state.”⁹⁹

En förutsättning för upprorsbekämpning, enligt doktrinen, är därför en ansats som inbegriper flera medel eller instrument utöver de militära. Eftersom upprorsbekämpning i regel inte sker nationellt så betyder detta också ett växelspel med ”värdnationen” och ett samarbete med det styre vilket ytterst stötts genom upprorsbekämpningen¹⁰⁰. Därför har USA också utvecklat doktriner för stöd och kapacitetsutbyggnad hos värdnationen¹⁰¹. Detta beror på att det är den lokala kapaciteten som i det långa loppet måste ta över och säkerställa stabiliseringen, därutöver har värdlandets styrkor fördelen att kunna nyttja en högre kultur- och terrängkänedom¹⁰². För att nyttja kategoriseringen

⁹⁶ Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* s.63

⁹⁷ Ibid s.64

⁹⁸ Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency* s.7

⁹⁹ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. s.143

¹⁰⁰ Den svenska inriktningen är exempelvis att all militär verksamhet efter 2012 skall vara fokuserat på mentorering, utbildningsstöd och att förmågestöd, dvs. stöd till ANSF vid genomförande av operationer skall avvecklas efter 2012. Regeringen (2011) *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*. prop 2011/12:29 ss. 25-26

¹⁰¹ US Department of the army (2009) *Field Manual Security force assistance*. FM 3-07.1

¹⁰² Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan*.ss.28-29

av olika ansatser såsom presenterat i kapitel två kan det därför sägas att militär upprorsbekämpning till del är en samordning mellan internationella och lokala insatser, främst inom säkerhetsområdet och inom de insatser som påverkar tyngdpunkten, bandet mellan befolkningen och upprorskämparna. Den amerikanska COIN-doktrinen beskriver upprorsbekämpning på flera nivåer och innehåller element och instruktioner för såväl stridsteknisk verksamhet på plutonsnivå som på övergripande militärstrategisk nivå.

COIN-doktrinen definierar ”uppror” som en organiserad rörelse, syftande till att omkullkasta en regering, genom väpnat våld och subversion. Upprorsbekämpning är ”allomfattande” militära, paramilitära, politiska, ekonomiska och civila åtgärder nyttjade av regeringen (och de nationella eller internationella bistående aktörerna) för att bekämpa ett uppror.¹⁰³ Enligt Olsson är dock COIN-doktrinen, dvs. den militära förståelsen av upprorsbekämpning, i första hand en metod som fokuserar på mikronivån¹⁰⁴. Enligt författaren är behovet av gemensamma civil-militära ansatser därför på en lägre nivå, syftande till möjliggöra operationer och rör ofta den direkta planeringen och genomförandet av civil-militär verksamhet i en given by med omnejd. På så vis kan COIN-doktrins användning av den allomfattande ansatsen i större utsträckning förstås som harmonisering av, inte bara målsättningar, utan direkt civil-militär verksamhet, där det behov som styr de gemensamma insatserna är påverkan av fiendens tyngdpunkt.

COIN-doktrinen beskriver en metod för att uppnå stabilitet genom upprorsbekämpning med en tyngdpunkt som inte är fiendecentrerad utan befolkningscentrerad¹⁰⁵. Givetvis kan *doktrinen* fortfarande anses vara fiendecentrerad genom att slå mot fiendens tyngdpunkt, men *tyngdpunkten*, mot vilka maktmedlen riktas, är befolkningscentrerad. Målet med upprorsbekämpning, enligt COIN-doktrinen, är att uppnå ett läge vari befolkningen väljer att stödja upprorsbekämparen istället för upprorskämparna. Detta genomförs genom att motverka de förhållanden som leder till och möjliggör uppror och ”eliminera” de extrema grupper vilka står i vägen för att uppnå de förhållandena.¹⁰⁶ Men det är inte främst genom striden som fiendens tyngdpunkt rubbas. COIN-operationer syftar främst till att skapa förutsättningar för en valsituation vari upprorsbekämparen lyckas förmedla ”hopp” om större vinster för befolkningen vid att byta sida i konflikten¹⁰⁷. En förmodern

¹⁰³ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. s.2

¹⁰⁴ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan*. ss.7,55

¹⁰⁵ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. s.101, NATO (2011) *ISAF:s mission in Afghanistan*. http://www.Nato.int/cps/en/Natolive/topics_69366.htm

¹⁰⁶ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. ss.1-2, Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency* s.7

¹⁰⁷ Gombert, C, David. Terrence, K, Kelly. Stearns, Lawson, Brooke. Parker, Michelle. Colloton, Kimberly (2009) *Reconstruction under fire- Unifying Civil and Military Counterinsurgency*.

iakttagelse gjordes av Gerald Templer vid dennes beskrivning av den brittiska utmaningen i upprorsbekämpning i Malaysia:

”The shooting side of this business is only 25 percent of the trouble and the other 75 lies in getting the people behind us.”¹⁰⁸

Den huvudsakliga källan till motståndets kraft (tyngdpunkten) är, i konceptet, grundidén och doktrinen, således förhållanden hos folket. I COIN-doktrinen beskrivs dessa förhållanden såsom exempelvis svag statsapparat, undermålig utbildning, ohälsa, bristande sanitet, osäkerhet och möjligheten till försörjning¹⁰⁹. Bland dessa förhållanden är det enbart stöd till säkerhet och visst infrastrukturstöd vilka kan räknas till de traditionella militära verksamheterna. Därför ställs stora krav på civil-militär samverkan för att uppnå de förhållanden vilka, genom COIN-doktrinen, identifierats som avgörande för *framgång* i kampanjen. Eller så måste militära förband börja utföra ett helt nytt spektrum av uppgifter vid sidan om väpnad strid. Det är också på denna punkt vari störst kritik riktats mot doktrinen från i första hand civila utvecklingsaktörer. Genom att identifiera tyngdpunkten som förhållanden, inte hos fienden utan hos befolkningen, menar kritiker att gränserna mellan civil och militär verksamhet suddas ut. Detta blir särskilt tydligt i COIN-doktrinen på operativ nivå.

På operativ nivå skall upprorsbekämpningen ske genom att de militära förbanden tar ett givet geografiskt område och rensar det på fiender. Detta skede kallas i doktrinen för ”clear” (rensa). Därefter skall de militära medlen området i konsolidera sina positioner. Detta skede kallas ”hold” (hålla/behärska). Genom att behärska territoriet skapas säkerhet för dess innevånare och för utvecklingsinsatser. Det sista skedet, vari COIN-doktrinen skiljer sig från konventionell krigföring, är ”build” (byggfasen). I detta sista skede skall förbandet med hjälp av egna och/eller samordnade civila resurser tillhandahålla en sådan nivå av utveckling, säkerhet och samhällig service att innevånarna i området väljer att byta sida, och stannar där. På så vis uppnås långsiktig bärkraft även i den taktiska segern. När så anses vara fullgjort expanderas det geografiska

RAND Corporation.

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG870.pdf ss.1-2

¹⁰⁸ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation- A 24/7 Joint Effort for Stability* s.13

¹⁰⁹ Gompert et al. (2009) (2009) *Reconstruction under fire- Unifying Civil and Military Counterinsurgency* ss. xvii-xviii

området till att inbegripa fler samhällen med de resurser som frigjorts genom att upprorskämparna förlorat fotfästet i de stabiliserade områdena.¹¹⁰

COIN-doktrinen poängterar att det, i särskilt ”byggfasen” pågår ett stort antal samtida insatser från flera olika håll vilket ytterligare poängterar vikten av samordning mellan militära och civila insatser, en samordning som enligt doktrinen kräver en gemensam målbild och en ”unity of effort” (se kapitel 3.2 för utveckling av begreppet ”unity of effort”)¹¹¹. Enligt författaren är ambitionsnivån i en COIN-operation en civil-militär *gemensam operation*.

3.1.1 Begreppet hearts and minds

”Hearts and minds” är kanske det mest svårplacerade begreppet vilket behandlas i denna studie. Begreppet är inte framtaget i en formell process eller som del i en teoribildning eller doktrin. Begreppet ”hearts and minds” saknar därför en fast definition¹¹². Dickinson kallar det exempelvis för en slogan¹¹³. Det finns givetvis fasta betydelser i enskilda dokument och hos enskilda aktörer men det är ett begrepp som har sin främsta upprinnelse i ett citat från 1952 av den tidigare nämnda General Gerald Templer och dennes bedömning av den brittiska kampanjen i Malaysia:

“The answer [to the uprising] lies not in pouring more troops into the jungle, but in the hearts and minds of the people.”¹¹⁴

Begreppet används även av den amerikanske presidenten Lyndon. B Johnson för att beskriva gerillabekämpningen i Vietnam:

“Ultimate victory [in Vietnam] will depend upon the hearts and the minds” of the Vietnamese”.¹¹⁵

Begreppet ”hearts and minds” är allt sedan dess första myntning ett begrepp eller en fras förknippad med upprorsbekämpning. En fras som tjänat som allmänt svar på irreguljär krigföring varvid tanken varit att det är genom att vinna folkets stöd som fienden besegras. Genom denna begreppsmässiga närhet till tyngdpunkten i COIN-doktrinen har frasen bidragit till avsevärd förvirring rörande dess faktiska betydelse för COIN-doktrinen och dess plats begreppsapparaten.

¹¹⁰ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24 ss. 174-176

¹¹¹ Ibid. s.155

¹¹² Olsson, Stefan (2009) Kampen om ”hearts and minds” i Afghanistan. FOI-R--2803-SE. s.22

¹¹³ Dickinson, Elizabeth (2009) *Anthropology of an idea- A bright shining slogan, hearts and minds*. Foreign Policy.09-09. <http://altmentalities.files.wordpress.com/2011/02/a-bright-shining-slogan.pdf>

¹¹⁴ Dixon, Paul (2009) *Hearts and minds versus ultimate force*. Tribune Magazine. 09-09-21. <http://www.tribunemagazine.co.uk/2009/09/hearts-and-minds-versus-ultimate-force/>

¹¹⁵ Dickinson (2009) *Anthropology of an idea- A bright shining slogan, hearts and minds*.

I den allmänna debatten om upprorsbekämpning har begreppet "hearts and minds" därför ofta använts som en slags synonym till en tyngdpunkt i upprorsbekämpning. Detta med betydelsen att upprorsbekämparen vinner stödet av befolkningen genom att vinna deras "hearts and minds". Det är enligt författaren en till del korrekt användning av begreppet. Däremot skall begreppet, i doktrinär betydelse, ingalunda förstås, eller översättas, till det svenska "hjärta och själ", i betydelsen sympati, välvilja eller "helhjärtade stöd". Detta är enligt författaren fel. Begreppet i sig själv, genom dess flitiga tjänstgöring som slogan i allt för olika sammanhang har säkerligen därför med flit undvikits i den amerikanska kodifieringen av COIN-konceptet. Den nämns enbart på en av 387 sidor i COIN-doktrinen:

"Once the unit settles into the AO [Area of Operations, författarens utskrivning], its next task is to build trusted networks. This is the true meaning of the phrase "hearts and minds," which comprises two separate components. "Hearts" means persuading people that their best interests are served by COIN success. "Minds" means convincing them that the force can protect them and that resisting it is pointless."¹¹⁶

"Hearts and minds-begreppet" handlar, enligt COIN-doktrinen, inte om att etablera kärlek och sympati för ockupationsmakten utan om att få "folket" att se egennyttiga, rationella eller tvingande incitament och fördelar vid att flytta sitt stöd till upprorsbekämparen¹¹⁷. Den amerikanska doktrinen är således inte ute efter något annat än att producera sådana förhållanden vari en rationell människa ser större fördelar vid att välja upprorsbekämparens sida. När så skett har upprorsbekämparen påverkat tyngdpunkten till sin fördel genom att påverka fiendens kraftkälla. Bandet mellan befolkningen och upprorsbekämparna, dvs. tyngdpunkten, är "nedbruten, neutraliserad eller ödelagd". Detta är givetvis ej att missta för att befolkningen är nedbruten, neutraliserad och ödelagd, tvärtom har befolkningen då genom säkerhet, utveckling och ökad tilltro till sin regering sett större vinster i att stödja upprorsbekämparen.

I grundidén för COIN, som formulerat av Galula, finns det således en viktig begreppsskillnad jämfört med doktrinen COIN: Galula använder tyngdpunkten – bandet mellan gerillan och folket- men beskriver metodens mål som att bryta bandet genom att vinna folkets helhjärtade stöd och sympati¹¹⁸. I COIN-doktrinen är tyngdpunkten fortfarande -bandet mellan upprorsbekämparna och folket- men vad som påverkar bandet och folkets val är, i doktrinen, inte tacksamhet och sympati utan *förnuft*¹¹⁹. Befolkningen kan därför fortfarande, i "hjärta och själ", ringakta och till en gräns ogilla upprorsbekämparen men ändå

¹¹⁶ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24 s.294

¹¹⁷ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan* ss.28-29,33

¹¹⁸ Galula (1964) *Counterinsurgency- theory and practice* ss. 64 -65

¹¹⁹ Här finns också stora likheter vid teoribildningar såsom "rational choice" eller "economic man".

välja dennes sida om befolkningen upplever att större vinster för deras kärnfrågor finns där. Här finns det enligt Kilcullen en skillnad i diskursen bestående av ”choice theory” och ”gratitude theory”¹²⁰. Den amerikanska COIN-doktrinen representerar därför en annan generell tyngdpunktsanalys för upprorsbekämpning än den Galula gör i *Counterinsurgency- theory and practice*. Anmärkningsvärt är dock att Galula, trots valet av –bandet mellan gerillan och folket– som tyngdpunkt, i sin teori *inte* explicit nämner termen hearts and minds en enda gång¹²¹.

I den amerikanska COIN-doktrinen beskriver således begreppet ”hearts and minds” ett rationellt val hos rationella individer och har inget eller mycket lite att göra med att vinna sympatier, även om det inte skadar.

3.2 Ledning genom ”unity of effort” och “unity of command”

Som nämnt i kapitel ett omvandlas koncept, eller delar av koncept, till doktriner. I doktriner kan det därför finnas begrepp vilka svarar mot, eller liknar konceptets idéer men som tillhör en annan begreppsapparat. Två sådana begrepp är ”unity of effort” och ”unity of command”. Dessa doktrinära begrepp är dock betydligt äldre än de samtida doktrinerna och koncepten.

I amerikansk doktrin har det sedan 1918¹²² eftersträvats ett samlat ledarskap (*eng.* unity of command) vari en befälhavare (*eng.* supreme commander) ytterst leder hela den militära insatsen och säkerställer enskilda verksamheters samlade riktning (*eng.* ensure unity of purpose) mot de militära målsättningar som leder till ”framgång”¹²³. Ett klassiskt sådant exempel är General Eisenhower vilken utnämndes till överbefälhavare för SHAEF (*Supreme Headquarter Allied Expeditionary Force*) vilken förfogade över de gemensamma allierade resurserna i Europa under VK II. Ett annat exempel är General Schwarzkopf vilken var

¹²⁰ Kilcullen, David (2007) *Counterinsurgency in Iraq: Theory and Practice*. Power pointpresentation. <http://www.wargaming.quantico.usmc.mil/>

¹²¹ I en google-sökning innehållande ”COIN” och ”hearts and minds” ges däremot cirka 697 000 träffar. Det finns således en populär koppling mellan begreppen i diskursen utanför COIN-doktrinen och Galulas teori.

¹²² Det amerikanska truppbidraget till de allierade under VK I visade på behovet av ett ”Supreme command” över en geografisk krigsskådeplats (theater of war) och över krigsinsatsen i stort. Under VK I genomfördes denna ledningsreform i krigets slutskede och kriget leddes från ”Supreme War Council” med fyra direkt understödda ”General-in-Chiefs” över respektive front, Väst-, Italien-, Balkan- och Mellan östern-fronten. Hope, Ian (2008) *Unity of Command in Afghanistan: A forsaken principle of war*. Strategic Studies Institute, US Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub889.pdf> (tillgänglig: 2011:09-23) s.2).

¹²³ Hope, Ian (2008) *Unity of Command in Afghanistan: A forsaken principle of war*. Strategic Studies Institute, US Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub889.pdf> (2011:09-23) s.1-2

befälhavare över FN-koalitionens styrkor i operation Ökenstorm. Positionen som befälhavare över multinationella styrkor är traditionellt svårbalanserad då den innebär känslig hänsyn till såväl den strategiska målsättningen som de deltagande nationernas särintressen, och inte minst stolthet.¹²⁴ Denna ledningstradition inom främst den amerikanska försvarsmakten fortgår men anses av vissa bedömare såsom urholkad genom ISAF:s ledningsstruktur och genom utmaningar av vitt skilda aktörer med nationella förbehåll vilka skall ledas i insatsen. Även om nationella förbehåll alltid varit en del av multinationella insatser är det möjligt att den höga våldsnivån i Afghanistan, i relation till insatserna på exempelvis Balkan, särskilt synliggör de begränsningar dessa förbehåll innebär. Därtill kräver ISAF:s uppdrag och målsättning samordning med aktörer vilka helt enkelt inte går att underställa en samlad militär ledning på samma vis som exempelvis befrielsen av Kuwait eller Västeuropa tillät.

General McChrystal, tidigare befälhavare för Natos Afghanistanstyrka, ISAF, efterfrågade däremot en ”unity of effort” i sin sista avrapportering till Kongressen 2009¹²⁵. ”Unity of effort” är ett doktrinärt begrepp syftande till att beskriva behovet av en samlad riktning av insatserna vid *multifunktionella* insatser¹²⁶. Begreppet används också i COIN-doktrinen:

”Unity of effort must be present at every echelon of a COIN operation. Otherwise, well intended but uncoordinated actions can cancel each other or provide vulnerabilities for insurgents to exploit. Ideally, a single counterinsurgent leader has authority over all government agencies involved in COIN operations.”¹²⁷

Det är därför av stor vikt att särskilja begreppen ”unity of effort” från ”unity of command”. ”Unity of command” betyder samlad ledning (ibland översatt till ”enhetlig ledning”). Detta innebär att *en* befälhavare leder och säkerställer att de militära insatserna riktar sig mot den militära målsättningen. ”Unity of effort” beskriver relationer mellan aktörer vars verksamhet anses svarande mot samma målsättning men vilka saknar ”unity of command”¹²⁸, även om McChrystal och COIN-doktrinen¹²⁹ efterfrågar en gemensam ledning även där (jämför olika aktörers relationer i 2.1). De egna *militära* förbanden kan ändå ”samlat” ledas till att genom sin verksamhet harmonisera sin insats med de andra aktörer som *en*

¹²⁴ Hope, Ian (2008) *Unity of Command in Afghanistan: A forsaken principle of war*. Strategic Studies Institute, US Army War College.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub889.pdf> (2011:09-23) ss.7-8

¹²⁵ Ince, Matthew (2011). *Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan*. Small wars journal. <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf> (tillgänglig: 2011-09-23) s.2

¹²⁶ US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0 Joint Operation Planning* s. xiv

¹²⁷ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. s.39

¹²⁸ NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine*. s.1-7

¹²⁹ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24. ss.56-67

befälhavare identifierat som avgörande. ”Unity of effort” ersätter därför inte ”unity of command”, begreppen beskriver ledning i hela insatsen respektive den militära insatsen.

Enligt den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer är det, som nämnt ovan, i multifunktionella insatser svårt eller omöjligt att samla alla de olika maktmedlen i *en* ledningsstruktur, med *en* befälhavare eller chef även om det ur ett militärt perspektiv uppfattas som idealiskt. Dessa utmaningar mot en ”samlad ledning” anses särskilt påtagliga vid upprorsbekämpning och stabiliseringsoperationer.¹³⁰ Den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer använder därför begreppet ”unity of effort” för att beskriva den sänkta, eller mest möjliga, ambitionsnivån i fråga om sammanhållande ledning mellan de olika aktörerna eller politikområdena. På operativ nivå innebär detta att de militära medlen skall identifiera ”lines of effort” vilket i amerikansk doktrin till del jämförs med gemensamma operationslinjer:

“Commanders and staff should consider cross-cutting lines of effort involving more than one instrument of national power in order to create a more effective system for interagency coordination during execution. Lines of effort designed around functional areas such as diplomacy or economics create unintentional interagency coordination stovepipes during execution, because they are fixed toward the efforts of a single department or agency.”¹³¹

Ur ett svenskt doktrinperspektiv kan motsvarigheten ligga i att nödvändiga aktörer (med för målsättningen avgörande förmågor och kapaciteter) ligger utanför de i doktrin beskrivna lydnadsförhållandena. I svensk doktrin används bland annat: ”fullständigt befäl”, ”operativt befäl” eller ”operativ kontroll” för att beskriva befälhavarens befogenheter att tilldela uppgifter till, och genom befäl leda ett förband.¹³² Dessa lydnadsförhållanden beskriver dock endast relationen mellan militära enheter, inte relationerna till alla de aktörer med vilka Försvarmakten måste harmonisera sina insatser med för att uppnå insatsens målsättning. Det är för att beskriva lednings- och harmoniseringsambitionen med sådana aktörer som det doktrinära begreppet ”unity of effort” används (Jämför kapitel 2). Det finns i svensk doktrin ännu ingen motsvarighet till begreppet, däremot finns det en språklig motsvarighet i svensk strategi, det ovan behandlade

¹³⁰ US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0 Joint Operation Planning* s. III-28

¹³¹ Ibid. ss. III-28, III-29

¹³² *Fullständigt befäl* är det lydnads- och ledningsförhållande vilket igenkännes från det nationella försvaret vari en befälhavare i alla hänseenden disponerar och leder förbandet. *Operativ kontroll* är det högsta lydnadsförhållande vilken kan delegeras till en utländsk befälhavare. Håri har befälhavaren inget ansvar för administration och logistik och kan inte ändra förbandets struktur men kan tilldela förbandet uppgifter. *Operativ kontroll* innebär att en befälhavare blivit tilldelad ledning av ett förband inom ramarna för en uppgift. Ledningen av förbandet är därför villkorat begränsningar och villkor genom uppgiften eller genom styrning av den befälhavare vilken underställt förbandet. Doktrin för gemensamma operationer (2005) ss.40-41

”samlade agerandet¹³³”. Det är därför viktigt att skilja på dessa doktrinära begrepp och konceptet allomfattande ansats eller det svenska ”samlade agerandet”.

Detta är särskilt viktigt eftersom ”unity of effort”, enligt amerikansk doktrin är någonting som uppnås *genom* en allomfattande ansats¹³⁴. ”Unity of effort” är därför ingen synonym till den allomfattande ansatsen. I amerikansk doktrin har, som nämnt ovan, begreppet ”comprehensive approach” däremot fått ett särskilt stort genomslag.

“Through a comprehensive approach to stability operations, military forces establish conditions that enable the efforts of the other instruments of national and international power. By providing the requisite security and control to stabilize an operational area, those efforts build a foundation for transitioning to civilian control, and eventually to the host nation.”¹³⁵

Detta är inte minst tydligt i doktrinen för ”Stability operations” (FM 3-07) och doktrinen för ”Security forces assistance” (FM 3-07.1). I doktrinen för ”stability operations” framkommer det att stabilitetsoperationer förutsätter ”unity of effort” och att ”unity of effort” är något som kommer genom att de militära operationerna riktar sig mot målsättningar bortom den direkta bekämpningen av fienden och istället understödjer eller möjliggör de verksamheter som bekämpar roten till instabiliteten samt att så görs i syfte att överlåta ansvaret till värdlandet.

¹³³ Regeringen (2007) *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds – och säkerhetsfrämjande verksamhet* s.3

¹³⁴ US Department of the army (2008) *Field Manual Stability operations*, FM 3-07. s.iv

¹³⁵ *Ibid.* s.vii

Sammanfattning:

- Tyngdpunkten i COIN-doktrinen är *bandet* mellan folket och upprorskamparna. Genom att vinna över folket till upprorsbekämparens sida påverkas upprorskamparnas styrkebas till upprorsbekämparens fördel.
- Tyngdpunkten *bandet till folket* innebär en tyngdpunkt bortom traditionell militär förmåga och ledning. Det krävs, enligt COIN-doktrinen, en allomfattande ansats och ”*unity of effort*” för att påverka tyngdpunkten.
- COIN-doktrinen skiljer sig ifrån Galulas COIN-koncept/teori genom att tyngdpunkten påverkas genom att folket, av *rationella* skäl, inte sympati, väljer sida.
- Begreppet ”hearts and minds” har ingen framträdande roll i COIN-doktrinen begreppsapparat och används inte alls av teorins anfader David Galula.
- Givet betydelsen i COIN-doktrinen kan begreppet ”vinna hearts and minds” möjligen användas som ett militärstrategiskt begrepp, då syftande till att beskriva en metod för att påverka tyngdpunkten hos upprorskamparna. Enligt författaren är det dock främst en slogan.
- ”Unity of command” är ett doktrinärt uttryck för ”samlad ledning” av de *militära insatserna* i syfte att rikta dessa mot (*eng. ensure unity of purpose*) samma målsättning.
- ”Unity of effort” är ett doktrinärt uttryck för en gemensam målsättning mellan *militära* och *civila* aktörer för vilka samordning ligger utanför formella ledningsförhållanden. Detta kan ge uttryck i gemensamma ”lines of effort” vilket i princip är gemensamma operationslinjer, utan en aktörsgemensam ”unity of command”.
- Enligt amerikansk doktrin uppnås ”unity of effort” genom att nyttja en allomfattande ansats.

4 CIMIC-funktionen och civil-militär samverkan

Begreppet CIMIC (*Civil-Military Co-operation*) och det bredare begreppet civil-militär samverkan är inte samma sak.¹³⁶ Detta trots att den svenska översättningen av CIMIC landar i en liknande terminologi. Civil-militär samverkan är ett större begrepp än CIMIC. CIMIC är en delmängd av civil-militär samverkan.

Civil-militär samverkan kan förstås som ett behov eller ett resultat av en ansats inkluderande fler aktörer än den militära insatsen. Vanligtvis brukar det sägas att samverkan genomförs när ingen kan ta beslut. Civil-militär samverkan har skett i alla tider och former och är i sig själv ingenting kontroversiellt. Civil-militär samverkan aktualiseras dock *särskilt*, som nämnt ovan, genom COIN-doktrinen och koncept som den allomfattande ansatsen vari samklangen mellan militära och civila insatser ses som en *förutsättning* för att målen skall nås, detta samtidigt som det i regel saknas gemensamma ordervägar för civila och militära organisationer.

Detta kapitel går inledningsvis igenom CIMIC-begreppet och förklarar hur funktionen utvecklats från dess initiala betydelse till dess faktiska betydelse idag samt var skiljelinjen mellan CIMIC och civil-militär samverkan går. Slutligen kommer kapitlet att förklara hur CIMIC-funktionen får en till del förändrad och förstorad betydelse i Natos doktriner genom den doktrinära nedbrytningen av den allomfattande ansatsen och uppgiften stabilisering.

4.1 CIMIC, skillnaden mellan begrepp och funktion

CIMIC (*Civil-Military Co-operation*) är en militär funktion utvecklad av Nato. Konceptet har i sin nuvarande form införts i doktrin i Nato och Sverige sedan tidigt tvåtusen-tal. Enligt Natos CIMIC-doktrin från 2003 (AJP-9) är CIMIC:

"The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies."¹³⁷

¹³⁶ Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin* s.85

¹³⁷ NATO (2003) *AJP-9 NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine* s. 1-1

Enligt Natodoktrinen skall funktionen ha förmåga att (1) bedriva samverkan, (2) stödja det civila samhället och (3) stödja de militära operationerna¹³⁸.

Enligt Försvarsmaktens handbok i CIMIC definieras CIMIC såsom att:

”Begreppet omfattar stabsfunktionen i en multifunktionell krishanteringsstyrka och denna funktions uppgifter och verksamhet.[...]”CIMIC garanterar genomförande av den civil-militära samverkan som, inom ramen för övergripande krishanteringsmål, syftar till att underlätta genomförandet av den militära insatsen. På motsvarande sätt underlättas den civila insatsen genom samverkan och samordning med de militära förbanden”.¹³⁹

Enligt svensk doktrin är CIMIC en del av den grundläggande förmågan skydd¹⁴⁰.

Enligt Zaalberg kan definitionen av CIMIC riskera att förvirra framför att upplysa. Enligt honom är det en stor skillnad mellan hur funktionen, och därför begreppet, initialt beskrivits och hur det sedan de facto nyttjats av Nato. I sin utredning av begreppets historik ställer han sig frågan om CIMIC är en del av ett militärt intåg på arenan statsbyggnad och bistånd eller en samverkansfunktion.¹⁴¹ Det korta svaret är att -begreppet- beskriver en samverkansfunktion men att den faktiska användningen av CIMIC till del besannar Zaalbergs farhågor.

Inledningsvis var CIMIC tänkt som en samverkansfunktion och kontaktyta mellan Natoinsatsens FHQ (*Force Headquarter*) och lokala representanter, internationella organisationer och ickestatliga aktörer.¹⁴² Syftet med detta var att ge de militära befälhavarna en möjlighet att kommunicera med icke-militära aktörer genom etablerade stabsfunktioner istället för genom ad hoc-lösningar. Det behov som skulle tillfredställas av funktionen var således främst kommunikation. Rollins¹⁴³ påpekar att det däremot, i Natoinsatserna på Balkan, genom andra formulerade behov, påbörjades ett militärt intåg på just statsbyggnadsarenan varpå begreppen CIMIC och civil-militär samverkan problematiserats och definitionernas konturer suddats ut. Rollins pekar på att Nato på Balkan utvecklade ambitionsnivån ”partnerskap” i fråga om relationerna mellan de civila och militära insatserna varvid CIMIC funktionen påbörjade sin rörelse bort ifrån ursprungsbegreppet och bort från att främst tillfredsställa behov av kommunikation och analys.¹⁴⁴

¹³⁸ NATO (2003) *AJP-9 NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine* s. 1-4

¹³⁹ Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC* s.8

¹⁴⁰ Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* ss.54-55

¹⁴¹ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation*. ss.5-6

¹⁴² Ibid. s.5

¹⁴³ Rollins representerade SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe) vid en konferens anordnad av Uppsala Universitet rörande civil-militär samverkan 2001.

¹⁴⁴ Rollins, John (2001) *Operational models for civil-military cooperation: possibilities and limitations*. Humanitarian Exchange Magazine. Vol. 19.
<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2355> (2011-10-05)

Ursprunget till dagens funktion är således Natos IFOR (*Implementation Force*) i Bosnien och Natodoktrinrevideringen 1997. Vad Zaalberg understryker är att CIMIC-funktionen initialt inte utvecklades för att vara ett direkt taktiskt element i militära operationer. Utvecklingen på Balkan, såväl i IFOR som i uppföljaren SFOR (*Stabilization Force*), var likväl att CIMIC-funktionen understödde på taktisk nivå, främst genom genomförande av så kallade ”QIP:s” (*Quick Impact Projects*) i syfte att motverka den lokala motsättningen mot den internationella närvaron samt för att avlasta spänningar mellan olika grupperingar i insatsområdet.¹⁴⁵ ”Quick Impact Projects” är småskaliga utvecklingsprojekt, genomförda eller projekterade av militära förband, med direkt märkbar effekt syftande till att i direkt anslutning till projektet, i tid och rum, vinna verkan.

Skillnaden mellan CIMIC:s betydelse i teorin och i praktiken är därför övergången för CIMIC-funktionen, från samverkan till ”utväxlare av civila verkansdelar” eller som militär ingång till andra instrument och metoder, traditionellt förknippade med utvecklingsarbete, men med bibehållet militärt operativt fokus. Ett exempel på en sådan CIMIC-uppgift vara att hyra in civila byggnadsföretag för att reparera skador på hus som uppkommit vid strid där egna förband deltagit eller att vid exempelvis COIN-operationer genomföra QIP:s syftande till att ge befolkningen i ett område märkbar ”utveckling” i väntan på att mer storskaliga insatser sätts in av andra aktörer. Enligt Olsson är syftet med QIP:s i Afghanistan främst att skapa goda relationer mellan lokalbefolkningen och ISAF¹⁴⁶.

Enligt Zaalberg beror förändringen främst på att CIMIC-funktionen i Bosnien utvecklades av den amerikanska armén vilken vid tillfället hade ett fokus främst på gripbara, konventionella, metoder. Funktionen blev i praktiken därför främst satt till att tillhandahålla logistik och ”civila verkansdelar” inom ramarna för just militära operationer.¹⁴⁷

I FOI:s utvärdering av CIMIC-funktionen vid den tredje Kosovobataljonen (KS03) utreddes den svenska CIMIC-funktionen, ”S5- Sektionen för civil-militär samverkan”,¹⁴⁸. Anledningen till att de svenska bataljonerna i Kosovo 1999-2001 ansökt om, och tilldelades, medel ifrån Sida var att bataljonerna utifrån sin nedbrytning av uppgiften ”stöd till civilbefolkningen” identifierat behov bortom den rena säkerhetsaspekten för vilka de behövde biståndsmedel för att tillfredställa¹⁴⁹. Projekten som genomfördes av KS03 var exempelvis distribution av ved, restaurering av skolor och sjukhus¹⁵⁰. CIMIC-funktionen i KS03 är

¹⁴⁵ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation* s.6-7

¹⁴⁶ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan*. s.39

¹⁴⁷ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation*. s.15

¹⁴⁸ Broberg, Wulff, Maria. Ströberg, Karin (2001) *Utvärdering av den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*. FOI-R--0171—SE. s.10

¹⁴⁹ Broberg et al. (2001) *Utvärdering av den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*. s.7

¹⁵⁰ Broberg et al. (2001) *Utvärdering av den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*. s.11

intressant av flera anledningar, men framför allt visar den på en förändring i relationerna mellan svenska militära förband och biståndsaktörer och NGO:s (projekten genomfördes med hjälp av UNMIK, UNHCR, Finska kyrkan och lokala entreprenörer och beslutfattare). Likväl skall det understrykas att det rör sig om extremt små anslagna summor från Sidas håll (c:a 1.500 000 kr till KS03) och att det intressanta är diskursförändringen, inte den faktiska effekten av insatserna¹⁵¹.

Även i resten av det internationella samfundet började CIMIC-funktionens förtjänster förändra synen på, och definitionen av, CIMIC, från samverkansfunktion till utförare. I Nato tog funktionen vid sekelskiftet till och med steget till att inbegripa regelrätta CIMIC-förband bestående av specialister inom en mängd områden såsom kultur, utbildning och civil administration.¹⁵² Ett av dessa Natoförband, ”CIMIC group North”, uppsattes 2001 med enheter från Polen, Norge, Tyskland, Danmark och Tjeckien¹⁵³. Syftet med förbandet var att genomföra CIMIC-aktiviteter till stöd för militära operationer samt genom sin verksamhet öka effektiviteten i militära operationer och att verka som forum för CIMIC-frågor¹⁵⁴. Således började CIMIC-funktionen under sekelskiftet att utgöra en allt tydligare komponent i själva operationerna. Alla nationer har egna doktriner och förutsättningar, därför skiljer sig också CIMIC-funktionen åt mellan olika länder. I grova drag finns det, enligt författaren, idag två skolor om hur CIMIC-funktionen skall användas, den brittiska och den amerikanska. Britterna använder inte Natodoktrinen för CIMIC (AJP-9) och fäster inte allt för stor betydelse vid COIN-doktrinen¹⁵⁵. Istället har britterna strävat efter att bibehålla samverkan och kommunikation, och inte utvecklingsprojekt som huvuduppgiften för CIMIC-funktionen.¹⁵⁶

En möjlig anledning till att Nato och där främst USA sökte genomföra traditionellt civila uppgifter och att Nato satte upp regelrätta CIMIC-bataljoner¹⁵⁷ kan vara det kulturella arvet ifrån det kalla kriget. I händelse av att ett storskaligt krig skulle rasa över Europa och de forna öststaterna skulle ockuperas skulle det inledningsvis finnas behov en militär administration, så som skedde i Tyskland och Japan under VKII. Det är därför möjligt att samma tankegods medföljt till stabiliseringsoperationerna likt dem på Balkan. I så fall är CIMIC-begreppet och CIMIC-funktionen inte ett resultat av ”ett intåg på statsbyggnadsarenan” utan av äldre lärdomar av ockupation och stabilisering i det absoluta efterkrigsskedet. Ett

¹⁵¹ Ibid. ss.13-16

¹⁵² Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation* s.16

¹⁵³ Nederländska armén (2001) Annex F3: ”Paris protocol letter” to the letters of the Netherlands Army staff/ Joint project team CIMIC no. CIMIC/2001/15..372 2001-05-31

¹⁵⁴ CIMIC group North (2001) s.6

¹⁵⁵ Olsson et al. (2011) *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser* s.41

¹⁵⁶ Övlt. Couzens, David (2011) CA-seminarium, FOI (2011-11-16)

¹⁵⁷ Nederländska armén (2001) Annex F3: ”Paris protocol letter” to the letters of the Netherlands Army staff/ Joint project team CIMIC no. CIMIC/2001/15..372 2001-05-31

stöd för att detta förhållande kom att forma CIMIC kan finnas i Brobergs rapport. KFOR var på plats innan UNMIK och var således den enda storskaliga aktör som initialt hade logistik och mandat för att leverera stöd åt civilbefolkningen innan det övriga internationella samfundet hunnit etablera sig¹⁵⁸.

Egnell tillhandahåller en annan möjlig anledning till funktionens förändring från ren samverkan till utväxlare av civila verkansdelar. Den amerikanska förmågan till civil-militär samverkan på högre nivå är, enligt Egnell, lidande av brister inom samordningen av försvarsdepartementets civila och militära verksamhetsdelar¹⁵⁹. Detta är därför en möjlig anledning till att den amerikanska försvarsmakten upplevt ett behov av att tillgängliggöra ”civilt operationsstöd” inom sin ordinarie militära organisation framför att försöka koordinera med övriga civila departementsdelar. I det hänseendet kan den amerikanska försvarsmakten fokusera på koordinering och harmonisering inom försvarsmakten istället för mellan myndigheter och departementsdelar (se kapitel 2.1 för samordning inom och mellan myndigheter). Givet ett sådant resonemang är CIMIC i första hand ett svar på bristande förmåga till civil-militär samverkan på strategisk nivå där koordinering och samordning mellan myndigheter och departement sker. Eller, om man så vill, ett resultat av en bristande förmåga till att etablera en nationell eller allomfattande ansats inom den amerikanska insatsen.

I de intervjuer vilka genomfördes med svensk G9-personal (FS-18,19) inom ramarna för projektet *Ledning i multifunktionella insatser* framkom en bild (av Afghanistaninsatsen) som kan tänkas samstämma med hur funktionen CIMIC de facto rangerades i Bosnien på amerikanskt manér och som liknar den holländska erfarenheten från Irak. Av intervjurespondenterna beskrivs G9-funktionens arbete av respondenterna såsom ”till 99% riktat till att stödja våra militära operationer”. Så skedde genom ”QIP:s” och kartläggning av behov inom de direkta operationsområdena, behov som sedan skulle uppfyllas i syfte att vinna ”hearts and minds”.¹⁶⁰ Respondenterna upplevde samstämmigt att relationerna till Sida i mycket präglades av friktioner och en oförmåga till gemensamma operativa insatser myndigheterna emellan¹⁶¹. Därför har skillnaden mellan begreppets initiala betydelse och sedermera implementerade form en viss bäring även för hur den svenska Försvarsmakten kan förhålla sig till CIMIC, som funktion och begrepp. Det är möjligt att Sverige, likt USA men till skillnad ifrån Storbritannien endast kan tillgodose sina operativa civila behov genom att utföra eller projektera dem själva.

¹⁵⁸ Broberg et al. (2001) *Utvärdering av den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo* s.11

¹⁵⁹ Egnell, Robert (2008) *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Supporting Operations*. ss. 25-27

¹⁶⁰ Intervju. Allenberg, Hans. C G9 FS18 (2011-09-05) (citerad), Intervju. Östman, Hans C G9 FS19 (2011-09-07)

¹⁶¹ Ibid.

4.2 CIMIC som delmängd i civil-militär samverkan

Enligt den svenska handboken i CIMIC och doktrinen för gemensamma operationer är civil-militär samverkan ”ordinarie myndighetssamverkan” och ”totalförsvsarssamverkan” hemma i Sverige och CIMIC när verksamheten är genomförd i en internationell krishanteringsinsats.¹⁶² Samverkansformen ”ordinarie myndighetssamverkan” är, enligt doktrinen för gemensamma operationer, den samverkansform vari planering och genomförande av gemensamma multinationella insatser behandlas (totalförsvsarssamverkan genomförs bara nationellt). Nuvarande svensk doktrin gör därför ingen skillnad på begreppen CIMIC och civil-militär samverkan, annat än genom var verksamheten geografiskt genomförs. Enligt författaren uppstår här en otydlighet och inkonsekvens mellan handboken för CIMIC, doktrinen för gemensamma operationer och den militärstrategiska doktrinen.

Ordinarie myndighetssamverkan och totalförsvsarssamverkan sker med nationella myndigheter, det är dock inte en förutsättning för CIMIC. CIMIC kan innebära samverkan med exempelvis entreprenörer, trosförbund (exempelvis finska kyrkan, eller den lokala moskén) eller enskilda företrädare för grupper eller samhällen. I den nya militärstrategiska doktrinen från 2011 har det förutom ”ordinarie myndighetssamverkan” och ”totalförsvsarssamverkan”, därför införts en ny form av samverkan: ”samverkan med internationella organisationer och aktörer”¹⁶³. Doktrinen specificerar inte närmare vad detta innebär för CIMIC-funktionen eller vem som genomför sådan samverkan. Enligt författaren innebär dock denna form av samverkan både samverkan mellan svenska myndigheter och internationella organisationer eller utländska myndigheter på strategisk nivå samt samverkan på taktisk/operativ nivå i själva insatsområdet.

Svensk doktrin skiljer på de olika nivåerna vari civil-militär samverkan genomförs, utan att redogöra för var denna samverkan geografisk genomförs. *Militärstrategisk samverkan* sker på direktiv av regeringen och genomförs med centrala myndigheter. På *operativ nivå* genomförs sådan samverkan med centrala myndigheter rörande operativ planering och genomförande av operationer. På regional och lokal nivå genomförs samverkan med myndigheter, lokala beslutsfattare och den territoriella befälhavaren.¹⁶⁴ I en internationell insats, finns enligt författaren därför begreppen ”ordinarie myndighetssamverkan” och samverkan med internationella organisationer och aktörer. Tillsammans utgör dessa två former civil-militär samverkan i en internationell insats. Utifrån det

¹⁶² Försvarsmakten, Högkvarteret(2002) *Handbok CIMIC* s.19, Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* s.52

¹⁶³ Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin* s.154

¹⁶⁴ Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* s.52

perspektivet är CIMIC inte civil-militär samverkan i en internationell kontext utan en delmängd av civil-militär samverkan i en internationell kontext. CIMIC-funktionen genomför civil-militär samverkan, men inte all den samverkan som faktiskt genomförs. CIMIC är därför inte samma sak som civil-militär samverkan.

Exempelvis genomförs även annan civil-militär samverkan, utanför CIMIC-funktionen, med polis eller lokala representanter som borgmästare eller talesmän för byar eller grupperingar. Även om polisen är civil så kan dess verksamhet i vissa konflikter eller regioner betecknas som militär och polisen genomför gemensamma operationer med militära förband. Sådan samverkan kan ske genom alltifrån enskild skyttegruppchef till bataljonschef eller genom stabsfunktioner, beroende på syftet med samverkan (se Fig 1).

Den svenska handboken för CIMIC är författad år 2002 och således med insatserna på Balkan och uppgiften i Totalförsvaret i färskt minne, men ännu ej med tanke på stabiliseringsoperationer av det slag som ISAF-bidraget senare kom att medföra. I Handboken beskrivs CIMIC främst som en stabsresurs, en kontaktyta och expertis på lokala förhållanden, kultur och civila utmaningar i en given kontext¹⁶⁵. Dock nämns det i doktrinen för gemensamma operationer att den faktiska betydelsen av CIMIC-begreppet beror på dess betydelse hos de aktörer och de ramorganisationer (Nato, EU, FN) vilka genomför insatsen¹⁶⁶. Detta beror delvis på att Sverige, för internationella insatser, inte har en egen, stående CIMIC-funktion med tydliga metoder utan att dessa förbandsdelar tillsätts och organiseras med personal vid en given insats. Det saknas i CIMIC därför ett lika tydligt lagrum, såväl som etablerade kontaktytor, på det vis som möjliggör ordinarie myndighetssamverkan och totalförvarssamverkan i nationella insatser. I en nationell insats kan exempelvis kontakterna mellan marinen och kustbevakningen hanteras både genom välbeprövade kontaktytor som genom allom bekanta lagrum¹⁶⁷. Samma förutsättningar finns inte i ett givet insatsområde med helt eller delvis okända aktörer i en kontext där lagrum inte spelar samma avgörande roll som i Sverige.

¹⁶⁵ Dock innehåller handboken rudimentära instruktioner för hur projekt kan genomföras men det betonas att dessa projekt skall ske då ingen annan organisation eller lokal myndighet har möjlighet att tillgodose trängande behov. Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC* s. 85

¹⁶⁶ Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC*. s.53

¹⁶⁷ Se exempelvis Ödlund, Ann (2011) *Civilt försvar och höjd beredskap- utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R--3252--SE

Samverkan på taktisk/operativ nivå. Ex. G3 och regional polisledning planerar operation. Kompani-, bataljonschef och lokal civil organisation samordnar verksamhet eller analyserar behov.



CIMIC-samverkan på taktisk/operativ nivå. Ex. G9 och NGO, IO, lokal myndighet, representant eller entreprenör.

Samverkan på militärstrategisk nivå. Ex. INSS, J5, J9, FHQ J9 och centrala svenska och utländska myndigheter, IO:s och NGO:s. Delegerar samverkan till taktisk/operativ nivå.

Fig 1. Exempel på olika sorters civil-militär samverkan.

En av de möjliga uppgifterna för CIMIC-funktionen är enligt den svenska handboken interaktion på strategisk nivå med Världsbanken, UNHCR och ”värd nationen”¹⁶⁸. Det är mycket tveksamt om den svenska CIMIC-funktionen idag är det verktyg vilket med fördel nyttjas för samverkan på sådan strategisk nivå i exempelvis Afghanistan. En ytterligare, idag, kontroversiell punkt i handboken är målsättningen att ”skapa och upprätthålla förutsättningar för att uppnå en varaktig lösning av konflikten i operationsområdet”.¹⁶⁹ Denna målsättning kan möjligtvis förstås som en vilja att CIMIC-funktionen, i stöd till stabsarbetet och operationsdesignen, skall identifiera de värden och delstrategier vilkas verksamhet de militära medlen inte skall överskugga utan harmonisera eller koordinera sin verksamhet med, givet den överordnade politisk-strategiska

¹⁶⁸Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC* s.32

¹⁶⁹Ibid. s.14-15

målsättningen. Enligt författaren är det dock inte en CIMIC-uppgift att inordna det militära medlet i den överordnade strategin för varaktig stabilitet.

En nederländsk erfarenhet från stabiliseringsoperationerna i Irak är vidare att det var de taktiska befälhavarna (på kompani- och bataljonschefsnivå) vilka, understödda av civila politiska rådgivare, genomförde samverkan med lokala beslutfattare och lokala sidoförband (Jämför Fig.1). Detta emedan de, enligt Natodoktrinen, initialt tänkta samverkansutförarna, CIMIC-personalen, främst arbetade med operationsstödjande ”utvecklingsprojekt”, så kallade ”Quick Impact Projects”, vilka användes till stöd för operationerna och som förhandlingsmedel i de taktiska enheternas samverkan med civila aktörer.¹⁷⁰ Att utveckla CIMIC-funktionen är således inte samma sak som att utveckla förmågan civil-militär samverkan som helhet. Även om CIMIC innehåller element av civil-militär samverkan är detta enbart till en delmängd av begreppet civil-militär samverkans fulla betydelse, samt så på främst operativ/taktisk nivå. Att utveckla CIMIC-funktionen är därför främst att utveckla förmågan till direkta taktiskt/operationsstödjande aktiviteter, inte kommunikation eller faktisk civil-militär samverkan och samordning på högre militärstrategisk nivå.

Problemet med särskiljningen mellan CIMIC och civil-militär samverkan blir dock ytterliggare försvårad i COIN. COIN är som nämnt av Olsson ett perspektiv som enligt flera tongivande militära teoretiker betonar makroeffekten ur samlade mikroeffekter¹⁷¹. Detta i betydelsen att samma förhållanden som på makronivå genererar stabilitet (säkerhet, handel osv.) även kan användas på lokal och regional nivå. Enligt Kilcullen, vilken var COIN-rådgivare i Irak, är COIN-doktrinen utformad från just ett ”bottom up” perspektiv, med fokus på de lägre nivåerna¹⁷². Därför får CIMIC, givet indelningen ovan, en utökad roll i stabiliseringsoperationer baserade på upprorsbekämpning. Ur ett COIN-perspektiv kan faktiskt en betydande del av den militära verksamheten kategoriseras som taktisk/operativ civil-militär samverkan eller som civila uppgifter utförda av militärer till stöd för operationer mot tyngdpunkten:

“Success in COIN operations requires small units agile enough to transition among many types of missions and able to adapt to change. They must be able to shift through a number of activities from nation building to combat and back again in days or even hours.”¹⁷³

I Galulas koncept hävdar författaren att gränsen mellan soldat och civilist är svårdragen:

¹⁷⁰ Rietjens, et al. (2008) *Managing Civil-Military Cooperation* s.8

¹⁷¹ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan* (2011) s.55

¹⁷² Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency* s.19

¹⁷³ US Department of the army (2007) *Field Manual Counterinsurgency*. FM 3-24 s.242

“The soldier must then be prepared to become a propagandist, a social worker, a civil engineer, a school teacher, a nurse, a boy scout. But only for as long as he cannot be replaced, for it is better to entrust civilian tasks to civilians.”¹⁷⁴

Även i den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer beskrivs behovet av civila insatser såsom att:

“JFCs and staffs should consider how to involve interagency and multinational partners and relevant intergovernmental organizations (IGOs) and nongovernmental organizations (NGOs) in the planning process; how to coordinate and synchronize joint force actions with the operations of these organizations; and the military actions and resources required to fulfil their functions when they are unavailable, consistent with existing legal authorities.”¹⁷⁵

Huruvida “nation building” på taktisk och operativ nivå således skall definieras som CIMIC eller civil-militär samverkan i en bredare kontext låter sig därför inte helt urskiljas, dels för att det stundom är oklart vad som är civilt och vad som är militärt. I COIN-doktrinen och Galulas COIN-koncept kan måhända skillnaden mellan civil och militär verksamhet endast särskiljas genom huruvida verksamheten genomförs av militär personal eller inte, inte genom verksamheten i sig själv.

4.3 Civil-militär samverkan som behov

Civil-militär samverkan kan ses som ett behov utifrån de doktriner och den politik och förvaltningsmetod vilka fastsällts svara mot den överordnade politiska målsättningen. Behovet av civil-militär samverkan beskrivs exempelvis både i *'Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds – och säkerhetsfrämjande verksamhet'*¹⁷⁶ och COIN-doktrinen. Dijk skiljer på begreppen CIMIC och civil-militär samverkan genom att presentera CIMIC som stöd för ”operationen” och civil militär samverkan som stöd för ”det militära uppdraget”¹⁷⁷. CIMIC blir då den lokala befälhavarens möjlighet att tillgodose operationens behov givet sin nedbrytning, i den mån ingen annan gör det. En möjlig särskiljning av begreppen är alltså möjlig genom att titta på tidsspannen och beslutsnivån vari CIMIC-funktionen hanterar kortare effekter i tid och rum och genom ledning av en lokal befälhavare.

¹⁷⁴ Galula (1964) *Counterinsurgency- theory and practice* s.65

¹⁷⁵ US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0 Joint Operation Planing* s.II-1

¹⁷⁶ Regeringen(2007)*Nationell strategi för svenskt deltagande i internationella freds- säkerhetsfrämjande verksamhet.* s.3

¹⁷⁷ Dijk, G (2011) *Comprehensive approach- the end of CIMIC ?* Publication of the Inter-allied Confederation of Reserve Officers (CIOR). [http://www.cior.net/News/2011/COMPREHENSIVE-APPROACH-\(3-5\)-----the-end-of-CIMIC-.aspx](http://www.cior.net/News/2011/COMPREHENSIVE-APPROACH-(3-5)-----the-end-of-CIMIC-.aspx) (2011-10-13)

Trots denna studies särskiljning mellan civil-militär samverkan och CIMIC finns det en annan kraftig trend även i Natos doktrinära utveckling. CIMIC skall användas när ett behov identifierats men ingen civil organisation vill eller har möjlighet att tillfredsställa behovet¹⁷⁸. I skrivande stund revideras Nato-doktrinen för CIMIC (AJP-9) till att bättre svara mot den övergripande doktrinen för gemensamma allierade operationer "Allied Joint Doctrine" (AJP-1 D) och ytterligare stärka den doktrinära nedbrytningen av den allomfattande ansatsen.¹⁷⁹ Trenden i denna doktrinrevidering är därför att ge CIMIC en tydligare roll som strategiskt instrument. Enligt Natos center för CIMIC, CCOE (*Civil-military Co-operation Center Of Excellence*), syftar revidering till att:

"[C]omprehensive approach ensured that AJP-9(A) [den reviderade AJP-9, författarens anm.] does not only cover military procedures, but also links military operations to the overall mission in conflict and post-conflict regions. Another aim was to write this publication in a way that it can be understood by all actors, supporting the overall plan and working in the same environment."¹⁸⁰

Enligt författaren finns det således en uttalad avsikt att i allt högre utsträckning sammanfläta de militära och civila insatserna i Natos och USA:s operationer samt att denna sammanflätning skall ske genom utvecklingen av CIMIC-funktionen och CIMIC-doktrinen. Enligt Natodoktrinen för gemensamma operationer är det en planeringsförutsättning för alla insatser att dessa skall ske i en kontext vari den militära insatsen enbart utgör en del i ett större ramverk och i en större ansats från det internationella samfundet¹⁸¹. Enligt doktrinen är de primära maktmedlen för alliansen "treenigheten" militära, diplomatiska och ekonomiska medel¹⁸². Men bland instrumenten nödvändiga för att genomföra målen på nivån "grand strategy" finns även "civil capabilities". Enligt doktrinen kan inte dessa inräknas som instrument på samma vis som militära, ekonomiska eller diplomatiska instrument men är likväl, beroende på konflikttyp, av stor vikt för insatsens framgång¹⁸³. Således finns två trender i Natodoktrinerna för gemensamma operationer (AJP-1 D) och den kommande CIMIC-doktrinen (AJP-9 A):

- På militärstrategisk och operativ nivå skall det militära medlet i allt större omfattning syfta till samordning med andra instrument. Inom Natodoktrinerna beskrivs dessa instrument som diplomati, ekonomi, civil administration, information och sist den strategiska förmågan att

¹⁷⁸ NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine* s.5-5

¹⁷⁹ NATO (2011) Civil-military Co-operation, Center of Excellence <http://www.cimic-coe.org/content/scope/doctrinal.php#introduction> (2011-10-17)

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine* s.x, 1-4

¹⁸² Ibid. s. 1-2

¹⁸³ Ibid.

sammansätta dessa instrument och nyttja dem mot ett gemensamt mål¹⁸⁴. (Jämför den allomfattande ansatsen som strategiskt instrument 2.2).

- På operativ nivå skall CIMIC garantera att de för operationen nödvändiga förhållandena uppnås genom att, om samverkan inte kan ske, själv till del producera de förhållanden som eftersträvas.¹⁸⁵ CIMIC-doktrinen skall bli länken mellan den militärstrategiska nivån och den allomfattande ansatsen i insatsen som helhet.

Natos och USA:s doktrinära tolkning av den allomfattande ansatsen är således att det är nödvändigt att genomföra operationer med ”civila verkansdelar” och att organisationen genom CIMIC kan garantera att dessa finns tillgängliga på operativ nivå. På så vis kan ett mått av civil-militär samverkan anses vara ett militärstrategiskt grundantagande och något som krävs för ”framgång” (jämför kapitel 2.2.1). När sådan samverkan inte är möjlig eller inte generar tillräcklig effekt kan militära aktörer överväga att själva utföra verksamheten¹⁸⁶. Det som är konstant är behovet. Därför kommer definitionen och användningen av CIMIC att variera med insatsen beroende på de andra aktörernas förmåga, vilja eller mandat att tillgodose de militära behoven.

Avslutningsvis bör det nämnas att de amerikanska stabiliseringsoperationerna och COIN-operationerna till del genererat nya koncept som troligtvis kommer att ytterligare problematisera definitionen av CIMIC och civil-militär samverkan. Enligt RAND har utvecklingen av ”civil COIN” gjort framsteg i amerikansk konceptutveckling för Afghanistaninsatsen. I den amerikanska diskursen och försöken innebär detta PRT-organisationen får underställda brigadstridsgrupper så att dessa förband helt kan fokusera på att stödja och skydda den civila verksamheten¹⁸⁷. Således finns det en anledning att även förhålla sig till civil-militär samverkan åt andra hållet, inte bara ur ett militärstrategiskt perspektiv utan ur ett bistånds- och utvecklingsperspektiv. Detta är även förhållandevis intressant ur ett svenskt perspektiv då den nya amerikanska PRT-modellen i flera avseenden liknar den kommande svenska modellen ifråga om samgruppering av civila och militära insatsdelar ”under” civil ledning.

¹⁸⁴ NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine* ss. 1-2, 1-3

¹⁸⁵ *Ibid.* ss. 5-5

¹⁸⁶ NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine*.s.5-5

¹⁸⁷ Gompert et al. (2009) *Reconstruction under fire- Unifying Civil and Military Counterinsurgency* ss.83-84

Sammanfattning:

- Civil-militär samverkan är ett behov identifierat i doktrin, koncept och strategi.
- Svensk doktrin gör dock ingen skillnad mellan civil-militär samverkan och CIMIC annat än att CIMIC utförs i en internationell kontext.
- CIMIC-begreppet beskriver dock en delmängd av begreppet civil-militär samverkan. De två begreppen är inte samma sak.
- Civil-militär samverkan i en *internationell* krishanteringsinsats insats är ordinarie myndighetssamverkan samt samverkan med internationella aktörer och organisationer. En del av denna samverkan genomförs genom CIMIC-funktionen.
- CIMIC och ordinarie myndighetssamverkan överlappar delvis varandra men CIMIC kan innebära samverkan med aktörer som inte är nationella myndigheter.
- Civil-militär samverkan mellan olika myndigheter i planering och analys *inför* en internationell insats är ordinarie myndighetssamverkan. På strategisk nivå sker den på direktiv av regeringen.
- Genom en bristande förmåga till gemensamma ansatser på den strategiska nivån kan försvarsmakter välja att utveckla egna ”statsbyggnadsfunktioner” eftersom tyngdpunkten ligger bortom räckvidden för enbart militära medel. Behovet av CIMIC som ”utförare” är i det sammanhanget ett resultat av bristande civil-militär samverkan eller bristande gemensam målsättning (inom eller mellan myndigheter).
- CIMIC-begreppet skiljer sig ifrån CIMIC-funktionen genom att den faktiska funktionen istället för kommunikation i större utsträckning främst nyttjas till att genomföra projekt och direkt taktiskt stöd genom att tillgängliggöra ”civila verkansdelar” ” på operativ och taktisk nivå”.
- Eftersom CIMIC innebär olika uppgifter i exempelvis Storbritannien och USA är det viktigt att betänka vilken tolkning som skall gälla för Sverige och vilka anledningar respektive land har för sin definition och beskrivning.
- Givet den faktiska nyttjade svenska CIMIC-funktionen och Natos användning av CIMIC kan dock CIMIC avgränsas till att beskriva civil-militär samverkan utförd av CIMIC-personal, ledd av en befälhavare, uppfyllande dennes militära behov i en för denna gripbar tidsrymd och målsättning, på taktisk och operativ nivå inom ramarna för en internationell insats.
- I COIN-doktrinen förutsätts all militär verksamhet genomföras i samklang med civila insatser eller genom civila insatser genomförda av militärer.

5 Slutsatser för framtida doktrinutveckling

Den här studien är en del av bidraget till framtida doktrin- och konceptutveckling. Studien visar på ett till del problematiskt förhållande mellan den allomfattande ansatsen, COIN-doktrinen, civil-militär samverkan och CIMIC-funktionen. Studien syftar till att i möjligaste mån särskilja begreppen och koncepten ifrån varandra genom att visa på i vilka huvudsakliga sammanhang och till vilket syfte de främst är tänkta att användas och var koncepten överlappar varandra. Koncepten och doktrinerna har utvecklats som svar på *olika* behov på politisk-strategisk, militärstrategisk, operativ och taktisk nivå. Det som koncepten och doktrinerna, på olika nivåer, dock har gemensamt är att de syftar till att uppnå en ökad effekt genom att harmonisera olika aktörers insatser. Det som skiljer dem åt är med vilka *aktörer* harmonisering eller samordning eftersöks, med vilken *ambitionsnivå* sådan harmonisering sker och i vilket sammanhang eller till vilket tänkt *syfte* en sådan harmonisering sker.

Den allomfattande ansatsen är inte ett koncept framtaget enbart för upprorsbekämpning, även om den allomfattande ansatsen kan användas även där. Det är ett politisk-strategiskt koncept applicerbart på *alla* insatser. Upprorsbekämpning är dock en förutsättning för COIN-doktrinen som beskriver metoder och instruktioner för just upprorsbekämpning. Den allomfattande ansatsen beskriver ett gemensamt systemövergripande förhållningssätt och en gemensam målsättning mellan olika aktörer i vid mening. COIN-doktrinen beskriver ett sådant förhållningssätt vid upprorsbekämpning, som militär operation eller kampanj. COIN-doktrinen svarar därför mot behovet av en metod för stabilisering genom upprorsbekämpning. Den doktrinära användningen av den allomfattande ansatsen i COIN-doktrinen beskriver därför inte bara en militärstrategisk nedbrytning av konceptet utan en sådan nedbrytning tänkt för användning vid uppgiften upprorsbekämpning.

Ett grundantagande i COIN-teorin är, enligt Olsson, att effekterna främst skall sökas på mikronivå och att andra insatser på högre nivå, exempelvis statsbyggnad, har lägre prioritet¹⁸⁸. Det är genom detta antagande som COIN-doktrinen och uppgiften upprorsbekämpning formulerar andra behov för civil-militär samverkan än konceptet allomfattande ansats i stort *behöver* göra. Den doktrinära användningen av den allomfattande ansatsen är därför endast en delmängd av den allomfattande ansatsens fulla betydelse.

Den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer samt Natos Comprehensive Operation Planing Directive (*COPD*) är doktriner och

¹⁸⁸ Olsson (2011) *Stabilitet i Afghanistan* (2011) s.55

planeringsverktyg som är tänkta att nyttjas på nivåer över COIN-doktrinen. Även i dessa sammanhang används begreppet allomfattande ansats. Den allomfattande ansatsen används här för att bättre inrikta de militära medlen i en överordnad politisk-strategisk målsättning. Genom att ha förståelse för konflikten hela komplexitet och dynamik kan de *militärstrategiska* målsättningarna bättre svara mot de politisk-strategiska målsättningarna. Detta är särskilt tydligt i COPD där syftet med planeringen är att generera en ”allomfattande strategisk produkt” för både civila och militära beslutsfattare¹⁸⁹. Den allomfattande analysen är därför både ett politisk-strategiskt och militärstrategiskt hjälpmedel. Även i den svenska militärstrategiska doktrinen eftersöks en gemensam internationell analys för bättre förstå de nödvändiga relationerna mellan olika aktörer och målsättningar.

Ur ett svenskt perspektiv är det därför avgörande att, vid nyttjandet av begreppet allomfattande ansats, tydliggöra om det som åsyftas är en specifik doktrinär eller konceptuell betydelse eller om det som menas är den nationella, svenska ”samlade riktningen”.

COIN-doktrinen såväl som den amerikanska doktrinen för gemensamma operationer beskriver hur militära medel, givet en gemensam civil-militär målsättning, kan nyttjas där civila aktörer inte har möjlighet att genomföra nödvändiga insatser. En del av dessa militära ”civila” insatser genomförs genom CIMIC-funktionen. Studien beskriver därför hur CIMIC-funktionen ändrats från att initialt vara en samverkans- och kommunikations-funktion till att bli en ”utväxlare av civila verkansdelar”. Denna förändring, eller det nya behovet, är något som föranlett den nu pågående revideringen av Natos CIMIC-doktrin. Denna förändring skapar också ett behov av att diskutera huruvida CIMIC i vissa avseenden tillhör den avgörande förmågan *verkan* eller som i nu rådande doktrin, förmågan *skydd*¹⁹⁰.

Ur svensk synvinkel är CIMIC en delmängd av civil-militär samverkan.

Civil-militär samverkan utgörs av *ordinarie myndighetssamverkan* och *samverkan med internationella organisationer* och aktörer (samt *totalförsvarssamverkan* vid en nationell kris). CIMIC bedrivs i syfte att stödja en internationell krishanteringsstyrka på främst operativ/taktisk nivå. Strategisk civil-militär samverkan i analys, planering och genomförande och utvärdering sker på direktiv av regeringen genom ordinarie myndighetssamverkan och genom samverkan med internationella organisationer och aktörer. Ordinarie myndighetssamverkan och CIMIC kan svårigen ses som synonymer, CIMIC innefattar samverkan med aktörer som inte är nationella myndigheter eller ens

¹⁸⁹ Simon et al. (2010) *The comprehensive operation planning directive* s.17

¹⁹⁰ Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* ss. 54-55

formella aktörer. CIMIC funktionen är inte heller självklart samverkan på strategisk nivå, varken mellan svenska, lokala eller internationella myndigheter. Detta har delvis tydliggjorts genom den nya militärstrategiska doktrinen¹⁹¹ vilken står i bjärt kontrast till doktrinen för gemensamma operationer och handboken CIMIC. I Handbok CIMIC beskrivs CIMIC som ordinarie myndighetssamverkan i en internationell krishanteringsinsats¹⁹². En del av förtydligandet i militärstrategisk doktrin ligger i att doktrinen tillför samverkansformen ”samverkan med internationella organisationer och aktörer”. Framtida doktriner, handböcker eller grundsyner bör därför tydligt skilja på ordinarie myndighetssamverkan och CIMIC och se dem som olika (men stundtals överlappande) delar av all nödvändig civil-militär samverkan i en internationell krishanteringsinsats.

¹⁹¹ Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin* s.154

¹⁹² Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC* s.19, Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer* s.52

6 Referenser

- Broberg, Wulff, Maria. Ströberg, Karin (2001) *Utvärdering av den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo*. FOI-R--0171--SE
- CIMIC group north (2001) *CIMIC out of the box- An Information Sharing and Communication Structure*. Version 0.1.
- CIMIC group north (2001) Annex F3: ” Paris protocol letter” to the letters of the Netherlands Army staff/ Joint project team CIMIC no. CIMIC/2001/15..372 2001-05-31
- Civil-military Co-operation, Center of Excellence.(2011) *Doctrinal development*. <http://www.cimic-coe.org/content/scope/doctrinal.php#introduction> (tillgänglig 2011-10-17)
- Derblom, Markus. Egnell, Robert. Nilsson, Claes (2007) *The Impact of Strategic Concepts and Approaches on the Effect-Based Approach to Operations*. FOI-R—2394--SE
- Dickinson, Elizabeth (2009) *Anthropology of an idea- A bright shining slogan, hearts and minds*. Foreign Policy.09-09. <http://altmentalities.files.wordpress.com/2011/02/a-bright-shining-slogan.pdf> (tillgänglig: 2011-10-05)
- Dixon, Paul (2009) *Hearts and minds versus ultimate force*. Tribune Magazine. 09-09-21. <http://www.tribunemagazine.co.uk/2009/09/hearts-and-minds-versus-ultimate-force/> (tillgänglig: 2011-10-05)
- Djik, G (2011) *Comprehensive approach- the end of CIMIC ?* Publication of the Inter-allied Confederation of Reserve Officers (CIOR). [http://www.cior.net/News/2011/COMPREHENSIVE-APPROACH-\(3-5\)-----the-end-of-CIMIC-.aspx](http://www.cior.net/News/2011/COMPREHENSIVE-APPROACH-(3-5)-----the-end-of-CIMIC-.aspx) (tillgänglig: 2011-10-13).
- Egnell, Robert (2008) *Civil-Military Aspects of Effectiveness in Peace Supporting Operations*. FOI-R—2480--SE
- FMKE (JCDEC) (2011) *CD&E. Method Description*. International version I-1.0 Int.
- Friis, Karsten. Jarmyr, Pia (2008) *Comprehensive Approach- Challenges and opportunities in complex crisis management*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Security in practice nr.11
- Försvarsmakten (2010) *Perspektivstudie 2010- En arbetslägesredovisning*. FMLOG. Stockholm
- Försvarsmakten, Högkvarteret (2005) *Doktrin för gemensamma operationer*. Fälth & Hässler. Värnamo

Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Expeditionär förmåga- Tillämpat koncept, vision krav och utveckling*. Försvarsmakten. Ledningsstab, utvecklingsavdelningen. HKV 01 400:56728

Försvarsmakten, Högkvarteret (2002) *Handbok CIMIC*. Aerotech Telub Information & Media.

Försvarsmakten, Högkvarteret (2011) *Militärstrategisk doktrin- med doktrinära grunder (MSD 12)*.

Galula, David (1964) *Counterinsurgency- theory and practice*. Preager inc. Publisher. New York

Gombert, C, David. Terrence, K, Kelly. Stearns, Lawson, Brooke. Parker, Michelle. Colloton, Kimberly (2009) *Reconstruction under fire- Unifying Civil and Military Counterinsurgency*. RAND Corporation.
http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG870.pdf (tillgänglig 2011-10-18)

Hedenskog, Jakob (2011) *Canada's mission in Afghanistan*. FOI Memo 3480

Hope, Ian (2008) *Unity of Command in Afghanistan: A forsaken principle of war*. Strategic Studies Institute, US Army War College.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub889.pdf> (tillgänglig: 2011:09-23)

Hull, Cecilia. Derblom, Marcus (2011) *Vad är Comprehensive Approach?- Tankningar och definitioner*. FOI-R--3195—SE

Ince, Matthew (2011). *Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan*. Small wars journal.
<http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf> (tillgänglig: 2011-09-23)

International affairs and international trade Canada (2011) *START*
<http://www.international.gc.ca/start-gtsr/index.aspx?view=d> (tillgänglig: 2011-10-31)

Kilcullen, David (2007) *Counterinsurgency in Iraq: Theory and Practice*. Power pointpresentation. <http://www.wargaming.quantico.usmc.mil/> (tillgänglig 2009-10-02)

Kilcullen, David (2010) *Counterinsurgency*. Oxford University press. New York

NATO (2010) *AJP-1 (D) Allied Joint Doctrine*.

NATO (2003) *AJP-9 NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine*.

NATO (2010) *COPD , Comprehensive Operations Planning Directive V1.0*

- NATO (2001) *ISAF's Mission in Afghanistan*.
http://www.Nato.int/cps/en/Natolive/topics_69366.htm (tillgänglig 2011-10-18)
- Nilsson, Claes. Hull, Cecilia. Derblom, Markus. Egnell, Robert (2008).
Contextualising the Comprehensive Approach- The elements of a Comprehensive Intervention. FOI-R--2650-SE
- Olsson, Angelica. Hull, Wiklund, Cecilia (2011). *Comprehensive Approach I brittiska stabiliseringsinsatser*. FOI-R--3239--SE.
- Olsson, Stefan (2011) *Stabilitet i Afghanistan- En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*. FOI-R--3212--SE
- Olsson, Stefan (2011) *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*. FOI-R--2803--SE
- Pallin, Krister. Andersson, Markus (2001) *Försvarsmaktens insatsmetod- manövertänkande? Särtryck ur Kungliga krigsvetenskapsakademins handlingar och tidskrift, 2 häftet 2001,*
- Rietjens, J.H Sebastiaan (red). Bollen, T.I.B. Myriame (red) (2008) *Managing Civil-Military Cooperation- A 24/7 Joint Effort for Stability*. Ashgate Publishing Limited. Hampshire
- Riksrevisionen(2011) *Svenska bidrag till internationella insatser*. RiR 2011:14
- Rollins, John (2001) *Operational models for civil-military cooperation: possibilities and limitations*. Humanitarian Exchange Magazine. Vol. 19
<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2355> (tillgänglig 2011-10-05)
- Simon, Geza. Duzenli, Muzaffer (2009) *The comprehensive operation planning directive*. NRDC-ITA Magazine. Vol: 14. <http://www.Nato.int/nrdc-it/magazine/2009/0914/full.pdf> (tillgänglig 2011-10-31)
- Smith, Rupert (2007) *The utility of force- The art of war in the modern world*. Random House inc. New York
- US Department of the army. University of Chicago (red) (2007) *Field Manual, Counterinsurgency, FM 3-24*. The University of Chicago Press. London
- US Department of the army (2008) *Field Manual, Stability operations, FM 3-07*
- US Department of the army (2009) *Field Manual Security force assistance. FM 3-07.1*
- US Joint Chiefs of Staff (2011) *JP 5-0, Joint Operation Planning*.
- Widén, Jerker. Ångström, Jan (2005) *Militärteorins grunder. FMLOG ServE C T&D*
- Ödlund, Ann (2011) *Civilt försvar och höjd beredskap- utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R--3252--SE

Offentliga tryck:

Förordning (2007) med instruktion till Folke Bernadotteakademien. SFS nr: 2007:1218

Regeringens proposition (2010). 2010/11:35 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*

Regeringens proposition (2011) 2011/12:29 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*.

Regeringens protokoll (2011). *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*. UF2010/36396/ASO

Regeringens skrivelse (2007). 2007/08:51 *Nationell strategi för Sveriges deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*.

Regeringens skrivelse (2011) .2011/12:18. *Riksrevisionens rapport om svenska bidrag till internationella insatser*.

Intervjuer/Seminerier:

Allenberg, Hans C G9 FS18.(2011-09-05)

Couzens, David. CA-seminarium, FOI, Ledning i multifunktionella insatser. (2011-11-16)

Rentenaar, Michel. CA-seminarium, FOI, Ledning i multifunktionella insatser. (2011-11-16)

Östman, Hans C G9 FS19. (2011-09-07)