



Rådgivning i försämrat säkerhetsläge

Uppföljning av det svenska styrkebidraget till Resolute Support Mission i Afghanistan 2017-2018

Emma Sjökvist, Isabel Green Jonegård och Helené Lackenbauer

Emma Sjökvist, Isabel Green Jonegård
och Helené Lackenbauer

Rådgivning i försämrat säkerhetsläge

Uppföljning av det svenska styrkebidraget till Resolute Support
Mission i Afghanistan 2017-2018

Titel	Rådgivning i försämrat säkerhetsläge
Title	Advising in a deteriorating security situation
Rapportnr	FOI-R--4662--SE
Månad	Maj
Utgivningsår	2019
Antal sidor	45
ISSN	1650-1942
Kund	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	Ej FoT
Projektnr	A11905
Godkänd av	Lars Høstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Försvarsmakten

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

Sammanfattning

Denna studie följer upp Sveriges bidrag till Resolute Support Mission (RSM), Nato:s utbildnings- och rådgivningsinsats i Afghanistan, under 2017-2018. Analysen utgår från de politiska målsättningarna som beslutats av Sveriges Riksdag avseende de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga, säkerhetsrådsresolution 1325 och den svenska nationella förmågan. Vidare ges rekommendationer inför framtida insatser.

Studien finner att vägen fortfarande är lång till att de afghanska säkerhetsstyrkorna skall kunna operera självständigt, effektivt och bedriva en hållbar verksamhet. Flera stora strukturella utmaningar kvarstår som rådgivarna har små möjligheter att påverka, t.ex. korruption, ledarskap och rekrytering.

Säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet är välintegrerad på den strategiska nivån i RSM. Däremot saknas ett genderperspektiv i den operativa verksamheten. Den svenska personalen har erhållit utbildning i säkerhetsrådsresolution 1325, men saknar praktiska verktyg för att applicera ett genderperspektiv i sina roller i insatsområdet.

Deltagandet i RSM är en viktig del i bibehållandet och fördjupningen av Sveriges bi- och multilaterala militära samarbeten och relationer. När det gäller att maximera individens erfarenheter så att de kommer den egna organisationen till gagn, ställs dock höga krav på Försvarmaktens personalplanering. Det fordras ett helhetstänk avseende bemanningen och nyttjandet av befattningarna inom insatsen.

Nyckelord: Afghanistan, Resolute Support Mission, RSM, Nato, 1325

Summary

This study examines Sweden's contribution to Resolute Support Mission (RSM), NATO's training and advisory mission in Afghanistan, between 2017-2018. It analyses the extent to which the political aims decided by the Swedish Parliament have been met. These concern the capabilities of the Afghan security forces, UNSCR 1325 and Swedish national defence capabilities. Furthermore, the report offers recommendations for future contributions.

The study finds that the path towards the Afghan security forces being able to operate independently, effectively, and sustainably is long yet. Several structural challenges remain that the advisors have few possibilities to affect, such as corruption, leadership and recruitment.

UNSCR 1325 on Women, Peace, and Security is well integrated at the strategic level in RSM. However, a gender perspective is missing in operations. While the Swedish staff have received training in UNSCR 1325, they lack practical tools to apply a gender perspective in their rolls in the mission.

Participation in RSM plays an important role in retaining and deepening Sweden's bi- and multilateral military collaborations and relationships. Ensuring that individuals' experiences benefit the Swedish Armed Forces, however, places high demands on the organisation and requires a comprehensive view of staffing and the use of positions within the mission.

Keywords: Afghanistan, Resolute Support Mission, RSM, NATO, 1325

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte	10
1.3 Metod och material	11
2 Konflikten i Afghanistan och RSM	14
2.1 Konfliktanalys	14
2.2 Resolute Support Mission	18
3 Genomförande av Sveriges politiska målsättningar	21
3.1 De afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga.....	21
3.2 Resolution 1325	28
3.3 Den svenska nationella förmågan.....	35
4 Slutsatser och rekommendationer	38
Källförteckning	42

Förkortningar

AAF	Afghan Air Force
ANA	Afghan National Army
ANDSF	Afghan National Defence and Security Forces
ANP	Afghan National Police
ASSF	Afghan Special Security Forces
CJOC	Combined Joint Operations Centre
COIN	Counter insurgency
FN	Förenta Nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FS	Fortsättningsstyrka
IS	Islamiska staten
ISAF	International Security Assistance Force
JOC	Joint Operations Centre
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
NSE	National Support Element
OCC-R	Operational Coordination Center – Regional
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OPLAN	Operationsplan
RSM	Resolute Support Mission
RSHQ	Resolute Support Headquarters
TAA	Train Advise Assist
TAAC	Train Advise Assist Command
TAAC-Air	Train Advise Assist Command - Air
TAAC-N	Train Advise Assist Command - North

1 Inledning

Sverige har sedan 2002 bidragit till Natos militära insats i Afghanistan. Under mer än ett decennium deltog svenska förband i den internationella säkerhetsstyrkan *International Security Assistance Force* (ISAF). Den avvecklades 2014 och ersattes med en utbildnings- och rådgivningsinsats, *Resolute Support Mission* (RSM).¹ Sverige har sedan RSM inleddes bidragit med militär personal till denna insats. Hösten 2017 beslutade Sveriges Riksdag om ett fortsatt svenskt deltagande i RSM.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har fått i uppdrag av Försvarsdepartementet att genomföra en uppföljning av Sveriges bidrag till RSM. Syftet är att studera huruvida målsättningarna – som de formuleras i regeringens proposition 2017/18:32 till Riksdagen – har uppfyllts.

1.1 Bakgrund

Tidigare studier/utvärderingar av insatsen i Afghanistan

Denna studie görs mot bakgrund av Sveriges långvariga militära engagemang i Afghanistan. En rad studier har genomförts om ISAF och det svenska styrkebidraget. Flera av dessa har särskilt studerat vilken påverkan detta har haft på säkerhetssituationen i Afghanistan.

Afghanistanutredningen, som tillsattes av regeringen, konstaterade att både ISAF och den svenska militära insatsen har haft en begränsad framgång och inte helt lyckats bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerhet och stabilitet i landet.²

Det svenska styrkebidraget till ISAF och påverkan på Försvarsmakten har också varit föremål för studier. Det har konstaterats att insatsen haft en positiv inverkan på Försvarsmaktens utveckling, bland annat genom att öka Sveriges trovärdighet och förmåga som deltagare i internationella insatser.³ Sveriges deltagande har även haft en värdefull påverkan på Försvarsmaktens förmåga att genomföra väpnad strid på lägre förbandsnivå.⁴ Detta genom att ett stort antal soldater och officerare inom Försvarsmakten har fått erfarenhet av verkliga stridssituationer när de har

¹ Regeringen (2017) Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan, Regeringens proposition 2017/18:32, 26 oktober 2017, s. 4.

² SOU (2017) Sverige i Afghanistan 2002-2014, Betänkande av Afghanistanutredningen, 2017, Statens Offentliga Utredningar SOU 2017:16 (Stockholm, SOU).

³ Ibid.

⁴ Marklund, Jenny och Torbjörnson, Daniel red. (2017) Försvarsmaktens erfarenheter från den militära insatsen i Afghanistan, Försvarsmakten, INS ERF ANA.

deltagit i insatsen. Försvarsmaktens samlade förmåga till operationer, inom och utanför Sveriges gränser, bedöms i vissa avseenden ha ökat genom deltagandet i insatsen. Detta framförallt genom utvecklingen på individnivå hos både soldater och officerare.⁵

Vidare bedöms ISAF-deltagandet ha bidragit till en positiv utveckling av sjukvårdsfunktionen och Försvarsmaktens veteranhantering, en ökad kunskap om strid mot irreguljära motståndare, samt en ökad förmåga att införliva ett genderperspektiv och implementera säkerhetsrådsresolution 1325. Insatsen ansågs också ha bidragit till en fördjupad kunskap om och relation till Nato, både på individ- och myndighetsnivå.⁶

Försvarsmakten deltog även i ISAF:s utbildnings, rådgivnings- och mentoreringsinsats av de afghanska säkerhetsstyrkorna. Detta arbete bedrevs på både taktisk och operativ nivå, från utbildning i grundläggande soldatfärdigheter till rådgivning av afghanska stabsofficerare. Särskilt uppmärksammades Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLT) - en verksamhet som innebar att mentorer bodde och arbetade nära Afghan National Army (ANA). I Försvarsmaktens erfarenhetsanalyser uppges det att förväntningarna på verksamheten var stor men det fanns ingen vägledning för hur en mentor skulle arbeta eller ens vad de skulle göra. En framträdande erfarenhet är vikten av att mentorer på alla nivåer.⁷

FOI:s studie, med titeln ”Det är på riktig nu!”, konstaterade det att styrkebidraget till ISAF även inneburit en kraftsplittring. Trots att insatsen i Afghanistan haft en rad positiva effekter, så bidrog den till att fördröja utvecklingen av det nationellt inriktade försvaret.⁸

RSM

Vid årsskiftet 2014/15 ersattes ISAF av en ny utbildnings- och rådgivningsinsats, RSM, som även den leds av Nato. RSM bistår *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF) med utbildning, rådgivning och biståndsaktiviteter i syfte att konsolidera ANDSF:s förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet.⁹

RSM utgörs av cirka 16 000 personer från 41 Nato- och partnerländer. RSM:s högkvarter är delat mellan Kabul och Bagram. Det finns fyra underställda regionala kommandon, vilka kallas *Train, Advise Assist Command* (TAAC), lokaliserade i Mazar-e Sharif (TAAC-North), Herat, Kandahar och Laghman. Vidare finns det ett TAAC som rådgör och tränar det afghanska flygvapnet,

⁵ FOI (2016) Det är på riktigt nu, Bilaga, juni 2016, FOI-2015-1631 (Stockholm, FOI)

⁶ Ibid. s. 4.

⁷ Marklund och Torbjörnson red. (2017) Försvarsmaktens erfarenheter ...s. 34 ff.

⁸ Ibid.

⁹ Regeringen (2017) Fortsatt svenskt deltagande ... s. 4, s. 7-8.

TAAC-Air. RSM stödjer chefer och beslutsfattare på de säkerhetsrelaterade ministerierna och inom ANA, polisen (ANP) och flygvapnet (AAF), med flera.¹⁰

Sveriges Riksdag har beslutat att ställa en svensk väpnad styrka, bestående av max 200 personer, till förfogande för RSM. För närvarande består det svenska styrkebidraget av cirka 30 personer. Det svenska bidraget till RSM har under den studerade perioden, som omfattar kontingenterna FS33-35, åren 2017-2018, utgjorts av rådgivare vid TAAC-N och TAAC-Air (i Kabul och Kandahar), stabspersonal vid TAAC-N och *Resolute Support Headquarters* (RSHQ) i Kabul, samt ett svenskt *National Support Element* (NSE) vid TAAC-N. Rådgivarna arbetar främst med enskilda afghanska motparter på kårnivån inom ANDSF. Fram till FS34 (våren 2018) har svenska rådgivare även rådggett *Operational Coordination Center - Regional* (OCC-R), en organisation för civilmilitär krishantering på regional nivå i Afghanistan. Där samverkar olika afghanska myndigheter i samband med säkerhetsoperationer eller särskilda händelser.

Inga tidigare FOI-studier har behandlat RSM. Till skillnad från ISAF är RSM en ickestridande utbildnings- och rådgivningsinsats. Den nuvarande insatsens karaktär, det svenska truppbidragets storlek samt Försvarmaktens återgång till ett nationellt försvar och fokus på närområdet, gör att kontexten mot vilken denna uppföljning genomförs ser annorlunda ut jämfört med vad som varit fallet i tidigare studier av ISAF.

1.2 Syfte

De politiska målsättningarna

Enligt regeringens propositioner 2017/18:32 och 2018/19:5 är målsättningarna med Sveriges deltagande i RSM följande:¹¹

1. *”Det övergripande målet med Sveriges styrkebidrag till utbildnings- och rådgivningsinsatsen RSM är att bidra till att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet.*
2. *Sveriges målsättning är att aktivt verka för att resolution 1325 genomförs som en del i RSM:s operationsplan.*
3. *Sverige ska även säkerställa att all personal som ingår i det svenska bidraget är utbildade och har kunskap i praktisk tillämpning av resolution 1325.*

¹⁰ Nato (2018) ”Mission”, Nato Resolute Support, på Internet, (hämtat 14 december 2010).

¹¹ Regeringen (2017) Fortsatt svenskt deltagande... s. 8-9.

4. *Sveriges målsättning med deltagande i den globala koalitionen militära utbildningsinsats är att bidra till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber."*

Syftet med denna studie är att studera om propositionens målsättningar med ett militärt styrkebidrag till RSM har uppfyllts under perioden 2017 till och med 2018, samt att identifiera utmaningar och ge rekommendationer inför framtida insatser.

1.3 Metod och material

Frågeställningar

Utifrån de politiska målsättningarna har följande frågeställningar varit vägledande:

1. På vilket sätt har Sveriges styrkebidrag till RSM bidragit till att konsolidera de afghanska styrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet?
2. På vilket sätt har Sverige verkat för att resolution 1325 genomförs som en del i RSM:s operationsplan?
3. Har personalen som ingår i det svenska bidraget utbildning i och kunskap om praktisk tillämpning av resolution 1325?
4. På vilket sätt har Sveriges deltagande i RSM bidragit till att bygga förmågan hos Sveriges nationella krigsförband?

Metodval

Målsättningarna, som de är utformade i regeringens proposition, är olika till både karaktär och konkretion. Detta ger vid handen att en och samma metod inte är användbar för att analysera samtliga fyra målsättningar.

För att utföra analysen av de första tre målsättningarna har vi valt att anpassa ett ramverk utvecklat av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet.¹² *Konfliktanalysen* utgör grunden till vår analys. Den syftar till att öka förståelsen för den konflikt i Afghanistan som insatsen ska hantera, bland annat genom att identifiera dess nyckelfaktorer, såsom aktörer och dynamiker bakom konflikten.¹³

Tre *utvärderingskriterier* har valts som verktyg genom hela denna analys; *relevans, effektivitet och hållbarhet*. *Relevans* innebär att analysera huruvida

¹² OECD (2012) Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility – Improving Learning for Results, DAC Guidelines and References Series (OECD Publishing, 2012).

¹³ Ibid. s 42.

aktiviteterna har varit applicerbara på situationen som insatsen försöker att adressera. *Effektivitet* används för att undersöka i vilken grad aktiviteterna har uppfyllt målsättningarna. *Hållbarhet* granskar hur bestående resultaten av de genomförda aktiviteterna kan komma att bli efter det att insatsen avslutats.

I vanliga fall inkluderar OECD-ramverket en förändringsteori som används för att undersöka de respektive utvärderingskriterierna. I dennas studie prövas dock inte förändringsteorin, eftersom RSM är en omfattande mission med en rad komplexa komponenter som sammantaget förväntas leda till måloppfyllelse (se kap 2.2.). Denna studie omfattar endast en delkomponent, det vill säga rådgivning till ANDSF i TAAC-N, och berör inte andra väsentliga aktiviteter som ligger till grund för RSM:s förändringsteori. Anledningen till detta är att Sveriges stöd är begränsat till rådgivning av ANDSF.

Den fjärde målsättningen med Sveriges deltagande i den militära utbildningsinsatsen avser bidraget till att bygga förmågan hos våra nationella krigsförband och staber. Förmågan hos de nationella krigsförbanden och staberna påverkas av en lång rad olika faktorer både direkt och indirekt. En eventuell kausalitet mellan alla olika aspekter av deltagandet i RSM och den nationella förmågan är varken rimlig eller relevant att belägga inom ramen för denna rapport. Därför har inte någon analys av relevans, effektivitet eller hållbarhet gjorts inom ramen för denna studie.

En uppföljning av den fjärde målsättningen fordrar istället ett djupare resonemang kring vilka lärdomar, erfarenheter och bidrag som är rimliga att förvänta sig utifrån den aktuella kontexten. Mot bakgrund av detta har vi valt att studera förmågan hos Sveriges nationella krigsförband utifrån två aspekter: (i) vilken påverkan deltagandet i RSM har haft på Sveriges internationella försvarssamarbeten, samt (ii) vilka lärdomar och erfarenheter på individnivå som gjorts hos förbanden som deltagit i insatsen. I den analysen använder vi oss av en mer explorativ ansats och ett utforskande resonemang jämfört med analysen av de tre första målsättningarna.

Avgränsningar

Denna studie analyserar enbart det svenska militära bidraget till RSM:s verksamhet inom TAAC-N och den rådgivning som framförallt ges ANA:s 209 kår.¹⁴ Anledningen är att det svenska bidraget främst är koncentrerat till norra Afghanistan och TAAC-N. Studien berör inte andra delar av Sveriges insatser i Afghanistan, såsom det omfattande biståndet. Inte heller berör den andra TAAC i andra delar av Afghanistan. Litteraturen visar dock att RSM har ungefär samma

¹⁴ Kåren inom ANA är en regional nivå med tre till fyra brigader och specialiserade bataljoner.

utmaningar i hela landet.¹⁵ TAAC-N tjänar som en fallstudie för att studera om RSM på taktisk nivå bedriver en relevant, effektiv och hållbar verksamhet.

Studien omfattar tre rotationer av förbandsbidrag till RSM mellan 2017-2018: fortsättningsstyrka 33 (FS33), FS34 och FS35. Studien gör ingen bedömning av enskilda soldaters, officerares och enheters insatser och det är inte heller en utvärdering av de olika kontingenternas prestationer.

Material

Studien bygger på skriftliga och muntliga källor. De skriftliga källorna utgörs av (i) böcker, artiklar och rapporter avseende den historiska och säkerhetspolitiska utvecklingen i Afghanistan, och (ii) relevanta dokument gällande den svenska afghanistaninsatsen, exempelvis regeringens propositioner och uttalanden, samt material från Försvarsmakten. De muntliga källorna består av intervjuer med tjänstemän och militär personal i Sverige och Afghanistan för att samla erfarenheter och bedömningar från de som deltagit i eller arbetat med insatsen. En komplett lista över de intervjuer som har genomförts finns i bibliografien i slutet av denna rapport.

Disposition

I kapitel 2 beskrivs den säkerhetspolitiska utvecklingen i Afghanistan och de strukturella och organisatoriska förutsättningarna inom vilka de svenska kontingenterna verkar. Kapitel 3 analyserar rådgivningsverksamheten inom RSM, särskilt i TAAC-N. I kapitel 4 redovisas studiens slutsatser och rekommendationer för framtida insatser.

¹⁵Se SIGAR (2018) Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2018, Special Inspector General for the Afghanistan Reconstruction, (Virginia, SIGAR); Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel Report to the United States Congress, January 1, 2018 – March 31, 2018.

2 Konflikten i Afghanistan och RSM

2.1 Konfliktanalys

Den väpnade konflikten i Afghanistan är komplex, den har pågått under flera decennier och har förändrats över tid. Grundläggande är dock de spänningar som finns mellan centralmakten och stammarnas krav på autonomi och självbestämmande.¹⁶ Landets uppdelning i olika etniska grupper och stammar är också en konflikt drivande faktor. Detta har både bidragit till konflikter mellan de olika grupperna och förenklats för internationella aktörer att intervensera och skapa allianser utifrån egna politiska intressen.¹⁷

Vid tidpunkten för den sovjetiska invasionen i 1979 hade stabiliteten i Afghanistan försämrats på grund av den marxistiska regeringens moderniseringsiver. Den uppfattades som en inskränkning av stammarnas autonomi och ett brott med islam och betydelsefulla traditioner.¹⁸ En rad mujahedinfraktioner, understödda av USA och Pakistan, bekämpade de sovjetiska styrkorna, vilket tvingade fram sovjetiskt tillbakadragande 1989. Konflikten övergick då till ett inbördeskrig mellan de olika mujahedinfraktionerna. Detta ledde till den Afghanska statens sönderfall och till att talibanerna kom till makten 1996.¹⁹

Efter al Qaedas attack mot World Trade Center den 11 september 2001 anföll USA det talibanledda Afghanistan och al Qaeda, som hade fått en fristad i landet. Samma år inleddes en statsbyggnadsprocess genom undertecknandet av Bonn-överenskommelsen. I denna process lades grunden till dagens besvärliga säkerhetsdilemma i Afghanistan eftersom alla parter i konflikten inte tilläts delta. Den mest framträdande aktören talibanerna var uteslutna från förhandlingsbordet.²⁰ Ännu har inga fredsförhandlingar kommit till stånd mellan talibanerna och den afghanska staten. Däremot pågår samtal mellan USA och talibanerna om en möjlig framtida fredsprocess, som skall bygga på ett fredsavtal mellan talibaner och den afghanska regeringen.

Den 20 december 2001 godkände FN:s säkerhetsråd upprättandet av en Nato-ledd internationell säkerhetsstyrka, ISAF, för att bistå den afghanska regeringen med att upprätthålla säkerheten i Kabul och stödja övergången till demokratiskt styre i

¹⁶ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of Nato-led Operations and Missions, May 2013, (Stockholm: Nato, NCGM och FOI), s.32.

¹⁷ Olsson, Stefan et. al. (2012) Afghanistan after 2014: Five scenarios, FOI-R--3424--SE (Stockholm, FOI) s. 19.

¹⁸ Olesen, Asta (1994) Islam and Politics in Afghanistan (Routledge, Curzon) s. 214

¹⁹ Olsson, Stefan et. al. (2012) Afghanistan after 2014... s. 19.

²⁰ Ibid, s. 49.

Afghanistan.²¹ Attackerna från talibanerna och andra terrorgrupper fortsatte dock. Detta resulterade i att ISAF under 2009 antog en *counterinsurgency* (COIN) strategi²² för att bekämpa de grupper som motsatte sig den afghanska regeringen och dess samhällsstyrning.²³ ISAF avvecklades 2014 då all stridande personal lämnade landet, trots att säkerhetssituationen var prekär.²⁴

Sedan ISAF överlämnade hela säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna har säkerhetsläget stadigt försämrats. Enligt Förenta Nationerna (FN) har antalet attacker ökat mot både civila och militära mål. Talibanerna kontrollerar idag betydande landområden. Från att tidigare ha koncentrerat sig på att ta terräng ute på landsbygden fokuserar de på att få kontroll över befolkningscentra, t.ex. provinsstäder som Kunduz, Faryab och Ghazni. I juli 2018 hade den afghanska staten kontroll eller inflytande över 226 distrikt, medan 181 var under talibanernas kontroll eller var omtvistade. De afghanska säkerhetsstyrkorna är till stor del beroende av internationellt understöd för att nå framgång vid operationer. USA bidrar med bland annat flygunderstöd och stöd från specialstyrkor. Ett centralt dilemma är att de afghanska styrkorna har en begränsad förmåga att behålla kontrollen över de områden som de återtagit eller rensat från motståndare.²⁵

Ett försvårande säkerhetsproblem är att Islamiska staten (IS) har etablerat sig i Afghanistan. Initialt utgjordes terrororganisationen av små grupper, från Pakistan, som hade lämnat talibanerna och deklarerat att de var trogna IS. De hade dock ingen direktkontakt med IS:s ledning i Syrien/Irak. Idag finns det indikationer på att IS i Afghanistan har etablerade kontakter med huvudorganisationen. Det finns också ett inflöde av internationella upprorsmakare som stödjer IS från angränsande länder. Analytiker bedömer dock att IS består av ett förhållandevis litet antal medlemmar i Afghanistan, även om de orsakar stor skada genom spektakulära attacker i städerna.²⁶ Enligt USA:s försvarsmakt finns det mindre än 2000 IS-stridande i hela landet.²⁷ IS komplicerar dock den väpnade konflikten ytterligare eftersom de genom attacker på främst shia-trogna muslimer skapar spänningar mellan sunni- och shiagrupper. Detta är en konflikt som tidigare inte varit framträdande i Afghanistan, till skillnad från Mellanöstern. IS och talibanerna delar inte heller samma målsättningar och idéer om samhällsstyrning.²⁸ Talibanerna är till skillnad från IS bara intresserade av det afghanska territoriet och

²¹ SOU (2017) Sverige i Afghanistan ... s. 65.

²² Upprörsbekämpning som används vid asymmetrisk krigföring. Ett framträdande element är att påverka befolkningen att ta avstånd från upprorsmakarna bl.a. genom utvecklingsinsatser.

²³ SOU (2017) Sverige i Afghanistan ... s. 77 ff.

²⁴ Ibid.

²⁵ Intervjuer, 2018.

²⁶ Osman, Bohran (2017) "Another ISKP leader 'dead': Where is the group headed after losing so many amirs?", Afghanistan Analyst Network, 23 July 2017.

²⁷ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ... s. 22.

²⁸ UNAMA (2018) Quarterly report on the protection of civilians in armed conflict: 1 January to 30 September 2018, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, 10 October 2018.

har inga globala ambitioner. De båda grupperna har mötts i strider om kontroll över områden, vilket ökar risken för ett inbördeskrig. Hittills har dock talibanerna varit den starkaste kraften.²⁹

Säkerhetsproblemen i Afghanistan är dock inte bara kopplade till talibanerna och andra upprorsmakare, utan har också ett nära samband med den strategi som valts för stabilisering och återuppbyggnad av landet. Även om en mängd framgångar har gjorts, inom bland annat utbildnings- och hälsoväsendet, så är utvecklingen inte hållbar i framtiden. Afghanistan är idag ett av världens mest biståndsberoende länder.³⁰ USA är en av de främsta biståndsgivarna på en rad områden, inte minst inom säkerhetssektorn där de, bland mycket annat, täcker 75 procent av kostnaderna för den afghanska armén.³¹ USA:s generalinspektör för Afghanistan har konkluderat i sin erfarenhetsanalys, att den amerikanska staten i hög grad överskattade sin förmåga att bygga och reformera statliga institutioner i Afghanistan som del av stabiliseringsstrategin.³² En av anledningarna uppges vara att strategin inte varit anpassad till den afghanska kontexten. Generalinspektören uppges också att stabiliseringsförsöken ute i afghanska distrikt bara varit framgångsrika så länge koalitionsstyrkor och internationell civil personal varit närvarande. De afghanska styrkorna och myndigheterna har inte självständigt klarat av att upprätthålla verksamheten eller säkerheten.³³

Afghanistans utvecklingsmöjligheter begränsas dessutom av den överväldigande korruptionen inom alla sektorer i landet, inte minst inom statsförvaltningen. De afghanska säkerhetsstyrkorna är inget undantag. Stora mängder materiel, drivmedel och ekonomiska tillgångar försvinner varje år.³⁴ Vidare så bidrar korruptionen också till en försämrad militär förmåga eftersom det finns en stor grupp så kallade spöksoldater på ANDSF:s bemanningslistor. Dessa soldater existerar inte i verkligheten, eller inställer sig aldrig för tjänst, men lön utbetalas ändå till dem varje månad.³⁵ Många analytiker anser att korruptionen är konflikt drivande, eftersom befolkningen på grund av korruptionen har förlorat förtroende för statsapparaten. Många afghaner vänder sig istället till talibanerna som anses vara mindre korrupta, särskilt när det gäller rättskipning. För ett stort

²⁹ Ali, Obaid (2018) "New Confusion about ISKP: A case study from Sar-e Pul", Afghanistan Analyst Network, 7 September 2019.

³⁰ SOU (2017) Sverige i Afghanistan ...

³¹ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

³² "The U.S. government greatly overestimated its ability to build and reform government institutions in Afghanistan as part of its stabilization strategy". SIGAR (2018) Stabilization: Lessons from the U.S. experience in Afghanistan, maj 2018, (Virginia, SIGAR), s. 3.

³³ Ibid.

³⁴ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

³⁵ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel... ; Intervjuer, 2018.

antal personer inom den afghanska regeringen, statsförvaltningen och säkerhetsstyrkorna innebär en fortsatt konflikt också ett fortsatt inflöde av internationellt bistånd. Ett fredsavtal antas innebära mindre inflöde av resurser som kan utnyttjas för egen vinning.³⁶

I det nuvarande läget är det tydligt att det inte går att nedkämpa talibanerna med militära medel eftersom deras kontroll ute i provinserna ökar. Fred och stabilitet kräver fredsförhandlingar. En rad initiativ har tagits – med USA i spetsen – för att få till stånd en verklig fredsprocess. Under hösten 2018 inleddes samtal som har haft en viss framgång. Dessa har initierats av USA respektive Ryssland. Den stora knäckfrågan är att talibanerna inte velat förhandla med den afghanska regeringen, eftersom den anses vara en marionettregering styrd av USA. Den afghanska regeringen är frånvarande i de båda initiativen.³⁷ En eventuell framtida fred mellan den afghanska staten och talibanerna skulle dock vara hotad om IS inte omfattas av ett fredsfördrag. De skulle då med all sannolikhet fortsätta med terrorattacker i större befolkningscenter.³⁸

³⁶ Lyall, Jason (2018) "Five key lessons from the Taliban's deadly resurgence in Afghanistan", Washington Post, 19 August 2018.

³⁷ Ruttig, Thomas (2018) "Getting to the Steering Wheel: President Ghani's new set of peace proposals", Afghanistan Analysts Network, 4 December 2018.

³⁸ Sedan denna studie författades har USA och talibanerna inlett förhandlingar som anses vara framgångsrika och som potentiellt kan leda till en fredsprocess och ett tillbakadragande av amerikanska styrkor.

2.2 Resolute Support Mission



Resolute Support Mission, Train, Advice and Assist Commands (TAAC) och högkvarter, Afghanistan.³⁹

Sedan 2014 ansvarar de afghanska säkerhetsstyrkorna fullt ut för säkerheten i landet, även om de är beroende av understöd från amerikanska styrkor. USA har utöver sitt styrkebidrag till RSM även en egen operation, Operation Freedom Sentinel (OFS), vilken beskrivs som ett komplement till RSM. Syftet med OFS är terrorbekämpning men innebär även utbildning av de afghanska säkerhetsstyrkorna.⁴⁰

I samband med att USA utökade sin militära styrka med cirka 3 500 personer under 2017, insattes den nyligen sammansatta *Security Force Assistance* brigaden (SFAB). Det är en ny struktur inom det amerikanska försvaret som har till uppgift

³⁹ Karta FOI 2019-01-15.

⁴⁰ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

att utbilda, rådge och träna andra nationers säkerhetsstyrkor. SFAB rådger på alla nivåer inom ANDSF. De tränar även på den stridstekniska nivån och rådger/mentorerar ANA under operationer.⁴¹

RSM har ingen stridande trupp, utan hela syftet är att stödja ANDSF med rådgivning och träning.⁴² De amerikanska SFAB ingår i USA:s styrkebidrag till RSM men också i OFS.⁴³ Intervjuer som denna studie har genomfört i Afghanistan indikerade att gränsen mellan RSM och OFS är flytande.⁴⁴ Detta förklaras av att OFS också har mandat att träna ANDSF.⁴⁵ RSM har en begränsad regional närvaro i Afghanistan, vilken kommer att bestå efter 2018 i och med det svåra säkerhetsläget.⁴⁶

RSM är indelad i tre faser enligt operationsplanen (OPLAN). Faserna omfattar inledningsvis en fortsatt begränsad regional närvaro, som i ett andra steg ska övergå till att bli Kabul-centrerad. I den tredje och slutliga fasen skall den internationella truppnärvaron lämna landet. Faserna är inte tidsbestämda.⁴⁷

RSM:s övergripande målsättningar är omfattande och innebär i grunden både en strukturell och normativ förändring av den afghanska samhällsstyrningen. Målsättningarna inkluderar följande:

- Stöd till planering, utveckling av program och budgetarbete;
- Stöd för att säkerställa transparens, ansvarshållande och kontroll inom berörda institutioner och system;
- Stöd som bidrar till respekt för rättsstatsprincipen och god samhällsstyrning;
- Stöd för att utveckla rekryteringsprocesser, ledarskap, styrning, bibehållande av personal och personalutveckling.⁴⁸

I praktiken innebär detta att RSM stödjer en rad säkerhetsrelaterade ministerier och inom ANDSF. Detta inkluderar stöd till en rad funktioner som är fundamentala för en välfungerande säkerhetsapparat, exempelvis operationsplanering, utveckling av budgetarbetet, rekrytering av trupp, personalutveckling och en hållbar logistik. Detta skall slutligen leda till att ANDSF och relaterade

⁴¹ U.S. Government Accountability Office (2018) "Security Force Assistance: U.S. Advising of Afghan National Army Has Expanded since 2015, and the U.S. Army Has Deployed a New Advising Unit", 19 December 2018, GAO-19-251R Afghanistan Advising.

⁴² Regeringen (2017) Fortsatt svenskt deltagande ... s. 8.

⁴³ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

⁴⁴ Intervjuer, 2018.

⁴⁵ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Regeringen (2017) Fortsatt svenskt deltagande .. s. 8.

⁴⁸ Nato (2018) "History", Nato Resolute Support, på internet (hämtat 14 december 2018).

institutioner får kapacitet att försvara och skydda sina medborgare och sitt lands territorium.⁴⁹

⁴⁹ Ibid.

3 Genomförande av Sveriges politiska målsättningar

Regeringens övergripande mål med det svenska styrkebidraget till RSM är att ”bidra till att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet”. För att analysera om och hur denna målsättning har uppfyllts har vi studerat de afghanska styrkornas förmåga och de aktiviteter som de svenska förbanden genomför inom ramen för RSM.

3.1 De afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga

ANDSF utgörs dels av ANA, AAF och specialstyrkorna vilka faller under det afghanska försvarsministeriet, dels av ANP, Afghan Border Police m.fl. som faller under inrikesministeriet. Totalt beräknas ANDSF utgöras av 312 328 personer, exklusive civilanställda. Av dessa arbetar 194 017 i ANA och AAF, medan 118 311 arbetar i ANP, ABP, ANCOP och andra polisstyrkor. Med dessa styrkesiffror når ANDSF 88,7% av det uppsatta målet om 352 000 anställda.⁵⁰

RSM genomför rådgivning till afghanska chefer på kårnivån. Här finns det vissa framgångssagor gällande förmåga, bland annat inom flygvapnet där framsteg har rapporterats angående samordning med markstridsförband. Specialförbanden bedöms också ha utvecklat en god förmåga att utföra operationer.⁵¹

Trots att de afghanska säkerhetsstyrkorna formellt är självständiga och har hanterat säkerheten i landet sedan 2014, rapporteras fortsatt en låg förmåga att lösa uppgiften. Utmaningarna återfinns på alla nivåer inom organisationerna; från lednings- till stridsteknisk nivå.⁵²

Planering och genomförande

Många av respondenterna i denna studie pekar på att lednings- och lydnadsförhållandena inom ANDSF har stora brister, vilket gör det svårt att inrikta, planera och genomföra operationer. Operationerna inriktas inte av högre chef på 209:e kåren, utan i allt väsentligt planeras de på brigadnivå. Större delen av RSM:s rådgivning sker däremot på kårnivå. Detta innebär att den nivå som kan påverka säkerhetsläget inom TAAC-N inte är föremål för rådgivning.

⁵⁰ Special Inspector General for the Afghanistan Reconstruction (SIGAR), (2018) Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2018, s. 87.

⁵¹ Ibid; Intervjuer, 2018.

⁵² Intervjuer, 2018.

Enligt denna studies respondenter, saknar ANDSF även förmågan att planera långsiktigt. Istället agerar säkerhetsstyrkorna oftast reaktivt och operationer genomförs *ad hoc*. Detta påverkar möjligheterna att planera resurser och utbildning av personal. Det råder även en bristande förståelse inom ANDSF för hur olika enheter och resurser, såsom infanteri och stridsfordon, ska användas och samverka i operationer.⁵³

Träning och övning

Enligt flera intervjuade saknar ANDSF traditionen av en kontinuerlig utbildnings- och övningscykel.⁵⁴ Inom RSM pågår ansträngningar för att förbättra ANDSF:s förmåga genom att institutionalisera så kallade *operational readiness cycles* (ORC). Detta innebär att soldaterna skall utbildas, delta i operationer och vila i en kontinuerlig cykel. En avgörande faktor är att övertyga de afghanska cheferna om att ORC är nödvändigt.⁵⁵ I detta sammanhang är en av de stora utmaningarna att ANDSF har en begränsad förståelse för vikten av att kontinuerligt utbilda och öva sin personal för att upprätthålla och utveckla en god förmåga. Det är en vanlig missuppfattning bland afghanska militära chefer att den som utbildats och övat en gång är färdigutbildad. Detta är dock anmärkningsvärt eftersom ISAF tränade, rådgav, mentorade och utbildade på alla nivåer inom ANDSF under ett helt årtionde. Baserat på nuläget verkar den insatsen ha haft föga effekt när det gäller att etablera väsentliga rutiner inom ANDSF. I TAAC-N har det utarbetats en plan för hur ORC skall fungera inom operationsområdet. Bataljonerna skall rotera enligt ett nioveckorsschema mellan operationer, återhämtning och utbildning/övning osv. Syftet är att öka ANDSF:s effektivitet och ge personalen möjlighet till vila och kompetensutveckling innan de återvänder till operationerna.⁵⁶

Användandet av personal

En närliggande utmaning gäller hur personalen inom ANDSF används. Enligt denna studies respondenter används personal till uppgifter som varken passar deras bakgrund eller utbildning. Det utgör ett slöseri med specialistkunskaper och kvalificerade utbildningar. Denna observation bekräftas även av andra studier.⁵⁷ Detta är framförallt ett problem hos den afghanska armén, ANA, där många soldater är uppbundna i vägposterings oavsett utbildningsbakgrund. Vägposteringsarna uppfattas som en kvarleva från den tidigare COIN-strategin som styrde Natos insats under ISAF-tiden, då var de ett verktyg för att visa ANSF:s

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ DoD (2018) Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Department of Defense, Report to Congress, December 2018, s. 39.

⁵⁶ Presentation TAAC-N, 2018.

⁵⁷ Intervjuer, 2018; Special Inspector General for the Afghanistan Reconstruction (SIGAR), (2018) Quarterly Report to the United States Congress, 30 October 2018.

närvaro i ett område. Idag utgör de i många fall ett dilemma som används för att ta illegal tull av förbipasserande.⁵⁸ En målsättning för rådgivningen inom RSM är att få ANA att lämna vägposteringsmetoden. Istället bör de bygga mer flexibla och rörliga enheter, samt samla personal i framflyttade baser där de har ett ökat egenskydd. Att vägposteringsarna ofta är geografiskt isolerade och dåligt bemannade gör dem till både enkla och utsatta mål för attacker, framförallt på nattetid då de är upplysta.⁵⁹

Som följd lider de afghanska säkerhetsstyrkorna, särskilt ANA, av mycket höga förlustsiffror. Enligt respondenter har de afghanska styrkorna högre förlustsiffror än de har rekryteringsunderlag, vilket är högst ohållbart i längden och detta i synnerhet om konflikten fortsätter.⁶⁰ Det är svårt att hitta tillförlitliga förlustsiffror, men enligt respondenter stupade ungefär 1 000 soldater under första halvan av 2018 enbart i de norra provinserna, varav cirka 80 procent stupade i vägposterings.⁶¹ Förlusterna i de övriga regionerna är troligen större eftersom konfliktnivån är mycket högre än i norra Afghanistan. Enligt den afghanska presidenten Ashraf Ghani har fler än 28 000 inom säkerhetsstyrkorna stupat sedan 2015.⁶²

Ett annat dilemma är användningen av de afghanska specialstyrkorna (ASSF), i operationer som infanteriet skulle kunna genomföra. Enligt det amerikanska *Defense Intelligence Agency* genomförde specialstyrkorna runt 70 procent av alla offensiva operationer under 2018.⁶³ Detta utgör en risk, eftersom en viktig förmåga överutnyttjas och mattas ut. På sikt påverkar detta möjligheten att använda ASSF för deras verkliga ändamål. ASSF kan ta och rensa områden, men det avgörande är att hålla erövrade terräng och visa närvaro över tid. Detta är en ANA- eller ANP-uppgift. I nuläget återvänder talibanerna ofta till de områden ifrån vilka ASSF tvingat bort dem, eftersom ingen inom ANDSF stannar kvar och upprätthåller statens närvaro.⁶⁴

Ett annat relaterat problem är att en relativt hög procent att ANA:s personal avviker olovligt eller deserterar. På TAAC-N angav personalen att detta beror på en rad orsaker, t.ex. att lönen inte betalas ut, dåligt ledarskap, familjeomständigheter och höga förlustsiffror.⁶⁵ Detta påverkar både ANDSF:s förmåga och möjligheten att ha stabila och vältränade säkerhetsstyrkor.

⁵⁸ Vägposterings kallas också vid den engelska benämningen *checkpoints*.

⁵⁹ Intervjuer, 2018.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Reuters (2018) 'US army chief says death toll of Afghan security forces is unsustainable', The Guardian, 4 December 2018, från internet (hämtat 5 december 2018).

⁶³ Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) Operation Freedom's Sentinel ...

⁶⁴ Intervjuer, 2018.

⁶⁵ Ibid.

Underrättelsesdomänen

Det finns också betydande utmaningar i underrättelsesdomänen. Enligt respondenterna besitter de afghanska säkerhetsstyrkorna god inhämtningsförmåga, samtidigt som förmågan att använda olika typer av sensorer är begränsad. Spridningen av information mellan olika funktioner och individer är dessutom bristfällig vilket innebär att underrättelser sällan kommer in i operationsplaneringen. Ett ytterligare dilemma är att verksamheten är chefsstyrd och att flera chefers underskrift krävs för att information ska kunna delges. Personal från den svenska Försvarsmakten rådgör en underrättelsebataljon som är underställd 209:e kåren i Mazar-e Sharif. Den allmänna uppfattningen är att rådgivningen bör ske på ännu lägre nivå.

Ledning och lydnad

Ledningsstrukturer inom säkerhetsstyrkorna är ytterligare en utmaning. Det upplevs svårt att få till stånd nya initiativ bland chefer på kärnivån, då allt behöver en generals underskrift. Överhuvudtaget upplevs arbetsmoralen vara låg bland den afghanska stabspersonalen om inte chefen är närvarande.

Ledningskedjan från kåren till brigaderna är svag, vilket bidrar till att RSM:s rådgivning inte får önskad effekt. Kåren inriktar inte operationer utan detta sker på brigadnivå, precis som hela operationsplaneringen. Eftersom RSM inte rådgör på brigaderna så finns det inget stöd i planeringen av operationerna. De intervjuade i denna studie rapporterade att det inte är ovanligt att brigaderna planerar och genomför operationer utan högre chefs vetskap.⁶⁶

Utbildningsnivå

Enligt respondenterna är dessa utmaningar nära relaterade till andra strukturella problem inom säkerhetsstyrkorna, exempelvis den låga utbildningsnivån och höga medelåldern bland soldater och officerare. Den större delen av soldaterna kan varken läsa eller skriva. På officersnivå åtgärdas den låga utbildningsnivån nationellt genom en förbättring av officersutbildningen, vilket respondenterna i denna studie uppfattar ger positiva resultat.⁶⁷

Dessa utmaningar åtgärdas även delvis av ett nytt pensionsprogram vid namn *Inherent Law* som sänker obligatoriska pensionsåldrar och tillträdestid på ledande befattningar. Programmet underlättar för äldre afghanska officerare att pensionera sig och ger på så vis en ny generation av utbildade officerare tillträde till ledande positioner genom meritbaserade befordringar.⁶⁸ I praktiken är *Inherent Law* ett sätt

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ DoD (2017) Enhancing Security and Stability in Afghanistan, Department of Defense, Report to Congress, December 2017.

att tvinga äldre officerare att lämna sina tjänster. I december 2018 hade 2094 officerare inom ANDSF som helhet pensionerats via programmet.⁶⁹

Korruption

Ytterligare en utmaning som begränsar säkerhetsstyrkornas utveckling är den utspridda korruptionen. Den finns på alla nivåer i det afghanska samhället och genomsyrar även ANDSF. Exempel är de så kallade spöksoldaterna, som nämnts ovan, och de mycket stora stöldbarna av materiel och drivmedel. Även vapen försvinner, vilket är ett säkerhetsproblem på flera plan. Dels för att det kan innebära att de hamnar i händerna på upprorsmakare, och dels för att det begränsar ANDSF:s förmåga och utgör en kostnad. Det pågår aktiva åtgärder för att adressera korruption inom säkerhetsstyrkorna. RSM har exempelvis låtit en privat kontraktör hantera materiel, förråd och depåer. Vissa anti-korruptionsinitiativ kan dock skapa ytterligare lager av byråkrati som drabbar effektiviteten i verksamheten.⁷⁰ USA som står för de största bidragen till ANDSF har också inspektörer som regelbundet granskar insatsen i Afghanistan, och rapporterar till den amerikanska kongressen.

Validering av ANDSF

En grundlig analys av utvecklingen hos de afghanska säkerhetsstyrkorna försvåras av bristen på tillgängliga valideringsresultat och på rapportering av mätbara resultat inom RSM. Detta medför problem för rådgivningen både generellt och för enskilda rådgivare i lösandet av uppgifterna. Utifrån ett effektivitetsperspektiv blir det svårt att bidra till utveckling av de afghanska säkerhetsstyrkornas förmågor utan en uppfattning om de resultat som rådgivningen gett hittills. Det kan dessutom bli svårt att säkerställa aktivitetens relevans utan att kunna sätta dem i en större kontext. Bristen på en mätbar utveckling över tid kan även i längden leda till utmaningar gällande rådgivningens hållbarhet.

Rådgivning med begränsningar

Rådgivning inom RSM innebär i teorin regelbundna möten med de afghanska motparterna på deras tjänstgöringsställe. På grund av det försämrade säkerhetsläget i de norra provinserna infördes en åtstramning av säkerhetsreglerna, vilket betydde att rådgivare alltid behövde resa med egenskydd. I praktiken har detta medfört betydande rörelsebegränsningar för de svenska rådgivarna i TAAC-N, i och med den stora konkurrensen om de relativt få vaktstyrkorna bland de cirka 120 internationella rådgivarna. Trots en utökning av mängden tillgängligt egenskydd under FS35:s insats, upplevdes detta fortsatt att vara gränssättande.

Denna begränsning har haft en omfattande påverkan på rådgivarnas möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter och därmed aktiviteternas effektivitet och hållbarhet.

⁶⁹ DoD (2018) Enhancing Security and ... s. 10.

⁷⁰ Intervjuer, 2018.

De intervjuade rådgivarna skildrar en brist på kontinuitet och förtroende i relationen till sina afghanska motparter på grund av att de behövde minska antalet besök och att de vissa veckor inte hade möjlighet att rådgiva överhuvudtaget.⁷¹ Vid TAAC-Air har brist på egenskydd inte varit en lika stor utmaning som i TAAC-N.

Ytterligare en svårighet när det gäller kontinuitet är de svenska kontingenternas korta rotationstid, som är sex månader. Enligt vissa respondenter tar det denna tid som rådgivare enbart för att bygga upp relationen till sin motpart och det skulle därför behövas längre tid för att rådgivningen ska ge mer effekt.⁷² Detta belyser behovet av tydliga och strukturerade utbildnings- och uppföljningsplaner för att, till den grad det är möjligt, öka kontinuiteten trots den korta rotationstiden.

En svårighet för RSM, och specifikt vid TAAC-N, i förhållande till afghanernas förmåga, är att rådgivningen huvudsakligen sker på högre chefsnivåer inom ANDSF. RSM:s tillvägagångssätt, kallad *train the trainers*, har varit antagen på den strategiska nivån med utgångspunkten att lärdomar bland chefer inom de afghanska säkerhetsstyrkorna sprids neråt i organisationen.⁷³ Verifiering av utveckling bland de lägre nivåerna sker genom stickprov, så kallade *Expeditionary Advisory Packages* (EAP), där rådgivare reser ut och observerar säkerhetsstyrkor på brigadnivå. Sådana resor används informellt även av rådgivare som en möjlighet att agera rådgivare på lägre nivåer. Det är dock oklart vad som sker med informationen som inhämtas under dessa resor.

Detta upplägg bygger således på ett antagande om att de afghanska säkerhetsstyrkorna efter ISAF-tiden har grundläggande förmågor och kontroll på brigad- och lägre nivå. Enligt respondenter från de svenska förbanden finns det dock fortfarande uppenbara och betydande brister bland de lägre nivåerna inom de afghanska styrkorna som behöver adresseras om rådgivningen ska kunna ge effekt.⁷⁴ Både relevansen och hållbarheten i rådgivningsaktiviteterna kan därmed ifrågasättas när de äger rum på de högre nivåerna och utesluter brigadnivån, där den taktiska planeringen sker.

En närliggande fråga är huruvida RSM:s tillvägagångssätt möter de utbildningsbehov och förutsättningar som finns bland de afghanska säkerhetsstyrkorna. Trots att utbildningsnivån i allmänhet är låg bland både soldater och officerare, saknas en tydlig pedagogik eller utbildningsplan inom RSM.⁷⁵ Rådgivare utgår istället från sina egna erfarenheter och perspektiv. Vissa respondenter ifrågasätter huruvida de inlärd systemen från bidragande länder möter de omfattande

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

utbildningsbehoven som finns i den afghanska kontexten, i vilken konflikt har varit pågående i decennier.⁷⁶

3.1.1 Relevans, effektivitet och hållbarhet

Resonemangen ovan tyder på att även om det rapporteras vissa framgångar, återstår betydande utmaningar innan de afghanska styrkornas förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet är konsoliderad. De svenska styrkorna har bidragit till utvecklingen av ANDSF, framförallt genom de rådgivare som arbetar med afghanska motparter. Rådgivarna upplever dock utmaningar i genomförandet av sina uppgifter, på grund av den begränsade tillgången till egenskydd samt rådgivningens avgränsning till de högre chefsnivåerna inom de afghanska säkerhetsstyrkorna.

Relevans

Att rådgivningen huvudsakligen sker bland chefer på kärnivån i TAAC-N tyder på en bristande relevans och anpassning till den afghanska kontexten. Detta då det fortsatt saknas grundläggande förmågor att genomföra operationer på de lägre nivåerna inom säkerhetsstyrkorna. Även om det har skett en viss positiv utveckling bland de afghanska cheferna verkar detta ännu inte ha spridits neråt i organisationen.

Utifrån ANDSF:s begränsande förmåga och kapacitet finns det anledning att ifrågasätta om RSM genomför en relevant verksamhet eller om metoderna bör omvärderas och förändras. Det bör också beaktas att Nato har utbildat ANDSF i över ett decennium och trots detta är de grundläggande förmågorna, t.ex. ledning och underrättelse, bristfälliga.

Effektivitet

Det finns idag ingen uppskattning av den effekt som det svenska bidraget har haft. Den svenska styrkan är liten och det finns skäl att anta att effekten är begränsad till sektioner och enskilda adepter, lokalt inom ANDSF. Det är också svårt att utvärdera huruvida Sveriges styrkebidrag har bidragit till den övergripande målsättningen att konsolidera de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga att på sikt självständigt hantera säkerheten i landet. De afghanska styrkorna har trots Natos ansträngningar under årtionden fortfarande flera stora strukturella utmaningar som rådgivarna har små möjligheter att påverka, t.ex. korruption, ledarskap och rekrytering.

Effektivitetsanalysen försvåras ytterligare av en brist på en tillgänglig validering av rådgivningens resultat inom RSM, vilket leder till att dess effekt inte kan mätas

⁷⁶ Ibid.

över tid. Det kan också konstateras att bristen på utbildningsplaner och pedagogiska metoder visar på att det saknas långsiktig planering för rådgivningen.

Hållbarhet

Den negativa säkerhetsutvecklingen i Afghanistan under den studerade tidsperioden försvårar en analys av det potentiella kvarlevandet av nådda framgångar hos de afghanska säkerhetsstyrkorna efter att insatsen avslutas. Till detta hör att de afghanska säkerhetsstyrkorna befinner sig långt ifrån ett läge där de har förmåga att självständigt hantera säkerheten i landet.

En annan hållbarhetsfråga är ANDSF:s höga förlustsiffror i förhållande till rekryteringsunderlag. Detta är kopplat till en begränsad förmåga att skydda den egna truppen och det taktiska uppträdandet, t.ex. i vägposteringsar. Det ger också uttryck för ett synsätt där soldaten inte nödvändigtvis är den mest värdefulla tillgången för ANDSF.

Säkerhetssektorn kräver dessutom enorma resurser som inte kan finansieras av den afghanska statskassan. ANDSF:s utveckling förutsätter en hållbar utveckling i landet som i nuläget är svår att se inom en närliggande framtid.

3.2 Resolution 1325

Ett av målen med det svenska deltagandet i RSM är att aktivt verka för att Säkerhetsrådsresolution 1325 – för kvinnor, fred och säkerhet – genomförs som en del av RSM:s operationsplan (OPLAN). Den svenska målsättningen inkluderar även ambitionen att utbilda all svensk insatspersonal i resolution 1325. Resolution 1325:s grundläggande målsättning är att säkerställa kvinnors rätt att delta i krishanteringens alla faser, inklusive konfliktförebyggande, och att garantera kvinnors säkerhet i väpnad konflikt.

3.2.1 Kvinnor inom ANDSF

Enligt RSM:s genderbyrå, på strategisk nivå, uppgår antalet kvinnliga soldater och officerare inom ANA till 1177. Detta är 0,6 procent av den totala styrkan. Inom polisen, ANP, är 2 procent kvinnor, eller 3 126 personer.⁷⁷

Nato har sedan ISAF-tiden aktivt verkat för att inkludera ett genderperspektiv i sina operationer. Detta har även inkluderat stöd till rekrytering och utbildning av kvinnor till ANDSF. Det senare är ett väldokumenterat faktum som har lett till etablering av träningscenter för kvinnor inom ANDSF, för både militär och polis. Tidigare uppföljningar har dock visat att denna verksamhet har haft en begränsad framgång. Detta beror bland annat på kulturella normer och traditioner som

⁷⁷ RSM, Gender 4-year plan, 2016.

föreskriver att afghanska kvinnor helst inte skall ha kontakt med män utanför sin familj. Det är inte heller ovanligt att kvinnor anställda inom säkerhetssektorn utsätts för trakasserier, våld eller övergrep av sina kollegor.⁷⁸ Rekrytering och utbildning av kvinnor inom ANDSF är en verksamhet som till stor del är framdriven av det internationella samfundet, vilket även ansvariga inom Nato rapporterat.⁷⁹

Samtidigt är kvinnors integrering i de afghanska säkerhetsstyrkorna en viktigt säkerhets- och demokratifråga, eftersom bara kvinnor kan kroppsvisitera kvinnor. Den kvinnliga säkerhetspersonalen ökar andra kvinnors rörelsefrihet då det finns många vägsprågar där den som passerar måste kroppsvisiteras. Kvinnlig säkerhetspersonal möjliggör också för kvinnor att delta i de allmänna valen, där det på grund av hotbilden alltid krävs kroppsvisitering för inträde i vallokalerna. Terrorister har också vid flera attentatstillfällen uppträtt utklädda till kvinnor i heltäckande *burqa*. Dessa attentat kunde eventuellt ha förhindrats om det funnits kvinnlig personal som kunnat kroppsvisitera dem.⁸⁰

Utmaningar för kvinnor inom ANDSF

I intervjuer med kvinnliga befattningshavare inom de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna framkommer det att flera av dem har valt sin profession för att de velat bli militärer. Åter andra uppger att de valt sitt yrke för att det ger en ekonomisk inkomst. Vissa av respondenterna har utbildats i Turkiet. Ingen av dem arbetar i stridande befattning eller på bataljonsnivå, utan alla var baserade på 209 kåren. De hade arbetsuppgifter inom den militära sjukvården, personalfunktionen, PR eller administration. Vid intervjutillfället deltog de alla i engelskundervisning som arrangeras av RSM:s genderrådgivare.⁸¹

Många av kvinnorna inom ANDSF deltar i utbildning efter utbildning utan möjlighet att få praktisk användning av sin kompetens. De intervjuade kvinnorna inom ANDSF uppgav att det inte finns tillräckligt många tjänster som var reserverade för kvinnor. De uppgav också att det händer att män får de tjänster som egentligen är avsedda för kvinnor. Dessutom upplever den kvinnliga personalen det som om RSM i sin rådgivning prioriterade rekryteringen av kvinnor lägre än rekrytering av män. Anledningen uppges vara de höga förlustsiffrorna inom säkerhetsstyrkorna.⁸²

De intervjuade kvinnorna beskrev en rad dilemman inom ANDSF som påverkade dem negativt. Vissa av dem hade inte fått någon lön eftersom deras positioner inte

⁷⁸ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) Review of the ...

⁷⁹ Intervjuer, 2018; Lackenbauer, Helené and Jonsson, Michael (2014) Implementation of UNSCR 1325 in capacity building mission: A study of NTM-Afghanistan, EUTM Mali and EUTM. Somalia, FOI-R--3925--SE, April 2014 (Stockholm, FOI).

⁸⁰ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) Review of the ...

⁸¹ Intervjuer, 2018.

⁸² Ibid.

återfanns i bemanningslistorna. Det var inte heller möjligt för dem att avancera inom ANDSF på grund av att de inte blivit inplacerade på rätt nivå och att det inte fanns tillräckligt med tjänster på dessa.⁸³

Säkerhet för kvinnor inom ANDSF

Kvinnor inom ANDSF befinner sig ofta i en utsatt situation och de riskerar att utsättas för trakasserier och övergrepp av både sina manliga kollegor och av sina egna familjer.⁸⁴ Det afghanska samhället har ännu inte accepterat att kvinnor arbetar utanför hemmet. Acceptansen av deras mansdominerade arbetsplats är ännu mindre, eftersom kvinnor av tradition inte skall ha kontakt med män utanför familjen.⁸⁵

De intervjuade kvinnorna uppgav att de klädde om till civila kläder när de gick från och till jobbet, för att undvika att bli utsatta för trakasserier eller bli betraktade som omoraliska. En kvinna berättade att inte alla i hennes familj visste om vilket yrke hon hade.⁸⁶

Denna studie noterar också att de kvinnliga officerarna ansåg att de var ansvariga för att inte bli trakasserade eller utsatta för övergrepp. En av kvinnornas uttryckte detta i följande citat: *"Om vi inte skapar några situationer som upprör män så kommer inget att hända. Men det är vi som måste bete oss korrekt"*.⁸⁷ Ingen av kvinnorna ansåg att det var mäns skyldighet att visa dem respekt som kollegor. Denna studie har inte heller funnit att RSM inom ramen för rådgivningen försöker utbilda den manliga personalen om kvinnors rättigheter eller resolution 1325. De initiativ som tas av rådgivare är begränsade och beroende av enskilda individers intresse. Flera av de intervjuade rådgivarna uppgav dock att de inte arbetade med kvinnor, så därför var det inte relevant att arbeta med resolution 1325. Detta trots att förbättrade villkor för den kvinnliga personalen kräver att mäns attityder och beteende förändras.⁸⁸

3.2.2 RSM

Kunskap och förståelse

För att kunna integrera resolution 1325 och genderperspektivet i en verksamhet krävs det kunskap och förståelse om hur detta skall genomföras. Tidigare uppföljningar av Natos verksamhet har särskilt understrukit vikten av att erbjuda

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) Review of the ...

⁸⁶ Intervjuer, 2018.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

militär personal utbildning som bidrar med adekvata verktyg till stöd för genomförandet.⁸⁹

All internationell RSM-personal som intervjuats för denna studie har genomfört en webbaserad genderutbildning – producerad av Nato – inom ramen för den insatsförberedande verksamheten. De rådgivare som deltagit i den insatsförberedande utbildningen på natoskolan *Joint Force Training Centre*, i Polen, har även inom ramen för denna utbildning fått utbildning om resolution 1325 och genderperspektivet.⁹⁰

I Sverige ingår även säkerhetsrådsresolution 1325 som en del i den insatsförberedande utbildningen som all svensk personal deltar inför insatsen. Flertalet respondenter från de tre studerade kontingenterna upplevde att utbildningen som de genomgått i allmänhet varit baserad på situationen i Afghanistan och den insatsspecifika kontexten. Samtidigt hade ett antal respondenter inget minne av att resolution 1325 specifikt har ingått i utbildningen. Flera respondenter ansåg att utbildningen avseende 1325 varit en ögonöppnare. Den hade givit en större förståelse för hur hela befolkningen påverkas i en konfliktsituation, men den gav inga praktiska verktyg till stöd för implementering i rådgivningen. Inte heller inkluderade utbildningen perspektiv om hur man skulle kunna arbeta med resolution 1325 bland manliga afghanska soldater och officerare.⁹¹

Resolution 1325 i OPLAN:en

Resolution 1325 är välintegrerad i RSM:s OPLAN.⁹² Den förekommer på den strategiska nivån som en av målsättningarna för insatsen och är även nedbruten i konkreta punkter och aktiviteter för genomförande i insatsens olika verksamhetsområden. Dessa täcker både den interna verksamheten inom RSM och det externa i utbildnings- och rådgivningsarbetet. I OPLAN:en beskrivs även en väldefinierad roll för RSM:s genderrådgivare på den strategiska nivån, med uttalade aktiviteter inom planering och policy.⁹³ OPLAN:en återföljs av en fyraårig handlingsplan som löper från 2016 till och med 2020. Handlingsplanen har fyra målsättningar med ett övergripande syfte; att öka antalet kvinnor i de afghanska säkerhetsstyrkorna.⁹⁴ Målsättningarna är de följande:

- Öka stridsförmågan genom att inkludera kvinnor i ANDSF;
- Anti-korruption genom att utveckla mekanismer som garanterar att pengar örönmärkta till kvinnors säkerhetsaktiviteter går till avsett ändamål;

⁸⁹ Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) Review of the ...; Lackenbauer, Helené and Jonsson, Michael (2014) Implementation of UNSCR ...

⁹⁰ Intervjuer, 2018.

⁹¹ Ibid.

⁹² RSM, OPLAN 2016.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ RSM, Gender 4-Year Plan, 2016.

- Främja ledarskapsutveckling genom att göra ANDSF:s chefer medvetna om initiativ för att förhindra sexuella trakasserier och det arbete som kvinnor bidrar med till säkerhetssektorn;
- *Unity of effort* (enhetlig ansats) för att öka kvinnors deltagande i ANDSF och bidra till ökad mångfald, vilket förväntas leda till en mer all-omfattande ansats inom den afghanska säkerhetssektorn.⁹⁵

Handlingsplanen återföljs av både en struktur för genomförande och uppföljningsmekanismer. Den omfattar alla nivåer inom säkerhetssektorn i Afghanistan, från regeringskansliet till kärnivån inom ANDSF. Planen är uppdelad i cykler om ett år.⁹⁶

Resolution 1325 i TAAC-N

I TAAC-N, där de flesta svenska rådgivarna är stationerade, finns det en genderrådgivare som rapporterar direkt till chefen för TAAC-N (C TAAC-N) och ingår i rådgivargruppen. Genderrådgivaren är i nuläget inte involverad i operationsplaneringen. Den främsta uppgiften för denna funktion är att öka antalet kvinnor i ANDSF och se till att de har karriärmöjligheter. Enligt respondenter i denna studie var undervisning i engelska ett prioriterat område.⁹⁷

Rådgivarna beskriver ett gott samarbete med TAAC-N:s genderrådgivare, en befattning som bemannas av Nederländerna. Genderrådgivarens arbete och inflytande upplevs dock begränsas av det faktum att befattningen organisatoriskt tillhör befälhavarens rådgivargrupp och inte är en naturlig del av planerings- och genomförandestrukturen för verksamheten. Ytterligare en begränsning upplevs vara att genderrådgivarens arbete i mångt och mycket följer en egen planeringscykel som saknar naturliga kopplingar till rådgivarnas dagliga arbete. Detta trots att genderperspektivet skall integreras i den rådgivande verksamheten och inte vara en parallellverksamhet.⁹⁸

Ett fåtal respondenter, i rådgivande befattningar, uppger att de försökt prata om kvinnors roll och synen på kvinnor inom den militära professionen med sina afghanska motparter, men att de inte har fått gehör.⁹⁹ Enskilda individers förmåga och intresse avseende resolution 1325 tycks vara avgörande för dessa försök. Samtidigt framkommer det i vissa intervjuer att flera rådgivare anser att resolution 1325 varken går att tillämpa eller är relevant i befattningar som inte har kontakt med kvinnor.¹⁰⁰

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Intervjuer, 2018.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

Respondenterna beskriver även andra svårigheter för kvinnliga befattningshavare i form av brist på utbildningsplatser och faciliteter samt att kvinnor uteslutande placeras på mindre kvalificerade positioner.¹⁰¹ Detta accentuerar behovet och vikten av att arbeta med resolution 1325 med de manliga befattningshavarna inom ANDSF. Det kan således konstateras att även om utbildningen haft fokus på situationen i Afghanistan, har den inte bidragit med verktyg som är tillämpbara i den rådgivande kontexten.

3.2.3 Relevans, effektivitet och hållbarhet

Relevans

Den insatsförberedande utbildningen i resolution 1325 var inriktad på situationen i Afghanistan, men saknade praktiska övningar och verktyg. Avsaknaden av dessa verktyg har lett till att kunskapen inte har kunnat tillämpas och därmed heller inte föras över till de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna inom ramen för rådgivningen. Relevanta verktyg torde även omfatta förmågan att fortsatt driva arbetet även utan direkt gehör från motparten. Med relevant utbildning i resolution 1325 och förmåga att kunna tillämpa kunskapen praktiskt, blir inte arbetet avhängigt enskilda individers intresse.

Även om all den svenska personalen har fått utbildning i resolution 1325 varierar kunskapen, i synnerhet avseende den praktiska tillämpningen. Det, i vissa fall, upplevda likhetstecknet mellan kvinnors fysiska närvaro och ett genderperspektiv tyder på brister i både teoretisk och praktisk kunskap om resolution 1325. Utan förståelse för att resolution 1325 är tillämpbar även på män, blir de upplevda möjligheterna att faktiskt använda kunskaperna minimala. Detta särskilt då kvinnor har en allt annat än framträdande roll inom de afghanska försvars- och säkerhetsstyrkorna. Detta får till konsekvens att den insatsförberedande utbildningens resultat inte blir mer än den ögonöppnare för den egna personalen som flera respondenter beskriver. Resultatet i insatsområdet genom rådgivningen som ges till de afghanska motparterna uteblir.

En av de avgörande frågorna för ett relevant genomförande av resolution 1325, är den kvinnliga personalens säkerhet inom de afghanska styrkorna. En otrygg arbetsplats utgör ett framträdande hot mot möjligheten att öka andelen kvinnor inom ANDSF. Idag saknas det ett systematiskt arbete med attityder och beteende mot kvinnor bland den manliga personalen inom ANDSF, eftersom det inte inkluderas i rådgivningen. Vidare behövs det insatser för att kvinnorna skall få uppgifter som motsvarar deras utbildning och kompetens, istället för att befinna sig i en ständig utbildningsloop.

¹⁰¹ Ibid.

Denna studie har inte funnit att det finns en verksamhet avseende resolution 1325, inom ramen för RSM:s rådgivning, som riktar sig till ANDSF:s ledarskap och officerare, med undantag av enstaka rådgivares försök. Istället har implementering av resolution 1325 blivit en i huvudsak parallell verksamhet som riktar sig till kvinnor. Detta bidrar till att det finns betydande utmaningar hos de afghanska säkerhetsstyrkorna i arbetet med kvinnor, fred och säkerhet. TAAC-N klarar inte av att integrera RSM:s handlingsplan för resolution 1325. Därför är det svårt att nå missionens målsättning. Även om en utförlig analys av detta ligger utanför ramen för denna studie, ställer det frågan; hur ett fokus på resolution 1325 inom RSM kan anpassas till den specifika kontexten i Afghanistan och inom ANDSF?

Effektivitet

Även om resolution 1325 är välintegrerad i RSM:s operationsplan är det svårt att spåra effektiviteten på lägre nivå inom TAAC-N. Det saknas ett välintegrerat genderperspektiv i rådgivningen.

Utmaningar kvarstår för att omvandla arbetet med resolution 1325 från planeringstext till operativ verksamhet. Detta skulle fordra omfattande arbete både internt inom RSM:s organisation och i rådgivningsverksamheten. Ett första steg i TAAC-N, till exempel, vore att inkludera genderrådgivaren i operationsplanering eller att säkerställa att all stabspersonal i insatsen som är involverade i planering genomför en utbildning i praktisk tillämpning av resolution 1325.

Hållbarhet

Ett framträdande problem i RSM:s arbete med kvinnor, fred och säkerhet är situationen för de kvinnliga befattningshavarna inom ANDSF, där trakasserier från de manliga kollegorna fortsatt utgör det största problemet. Detta påverkar möjligheterna att rekrytera och behålla kvinnlig personal, vilket har varit ett fokusområde för RSM och är grundläggande för att resolution 1325 integreras inom ANDSF. Att nå framgång och få bukt med situationen fordrar arbete i den direkta rådgivningen till både manlig och kvinnlig personal.

Idag finns det inget systematiskt arbete inom ANDSF som adresserar den manliga personalens beteende och attityder mot den kvinnliga personalen. Det måste anses vara ett misslyckande att RSM inte förmår att inkludera genderperspektivet i sin rådgivning och inte heller bidrar till att förbättra den kvinnliga personalens säkerhetssituation.

Även om eventuella framgångar torde vara nära sammankopplade med förmågan att praktiskt tillämpa olika verktyg, bör det långsiktiga värdet av att bidra med personal utbildad i resolution 1325 inte förringas. Detta i synnerhet genom det mervärde ett sådant bidrag ger indirekt i form av föregångsmannaskap inom både RSM och de afghanska strukturerna. Det senare fordrar dock att resolution 1325 integreras i rådgivningen och utbildningen av de afghanska försvars- och

säkerhetsstyrkorna. Detta fordrar i sin tur en relevant och effektiv insatsförberedande utbildning med verktyg som rådgivarna kan tillämpa i sin yrkesutövning i insatsområdet samt förståelsen för vikten av att arbeta med resolution 1325 oavhängigt kvinnors fysiska närvaro. Utbildningen bör ge verktyg för att arbeta med både manliga adepter och egna attityder och beteenden.

3.3 Den svenska nationella förmågan

3.3.1 Det försvarspolitiska perspektivet

Sveriges försvarspolitiska inriktning är att Sveriges bi- och multilaterala försvars- och säkerhetssamarbeten ska fördjupas. Att försvaret kan verka tillsammans med andra är en av förutsättningarna för den solidariska säkerhetspolitiken.¹⁰² Försvarsberedningens delrapport från 2017 framhåller Sveriges samarbete med Nato och möjligheten det ger för utvecklingen av totalförsvarets sammantagna förmåga.

Försvarsberedningen uppger att Sveriges deltagande i RSM är en viktig del i samarbetet med Nato samt att det är centralt att Sverige bidrar till insatsen för att kunna bibehålla vår status som *Enhanced Opportunity Partner* (EOP).¹⁰³ En faktor som är central i sammanhanget är interoperabiliteten med Nato. Interoperabilitet är, tillsammans med bilden av Sverige som en trovärdig samarbetspartner, något som byggs upp över tid snarare än ett resultat av deltagandet i just RSM. Tidigare studier framhåller exempelvis Sveriges stora engagemang i ISAF som en viktig faktor till att EOP blev aktuellt för svensk del vid Natos toppmöte i Wales.¹⁰⁴

Utöver de multilaterala aspekterna finns även bilaterala militära vinster av deltagandet i insatsen. Flera av respondenterna, från såväl svenskt som tyskt håll, framhåller det välfungerande samarbetet mellan Sverige och Tyskland inom det tyskledda TAAC-N. Svenska respondenter framhåller även det goda samarbetet med Finland och Danmark inom ramen för insatsen.¹⁰⁵ Att ha en befattning placerad på det danska NSE i Kabul beskrivs till exempel som mycket framgångsrikt avseende samverkan och samarbete länderna emellan.¹⁰⁶

Det svenska engagemanget inom ramen för RSM har bidragit till att öka förmågan att samverka med Nato-länder, både på individ- och systemnivå. Befattningar högt upp i kommandostrukturen inom RSM, exempelvis *Senior Advisor* på OCC-R som den svenska kontingenten tidigare bemannat, har gett god inblick i och tillgång till

¹⁰² Försvarsberedningen (2017) Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2012-2025, Regeringskansliet Ds 2017:66, 20 december 2017, s. 25-27.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ FOI (2016) Det är på ... s. 33.

¹⁰⁵ Erfarenhetseminarium FS35.

¹⁰⁶ Ibid.

ledningen inom RSM.¹⁰⁷ Sverige beskrivs samtidigt, av denna studies respondenter, som en liten spelare i sammanhanget som således saknar möjligheter att driva en egen agenda inom ramen för engagemanget i RSM.

3.3.2 Utvecklingen av individen

Avseende lärdomar på individnivå kopplade till deltagandet i insatsen, framhåller respondenterna värdet av den multinationella miljön. Lärdomar som identifieras omfattar framförallt en ökad kunskap om andra nationers stabsprocesser och förståelse för arbete i en Nato-stab, samt vissa begränsade insikter från arbetet med de afghanska motparterna i den rådgivande kontexten.¹⁰⁸ Att befinna sig i insatsmiljön och att delta i skarpa operationer upplevs som utvecklande, både för individens personliga färdigheter och för förståelsen för den militära professionen. Intervjuade menar att det finns stora möjligheter att växa som människa, men att det samtidigt till stor del är upp till den enskilde vad denne lär sig.¹⁰⁹

Det finns dock skillnader i de erfarenheter som de olika befattningarna ger. Stabsbefattningarna i den multinationella kontexten inom RSM och TAAC-N framhålls som givande för förståelsen för Nato och planeringen av operationer. Befattningarna i JOC och NSE beskrivs som möjligheter att öva på sådant som är en del av vardagen hemma. Samtidigt framhålls rådgivarbefattningarna som det som verkligen gör skillnad för säkerheten i Afghanistan.¹¹⁰

Liknande variationer gäller även hur erfarenheter från insatsen kan appliceras i det nationella försvaret. För en del respondenter har det varit svårt att se exakt hur erfarenheterna och lärdomarna ska komma till användning, medan andra upplever att nya lärdomar har kunnat implementeras direkt på hemmaplan. Skillnaden beror på vilken befattning de intervjuade innehade i Afghanistan respektive Sverige. De som hade samma befattning i Sverige, t.ex. som stridsledningsbefäl, upplevde att de fått praktisk erfarenhet i en skarp situation.

Ett vidare resonemang bör dock föras kring hur Försvarsmakten kan maximera mervärdet av de erfarenheter som individer tar med sig hem efter insatsen. För de som har tjänstgjort i stab, NSE samt JOC går det i intervjuerna att skönja en upplevelse av att ha kunnat implementera lärdomar hemma. Där återfinns möjligheten att använda rent praktiska erfarenheter och hantverk direkt i verksamheten hemma och det finns sannolikt ett större utrymme för individen att själv tillse att så sker.

Befattningar som är mer svåröversatta till den nationella kontexten, exempelvis rådgivning av de afghanska motparterna, accentuerar behovet av en fungerande

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

struktur inom den egna organisationen för att tillse att även dessa erfarenheter omhändertas. Detta fordrar ett helhetstänk och utvecklingsplaner för officerare även på lägre nivåer. Dessa bör omfatta både individers färdigheter innan insatsen, hur dessa kan nyttjas i insatsområdet samt hur de nya lärdomarna kan komma organisationen till gagn efter hemkomsten. Samtidigt är det av vikt att betänka att insatser i en internationell kontext ger lärdomar som inte nödvändigtvis är applicerbara hemma.

4 Slutsatser och rekommendationer

Förändringen som krävs för att den afghanska säkerhetssektorn skall kunna verka självständigt är omfattande och förutsätter en hållbar utveckling i Afghanistan. Säkerhetssektorns förmåga kräver stora finansiella resurser för att kunna rekrytera och behålla personal samt öka kunskapen inom försvarsskrået. Vidare förutsätter det att det finns statliga intäkter som kan finansiera säkerhetssektorn. Idag har Afghanistan inget hållbart skattesystem och stora delar av tullar och dylik skatt försvinner från statskassan på grund av den utbredda korrruptionen. Landet är inom de flesta samhällssektorer helt beroende av internationellt bistånd. Detta gäller särskilt fundamentala områden som hälsa och utbildning, vilka är av betydelse även för säkerhetssektorn och dess personal.

Rekryteringen av anställda inom säkerhetssektorn är också hårt ansatt och försvåras av de mycket stora förluster som ANDSF har lidit. Fler soldater stupar än man hinner rekrytera i vissa delar av landet.¹¹¹ I tillägg förutsätter RSM:s framgång även en förändring av den rådande samhällsstyrningen som idag dels bygger på patron-klientsystemet, dels på resursfördelning mellan olika politiska fraktioner och etniska grupper.¹¹² Afghanistan har vidare inget fungerande rättssystem utan befolkningen är hänvisade till traditionella rättssystem. Dessa gynnar sällan utsatta grupper och följer inte heller lagstiftningen. Korrruptionen inom det officiella rättsväsendet har bidragit till befolkningens stöd till talibanerna genom att de upplevs leverera en mindre korrupt rättvisa på lokal nivå.¹¹³

RSM är en delkomponent i ett komplext utvecklings- och stabiliseringsprojekt. Många av de ovannämnda faktorerna är grundförutsättningar för en hållbar utveckling av ANDSF. Det är svårt att tro att de afghanska säkerhetsstyrkorna självständigt skall kunna klara av att upprätthålla säkerhet på sitt eget territorium inom en snar framtid. För detta krävs en förhandlad fredsuppgörelse som eliminerar dagens säkerhetshot.

De afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga

ANDSF har gjort viktiga framsteg och inom vissa områden utvecklat sin förmåga. Detta gäller inte minst specialstyrkorna och flygvapnet. Trots detta är vägen fortfarande lång till att ANDSF skall kunna operera självständigt, effektivt och bedriva en hållbar verksamhet. Detta gäller särskilt armén som är ANDSF:s primära enhet för försvar av det afghanska territoriet. De grundläggande förutsättningarna för att få till stånd en varaktig och hållbar utveckling kräver fundamentala förändringar i den afghanska statsapparaten. Dessa omfattar en

¹¹¹ Intervjuer, 2018.

¹¹² Olsson, Stefan et. al. (2012) Afghanistan after 2014 ...

¹¹³ Laub, Zachary (2018), The Taliban in Afghanistan, Council of Foreign Relations, 2018.

stabil finansiering av statsapparaten, icke-korrupta system, respekt för rättsstatsprincipen och ett icke-korrupt ledarskap både inom staten som helhet och ANDSF. Afghanistan har trots ett omfattande internationellt bistånd en mycket lång väg att gå på alla dessa områden innan de självständigt kan upprätthålla sin säkerhetssektor. Detta gäller särskilt finansieringen av säkerhetsstyrkorna som idag är helt biståndsberoende. Om internationella givare drar tillbaka sitt bistånd till säkerhetsstyrkorna kommer de med stor sannolikhet att disintegrera. Det är också möjligt att de splittras efter etnisk tillhörighet och blir miliser som återigen styrs av krigsherrar. Detta i sin tur skulle kunna leda till återgången till ett omfattande inbördeskrig.

ANDSF är också utmanade av en långsam utveckling av fundamentala förmågor. Trots att Nato har tränat, mentorerat, utbildat och rådgett på alla nivåer inom säkerhetsapparaten i nästan tjugo år (först ISAF och nu RSM) så är den militära verksamheten reaktiv och ad hoc mässig. ANDSF har inte utvecklat en fungerande ledningsstruktur där högre nivå leder via ledningskedjan till lägre nivå. Detta återspeglas i avsaknaden av en fungerande operationsplanering, vilket i sin tur påverkar användandet av resurser och personal.

Med tanke på den långa tiden som Nato har stött ANDSF i deras förmågeutveckling finns anledning att ifrågasätta om RSM bedriver en verksamhet som är relevant och på ett effektivt sätt, anpassat till den afghanska kontexten. Det finns också anledning att sätta ifråga om ANDSF har motivation att låta sin verksamhet påverkas av RSM:s stöd. ANDSF:s motivering återspeglas delvis i deras bristande förståelse för vikten av kontinuerlig utbildning och övning av sina styrkor samt begränsad respekt för specialistkompetenser. Personal som fått kvalificerad utbildning som skall bidra till ökad förmåga används för basala soldatuppgifter, exempelvis i vägposteringar. Detta är både ett slöseri med utbildningsresurser och personal, vilket minskar möjligheten till välplanerade och kvalificerade operationer.

Även den spridda korrruptionen begränsar möjligheterna till en hållbar utveckling av ANDSF. Personliga och den egna gruppens intressen styr resursanvändning och personaltillsättningar. Detta innebär att personaltillsättningar inte främst baseras på meriter utan på nepotism och att ofantliga värden inom ANDSF försvinner genom att enskilda afghanska befattningshavare berikar sig själva.

Rekommendationer:

- Att ta initiativ till att nya metoder gällande utbildning, träning och rådgivningen utvecklas för att anpassas till grundläggande förutsättningar inom ANDSF och den afghanska kontexten.

Resolution 1325 som en del i RSM:s operationsplan

Säkerhetsrådsresolution 1325 är välintegrerad i RSM:s OPLAN. Även om Sverige har varit en aktiv företrädare för kvinnor, fred och säkerhet har ägandeskapet för denna målsättning varit otydligt. Utmaningar kvarstår dessutom för att omvandla det strategiska arbetet med resolution 1325 till påtagliga resultat inom ANDSF. Om Sverige vill fortsätta att aktivt verka för resolution 1325 inom RSM bör fokus skifta från de strategiska målsättningarna till den operativa verksamheten. Att nå framgång och komma till bukt med t.ex. trakasserier mot kvinnlig personal inom ANDSF fordrar arbete i operationsplaneringen samt i den direkta rådgivningen till både manlig och kvinnlig ANDSF personal.

Rekommendationer:

- Verka för att en genderrådgivare aktivt deltar i operationsplaneringen vid RSM:s regionala TAAC-staber.
- Verka för att all stabspersonal i TAAC-N, framförallt de som arbetar med planering, genomgår en utbildning i praktisk tillämpning av resolution 1325 baserad på RSM:s kontext.
- Verka för att resolution 1325 integreras i rådgivningen till de afghanska motparterna inom ANDSF.
- Verka för att kvinnor inom ANDSF inte blir trakasserade eller utsatta för övergrepp på sin arbetsplats.

Styrkebidragets utbildning i resolution 1325

Personalen har erhållit utbildning i resolution 1325, men kunskaperna varierar kraftigt både inom och mellan kontingenter. Försök att tillämpa kunskaper inom området har varit avhängigt individens personliga intresse. Flertalet respondenter saknar verktyg för att praktiskt kunna tillämpa resolution 1325 i insatsområdet. Det finns även behov av utbildning i resolution 1325 som konkret förbereder personalen på de situationer de kommer möta i Afghanistan, exempelvis som rådgivare. Utbildningen behöver vidgas från situationen i Afghanistan som land, till den konkreta situation som de enskilda befattningshavarna möter när de via tolk ska rådge sin afghanska motpart. Praktiska övningsmoment i utbildningen skulle troligtvis i större utsträckning bidra med sådana verktyg.

Rekommendation:

- Se över den nationella insatsförberedande utbildningen inom resolution 1325 och tillse att den bidrar med verktyg. Dessa bör anpassas till, och vara applicerbara i, såväl rådgivningen av ANDSF som stabsarbetet inom RSM.

Den svenska nationella förmågan

Deltagandet i RSM är en viktig del i bibehållandet och fördjupningen av Sveriges bi- och multilaterala militära samarbeten och relationer. Deltagandet i insatsen bidrar till Försvarsmaktens förmåga att verka tillsammans med andra, vilket är en förutsättning för den solidariska säkerhetspolitiken. Sverige är dock en liten spelare inom både RSM och TAAC-N. Det understryker behovet av en tydlig plan avseende valet av befattningar som Sverige bemannar i de olika delarna av RSM:s struktur.

Deltagandet i planering och genomförande av skarpa militära operationer i insatsmiljön ger även individer erfarenheter som är svåra att få endast genom övning. Att maximera mervärdet av dessa lärdomar och tillse att dessa kommer den egna organisationen till gagn ställer dock höga krav på Försvarsmaktens personalplanering. Det fordras ett helhetstänk avseende bemanningen och nyttjandet av befattningarna inom insatsen. Detta omfattar både de förkunskaper som krävs och att insatsen ses som en del i individens utvecklingsplan, m Målsättningen bör vara att lärdomarna från insatsen kan omsättas i verksamheten efter hemkomsten.

Rekommendationer:

- Utifrån nationella behov bidra med förband/enheter till RSM som skulle kunna öka sin förmåga genom insats i Afghanistan.
- Utifrån nationella behov identifiera vilka befattningar Försvarsmakten bör bemanna, på både operativ som taktisk nivå, inom RSM:s struktur.
- För att kunna säkerställa att deltagandet i RSM bidrar till den nationella förmågan, och med hänsyn till att de främsta lärdomar finns på individnivån, tillse att det finns en plan för användning av individens erfarenheter från insatsen. Hänsyn till detta bör tas redan vid rekryteringen.

Källförteckning

Ali, Obaid (2018) "New Confusion about ISKP: A case study from Sar-e Pul", *Afghanistan Analyst Network*, 7 September 2019.

DoD (2018) *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, Department of Defense, Report to Congress, December 2018.

DoD (2017) *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, Department of Defense, Report to Congress, December 2017.

FOI (2016) *Det är på riktigt nu*, Bilaga, juni 2016, FOI-2015-1631 (Stockholm, FOI).

Försvarsdepartementet (2017) *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2012-2025*, Regeringskansliet Ds 2017:66, 20 december 2017.

GAO (2018) "Security Force Assistance: U.S. Advising of Afghan National Army Has Expanded since 2015, and the U.S. Army Has Deployed a New Advising Unit", *U.S. Government Accountability Office*, 19 December 2018, GAO-19-251R Afghanistan Advising.

Lead Inspector General for Overseas Contingency Operations (2018) *Operation Freedom's Sentinel Report to the United States Congress*, January 1, 2018 – March 31, 2018.

Laub, Zachary (2018), *The taleban in Afghanistan*, Council of Foreign Relations.

Lackenbauer, Helené and Jonsson, Michael (2014) *Implementation of UNSCR 1325 in capacity building mission: A study of NTM-Afghanistan, EUTM Mali and EUTM Somalia*, FOI-R--3925--SE, April 2014 (Stockholm, FOI).

Lackenbauer, Helené and Langlais, Richard red. (2013) *Review of the Practical Implications of UNSCR 1325 for the Conduct of Nato-led Operations and Missions*, May 2013, (Stockholm: Nato, NCGM och FOI).

Lyll, Jason (2018) "Five key lessons from the Taliban's deadly resurgence in Afghanistan", *Washington Post*, 19 August 2018, på Internet: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/08/19/5-key-lessons-from-the-talibans-deadly-resurgence-in-afghanistan> (hämtat 31 februari 2019).

Marklund, Jenny och Torbjörnson, Daniel red. (2017) *Försvarsmaktens erfarenheter från den militära insatsen i Afghanistan*, Försvarsmakten, INS ERF ANA.

Nato (2018) "History", *Nato Resolute Support*, på Internet: <https://rs.nato.int/about-us/history.aspx> (hämtat 14 december 2018).

- Nato (2018) "Mission", *Nato Resolute Support*, på Internet: <https://rs.nato.int/about-us/mission.aspx> (hämtat 14 december 2010).
- OECD (2012) *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility – Improving Learning for Results*, DAC Guidelines and References Series (OECD Publishing, 2012).
- Olesen, Asta (1994) *Islam and Politics in Afghanistan* (Routledge Curzon).
- Olsson, Stefan *et. al.* (2012) *Afghanistan after 2014: Five scenarios*, Användarrapport, April 2012, FOI-R--3424--SE (Stockholm, FOI).
- Osman, Bohran (2017) "Another ISKP leader 'dead': Where is the group headed after losing so many amirs?", *Afghanistan Analyst Network*, 23 July 2017.
- Regeringen (2017) *Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan*, Regeringens proposition 2017/18:32, 26 oktober 2017.
- Reuters (2018) 'US army chief says death toll of Afghan security forces is unsustainable', *The Guardian*, 4 December 2018, på Internet: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/04/us-army-chief-says-death-toll-of-afghan-security-forces-is-unsustainable> (hämtat 5 december 2018).
- Ruttig, Thomas (2018) "Getting to the Steering Wheel: President Ghani's new set of peace proposals", *Afghanistan Analysts Network*, 4 December 2018.
- SIGAR (2018) *Stabilization: Lessons from the U.S. experience in Afghanistan*, May 2018, (Virginia, SIGAR).
- SIGAR (2018) *Quarterly Report to the United States Congress*, 30 October 2018, Special Inspector General for the Afghanistan Reconstruction, (Virginia, SIGAR).
- SOU (2017) *Sverige i Afghanistan 2002-2014*, Betänkande av Afghanistanutredningen, 2017, Statens Offentliga Utredningar SOU 2017:16 (Stockholm, SOU).
- UNAMA (2018) *Quarterly report on the protection of civilians in armed conflict: 1 January to 30 September 2018*, United Nations Assistance Mission in Afghanistan, 10 October 2018.

Intervjuer

- Försvarsdepartementet, Handläggare, Stockholm, 24 september 2018.
- Svenska delegationen till Nato, Handläggare, Bryssel (via telefon), 4 december 2018.
- Försvarsmakten/Högkvarteret, Stockholm, 14 september 2018.
- Fokusgrupp bestående av FS33 rådgivare, Halmstad, 15 oktober 2018.
- FS33, Stridsledningsbefäl, Halmstad, 15 oktober 2018.
- FS33, C NSE, Halmstad, 15 oktober 2018.
- FS33, LNO, Halmstad, 15 oktober 2018.
- FS33, CO, Stockholm, 10 oktober 2018.
- FS34, CO, Stockholm, 10 oktober 2018.
- FS34, Rådgivare G4, Revingehed, 7 november 2018.
- FS34, Rådgivare G3 OCC-R, Revingehed, 7 november 2018.
- FS34, Rådgivare G3 209 kåren, Revingehed, 7 november 2018.
- FS34, Rådgivare G4, Revingehed, 7 november 2018.
- FS34, Rådgivare G2 OCC-R, Revingehed, 7 november 2018.
- FS34, Rådgivare S2 OCC-R (ANP), Revingehed (via telefon), 14 november 2018.
- FS35, CO SWECON samt rådgivare G3, Mazar-e Sharif, 28 oktober 2018.
- FS35, C JOC, Mazar-e Sharif, 28 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare ANA AT, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare G3/5, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare G3 ANP, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare G4, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare G6, Mazar-e Sharif, 30 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare S6, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- FS35, Rådgivare MI Kandak, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- TAAC-N, C samt rådgivare C 209 kåren, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- TAAC-N C J2, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- TAAC-N C J5, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- TAAC-N C OPCC-R, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.
- TAAC-N GENAD, Mazar-e Sharif, 29 oktober 2018.

- Fokusgrupp bestående av kvinnliga befattningshavare inom ANDSF, Mazar-e Sharif, 30 oktober 2018.

Seminarier och presentationer

- Erfarenhetsredovisning Afghanistan FS35, Försvarsmakten, 27 november 2018.
- Presentation TAAC-N 2018.



ISSN 1650-1942

www.foi.se